



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 105 S

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2021



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 105 S

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2021

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	3.3	Inntektsutjevningen – håndtering av redusert skattesats	24
1.1	Virusutbruddet – økonomiske konsekvenser og tiltak	7	3.4	Prosjekt om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og rapportering av psykisk utviklingshemmede til inntektssystemet	25
1.2	Inntektsrammer for kommunesektoren i 2021 mv.	8	3.4.1	De viktigste funnene i rapporten	25
1.3	Oppfølging av bærekraftsmålene	9	3.5	Bruk av distriktsindeksen i distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge	26
1.4	Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen	9			
1.5	Brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning	9			
1.6	Et velfungerende og tillitsskapende demokrati	10	4	Inntektssystemet for fylkeskommunene	27
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2020 og 2021	11	4.1	Handlingsplanen for grønn skipsfart	27
2	Kommuneøkonomien i 2020 og 2021	13	4.1.1	Kostnadsnøkkelen for båt og ferje	27
2.1	Kommuneøkonomien i 2020	13	4.1.2	Oppdatering av sektorvektene i kostnadsnøkkelen	28
2.1.1	Vedtatte bevilgninger og tiltak i forbindelse med virusutbruddet ...	13	4.1.3	Beregning av kriteriedata	28
2.1.2	Samlet vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet	14	4.2	Vurdering av båtkriteriene i kostnadsnøkkelen	29
2.1.3	Oppdatert anslag på inntektsvekst for kommunesektoren i 2020	15	4.2.1	Møreforskings forslag til nye kriterier	29
2.1.4	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020 – forslag til endringer i rammetilskuddet	15	4.2.2	Høringen	29
2.2	Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2021	17	4.2.3	Departementets vurderinger	30
2.2.1	Inntektsrammene for 2021	17	4.3	Endringer i retningslinjene for ferjeavløsningsordningen	31
2.2.2	Pensjonskostnader	17	5	Skjønnstilskuddet	32
Del II	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	19	5.1	Skjønnstilskuddet i 2021	32
3	Inntektssystemet for kommunene	21	6	Bærekraftige kommuner og fylkeskommuner	34
3.1	Anmodningsvedtak nr. 932 om å sette ned et utvalg for å gjennomgå inntektssystemet for kommunene	21	6.1	Kommunesektoren er viktig for bærekraftig utvikling	34
3.2	Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet	21	6.2	Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene	35
			Del III	Bærekraftige, effektive og omstillingsdyktige kommuner	37
			7	Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen	39
			7.1	Resultatet av kommune-reformen	39
			7.2	Endringer i befolkningen de siste 40 årene	40

7.2.1	Oppsummering	45	10.4.3	Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og fritidsordninger	67
7.3	Barekraftige velferdskommuner med handlingsrom	46	10.4.4	Handlingsplanen for allmennlegetjenesten	68
7.4	Videre arbeid med kommunestruktur	47	10.4.5	Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023 – innføring av helsefellesskap	68
8	En brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning	49	10.4.6	Leve hele livet 2019–2023	68
8.1	Innovasjon og digitalisering	49	10.4.7	Omsorg 2020	69
8.1.1	En mer innovativ og brukerorientert offentlig sektor	49	10.4.8	Investeringsstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser	70
8.1.2	Digitalisering i kommunesektoren	49	10.4.9	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	70
8.2	Effektivitet i kommunale tjenester	51	10.4.10	Demensplan 2025	71
9	Et velfungerende og tillitsskapende demokrati	54	10.4.11	Ernæringsstrategi	71
9.1	Valget 2019	54	10.4.12	Nytt Kompetanseløft	71
9.2	Representasjon	57	10.4.13	Pårørendestrategi	71
9.3	Styrket lokaldemokrati i nye kommuner	59	10.4.14	Stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg	71
9.4	Tillit til lokaldemokratiet	59	10.5	Justis- og beredskapsdepartementet	71
9.5	Videre arbeid med lokaldemokrati	61	10.5.1	Endringer i sivilbeskyttelsesloven	71
Del IV	Statlige styringssignaler	63	10.5.2	Enkle notarialforretninger	72
10	Oppgavefordeling og regelverk	65	10.6	Klima- og miljødepartementet	72
10.1	Arbeids- og sosialdepartementet ...	65	10.6.1	Kulturminneområdet	72
10.1.1	Forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsavklaringspenger	65	10.6.2	Oppfølging av Overvannsutvalget – NOU 2015: 16	72
10.2	Barne- og familiedepartementet ...	65	10.6.3	Kommunenes rolle i lavutslippsutviklingen	72
10.2.1	Tilskudd til tros- og livssynsamfunn	65	10.7	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	73
10.2.2	Oppfølging av Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner og Innst. 119 S (2018–2019) på Barne- og familiedepartementets område	65	10.7.1	Kommuneloven	73
10.2.3	Forslag til endringer i barnevernloven	66	10.7.2	Anmodningsvedtak nr. 857, 7. juni 2018	73
10.3	Finansdepartementet	66	10.7.3	Internkontroll	73
10.3.1	Utsatt overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten	66	10.7.4	Samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren – ny felles nasjonal tilsynskalender	74
10.4	Helse- og omsorgsdepartementet	66	10.7.5	Rekommandasjon fra Europarådet om tilsyn med lokale myndigheters virksomhet	75
10.4.1	Endringer i tilskuddene til rusarbeid og til rask psykisk helsehjelp	66	10.7.6	ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet og arbeidet med like konkurransevilkår	75
10.4.2	Digitalisering og e-helse	67	10.7.7	Nye lovregler om samordning av eiendomsskatt ved kommunesammenslåing	75
			10.7.8	Ny distriktsindeks	76
			10.7.9	Planlagte endringer i plan- og bygningslovgivningen med betydning for kommunene	76

10.7.10	Krav om autorisasjon for eiendomslandmålere	77	Del V	Resultater i kommunal sektor	85	
10.7.11	Endringer i sameloven (konsultasjoner)	77	11	Utviklingen i kommune-økonomien	87	
10.8	Kulturdepartementet	77	11.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	87	
10.8.1	Oppgavedeling på kultur-området	77	11.2	Inntekt- og aktivitetsutvikling	89	
10.8.2	Gjennomgang av kulturloven	80	11.3	Økonomisk balanse	89	
10.8.3	Frivilligsentralene	80	11.3.1	Netto driftsresultat og disposisjonsfond	89	
10.9	Kunnskapsdepartementet	80	11.3.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	93	
10.9.1	Endringer i opplæringsloven og barnehageloven	80	11.3.3	Nettofinansinvesteringer	93	
10.9.2	Ny nasjonal rammeplan for SFO	81	11.4	Gjeld	93	
10.9.3	Fagfornyelsen	81	12	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	99	
10.9.4	Lærernormen i grunnskolen	81	12.1	Barnehage	99	
10.9.5	Statped – Kompetansetiltak overfor kommuner og fylkeskommuner	82	12.2	Grunnskole	101	
10.9.6	Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler	82	12.3	Videregående opplæring	104	
10.9.7	Meld. St. 14 (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet	82	12.4	Barnevern	106	
10.9.8	Ny integreringslov	82	12.5	Helse og omsorg	107	
10.10	Nærings- og fiskeridepartementet	83	Forslag til vedtak om Kommune-proposisjonen 2021			111
10.10.1	Gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet	83	Vedlegg			
10.11	Samferdselsdepartementet	83	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2017–2020 ...	112	
10.11.1	Overføring av kjøp av innenlandske flyruter til fylkeskommunene	83	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2019	114	
10.11.2	Overføring av tilskudd til ikke-statlige lufthavner til fylkeskommunene	83	3	Finansielle indikatorer	133	
			4	Skjønnstilskudd i 2019	154	
10.11.3	Overføring av statlige fiskerihavneanlegg til fylkeskommunene	84	5	Oversikt over øremerkede tilskudd på 60-poster	160	
			6	Reviderte retningslinjer for ferjeavløsningsordningen	166	
10.11.4	Ny havne- og farvannslov	84	7	Fordelingsvirkninger delkostnadsnøkkel grunnskole	169	
10.11.5	Nasjonale føringer på riks- og fylkesveinettet	84				



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 105 S

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2021

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 12. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Virusutbruddet – økonomiske konsekvenser og tiltak

Kommunene leverer noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag. Kommunesektoren er ansvarlig for barnehager, skole, helsetjeneste, omsorgstjenester, barnevern, kollektivtrafikk, veier, rent vann, avløp og renovasjon. Kommunene har gjort og gjør fortsatt en stor innsats for å bekjempe de helsemessige konsekvensene av koronapandemien, og skal samtidig sørge for at innbyggerne kan motta tjenestene de er avhengige av hver dag.

Regjeringen er opptatt av at kommunene skal ha en god og forutsigbar kommuneøkonomi. Det er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyggerne, både under dagens unntakssituasjon og når situasjonen etter hvert normaliseres.

Regjeringen har under virusutbruddet fremmet en rekke forslag til økte bevilgninger til kommunesektoren for å avhjelpe de mest prekære behovene. Fra midten av mars til 7. april vedtok Stortinget i flere omganger økte bevilgninger til kommunesektoren på i alt 6,5 mrd. kroner. Stortinget har også anmodet regjeringen om å redu-

sere arbeidsgiveravgiften i én termin med 4 prosentpoeng. Det innebærer en innsparing for kommunesektoren på om lag 2,2 mrd. kroner. Regjeringen følger opp anmodningen i revidert nasjonalbudsjett 2020.

De økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet er omfattende, men det er fortsatt svært usikkert hvor store de vil bli. Regjeringen har stor forståelse for at kommunene og fylkeskommunene kjenner på en betydelig usikkerhet om de økonomiske rammebetingelsene i dagens situasjon. En foreløpig oppsummering av de økonomiske konsekvensene i 2020 er gjengitt i kapittel 2.

I revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslår regjeringen å øke bevilgningene til kommunesektoren med om lag 2,1 mrd. kroner. Dette inkluderer økte skjønnsmidler til fylkeskommunene med 1,5 mrd. kroner for tapte billettinntekter fra kollektivtrafikken, 350 mill. kroner som en del av tiltaksplanen for sårbare barn og unge, 140 mill. kroner til digitalisering i skolen, 80 mill. kroner til praksiskompensasjon for fastleger og 50 mill. kroner til smitteverns- og oppfølgingsarbeid for særlig utsatte grupper.

Regjeringens foreløpige vurdering av de økonomiske konsekvensene er at allerede vedtatte bevilgninger og forslagene til nye bevilgninger er sentrale tiltak for å redusere den økonomiske usikkerheten for kommunesektoren.

Regjeringen følger nøye med på utviklingen i kommunesektoren, og vil komme tilbake til Stortinget med nye tiltak hvis det er behov for det. For å få et enda bedre vurderingsgrunnlag, har regjeringen tatt initiativet til å nedsette en arbeidsgruppe med representanter fra staten og kommunesektoren for å kartlegge de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet for sektoren. Arbeidsgruppen skal avgi en endelig rapport innen 1. april 2021. Det vurderes underveis i arbeidet om gruppen også skal avgi en eller flere delrapporter.

Som følge av virusutbruddet vil det oppstå situasjoner hvor det verken er mulig eller forsvarlig å oppfylle alle kravene som følger av gjeldende kommunelov, IKS-lov eller partilov. Stortinget har ved behandlingen av Prop. 69 L (2019–2020) vedtatt en midlertidig lov om unntak fra kommuneloven, IKS-loven og partiloven. Loven gir blant annet hjemmel for utvidete frister for å avlegge revisjonsberetning, gjennomføre etterlevelseskontroll og vedta årsregnskap og årsberetning. Innberetningsfristen som politiske partier er pålagt etter partiloven er også utvidet. Det er i tillegg fastsatt to midlertidige forskrifter om bruk og gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer og interkommunale selskaper.

1.2 Inntektsrammer for kommunesektoren i 2021 mv.

Staten vil legge til rette for at kommunene kan levere nødvendige tjenester så lenge dagens unntakssituasjon varer, og at de fortsatt skal kunne gjøre det når situasjonen blir normalisert. Uavhengig av den aktuelle situasjonen må imidlertid kommunesektoren de kommende årene påregne strammere inntektsrammer. Bidraget til finansiering av offentlige utgifter fra oljeinntektene vil avta. Samtidig vil kommunenes merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen øke sterkt utover det kommende tiåret. Utviklingen medfører at det blir stadig viktigere at kommunene har en effektiv drift og god økonomistyring for å kunne levere gode tjenester til innbyggerne, og at kommunene jobber systematisk med innovasjon og ny teknologi som kan bidra til bedre tjenester og mer effektiv drift.

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på mellom 2 og 2,4 mrd. kroner i 2021. Veksten er regnet fra

anslått inntektsnivå i 2020 i revidert nasjonalbudsjett 2020, korrigert for virkningene av virusutbruddet. Av veksten legger regjeringen opp til at fylkeskommunene tildeles 0,4 mrd. kroner. Resten av veksten på mellom 1,6 og 2 mrd. kroner tildeles kommunene. Det økonomiske opplegget for 2021 er omtalt i kapittel 2.

Fra høsten 2018 ble det innført en nasjonal norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen ble finansiert gjennom et øremerket tilskudd på Kunnskapsdepartementets budsjett i 2018 og 2019. I 2020 ble det øremerkede tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og gitt en særskilt fordeling i inntektssystemet. I statsbudsjettet for 2020 ble det varslet at disse midlene skal fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet fra og med 2021. I den forbindelse foreslår departementet å justere delkostnadsnøkkelen for grunnskolen, samtidig som noe av midlene fortsatt skal gis en særskilt fordeling. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.

Antallet null- og lavutslippsferjer øker. Selv om det er stor variasjon i kostnadene mellom ulike ferjesamband, tyder erfaringene så langt på at anskaffelse av batteridrevne ferjer alt i alt har gitt merkostnader for fylkeskommunene sammenliknet med innkjøp av konvensjonelle ferjer. For å sikre at kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene fanger opp endringer i utgiftene raskt, foreslås en endring fra 2021 i beregningen av sektorvektene i inntektssystemet for fylkeskommunene. Endringen er omtalt nærmere i kapittel 4.

Regjeringen vil i henhold til *Handlingsplanen for grønn skipsfart* ta hensyn til kostnadsøkninger som følge av at fylkeskommunene har stilt og vil stille krav om lav- og nullutslippsløsninger ved konkurranseutsetting av ferje- og hurtigbåtsamband, der det ligger til rette for dette. I lys av dette foreslås det å øke rammetilskuddet til fylkeskommunene med 150 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett 2020, med særskilt fordeling til ferje- og båtfylkene.

Inntektssystemet fordeler rammetilskudd mellom kommuner og omfordeler skatteinntekter, og målsetningen er at alle kommuner skal settes i stand til å tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester. Norske kommuner har ulik geografi, befolknings- og alderssammensetning. Både etterspørsel etter tjenester og kostnader ved å gi tjenestene varierer derfor kommunene imellom, og det er variasjoner over tid. Det er derfor viktig at det foretas en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet med jevne mellomrom. Det er nå 15 år siden et offentlig utvalg gjennomgikk inntektssystemet for kommunene.

Regjeringen vil i løpet av våren 2020 oppnevne et offentlig utvalg som skal gå gjennom inntekts-systemet for kommunene. Utvalget vil bli bedt om å gjøre en helhetlig gjennomgang av inntekts-systemet. Utvalget skal komme med prinsipielle og faglige vurderinger av fordelingen av inntekter og behovet for utjevning mellom kommunene. Utvalget skal levere sin utredning i løpet av våren 2022.

1.3 Oppfølging av bærekraftsmålene

Bærekraftsmålene ble vedtatt av FN's medlems-land i 2015. Det er til sammen 17 mål og 169 del-mål. Målene handler om vekst og velstand, men-neskers helse og utdanning, miljø og klima, fred, trygghet og samarbeid. Alle land har et ansvar for å oppfylle bærekraftsmålene innen 2030.

Kommunesektoren har en avgjørende rolle for at vi som nasjon skal klare å nå bærekraftsmålene. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for poli-tiske prioriteringer på en lang rekke av de områ-dene som bærekraftsmålene handler om. Eksem-pler på dette er helse-, sosial- og omsorgstjenester, utdanning, tekniske tjenester, arealplanlegging og infrastruktur, kollektivtransport og tiltak for miljø. Kommuner og fylkeskommuner er demokratiske arenaer og dermed avgjørende for hvordan vårt folkestyre fungerer, blant annet ved representative beslutningsprosesser og åpne institusjoner.

Rammefinansiering og rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom til kom-munene, samtidig som det legger til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Arbeidet med bærekraftsmålene krever helhetsperspek-tiver, noe som ligger i kjernen av kommunesekto-rens ansvar. Regjeringen legger vekt på at arbei-det med å realisere bærekraftsmålene sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen.

Oppfølging av bærekraftsmålene er nærmere omtalt i kapittel 6.

1.4 Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen

Alle innbyggere, uavhengig av bosted, skal ha til-gang på gode og likeverdige offentlige tjenester. For å sikre dette, trenger vi bærekraftige og sterke kommuner. Utfordringene varierer i ulike deler av landet. Det er særlig utfordringene knyt-tet til kapasitet og kompetanse i små kommuner og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig

samfunns- og næringsutvikling som gjør det nød-vendig å jobbe videre med endringer i kommune-strukturen.

Fylkesmennene vil fortsatt ha en sentral rolle i den videre dialogen med kommunene om dagens kommunestruktur og om kommunene har de nødvendige forutsetningene for å kunne ivareta alle sine oppgaver og roller på en god måte.

Planprosessen kan være en god arena for kom-munestyrene til å drøfte utviklingstrekk og utfor-dringer 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 sam-funnsutvikling hvor blant annet samlet arealbruk og transportutfordringer ses i sammenheng. For de minste kommunene med befolkningsnedgang og med små og sårbare organisasjoner, er plan-prosessen en egnet prosess for å drøfte om kom-munen har forutsetninger å møte framtidens utfordringer alene, eller om kommunen heller bør bygge en større og sterkere kommune sammen med nabokommuner.

Gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som slår seg sammen, blir videre-ført. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

1.5 Brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning

Kommunenes tjenestetilbud er i hovedsak godt over hele landet. Det gjøres et betydelig omstil-lings- og effektiviseringsarbeid i kommune-sektoren for å frigjøre ressurser som kan gi inn-byggerne flere og bedre tjenester. Analyser fra Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at samlet effektivitet økte med i gjennomsnitt omlag 0,25 prosent per år i perioden 2008–2018 innen sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Dette har gjort det mulig å bygge ut tjenestene ut over det inntektsveksten har lagt grunnlag for.

Det er likevel rom for en mer effektiv res-sursbruk i kommunesektoren. Sammenlikninger mellom kommunene avdekker betydelige for-skjeller 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 og bedre tjenester.

Demografiske endringer, globale utfordringer og redusert økonomisk handlingsrom gjør det sta-

dig viktigere at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene mer effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. Innovasjon i de offentlige tjenestene og økt grad av digitalisering er avgjørende for å utvikle et bedre og mer framtidsrettet tjenestetilbud for innbyggerne. Derfor vil dette fortsatt være et hovedsatsingsområde for regjeringen.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor innen kort tid. Meldingen skal gi en tydeligere retning for innovasjon i offentlig sektor. Meldingen vil vektlegge hvorfor offentlig sektor må innovere, hva innovasjon i offentlig sektor er og status for innovasjon i offentlig sektor. Meldingen vil videre omtale regjeringens hovedgrep for å øke innovasjonstakten og -evnen i offentlig sektor.

Det er etablert en politisk arena innenfor konsultasjonsordningen mellom KS og staten for oppfølging av digitaliseringstiltak som berører kommunal sektor. Til denne arenaen hører tiltakene i digitaliseringsstrategien, *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, som ble lansert i 2019.

Det er utarbeidet en handlingsplan for gjennomføring av tiltakene i digitaliseringsstrategien. Digitaliseringsdirektoratet vil være regjeringens fremste virkemiddel for raskere og mer samordnet digitalisering av offentlig sektor. Det er tett samarbeid mellom KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Digitaliseringsdirektoratet om gjennomføring av tiltak.

Fylkesmannen tildeler en del av skjønnsmidlene som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å oppfordre kommunene 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.

Arbeidet med brukerorientering, modernisering og effektivisering av offentlig forvaltning er nærmere omtalt i kapittel 8.

1.6 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet og styringssystemet. En sentral forutsetning for et sterkt lokaldemokrati er at kommunene har handlingsrom og myndighet til å tilpasse tjenestetilbudet etter behovene og ønskene i kommunen. Regjeringen ønsker å styrke og videreutvikle lokaldemokratiet.

Styrking av lokaldemokratiet har vært en viktig del av kommunereformen. Kommunene som slo seg sammen fra januar 2020, har jobbet mye med å utvikle gode modeller for lokaldemokrati og innbyggerinvolvering fram mot sammenslåingene. Departementet har hatt en egen satsing for å styrke lokaldemokratiet gjennom et eget utviklingsprosjekt for nye kommuner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet planlegger et utviklingsprosjekt for å løfte fram foregangskommuner som kan være inspirasjonskilder og forbilder for andre kommuner som vil styrke lokaldemokratiet. Formålet er å synliggjøre lokaldemokratimodeller som kan fungere godt under ulike forutsetninger, for eksempel knyttet til avstand, befolkningstetthet og demografi.

Departementet vil styrke innsatsen mot hat og trusler mot politikere, blant annet gjennom å utarbeide veiledningsmateriell om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer og trusler mot lokalpolitikere. Som et ledd i dette vil departementet innhente mer kunnskap om hvilke konsekvenser hatefulle ytringer og trusler har for rekruttering til politikken, motivasjon og om det fører til at politikere trekker seg fra sine verv eller sier nei til nominasjon.

Valglovutvalget legger fram sin utredning 27. mai 2020. Utredningen vil legge et sentralt grunnlag for Kommunal- og moderniseringsdepartementets videre arbeid med å styrke valgordningen og lokaldemokratiet.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 9 av deltakelsen ved lokalvalget i 2019, representasjon i folkevalgte organer, lokaldemokrati i nye kommuner, og en undersøkelse om tillit til lokaldemokratiet.

Del I

Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2020 og 2021

2 Kommuneøkonomien i 2020 og 2021

Ved inngangen til 2020 hadde kommunesektoren et godt økonomisk fundament. Gjennom god inntektsvekst og gode driftsresultater de senere årene har kommunene og fylkeskommunene bygd opp solide disposisjonsfond. Antall kommuner i ROBEK har blitt kraftig redusert, fra 49 kommuner i 2015 til 10 kommuner ved inngangen til mai 2020. God kommuneøkonomi har bidratt til høy aktivitetsvekst. Det har vært vekst i kommunal sysselsetting og investeringer. Kommuner og fylkeskommuner bygger ut tjenestetilbudet og investerer i den kommunale infrastrukturen. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og utviklingen i tjenestetilbudet til og med 2019 er nærmere omtalt i kapittel 11 og 12.

Som følge av virusbruddet og de omfattende samfunnsmessige tiltakene som ble iverksatt i mars 2020, har forutsetningene for kommuneøkonomien endret seg mye på kort tid. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 2.1.

2.1 Kommuneøkonomien i 2020

2.1.1 Vedtatte bevilgninger og tiltak i forbindelse med virusutbruddet

Kommuner og fylkeskommuner har stått overfor store praktiske utfordringer med å ivareta samfunnskritiske funksjoner under virusutbruddet. De økonomiske konsekvensene for kommunesektoren er omfattende. Det er fortsatt stor usikkerhet om hvor store de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet vil bli.

Som følge av redusert aktivitet i økonomien vil kommuner og fylkeskommuner få betydelig lavere skatteinntekter enn lagt til grunn i statsbudsjettet for 2020. På flere sektorer har brukerinntektene blitt kraftig redusert. Dette gjelder bl.a. barnehager, skolefritidsordningen, kollektivtrafikken, kultur og idrett. Kommuner og fylkeskommuner har fulgt regjeringens oppfordring om ikke å permittere ansatte, så utgiftene er ikke redusert i takt med inntektsbortfallet. Kollektivtrafikken har hatt en betydelig reduksjon i passasjergrunnlaget, men må opprettholdes blant annet for at samfunnskritisk personell skal komme seg til og fra jobb.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten har måttet øke kapasiteten som følge av virusutbruddet, og flere kommuner har merutgifter særlig til smittevernutstyr og til helsepersonell.

Regjeringen og Stortinget har reagert raskt på krisesituasjonen, og det er allerede bevilget nærmere 6,5 mrd. kroner til kommunesektoren som konsekvens av virusutbruddet.

Kommunene har fått følgende tilleggsbevilgninger:

- 3,75 mrd. kroner i økt innbyggertilskudd fordelt etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet
- 1 mrd. kroner som kompensasjon for bortfall av foreldrebetaling i barnehager og SFO
- 400 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler

Fylkeskommunene har fått følgende tilleggsbevilgninger:

- 1 mrd. kroner som kompensasjon for tapte billettinntekter i kollektivtrafikken
- 300 mill. kroner til bedriftsintern opplæring, mulighet til å øke kapasiteten innen videregående opplæring og fagskoler for permitterte, samt styrking av de regionale karriereveiledningssentrene

Etter forslag i Prop. 67 S (2019–2020) har Stortinget vedtatt en økning av egenkapitalen i Kommunalbanken med 750 mill. kroner. Etter virusutbruddet var det stor uro i kapitalmarkedet. Mange kommuner finansierer sine investeringer i dette markedet, men erfarte problemer med å refinansiere lån som forfaller fram mot sommeren. Kapitaløkningen legger til rette for at Kommunalbanken kan refinansiere en stor del av denne gjelden.

Ved behandlingen av Prop. 52 S (2019–2020) vedtok Stortinget følgende anmodning:

«Stortinget ber regjeringen om å kompensere kommunene og fylkeskommunene for urimelege virkninger av skattesvikt, inntektsbortfall og merutgifter i forbindelse med håndteringen av smittesituasjonen og endret økonomisk utvikling siden vedtatt statsbudsjett.»

I Prop. 67 S (2019–2020) varslet regjeringen at den ville komme tilbake med en samlet vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet, og fremme forslag til ytterligere tiltak for kommunene. Denne vurderingen er gitt i Revidert nasjonalbudsjett 2020 som regjeringen har lagt fram samtidig med kommuneproposisjonen. Det vises til nærmere omtale i pkt. 2.1.2.

2.1.2 Samlet vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet

De økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet er omfattende, men det er fortsatt svært usikkert hvor store de vil bli. Regjeringen har stor forståelse for at kommunene og fylkeskommunene kjenner på en betydelig usikkerhet om de økonomiske rammebetingelsene i dagens situasjon.

Regjeringen er opptatt av at kommunene skal ha en god og forutsigbar kommuneøkonomi. Det er avgjørende for et godt tjenestetilbud til innbyggerne, både under dagens unntakssituasjon og når situasjonen etter hvert normaliseres.

Samtidig med kommuneproposisjonen har regjeringen lagt fram Meld. St. 2 (2019–2020) *Revidert nasjonalbudsjett 2020* og Prop. 117 S (2019–2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020*. I disse dokumentene redegjøres det for de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet, og forslag til ytterligere bevilgninger til kommunesektoren.

En rekke ulike forhold knyttet til virussituasjonen påvirker kommunesektorens inntekter og utgifter i 2020:

- Kommunesektorens skatteinntekter anslås å falle med om lag 5,3 mrd. kroner i 2020 sammenliknet med saldert budsjett. Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på skattesvikten, på samme måte som for flere av de andre anslagene.
- Kommuner og fylkeskommuner vil også få reduserte inntekter fra gebyrer og andre inntekter. Dette gjelder særlig bortfall av foreldrebetaling i barnehage og SFO i perioden disse var stengt pga. virusutbruddet. Videre er billettinntektene fra kollektivtrafikk vesentlig redusert. Samlet anslås det at kommunesektorens gebyrinntekter reduseres med 5,5 mrd. kroner.
- Det anslås at kommunesektoren har hatt merutgifter på om lag 3,6 mrd. kroner knyttet til virusutbruddet. Dette omfatter i hovedsak

kostnader til økt kapasitet og smittevernutstyr i helse- og omsorgstjenesten, akutt tannhelsetilbud og midlertidige endringer i sosialtjenesteloven.

- Det anslås nå en vesentlig lavere lønns- og prisvekst enn tidligere, noe som trekker ned kommunesektorens utgifter. Den kommunale kostnadsdeflatoren er nedjustert til 1,4 prosent, fra 3,1 prosent i saldert budsjett 2020. Reduksjonen i deflatoren vil isolert sett bedre kommunesektorens kjøpekraft med om lag 9,1 mrd. kroner.

Samlet indikerer disse anslagene at virkningene av virusutbruddet medfører et inndekningsbehov for kommunesektoren på 5,1 mrd. kroner. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget.

Kommunesektoren har gjennom allerede vedtatte tiltak mottatt kompensasjon på om lag 6,5 mrd. kroner, jf. pkt. 2.1.1.

I revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslås det følgende:

- Reduksjon av arbeidsgiveravgiften i to måneder i tråd med Stortingets anmodning til regjeringen. For kommunesektoren innebærer det reduserte utgifter anslått til om lag 2,2 mrd. kroner i 2020. Arbeidsgivere i tiltakssonen og på Svalbard hvor det er nullsats får et tilskudd på i alt 167 mill. kroner. Kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere vil også nyte godt av dette.
- Økte bevilgninger til kommunesektoren på om lag 2,1 mrd. kroner. Dette inkluderer 1,5 mrd. kroner i kompensasjon til fylkeskommunene for bortfall av inntekter knyttet til kollektivtrafikk, 350 mill. kroner som en del av tiltaksplanen for sårbare barn og unge, 140 mill. kroner til digitalisering i skolen, 80 mill. kroner til praksiskompensasjon for fastleger og 50 mill. kroner til smitteverns- og oppfølgingsarbeid for særlig utsatte grupper.

Regjeringens foreløpige vurdering av de økonomiske konsekvensene er at allerede vedtatte bevilgninger og forslagene til nye bevilgninger er sentrale tiltak for å redusere den økonomiske usikkerheten for kommunesektoren.

Den samlede kompensasjonen til kommunesektoren bidrar til at kommunene kan kompensere private og ideelle aktører for ekstrakostnader de har grunnet virusutbruddet, herunder smittevernutstyr, ekstra renholdskostnader og økt bruk av vikarer mv. Det vil være opp til den enkelte kommune å fastsette størrelsen på kompensasjonen, men det forutsettes at kommunene ikke skal

Tabell 2.1 Kommunesektorens frie inntekter i 2019¹ og 2020². Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren		
	2019	2020	Endr. i prosent	2019	2020	Endr. i prosent	2019	2020	Endr. i prosent
Skatteinntekter	184 869	183 100	-1,0	35 142	34 100	-3,0	220 011	217 200	-1,3
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>170 122</i>	<i>168 300</i>	<i>-1,1</i>	<i>35 142</i>	<i>34 100</i>	<i>-3,0</i>	<i>205 264</i>	<i>202 400</i>	<i>-1,4</i>
Rammetilskudd	138 682	148 134	6,8	37 111	40 990	10,5	175 793	189 125	7,6
Frie inntekter	323 551	331 234	2,4	72 253	75 090	3,9	395 804	406 325	2,7

¹ Inntektene i 2019 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2020 er anslått til 1,4 prosent.

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

drive urimelig forskjellsbehandling mellom virksomheter med kommunal drift og virksomheter som private driver på vegne av kommunen.

Regjeringen vil følge nøye med på utviklingen i kommunesektoren, og vil komme tilbake til Stortinget med nye tiltak hvis det er behov for det. For å få et enda bedre vurderingsgrunnlag, har regjeringen tatt initiativet til å nedsette en arbeidsgruppe med representanter fra staten og kommunesektoren for å kartlegge de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet for sektoren.

Arbeidsgruppen skal systematisk gå gjennom hvilke typer utgifter eller inntekter som blir påvirket av virusutbruddet både direkte og indirekte. Ut fra dette skal arbeidsgruppen gi et anslag på hvor mye de ulike typene utgifter og inntekter utgjør.

Arbeidsgruppen skal avgi en endelig rapport innen 1. april 2021. Det vurderes underveis i arbeidet om gruppen også skal avgi en eller flere delrapporter.

2.1.3 Oppdatert anslag på inntektsvekst for kommunesektoren i 2020

I nasjonalbudsjettet 2020 ble det lagt opp til en vekst i kommunesektorens samlede og frie inntekter på hhv. 3,2 mrd. kroner og 1,3 mrd. kroner. Veksten var da målt i forhold til anslått inntektsnivå for 2019 i revidert nasjonalbudsjett 2019. Sammenliknet med oppdatert anslag på regnskap for 2019 ble veksten anslått til hhv. -1,9 mrd. kroner og -3,8 mrd. kroner. Da var det tatt hensyn til oppjustering av skatteanslaget for 2019 med 4,9 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet for 2020. Saldert budsjett 2020 innebar ingen endringer i anslagene.

Anslagene for inntektsvekst i kommunesektoren i 2020 er oppdatert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2020. I de oppdaterte anslagene er det tatt hensyn til økte overføringer og reduserte skatteinntekter og gebyrinntekter som følge av virusutbruddet. Det er også tatt hensyn til betydelig reduksjon i anslått lønns- og prisvekst. Den kommunale deflatoren for 2020 er satt ned fra 3,1 til 1,4 prosent.

På denne bakgrunn anslås kommunesektorens samlede og frie inntekter i 2020 å øke med hhv. om lag 4,8 og 5,0 mrd. kroner. Anslagene inkluderer økte bevilgninger som er foreslått i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Dette tilsvarer en oppjustering sammenliknet med anslagene for samlede og frie inntekter i nasjonalbudsjettet for 2020 på henholdsvis 6,6 mrd. kroner og 8,7 mrd. kroner.

Tabell 2.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2019 og oppdatert anslag for 2020 i nominelle priser. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Inntektene i 2019 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv., slik at inntektsnivået i 2019 og 2020 er sammenliknbart.

2.1.4 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020 – forslag til endringer i rammetilskuddet

Nedenfor er forslag til endringer i rammetilskuddet i statsbudsjettet for 2020 omtalt. For andre forslag som berører kommunesektoren vises det til Prop. 117 S (2019–2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020*.

Kap. 571 Rammetilskudd til kommuner*Post 60 Innbyggertilskudd**Tiltak rettet mot sårbare barn og unge*

Det foreslås å øke kommunenes rammetilskudd med totalt 150 mill. kroner til tiltak rettet mot sårbare barn og unge. 75 mill. kroner begrunnes med økt tilgjengelighet i helsestasjons- og skolehelse-tjenesten, inkludert helsestasjon for ungdom (HFU), blant annet under skolens sommerferie. 75 mill. kroner begrunnes med avlastningstiltak og aktivitetstiltak for barn og unge med store behov. Det foreslås at midlene tildeles kommunene med en særskilt fordeling. Forslaget inngår i regjeringens tiltakspakke for sårbare barn og unge.

Tilskudd til fastleger

For å sørge for rekruttering til og stabilitet i fastlegeordningen vil regjeringen endre innretningen på basistilskuddet. Det innføres et knekkpunkt i basistilskuddet svarende til 1 000 listeinnbyggere fra 1. mai 2020. Satsen under knekkpunktet vil være høyere enn satsen over knekkpunktet. Det foreslås at kommunene kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet på 233,3 mill. kroner i 2020.

I tillegg til styrket basistilskudd foreslås det å etablere et grunntilskudd fra 1. mai 2020. Grunntilskudd er tilskudd for to år til fastleger med færre enn 500 listeinnbyggere på sin liste dersom de har et listetak over 500. Utgiftene anslås til 50 mill. kroner på årsbasis. Som kompensasjon til kommunene foreslås det at rammetilskuddet økes med 33,3 mill. kroner i 2020.

Regulering av barnehagemiljø m.m.

I Prop. 96 L (2019–2020), som ble lagt frem av Kunnskapsdepartementet 29. april 2020, behandles forslag om innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll i barnehagene. Innføringen av ytterligere krav og plikter til barnehagen vil medføre økte krav til kommunen som barnehagemyndighet. Det foreslås derfor å bevilge 5 mill. kroner til kommunene i 2020, tilsvarende i gjennomsnitt om lag 1 ukesverk per kommune. Helårseffekten er 10 mill. kroner.

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Forsøk med statlig finansiering av kommunale omsorgstjenester startet opp 1. mai 2016. Forsøket er finansiert ved at deltakerkommunene har fått et trekk i rammetilskuddet på til sammen 1 078,6 mill. kroner i 2020, som er overført til

kap. 761, post 65 under Helse- og omsorgsdepartementet.

Fra 1. januar 2020 er tilskudd til dagaktivitetstilbud til hjemmeboende med demens innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Det innebærer at kommunene skal finansiere disse tjenestene gjennom de frie inntektene. Samtidig er dette tjenester som finansieres gjennom forsøket. Det foreslås derfor at uttrekket fra kommunerammen for deltakende kommuner justeres for denne innlemmingen. For de deltakende kommunene Selbu, Stjørdal, Bjørnafjorden og Lillesand er det beregnet at deres utgifter til dagaktivitetstilbud for personer med demens utgjør 4,3 mill. kroner.

På denne bakgrunn foreslås det å redusere kap. 571, post 60 med 4,3 mill. kroner, mot tilsvarende økning av kap. 761, post 65 under Helse- og omsorgsdepartementet.

Utsatt overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten

I lys av den pågående situasjonen med omfattende tiltak mot koronaviruset, er det besluttet å utsette overføringen av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten til 1. november 2020. Utsettelsen innebærer at kommunene fortsatt vil ha ansvaret for skatteoppkrevingen frem til 1. november. Bevilgningen på kap. 571, post 60 foreslås derfor økt med 460,3 mill. kroner.

Kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner*Post 60 Innbyggertilskudd**Null- og lavutslippsferjer*

Anskaffelse av batteridrevne ferjer medfører merkostnader for fylkeskommunene sammenliknet med innkjøp av konvensjonelle ferjer. For å legge til rette for at fylkeskommunene kan prioritere miljøvennlige ferjeløsninger uten at det slår ut i økte ferjetakster, foreslås det å øke rammetilskuddet til fylkeskommunene med 150 mill. kroner. Midlene vil bli fordelt særskilt.

*Post 64 Skjønnstilskudd**Kompensasjon for inntektsbortfall i kollektivtransporten*

Ved behandlingen av Prop. 67 S (2019–2020), jf. Innst. 216 S (2019–2020), bevilget Stortinget 1 mrd. kroner i økt rammetilskudd til fylkeskommunene for å kompensere for inntektsbortfall i kollektivtransporten, og dermed legge til rette for grunnleggende tilbud av kollektivreiser under virusutbruddet. Midlene ble bevilget på kap. 572, post 60.

Det foreslås å bevilge ytterligere 1,5 mrd. kroner som skjønnstilskudd til formålet.

2.2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2021

2.2.1 Inntektsrammene for 2021

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 2 og 2,4 mrd. kroner i 2021.

Inntektsveksten for 2021 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2020 i revidert nasjonalbudsjett 2020, korrigert for virkningene av virusutbruddet, jf. punkt 2.1.2. Korrigeringen gjøres ved at veksten i 2021 regnes med utgangspunkt i skattenivået i 2020 slik det ble anslått i saldert budsjett 2020, dvs. anslag fra før virusutbruddet. Ekstraordinære bevilgninger knyttet til virusutbruddet holdes utenom beregningsgrunnlaget når veksten fra 2020 til 2021 skal beregnes.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 1,6 og 2,0 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Regjeringen legger opp til en vekst i fylkeskommunenes frie inntekter på 0,4 mrd. kroner i 2021.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er anslått til mellom 1,4 og 1,9 mrd. kroner.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2021 på om lag 2 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Her-

under er 1,6 mrd. kroner knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene, fordelt på 1,3 mrd. kroner på kommunene og 0,3 mrd. kroner på fylkeskommunene.

2.2.2 Pensjonskostnader

Pensjonskostnadene for 2020 og 2021

I statsbudsjettet for 2020 anslo departementet en nedgang i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 450 mill. kroner utover anslått lønnsvekst. Beregninger basert på nye tall mottatt fra pensjonsleverandørene, viser at nedgangen i pensjonskostnadene i 2020 blir om lag 1,9 mrd. kroner større enn anslaget i statsbudsjettet for 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår en vekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 300 mill. kroner i 2021, utover anslått lønnsvekst. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Samlet sett anslås det dermed at nivået på de samlede pensjonskostnadene i 2021 blir klart lavere enn anslaget for 2020 i statsbudsjettet for 2020.

Departementet har for 2021 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.

Del II
Inntektssystemet for kommuner
og fylkeskommuner

3 Inntektssystemet for kommunene

I dette kapitlet omtales ulike enkeltsaker innenfor kommunenes inntektssystem.

3.1 Anmodningsvedtak nr. 932 om å sette ned et utvalg for å gjennomgå inntektssystemet for kommunene

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 932, 13. juni 2018:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et bredt sammensatt offentlig utvalg for å gjennomgå inntektssystemet for kommunene.»

Kommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester som skole, barnehage, helse og omsorg. Disse tjenestene blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter fra innbyggerne. Inntektssystemet fordeler rammetilskuddet og omfordeler skatteinntekter mellom kommunene. I 2020 utgjør de frie inntektene om lag 330 mrd. kroner.

Inntektssystemet består av flere elementer, blant annet en utgiftsutjevning som skal kompensere kommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet, en utjevning av skatteinntekter, og ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd.

Inntektssystemet for kommunene ble sist endret i 2017. I denne revisjonen ble det innført en ny kostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen, og det ble gjort endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.

Det har vært nedsatt to offentlige utvalg som har vurdert og foreslått endringer i inntektssystemet etter at det ble innført i 1986; Rattsøutvalget i 1996/1997 (NOU 1996: 1 og NOU 1997: 8) og Borgeutvalget i 2005 (NOU 2005: 18).

Regjeringen tar sikte på å oppnevne et offentlig utvalg som skal vurdere og eventuelt foreslå endringer i inntektssystemet for kommunene i løpet av våren 2020. Utvalget vil få et bredt mandat, og vil bli bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. Utvalget skal komme med prinsipielle og faglige vurderinger av fordelingen av inntekter og behovet for utjevning

mellom kommunene. Utvalget skal levere sin utredning i løpet av våren 2022.

3.2 Delkostnadsnøkkelen for grunnskole og norm for lærertetthet

Fra og med høsten 2018 ble det innført en nasjonal norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn, på skolenivå, og setter en minimumsbegrensning på hvor mange lærere den enkelte skole må ha i forhold til antall elever. Innføringen av normen ble finansiert gjennom et øremerket tilskudd på Kunnskapsdepartementets budsjett i 2018 og 2019. I 2020 ble det øremerkede tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og gitt en særskilt fordeling i inntektssystemet. I statsbudsjettet for 2020 ble det varslet at disse midlene skal fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet fra og med 2021. Det er også varslet at det skal gjøres en vurdering av delkostnadsnøkkelen for grunnskole, for å vurdere om det er behov for endringer i denne etter innføringen av normen for lærertetthet.

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole

Grunnskolesektoren omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, og det er en egen delkostnadsnøkkel for grunnskole i inntektssystemet. Delkostnadsnøkkelen består av kriteriene antall barn i aldersgruppen 6–15 år, innvandrere 6–15 år, bosettingskriteriene sone- og nabokriteriet og gradert basiskriterium, jf. tabell 3.1. Det viktigste kriteriet er antall barn i grunnskolealder, som utgjør vel 92 pst. av nøkkelen. Bosettingskriteriene fanger opp at det er dyrere å drive grunnskoler i kommuner med et spredt bosettingsmønster enn i mer sentraliserte kommuner, fordi det kan være behov for å ha mindre skoler og klasser som gjør tilbudet dyrere. Gradert basiskriterium fanger opp at det også er noen smådriftsulempere på kommunenivå innenfor grunnskolesektoren.

Tabell 3.1 Delkostnadsnøkkel grunnskole 2020.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6–15 år	0,9219
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0277
Sonekriteriet	0,0188
Nabokriteriet	0,0188
Gradert basiskriterium	0,0128
Sum	1,0000

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Senter for økonomisk forskning (SØF) gjennomført et forskningsprosjekt for å vurdere hvordan innføringen av en norm for lærertetthet påvirker kommunenes utgifter, og om det bør gjøres endringer i delkostnadsnøkkel for grunnskole på grunn av normen. Med innføringen av lærernormen settes det en minimumsbegrensning på hvor mange lærere den enkelte skole må ha i forhold til antall elever. Det er derfor ikke gitt at man kan legge til grunn at det er like store stordriftsfordeler i grunnskolesektoren med en ressursnorm som det er uten en slik norm.

I rapporten *Delkostnadsnøkkel for grunnskole og norm for lærertetthet (2019)*¹ har SØF estimert hvordan innføringen av normen for lærertetthet påvirker den enkelte kommunes kostnader. Deretter er det utført statistiske analyser av kommunenes utgifter til grunnskole, med og uten en norm for lærertetthet, for å se hvordan innføringen av normen påvirker analysene. Disse analysene viser at bosettingskriteriene og basiskriteriet får noe mindre betydning når man tar hensyn til normen for lærertetthet enn i analysene uten denne normen.

I dagens delkostnadsnøkkel for kommunene er det benyttet et gjennomsnitt av resultatene fra partielle og simultane analyser for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene og basiskriteriet. I de partielle analysene blir den enkelte sektor som inngår i utgiftsutjevningen analysert hver for seg, mens i de simultane analysene analyseres alle sektorene samlet. I en slik simultan modell tas det dermed også hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer. Den simultane modellen som er benyttet i dagens kostnadsnøkkel er en

modell utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB), den såkalte KOMMODE-modellen².

I sine analyser har SØF utviklet en ny, forenklet simultan modell for å analysere effekten av innføringen av en lærernorm. I tillegg er det gjort nye, partielle analyser av kommunenes kostnader til grunnskole, med og uten norm for lærertetthet. Siden det i dette prosjektet er benyttet en annen og forenklet simultan modell enn det som ligger til grunn for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene og basiskriteriet i dagens nøkkel, er derfor ikke resultatene direkte sammenlignbare med dagens kostnadsnøkkel.

Siden det er resultatene fra KOMMODE-modellen som ligger til grunn for vektingen av bosettingskriteriene og basiskriteriet i de øvrige delkostnadsnøkklene for kommunene, har departementet derfor tatt utgangspunkt i dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole, og benyttet den relative endringen fra SØFs analyser med og uten utgiftene til lærernormen inkludert for å gjøre justeringer i grunnskolenøkkel. På denne måten er det fortsatt resultatene fra KOMMODE-modellen som ligger til grunn for vektingen av bosettingskriteriene og basiskriteriet i delkostnadsnøkkel for grunnskole, på samme måte som for de øvrige delkostnadsnøkklene i inntektssystemet. Som i dagens delkostnadsnøkkel er det benyttet et gjennomsnitt mellom resultatene fra de partielle og de simultane analysene. Utvalget som skal vurdere inntektssystemet for kommunene vil bli bedt om å foreta en helhetlig gjennomgang av kostnadsnøkkel, inkludert delkostnadsnøkkel for grunnskole.

Departementet foreslår derfor å justere delkostnadsnøkkel for grunnskole med den relative endringen fra SØFs analyser med og uten

¹ Haraldsvik, Kråkenes og Nyhus (2019): *Delkostnadsnøkkel for grunnskole og norm for lærertetthet*. SØF-rapport nr. 05/19.

² Langørge, A., S. Løkken og R. Aaberge (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011–2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. Notat 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.2 Delkostnadsnøkkelen for grunnskole 2020 og forslag til delkostnadsnøkkel grunnskole fra 2021.

Kriterium	Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole	Forslag til delkostnadsnøkkel for grunnskole fra 2021	Endring fra 2020 til 2021
Innbyggere 6–15 år	0,9219	0,9248	+0,0029
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0277	0,0277	-
Sonekriteriet	0,0188	0,0177	-0,0011
Nabokriteriet	0,0188	0,0177	-0,0011
Gradert basiskriterium	0,0128	0,0122	-0,0006
Sum	1,0000	1,0000	-

utgiftene til lærernorm. Analysene fra prosjektet viser at bosettingskriterienes vektning reduseres med 5,50 pst. i den partielle analysen, og med 6,31 pst. i de simultane analysene. Et gjennomsnitt av dette tilsier en reduksjon i vektningen av bosettingskriteriene på 6,03 pst. For basiskriteriet tilsier analysene i gjennomsnitt at vektningen reduseres med 4,84 pst., 4,95 pst. fra de partielle og 4,78 pst. fra de simultane analysene.

Dette innebærer at bosettingskriteriene (sone og nabo) og gradert basiskriterium vektes noe ned, mens kriteriet innbyggere 6–15 år vektes tilsvarende opp. Tabell 3.2 viser dagens grunnskolenøkkel, forslag til grunnskolenøkkel i 2021 og forskjellen mellom disse. Det foreslås at

den nye delkostnadsnøkkelen for grunnskole innføres fra og med 2021.

Fordelingsvirkninger

Tabell 3.3 viser et anslag på de isolerte fordelingsvirkningene av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole (kol. 3). Tallene er i kroner per innbygger, i gjennomsnitt for kommunegruppen. Tall for enkeltkommuner er vist i vedlegg 7. Fordelingsvirkningene er foreløpige, og den endelige fordelingen i rammetilskuddet for 2021 vil ikke foreligge før i statsbudsjettet for 2021.

Totalt omfordeles vel 74 mrd. kroner etter delkostnadsnøkkelen for grunnskole i 2020. End-

Tabell 3.3 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Kroner per innbygger i kommunegruppen.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Innbyggere i alt per 1.7.19	Isolert fordelingsvirkning endret grunnskolenøkkel 2021 (kr per innbygger)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
0–3 000 innb.	128	224 833	-139
3 000–5 000 innb.	46	180 120	-68
5 000–10 000 innb.	69	476 790	-29
10 000–15 000 innb.	34	416 119	-9
15 000–30 000 innb.	44	960 704	8
30 000–50 000 innb.	16	609 859	13
50 000–100 000 innb.	12	825 092	18
Over 100 000 innb.	7	1 652 218	19
Sum	356	5 345 735	0

ringen i delkostnadsnøkkelen gir isolert sett relativt små fordelingsvirkninger for de fleste kommuner. De minste kommunene, som også har de største avstandene, får en nedgang på grunn av endringen, mens de største kommunene vil tjene noe på endringen. Dette skyldes at kostnadsnøkkelen justeres for å ta hensyn til at normen for lærertetthet legger begrensinger på stordriftsfordelene i grunnskolesektoren, og da vil også smådriftsulempene relativt sett bli mindre.

Endringene omfattes av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet (INGAR), slik at kommuner som får en reduksjon på mer enn 400 kr per innbygger på grunn av disse endringene vil bli kompensert for dette gjennom INGAR.

Midler til økt lærertetthet

Det øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet ble innlemmet i rammetilskuddet fra 2020, og ble gitt en særskilt fordeling³. I 2020 er det 1,3 mrd. kroner som fordeles med særskilt fordeling. I statsbudsjettet for 2020 ble det varslet at disse midlene skal fordeles etter delkostnadsnøkkelen for grunnskole fra og med 2021.

Deler av midlene til økt lærertetthet er i dag fordelt til de kommunene som hadde det største behovet for flere lærere for å oppfylle normen for lærertetthet. Å fordele disse midlene i sin helhet etter ordinære kriterier vil kunne gi relativt store fordelingsvirkninger for enkelte kommuner. For å gi disse kommunene noe mer tid til å tilpasse seg den nye økonomiske rammen, foreslår departementet derfor at det gjøres en gradvis overføring over to år fra særskilt fordeling til fordeling etter kostnadsnøkkel. I 2021 vil halvparten av midlene til økt lærertetthet fordeles etter den reviderte delkostnadsnøkkelen, mens de resterende 50 pst. fortsatt blir gitt en særskilt fordeling. Den særskilte fordelingen i 2021 vil ikke foreligge før i statsbudsjettet for 2021. Fra og med 2022 blir også de resterende midlene fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

3.3 Inntektsutjevningen – håndtering av redusert skattesats

Kommunenes skatteinntekter kommer hovedsakelig fra skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere. Både for inntekts- og formuesskatten

er det fastsatt maksimalsatser som kommunene kan bruke. Kommunene kan velge å sette skattesatsene lavere enn maksimalsatsene. De siste tiårene har imidlertid alle kommuner brukt maksimalsatsene, både for inntekts- og formuesskatten.

Bø kommune i Nordland vedtok i desember 2019 å redusere satsen for den kommunale delen av formuesskatten, fra maksimalsatsen på 0,7 prosent til 0,2 prosent. Dette skal gjelde fra og med skatteåret 2021. En lavere skattesats vil ikke bare kunne få konsekvenser for Bø kommunes skatteinntekter, men også for inntektsutjevningen og omfordelingen av skatteinntekter mellom alle kommuner.

I inntektsutjevningen utjevnes forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere er omfattet av inntektsutjevning, i tillegg til naturressurskatt fra kraftforetak.

Kommuner med skatteinntekter *over* landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger, får et *trekk* i inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter *under* landsgjennomsnittet, målt i kroner per innbygger, får et *tilskudd* gjennom inntektsutjevningen som tilsvarer 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter *under 90 pst.* av landsgjennomsnittet får i tillegg til dette en *tilleggskompensasjon* på 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Samlet trekk fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet tilsvarer samlet tilskudd til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen til kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet finansieres av alle kommuner ved at de trekkes med et likt beløp per innbygger.

Måten inntektsutjevningen beregnes på i dag innebærer at dersom en kommune setter ned skattesatsen, og med det får reduserte skatteinntekter, vil denne kommunen få kompensert store deler av de reduserte skatteinntektene. Kompensasjonen betales av de andre kommunene.

For å unngå dette må det gjøres en korreksjon i beregningen av inntektsutjevningen. Det er ikke rimelig at kommuner med maksimale skattesatser i stor grad kompenserer tapet til kommuner som velger å sette ned skattesatsene. Det foreslås derfor at det legges til grunn et korrigert skattegrunnlag for Bø kommune i inntektsutjevningen fra og med skatteåret 2021. Det korrigerte skattegrunnlaget er et anslag på hva skatteinntektene

³ Saker med særskilt fordeling for kommunene vises i Grønt hefte (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S), tabell C-k.

ville ha vært med maksimal skattesats. Slik korreksjon bør også foretas for eventuelle andre kommuner eller fylkeskommuner som i framtiden velger å benytte seg av lavere skattesatser på inntekt og formue fra personlige skattytere enn maksimalsatsene.

Skatteetaten vil vurdere hvordan det skal beregnes korrigerende skattetal som kan legges til grunn i inntektsutjevningen.

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

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, og toppfinansieringsordningen innebærer at staten dekker utgifter til en tjeneste som er et ordinært kommunalt ansvar. Det er derfor viktig at finansieringsordningene er effektive, gir incentiver til god kostnadskontroll 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 lyste i 2019 ut et prosjekt for å få mer kunnskap om mulige incentivvirkninger av disse to ordningene. I prosjektet skulle 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 skulle også 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. Telemarksforskning ble tildelt prosjektet etter en anbudskonkurranse, og leverte en rapport i februar 2020.

3.4.1 De viktigste funnene i rapporten

For å svare på problemstillingene har Telemarksforskning gjennomført kvalitative og kvantitative analyser. Datagrunnlaget for rapporten er i hovedsak intervjuer med informanter i seks casekommuner. Kvantitative data er brukt for å beskrive ordningene.

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester

Telemarksforskning finner ikke grunnlag for å si at økonomiske incentiver dominerer beslutninger ved tildeling og produksjon av tjenester i kommunene.

Når det gjelder spørsmålet om toppfinansieringsordningen påvirker organiseringen av tjenestetilbudet og hva slags tjenester som gis, viser kommunene i Telemarksforskings utvalg til annet regelverk og andre faktorer som påvirker kommunenes tilbud, og at toppfinansieringsordningen ikke har like stor betydning i denne sammenheng. Telemarksforskning argumenterer med at de ressurskrevende brukernes behov og rettigheter utløser så omfattende tjenester at finansieringsordningen i liten grad gir kommunene ytterligere incentiver til å øke omfanget av tjenester. Det er heller ikke funnet klare tegn til svekkede incentiver for kostnadseffektivitet.

Telemarksforskning finner alt i alt få tegn til at toppfinansieringsordningen påvirker omfang, innretning eller organisering av tjenester i en retning som går på tvers av regelverk, helsefaglige vurderinger eller effektivitet. Telemarksforskning mener at ordningens betydning for ressursfordeling mellom kommuner synes å være viktigere. De mener at toppfinansieringsordningen sikrer at kommuner med mange ressurskrevende brukere også har ressurser til andre brukere og innbyggere.

Rapportering av antall psykisk utviklingshemmede

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. For at en innbygger skal kunne rapporteres inn i denne ordningen, er det krav om at den aktuelle personen, i tillegg til å ha den påkrevde diagnosen, har vedtak om kommunale helse- og omsorgstjenester. Ordningen kan tenkes å gi incentiver til at kommunene yter et minimum av tjenester til personer som har en relevant diagnose, uavhengig av behov for tjenester. Ordningen kan tenkes å gi kommunen økonomiske incentiver til å lete etter personer som kan oppfylle diagnosekravet, og sørge for at disse blir diagnostisert. Telemarksforskning viser i rapporten til at det i deres casekommuner ikke var tegn til at dette skjer i praksis.

Telemarksforskning mener at kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming er lite

treffsikkert når det gjelder å kompensere for forskjeller i utgiftsbehov. Telemarksforsking har i sin rapport synliggjort effekter av å fjerne kriteriet antall personer med psykisk utviklingshemming fra fordelingen av rammetilskuddet.

3.5 Bruk av distriktsindeksen i distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foretatt en revisjon av distriktsindeksen (jf. kapittel 10.7.8). Distriktsindeksen viser graden av distriktsutfordringer i kommunene og benyttes blant annet som grunnlag for bruk av distriktpolitiske virkemidler, herunder for å avgrense virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Den benyttes i dag også ved fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetillegget i distriktstilskudd Nord-Norge i inntektssystemet for kommunene. I Prop. 1 S (2019–2020) ble det varslet at departementet skulle vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene nærmere, med sikte på å komme tilbake til bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskud-

dene i inntektssystemet i kommuneproposisjonen for 2021.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å sette alle kommuner i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, i hovedsak gjennom utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. Det har likevel vært politisk ønskelig å gi noen grupper av kommuner høyere inntekter. Blant annet får kommuner i Nord-Norge, små kommuner og kommuner i Sør-Norge med svak samfunnsmessig utvikling ekstra midler gjennom distriktstilskudd Nord-Norge og distriktstilskudd Sør-Norge.

Departementets vurdering er at det bør foretas en samlet gjennomgang av behovet for regionalpolitiske tilskudd og hvilke kommuner disse tilskuddene skal nå, før en vurderer hvordan den reviderte distriktsindeksen eventuelt skal benyttes. I nytt inntektssystemutvalg, som regjeringen tar sikte på å utnevne våren 2020, skal det foretas en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet (jf. kapittel 3.1). Departementet vil derfor vente med å foreta endringer i distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge til utvalget har kommet med sin utredning.

Den samme distriktsindeksen som brukes i inntektssystemet i 2020, dvs. distriktsindeksen fra 2017, benyttes inntil videre.

4 Inntektssystemet for fylkeskommunene

I dette kapitlet omtales ulike tema innenfor inntektssystemet for fylkeskommunene. Departementet foreslår en endring i beregningen av sektorvektene i kostnadsnøkkelen, for å sikre at nøkkelen fanger opp variasjoner i kostnadsutviklingen på tvers av sektorer raskere enn i dag. Dette innebærer blant annet at den ventede kostnadsveksten innen båt- og ferjesektoren vil fanges opp raskere i kostnadsnøkkelen.

Kapitlet gir videre en omtale av arbeidet med kriteriene for fylkeskommunale båttruter i kostnadsnøkkelen. Møreforsking Molde har på oppdrag fra departementet kommet med forslag til nye kriterier for båter, og forslaget har vært på offentlig høring. Departementet foreslår ingen endringer i båt-kriteriene nå, men vil vurdere om det er mulig å bygge videre på Møreforskings forslag og komme tilbake med saken til Stortinget ved en senere anledning.

Det er stor variasjon i kostnadene ved lav- og nullutslippsløsninger for ulike ferjesamband. For noen samband er lav- og nullutslippsløsninger konkurransedyktige med konvensjonelle diesel-ferjer, selv om erfaringene så langt tyder på at anskaffelse av batteridrevne ferjer alt i alt har gitt merkostnader for fylkeskommunene sammenlignet med innkjøp av konvensjonelle ferjer. Regjeringen vil i henhold til *handlingsplanen for grønn skipsfart* ta hensyn til kostnadsøkninger som følge av at fylkeskommunene har stilt og vil stille krav om lav- og nullutslippsløsninger ved konkurranseutsetting av ferje- og hurtigbåtsamband, der det ligger til rette for dette. I lys av dette foreslås det å øke rammetilskuddet til fylkeskommunene med 150 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett, med særskilt fordeling til ferje- og båt fylkene.

4.1 Handlingsplanen for grønn skipsfart

Regjeringen la i juni 2019 fram en *handlingsplan for grønn skipsfart*, med en ambisjon om å halvere utslippene fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030. Handlingsplanen peker på rutegående passasjerbåter og ferjer som satsingsområder for inn-

føring av null- og lavutslippsløsninger. Det har de siste årene vært en rask innføring av ferjer med elektrisk framdrift. Fra én batteridrevet ferje i 2015 vil det være 26 i 2020, og nærmere 80 i 2022. Kostnadene ved null- og lavutslippsteknologi er på vei nedover.

På sikt forventes det at overgangen til el-ferjer vil gi reduserte kostnader, etter hvert som teknologien modnes og løsningene blir mer standardiserte. Energi- og drivstoffutgiftene forventes også å gå ned. På kort sikt kan imidlertid valg av lav- og nullutslippsløsninger medføre økte kostnader, og flere fylkeskommuner har opplevd kostnadsvekst innen ferjesektoren de siste årene. Det er imidlertid usikkert hvor stor del av kostnadsveksten som skyldes innføring av lav- og nullutslippsløsninger, og hvor mye som skyldes forhold som flåtefornyelse, tilbudsforbedring og underliggende kostnadsutvikling.

I handlingsplanen varslet regjeringen at det vil tas hensyn til kostnadsøkninger som følge av at fylkeskommunene har stilt krav om lav- og nullutslippsløsninger i ferje- og hurtigbåtsamband ved framtidige revisjoner av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene.

4.1.1 Kostnadsnøkkelen for båt og ferje

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i utgiftsbehovet, slik at fylkeskommunene i størst mulig grad skal ha like forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester. Grunnlaget for omfordelingen er kostnadsnøkkelen, som består av delkostnadsnøkler for ulike sektorer.

Kostnadsnøkklene består av et sett av kriterier med vekter, som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en fylkeskommune er å drive. Kriteriene er de faktorer som forklarer forskjeller i kostnader mellom fylkeskommunene, mens vektene sier hvor mye hver enkelt faktor betyr for forskjellene. Kostnadsnøkklene brukes til å omfordele en gitt ramme, slik at eventuelle endringer i krite-

riene ikke vil påvirke det samlede beløpet som omfordeles etter nøkkelen. Kostnadsnøkklene er i hovedsak beregnet ut fra variasjoner i driftsutgiftene, og det antas at investeringsutgiftene for de fleste tjenester over tid er noenlunde proporsjonale med driftsutgiftene.

Fylkeskommunene skal bare kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller, og det stilles derfor strenge krav til kriteriene i kostnadsnøkkelen. Kriteriene skal i størst mulig grad være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig. Kriteriene skal ikke ha insentiveffekter, og fylkeskommunene bør ikke kunne påvirke kriterieverdiene gjennom egne disponeringer.

Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje ble innført i 2018, og ble med noen justeringer videreført i det nye inntektssystemet som trådte i kraft fra 2020. I delkostnadsnøkkelen skilles det mellom bilferjer og passasjerbåter, der ferjekriteriene omfatter samband med en biltrafikk på minst ti personbilenheter per dag i gjennomsnitt i løpet av året. Kriteriene for ferjer er *normerte ferjekostnader* og *antall skolereiser med ferje*, mens kriteriene for båter er *lengden kystlinje*, *antall skolereiser med båt* og *antall båtreiser i alt*. Kriteriene *normerte ferjekostnader* og *kystlinje* har klart størst betydning i nøkkelen, mens reisekriteriene har lav vekt.

De normerte ferjekostnadene beregnes ut fra en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde, og er et anslag på hva det koster å drifte hvert enkelt ferjesamband hvis det legges en felles standard til grunn for rutetilbudet. Kostnadsmodellen beregner både drifts- og kapitalkostnader. Bruttokostnadene beregnes ut fra faktiske trafikk tall, sambandslengde og farvannstypen for hvert enkelt ferjesamband, og et anslag på billettinntektene trekkes fra for å komme fram til normerte nettokostnader.

4.1.2 Oppdatering av sektorvektene i kostnadsnøkkelen

Hvor stor vekt den enkelte sektor har i den samlede kostnadsnøkkelen, sektorvektene, blir oppdatert årlig på bakgrunn av regnskapstall for fylkeskommunenes faktiske utgifter på de ulike områdene. Det innebærer at hvis det er særlig høy utgiftsvekst innen én bestemt sektor, vil også kriteriene knyttet til denne sektoren på sikt få en høyere vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Systemet er dermed allerede innrettet slik at kriterievektene vil fange opp en eventuell sterkere økning i utgiftene til båt og ferje enn til andre sektorer.

Sektorvektene beregnes i dag ut fra utgiftstallene for siste tilgjengelige treårsperiode, for å

hindre for store svingninger fra år til år. Dette innebærer at det vil ta noe tid før den ventede kostnadsveksten innen båt- og ferjesektoren, inkludert økte kostnader som følge av null- og lavutslippsteknologi, fanges opp i kostnadsnøkkelen. Departementet foreslår derfor at sektorvektene fra og med 2021 skal baseres på netto driftsutgifter for det siste tilgjengelige regnskapsåret, slik at kostnadsnøkkelen vil fange opp endringer i utgiftene raskere enn i dag.

Departementet foreslår videre at den delen av fylkesveinøkkelen som kan knyttes til investeringer, fortsatt skal baseres på et gjennomsnitt av utgiftstallene for de siste tre årene, siden det kan være relativt store endringer i investeringsnivået fra år til år.¹

De foreløpige regnskapstallene for 2019 tyder på at utgiftsveksten er høyere innen båt- og ferjesektoren og fylkesvei enn i de øvrige sektorene. Det vil i så fall innebære at båt- og ferjekriteriene og kriteriene for fylkesvei kan få høyere vekt i kostnadsnøkkelen for 2021.

4.1.3 Beregning av kriteriedata

Kostnadsmodellen som brukes til å beregne kriteriet *normerte ferjekostnader* tar utgangspunkt i teknologien som var i bruk da modellen ble utviklet i 2016. På lengre sikt vil kostnadsmodellen bli oppdatert, slik at den tar utgangspunkt i kostnadene ved å drifte null- og lavutslippsfartøy i stedet for konvensjonelle ferjer. Dette vil kunne føre til fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, siden overgangen til el-ferjer kan påvirke kostnadene i varierende grad i ulike typer samband.

Departementet tar sikte på å oppdatere kostnadsmodellen i forbindelse med neste helhetlige gjennomgang av inntektssystemet for fylkeskommunene, slik at ulike endringer kan ses i sammenheng. Departementet mener det bør legges vekt på forutsigbarhet for fylkeskommunene. Ferjekriteriene har de siste årene blitt endret flere ganger, og departementet mener det vil være uheldig med ytterligere endringer nå.

Departementet har et mål om å revidere inntektssystemet om lag hvert fjerde eller femte år, og det vil derfor være på tide med en revisjon i 2024 eller 2025. Fylkeskommunene vil da ha fått tid til å tilpasse seg den nye fylkesinndelingen, og det vil også foreligge mer helhetlig informasjon om hvor-

¹ Fylkesveinøkkelen omfatter både drifts- og investeringsutgifter, og fra og med inntektssystemet for 2020 er nivået på investeringer i nøkkelen basert på investeringsutgiftene de siste tre årene (jf. Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*).

dan omlegging til lav- og nullutslippsferjer påvirker kostnadene.

Departementet legger til grunn at prinsippene for kriterier i kostnadsnøkkelen vil ligge fast også ved neste revisjon av inntektssystemet. Det betyr at kriteriene i kostnadsnøkkelen fortsatt i størst mulig grad bør være objektive, de bør baseres på offisiell statistikk og være mulige å oppdatere jevnlig. Kriteriene skal ikke ha insentiveffekter. Dette er prinsipper som har hatt bred politisk tilslutning helt siden inntektssystemet ble innført i 1986, og som departementet legger opp til å videreføre ved framtidige revisjoner.

4.2 Vurdering av båtkriteriene i kostnadsnøkkelen

Departementet varslet i Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020* at det skulle settes ut et eksternt prosjekt for å finne mer treffsikre kriterier for båtsektoren i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. Departementet varslet også at båtkriteriene ville bli vurdert på nytt når resultatene fra prosjektet forelå. Bakgrunnen for prosjektet var en oppfatning hos noen fylkeskommuner om at kriteriene ikke var godt nok egnet til å fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til båter, noe også Stortinget har pekt på (jf. Innst. 249 S (2018–2019)).

Prosjektet ble tildelt Møreforsking Molde i samarbeid med Transportøkonomisk institutt. Representanter fra de største båtfylkene har fulgt prosjektet underveis og bidratt med innspill og tilbakemeldinger. Sluttrapporten fra Møreforsking har vært ute på offentlig høring.

4.2.1 Møreforskings forslag til nye kriterier

Møreforskings forslag til nytt kriterium for båter er basert på en normativ og sambandsbasert tilnærming. Møreforsking tar utgangspunkt i de fylkeskommunale båtutene som er i drift i dag, og beregner et anslag på nettokostnadene ved å drifte båtutene hvis det legges en felles norm eller standard til grunn for rutetilbudet. Forslaget følger dermed i stor grad den samme metodikken som er brukt i beregningen av kriteriet *normerte ferjekostnader*, der det beregnes et anslag på hva det bør koste å drifte hvert enkelt ferjesamband. Ferjekriteriet er også utviklet av Møreforsking Molde.

Beregningen av de anslåtte båt-kostnadene gjøres i flere steg. I det første steget gjøres en *behovsvurdering* av hver enkelt båt-rute. Hensikten med behovsvurderingen er å gjøre kriteriet mer objek-

tivt: båt-ruter som i liten grad bidrar til et bedre transporttilbud, bør ifølge Møreforsking ikke utløse ekstra tilskudd gjennom kostnadsnøkkelen. I vurderingen skilles det mellom ulike typer båt-ruter etter hvilken funksjon de har og i hvor stor grad båt-rutene gir redusert reisetid sammenliknet med andre transportformer. Møreforsking foreslår blant annet at rene turistruter, og båt-ruter som i liten grad gir en innsparing i reisetid, bør holdes utenom når kriteriet skal beregnes.

I det neste steget utarbeides det en *standard for rutetilbudet* for ulike standardklasser av båt-ruter. Klassene er inndelt etter sambandslengde, antall passasjerer i snitt per dag og fartsområde (dvs. type farvann). For hver standardklasse har Møreforsking foreslått en norm for rutetilbudet når det gjelder åpningstid, antall daglige avganger og andre forhold. Hensikten med standarden er å måle alle båt-ruter ut fra et felles referansegrunnlag, og standarden er ikke en anbefaling om hvordan båt-rutene faktisk skal organiseres lokalt.

I det tredje steget beregnes *kostnadene* ved å drifte et typisk gjennomsnittssamband i hver standardklasse og et anslag på *billettinntektene*. Kostnadene beregnes som et anslag på hva det som et minimum bør koste å tilby normen for rutetilbudet for de ulike standardklassene. I anslaget på billettinntekter tas det hensyn til både passasjertall og sambandslengde, siden flere passasjerer gir høyere inntekter, og siden billettprisen øker med sambandslengden.

I det fjerde steget plasseres alle båt-ruter som oppfyller vilkårene i behovsvurderingen i sine respektive standardklasser. Båt-rutene får dermed tilordnet en normert kostnad og inntekt etter hvilken standardklasse de tilhører. Til slutt summeres kostnader og inntekter for hver båt-rute til fylkesnivå, og hver fylkeskommunes andel av de samlede anslåtte nettokostnadene utgjør grunnlaget for fordeling av midlene gjennom kostnadsnøkkelen.

Møreforsking påpeker at vurderingen av forslaget til nye kriterier innebærer en avveining mellom ulike forhold. Møreforsking mener at deres sambandsbaserte modell vil gi et bedre samsvar med utgiftsbehovet til båter, siden den er basert på faktiske båt-ruter. Samtidig vil en sambandsbasert modell være mindre objektiv enn dagens kriterier, siden kriteriet kystlinje åpenbart ligger fast og ikke kan påvirkes.

4.2.2 Høringen

Møreforskings rapport ble lagt ut på offentlig høring 11. februar, med høringsfrist 24. mars. Det

kom inn høringssvar fra sju fylkeskommuner samt KS. Det er stor spredning i svarene.

Sambandsbasert tilnærming

Fem høringsinstanser (Vestfold og Telemark, Rogaland, Vestland, Troms og Finnmark og KS) støtter Møreforskings forslag om en sambandsbasert tilnærming. I høringssvarene vises det til at en sambandsbasert modell er mer treffsikker enn dagens kriterier, og at en sambandsbasert modell for båt vil ha bedre samsvar med dagens modell for ferjer. KS støtter prinsippet om at kostnadsmodellen bygger på en gruppering av båttrutene i standardklasser, og at kostnadene beregnes ut fra en kostnadsminimeringsmodell som foreslått i rapporten. Rogaland mener at det må aksepteres at fylkeskommunen kan påvirke egne inntekter ved å tilby et samband det er dokumentert behov for.

Tre høringsinstanser (Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland) er kritiske, eller svært kritiske, til innføring av en sambandsbasert modell. Disse fylkeskommunene mener at objektivitet bør veie tungt i vurderingen, og at en sambandsbasert modell ikke er objektiv. Nordland påpeker at manglende objektivitet i kriteriene reduserer muligheten for lokale tilpasninger. Møre og Romsdal skriver at Møreforskings modell er svært detaljert, samtidig som det er basert på uklare forutsetninger og stor usikkerhet.

Både KS og Trøndelag mener at departementet bør vurdere å inkludere kystlinje i nøkkelen dersom den sambandsbaserte modellen innføres, for å øke objektiviteten.

Flere fylkeskommuner, inkludert noen som støtter prinsippet om en sambandsbasert tilnærming, peker på usikkerhet i kostnadsmodellen og urimelige utslag for enkelte samband.

Behovsvurdering

Tre fylkeskommuner (Vestfold og Telemark, Rogaland og Troms og Finnmark) støtter Møreforskings forslag om behovsvurdering av samband. Rogaland skriver for eksempel at det er riktig å ekskludere et antall samband som ikke innfrir kriteriene i behovsanalysen.

Vestland, Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland er kritiske til behovsvurderingen. Både Vestland og Trøndelag mener at behovsvurderingen ikke tar hensyn til andre viktige faktorer ut over innspart reisetid, for eksempel avlastning av veinettet, infrastrukturkapasitet og helhets-

tenking i fylkeskommunens kollektivtilbud. Møre og Romsdal mener at det vil bli vanskeligere for fylkeskommunene å prioritere egne midler og dimensjonere egne tilbud, dersom det lokale kollektivtilbudet skal behøvsprøves av staten. KS mener at en eventuell bruk av behovsvurderingen for å ekskludere enkelte samband må være godt begrunnet med tydelige forutsetninger.

4.2.3 Departementets vurderinger

Departementet mener at Møreforskning og Transportøkonomisk institutt har gjort et grundig arbeid som gir et mulig utgangspunkt for nye båt-kriterier i kostnadsnøkkelen. Den foreslåtte metoden tar utgangspunkt i sentrale forhold som påvirker utgiftene til båttruter, som passasjertall, strekningslengde og fartsområde. Siden kostnadene er beregnet ut fra en felles standard for rutetilbudet for hele landet, blir alle båttruter vurdert ut fra samme norm. Dette kan bidra til å gjøre kriteriet mer objektivt.

Departementet mener imidlertid at det er flere uheldige sider ved å erstatte dagens objektive båt-kriterium med et kriterium som er direkte knyttet til de faktiske båttrutene. Som flere høringsinstanser har pekt på, vil et slikt kriterium gi fylkeskommunene mindre fleksibilitet, siden eventuelle endringer i rutestrukturen kan påvirke størrelsen på rammetilskuddet. Departementet mener videre at Møreforskings forslag til behovsvurdering griper for langt inn i vurderinger som fylkeskommunene selv er best egnet til å gjøre.

Et sambandsbasert båt-kriterium vil også kunne virke kostnadsdrivende, ettersom en fylkeskommune som velger å opprette en ny båt-rute vil få økt rammetilskudd, mens alle andre fylker vil være med på å finansiere den nye ruten. Så lenge kriteriet utelukkende er knyttet til sambandsstrukturen er det vanskelig å unngå slike effekter, uansett hvor god kostnadsmodellen er. Dette gjelder også for ferjekriteriet i dagens nøkkel, men siden ferjene inngår som en del av veinettet, ligger de i større grad fast enn det båt-rutene gjør. Det vil trolig være enklere å opprette nye båttruter enn ferjer.

Departementet mener derfor at det er tungtveiende argumenter for å ikke innføre Møreforskings forslag til nytt båt-kriterium nå, og foreslår at dagens kriterier videreføres i inntekts-systemet for 2021. Departementet vil imidlertid vurdere mulighetene for å bygge videre på deler av Møreforskings forslag, og vil i så fall komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2022. Fylkeskommunene vil få anledning til å uttale seg

om et eventuelt justert forslag før saken legges fram for Stortinget på nytt.

4.3 Endringer i retningslinjene for ferjeavløsningsordningen

Retningslinjene for ferjeavløsningsordningen er nå revidert i samsvar med utvidelsen av ferjeavløsningsordningen i Prop. 1 S (2019–2020). Som svar på anmodningsvedtak nr. 88, 3. desember 2018 fra Stortinget ble ordningen utvidet fra kun å dekke

nominelle byggekostnader, fratrasket moms-kompensasjon og eventuelle bompenginntekter, til også å dekke inntil 50 prosent av beregnede rentekostnader. I tillegg ble maksimal utbetalings-tid økt fra 40 til 45 år.

Det er videre foretatt noen presiseringer som er i overensstemmelse med hvordan ferjeavløsningsordningen har blitt praktisert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet etter at ordningen ble innført.

Reviderte retningslinjer for ferjeavløsningsordningen er vist i vedlegg 6.

5 Skjønnstilskuddet

5.1 Skjønnstilskuddet i 2021

Kommunal- og moderniseringsdepartementet for-
deler årlig en del av rammetilskuddet til kommu-
ner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet
med skjønnstilskuddet er å kompensere kommu-
ner og fylkeskommuner for lokale forhold som
ikke fanges opp i den faste delen av inntekts-
systemet, og å bidra til fornying og utvikling.
Departementet fastsetter fylkesrammer for
skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen
fordeler fylkesrammen til kommunene etter ret-
ningslinjer gitt av departementet i forbindelse
med utarbeidelsen av statsbudsjettet. Fylkes-
kommunene får skjønnsmidlene tildelt direkte fra
departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2021
blir satt til 1 377 mill. kroner, jf. forslag til vedtak.
Av denne rammen fordeles 995 mill. kroner til
kommunene og 382 mill. kroner til fylkeskom-
munene. Ved sammenlikning av rammene for
2020 og 2021 i dette kapitlet er det ikke tatt hen-
syn til ekstra bevilgninger i forbindelse med
covid-19.

Fylkesmannens skjønnstilskudd

Basisrammen til kommunene og fylkeskommu-
nene utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet.
Basisrammen til kommunene fordeles av fylkes-
mennene etter retningslinjer for skjønnstilskud-
det gitt av departementet. Retningslinjene publis-
res årlig på departementets hjemmeside ved frem-
leggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene i 2021 settes til
850 mill. kroner. Dette er en reduksjon på 100 mill.
kroner sammenliknet med 2020.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst
mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke
etter skønnsmessige vurderinger. Av reduk-
sjonen i basisrammen til kommunene overføres
89 mill. kroner til innbyggertilskuddet, som der-
med sikrer en fordeling etter faste kriterier og gir
større forutsigbarhet for kommunene. 11 mill.
kroner brukes for å styrke prosjektskjønns-
potten.

Basisrammen til kommunene er til og med 2020
redusert med totalt 241 mill. kroner siden 2017,
og reduksjonen er foretatt i fylkene med de høy-
este basisrammene målt i kroner per innbygger.
Det er fortsatt store forskjeller i størrelsen på
skjønnsrammen mellom de ulike fylkesmanns-
embetene, og det tas sikte på en ytterligere utjev-
ning i 2021.

Basisrammen til fylkeskommunene

Basisrammen til fylkeskommunene settes til
332 mill. kroner i 2021. Dette er en videreføring av
rammen for 2020.

Fordelingen av basisrammen til den enkelte
fylkeskommune legges fram i statsbudsjettet.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Hvert år holder departementet tilbake deler av
skjønnstilskuddet til kommuner og fylkeskommu-
ner, for å kunne kompensere kommunesektoren
for kostnader ved uforutsette hendelser.

De tilbakeholdte skjønnsmidlene går hoved-
sakelig til kompensasjon for skader på kommunal
og fylkeskommunal infrastruktur etter natur-
skader, men midlene kan også kompensere for
utgifter grunnet andre forhold. Kommunene og
fylkeskommunene har selv et ansvar for å hånd-
tere uforutsette utgifter og å jobbe med fore-
byggende tiltak. Samtidig skal storsamfunnet
stille opp når lokalsamfunn rammes av store
naturskader eller andre ekstraordinære hendel-
ser.

Skjønnstilskudd kan tildeles kommuner og
fylkeskommuner som har hatt utgifter til natur-
skade eller andre ekstraordinære hendelser som
gjelder håndtering av den akutte kritesituasjonen,
og/eller reparasjoner av kommunal/fylkeskom-
munal infrastruktur til opprinnelig standard. I til-
feller hvor det gis kompensasjon for reparasjoner,
skal dette i hovedsak dekke skader på infrastruk-
tur som er kritisk for at kommunene og fylkes-
kommunene kan yte lovpålagte tjenester.

Kommuner som har utgifter som i sum over-
stiger 250 kroner per innbygger, kan få en kom-

pensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunene få dekket alle utgifter utover 250 kroner per innbygger. Kommunene må søke om skjønnsmidler fra departementet 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 skjønns-tilskudd etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle. Fylkeskommunene kan sende søknad om tilskudd direkte til departementet.

Det er satt av totalt 170 mill. kroner i tilbakeholdte midler i 2021, med 120 mill. kroner til kommunene og 50 mill. kroner til fylkeskommunene. Innenfor kommunerammen skal det også i 2021 gis kompensasjon til kommuner som mister vekst-tilskuddet som følge av kommunesammenslåing i 2020. Kommunene ble kompensert for 80 prosent av reduksjonen i 2020. Kompensasjonen trappes ned til 40 prosent i 2021, og avvikles fra 2022.

Prosjektskjønnsmidler

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 prosjektskjønnet.

Det foreslås å sette av 25 mill. kroner i 2021 til prosjektskjønnet.

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

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

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

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

6 Bærekraftige kommuner og fylkeskommuner

6.1 Kommunesektoren er viktig for bærekraftig utvikling

Verdens felles plan for bærekraftig utvikling

2030-agendaen med tilhørende bærekraftsmål ble vedtatt av FNs medlemsland i 2015. Det er til sammen 17 bærekraftsmål og 169 delmål. Målene handler om vekst og velstand, menneskers helse og utdanning, miljø og klima, fred, trygghet og samarbeid. Dette er verdens felles plan for å sikre en sosial, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling. Bærekraftsmålene gjelder for alle land, og alle land har ansvar for å bidra til å nå målene innen 2030.

FN har etablert globale indikatorer for å følge utviklingen over tid, og Statistisk sentralbyrå (SSB) har nylig etablert en portal med norsk statistikk til mange av indikatorene (se ssb.no/sdg).

Norge gjør det gjennomgående godt i internasjonale sammenlikninger. Sammen med øvrige nordiske land er vi vanligvis på topp ti.¹ Årsaken er at Norge er en demokratisk rettsstat med god økonomi og relativt små ulikheter. Våre utfordringer er, som for de fleste øvrige vestlige land, særlig knyttet til det høye materielle forbruket, som fører til stor belastning på klima og miljø.²

For alle land vil økonomisk fremgang gjennom bedre utnyttelse av egne ressurser, samtidig som belastningen på klima og miljø minimeres, være den viktigste bidragsyteren for å nå bærekraftsmålene. Gjennom utviklingssamarbeidet bidrar Norge til ressursmobilisering og kapasitetsbygging i fattige land. Norge er et av få land i verden som budsjetterer med mer enn 1 prosent av BNI (brutto nasjonalinntekt) til utviklingssamarbeid.

Kommuner og fylkeskommuner er nøkkelaktører

FN oppfordrer landene til å ha nasjonale indikatorer som en konkretisering av de globale indikato-

rene. Regjeringen vil gjennomgå delmålene og utarbeide en nasjonal plan for oppfølging av 2030-agendaen. Planen skal bidra til mer målrettet innsats for å nå bærekraftsmålene, både fra næringsliv, sivilsamfunn og offentlig sektor.

Kommunesektoren er grunnmuren i det norske velferdssamfunnet og har en svært viktig rolle for oppfyllelsen av bærekraftsmålene. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for politiske prioriteringer lokalt og regionalt, som har stor betydning for mange av de områdene som bærekraftsmålene handler om. Rammefinansiering og ramlestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom for kommunesektoren samtidig som det legger til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet.

FN har anslått at to tredjedeler av de 169 delmålene bare kan nås gjennom lokal innsats og lokale prioriteringer. Fylkeskommuner og kommuner er derfor avgjørende for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling. De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig har de ansvar for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter.

Innsatsen i kommunesektoren er viktig for å nå bærekraftsmålene på en rekke områder. Noen eksempler på dette er:

- Det sosiale sikkerhetsnettet, der kommunene har et betydelig ansvar innen områder som barnevern, helse- og sosialtjenester, boliger for vanskeligstilte og omsorgstjenester. Dette henger sammen med bærekraftsmålene om å avskaffe fattigdom (mål 1), god helse (mål 3), redusere ulikhet (mål 10) og utvikle byer og lokalsamfunn (mål 11).
- Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for barnehager, grunnskole, videregående skole og voksenopplæring. Kvaliteten på de tilbudene som leveres er avgjørende for bærekraftsmålet om god utdanning (mål 4), og har også vesentlig betydning for sysselsettings- og jobbskapingsmålene, der kompetanse er et sentralt element (mål 8).
- Flere bærekraftsmål handler om utfordringer innen teknisk sektor, som for eksempel vann-

¹ Se f.eks. SDG Index & Dashboard 2019, <https://www.sdgindex.org>.

² FN: *Global Sustainable Development report 2019*

forsyning, avløp, avfallshåndtering og forurensing, herunder mål 6 om rent vann og gode sanitærforhold. Også på disse områdene har kommunene et viktig ansvar.

- Kommuner og fylkeskommuner har sentrale oppgaver innen samferdsel og infrastruktur, gjennom sitt ansvar for arealplanlegging, veier, havner og kollektivtransport. Dette er tema i bærekraftsmål 9 om innovasjon og infrastruktur og mål 10 om bærekraftige byer og lokalsamfunn.
- I mange land er forebygging av naturkatastrofer som flom, skred og brann et viktig tema. I Norge er beredskap og forebygging for en stor del et kommunalt ansvar (mål 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn).
- Både kommuner og fylkeskommuner har gjennom sin virksomhet stor betydning for miljøforholdene lokalt, både i havet (mål 14 om liv under vann) og på land (mål 13 om å stoppe klimaendringene).
- Kommuner og fylkeskommuner er demokratiske arenaer og dermed avgjørende for hvordan vårt folkestyre fungerer. Bærekraftsmål 16 handler bl.a. om representative beslutningsprosesser og åpne institusjoner.
- Kommuner og fylkeskommuner er viktige samarbeidspartnere for frivilligheten og næringslivet. Bærekraftsmål 17 handler bl.a. om partnerskap på tvers av offentlige og private aktører for å nå målene.

Bærekraftsmålene bør i størst mulig grad være en integrert del i planleggings- og prioriteringsprosesser i kommuner, fylkeskommuner og nasjonalt. Bærekraftsagendaen er omfattende og krever innsats på mange områder. Politiske prioriteringer er derfor nødvendige, men innsatsen må samtidig tilpasses mulighetene og utfordringene i hver enkelt kommune og fylkeskommune.

6.2 Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Regjeringen legger hvert fjerde år fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Her framkommer en tydelig forventning om at kommunene og fylkeskommunene legger 2030-agendaen med bærekraftsmålene til grunn for samfunns- og arealplanleggingen.

Kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i planleggingen

Landstinget i KS har vedtatt politiske prioriteringer for perioden 2020–2023 *Mange bekker små*. Dokumentet bygger blant annet på 2030-agendaen og vedtatte planer og strategier. Landstinget i KS har formulert følgende samfunns mål:

«Kommuner og fylkeskommuner møter behovene til de som lever i dag, uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å dekke sine, gjennom et sterkt representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltagelse.»

Mange kommuner og fylkeskommuner har valgt å bruke bærekraftsmålene som et rammeverk for sitt planarbeid, og mange er godt i gang med å følge opp bærekraftsmålene. Bergen kommune har vedtatt at de ønsker å ta en lederrolle som pådriver for arbeidet med FNs bærekraftsmål, og la i 2019 frem en oversikt over aktiviteten i kommunen som bidrar til målene. Bærekraftsmålene er også brukt som verktøy i omstillingsprosessen for etablering av nye kommuner og fylkeskommuner. Mange bruker også bærekraftsmålene som utgangspunkt for pågående arbeid med regional og kommunal planstrategi, blant annet Viken fylkeskommune og Asker kommune. Stadig flere kommuner deltar i ulike internasjonale nettverk som har som formål å bistå kommuner som ønsker å integrere bærekraftsmålene i sin virksomhet og planlegging. Blant annet har Ålesund kommune sammen med Sula og Giske kommuner gått inn i FNs *United Smart Cities Program*, et globalt nettverk for smartby- og regionsutvikling. En rekke kommuner har også valgt å tilnærme seg utfordringene gjennom arbeid med det som omtales som «smarte byer» – der teknologi, samarbeid og innbyggerinvolvering skal bidra til bærekraftige lokalsamfunn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etablert en samarbeidsgruppe med representanter fra KS, FN-sambandet, SSB og utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Formålet med gruppen er å dele erfaringer og samarbeide om utviklingsoppgaver knyttet til å bruke bærekraftsmålene i ulike planleggingsprosesser.

Kompetanseutvikling og formidling av erfaringer

I de nasjonale forventningene til planleggingen trekkes det fram at regjeringen vil bidra til kompetanseutvikling ved å formidle erfaringer fra arbeidet.

det med bærekraftsmålene. Det er viktig at fylkeskommunene og statlige myndigheter samarbeider om å bistå kommunene i arbeidet med å følge opp bærekraftsmålene. Et bredt nettverk, som inkluderer bedrifter, andre kommuner og organisasjoner, kan bidra til læring og stimulere til felles innsats.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å utvikle nasjonale indikatorer for alle bærekraftsmålene på delmålnivå. De må tilpasses regionale og lokale forhold, slik at fylkeskommuner og kommuner som ønsker det, kan måle effekten av egen innsats. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i gang med utvikling av arealprofiler, der målet er å tilgjengeliggjøre statistikk som gir grunnlag for arealregnskap og arealbruksendringer. Dette vil også bidra til et bedre statistikkgrunnlag for arbeidet med bærekraftsmålene.

For å bedre kunnskap om praksis og veiledning på feltet har departementet gitt Nordlandsforskning og Institutt for by- og regionplanlegging ved Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) i oppdrag å se på hvordan kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i sin planlegging. I prosjektet innhentes kunnskap om de metoder og verktøy som finnes. Videre samles erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner om hvilke metoder og verktøy de bruker i dag og hva de oppfatter som utfordringer og suksesskriterier. Det skal blant annet vurderes hvilke metoder, modeller og verktøy som er best tilpasset de behovene som kommuner og fylkeskommuner har i dag, og om det er behov for å sette i gang videre utviklingsarbeid på nasjonalt nivå. Prosjektet vil ferdigstilles i juni 2020.

Nordlandsforskning leder også prosjektet *Field of goals: Co-production and implementation of the Sustainable Development Goals in regional and local planning*. Prosjektet er finansiert av Norges

forskningsråd for perioden 2020–2023, og har som mål å undersøke og utvikle måter å implementere bærekraftsmålene på lokalt og regionalt, i samarbeid med fylkeskommuner, kommuner og flere andre forskningsinstitusjoner. Disse, og andre pågående prosjekter, vil bidra til økt kunnskap om hvordan kommuner og fylkeskommuner best kan bruke samfunns- og arealplanleggingen for å nå bærekraftsmålene.

Demokratisk deltakelse og bærekraftsmålene

Flere av bærekraftsmålene handler om demokrati og deltakelse. Ifølge delmål 5.5 skal kvinner sikres «fullstendig og reell deltakelse og like muligheter til ledende stillinger på alle nivåer i beslutningsprosessene i det politiske, økonomiske og offentlige liv». Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for delen som går på like muligheter for kvinner til politisk inkludering og deltakelse.

Norge er regnet som et foregangsland når det gjelder å inkludere kvinner i politikken på alle beslutningsnivåer. Kvinneandelen i norske kommunestyre har i lang tid vært høy i en internasjonal sammenheng. Samtidig har det vært store variasjoner mellom kommunene. Med mål om å bedre kjønnsbalansen i norsk lokalpolitikk, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en motivasjonskampanje rettet mot partiene.

Hovedambisjonen med motivasjonskampanjen var å bevisstgjøre partiene om viktigheten av en balansert representasjon, og minne om betydningen av å ha lister der begge kjønn er plassert høyt oppe, og gjerne på plassene med stemmetillegg – dersom de ønsker en bedre balanse mellom kvinner og menn i kommunale organer.

Del III
Bærekraftige, effektive og omstillingsdyktige
kommuner

7 Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen

7.1 Resultatet av kommunereformen

Kommunereformen medførte den største endringen i kommunestrukturen i Norge siden 1960-tallet. Det er nå 356 kommuner i Norge, som er en reduksjon på 17 prosent fra 428 kommuner før kommunereformen startet. Hele 32 prosent av innbyggerne i Norge bor i en ny kommune.

For å gjennomføre disse endringene har både folkevalgte, administrasjonen og tillitsvalgte gjort et formidabelt omstillingsarbeid. Sammenslåingsarbeidet har vært krevende både i omfang og kompleksitet. Kommunesammenslåingene i 2020 skiller seg fra tidligere sammenslåinger blant annet ved at kommunene nå har flere oppgaver. Tjenestene og organisasjonene er mer digitalisert, og det er et stort antall systemer som skal samkjøres. Flere av sammenslåingskommunene har gjennomført krevende digitale løst som del av sammenslåingsprosessen. Resultatet er at kommunene er bedre rustet til å klare den digitale omstillingen som er nødvendig i tiden framover.

Det er allerede noen erfaringer som viser at de nye kommunene får større organisasjoner som på en bedre måte kan møte utfordringene som kommer. Menon har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en utredning om gevinster ved kommunesammenslåing. Menon konkluderer med at:

«Sammenslåingene har generelt økt mengde og bredde i kompetansebasen. Større fagmiljøer og bedre økonomi har også gjort det mulig å lyse ut flere hele stillinger, som igjen trekker til seg flere og mer kompetente søkere og ytterligere styrket fagmiljø. Alle de tre kommunesammenslåingene viser til forsterkede fagmiljø, og spesielt gjelder dette de mindre kommunene som slo seg sammen med større kommuner¹.»

¹ Menon Economics (2019): *Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing*

Dette er i tråd med det evalueringer av tidligere sammenslåinger viser.

Rapporten viser også at habilitetsproblemene i de minste kommunene er redusert etter sammenslåingene, fordi utfordringen med doble roller og personlige bindinger mellom beslutningstakere og innbyggere er redusert.

Lokaldemokrati

Mange av de nye kommunene har jobbet godt med å utvikle lokaldemokratiet. Gjennom utviklingsprosjektet Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fikk kommunene bistand til å utvikle politisk organisering, arbeidsformer, digitalisering og medvirkning. Det er lagt ned et stort arbeid for å øke det politiske engasjementet og styrke mulighetene for dialog med innbyggerne². Tiltakene som planlegges er mangfoldige og har ulik innretning. Det er særlig mange tiltak som handler om å legge til rette for kontakt med innbyggere og sivilsamfunn, som for eksempel folkemøter og andre møtepunkter. I tillegg planlegges det ulike typer av nærdemokrati som innebærer å engasjere innbyggere og sivilsamfunn innenfor geografisk avgrensede deler av kommunen. Det kan være kommunedelsutvalg, lokalsamfunnsutvalg, områdeutvalg og nærmiljøråd. Flere jobber også med digitale kanaler for kontakt med og involvering av innbyggerne.

Når det gjelder den politiske organiseringen i de nye kommunene, viser rapporten en klar tendens til at antallet kommunestyrerepresentanter er høyere i de nye kommunene enn det en ellers kunne forvente for tilsvarende store kommuner. Forskerne tolker dette som en indikasjon på at god representasjon fra «gamle» kommuner ses som spesielt viktig.

² Monkerud, Lars Chr. og Jan Erling Klausen (2020): *Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing*. NIBR-rapport 2020:1.

Tabell 7.1 Befolkningsutvikling i Norge 1980–2020

	1980	2020
Antall innbyggere	4 078 900	5 367 580
Andel innbyggere i kommuner med flere enn 20 000 innbyggere	56,1 prosent	70,3 prosent
Andel innbyggere i kommuner med færre enn 5 000 innbyggere	11,4 prosent	7,5 prosent
Eldrebrøk ¹	26	30
Innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre	95 202	979 254

¹ (Antall personer 65 år eller eldre / antall personer fra 20 til og med 64 år) *100

7.2 Endringer i befolkningen de siste 40 årene

Norge har endret seg de siste tiårene. Fra 1980-tallet begynte urbaniseringen å skyte fart, og det er derfor interessant å se på utviklingen siden den gang. Bare siden 1980 er antallet innbyggere økt fra 4,1 millioner til 5,4 millioner. Dette utgjør en økning på 32 prosent på 40 år.

En stor del av befolkningsveksten i Norge siden 1980 kan knyttes til økning i antall innvandrere og arbeidsinnvandrere, blant annet som følge av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 og ulike flyktningestrømmer. Fra 1980 til 2004 var det i hovedsak fødselsoverskudd som stod for den største delen av befolkningsveksten. Fra og med 2005 er det innflytting fra andre land som har vært hovedårsaken til befolkningsveksten i Norge.

Befolkningsveksten er ikke jevnt fordelt utover landet. Som i resten av verden har det vært en utstrakt urbanisering i Norge i denne perioden. I 1980 bodde 11,4 prosent i en kommune med færre enn 5 000 innbyggere. I 2020 har dette gått ned til 7,5 prosent. I samme perioden økte andelen innbyggere i kommuner med flere enn 20 000 innbyggere fra 56,1 prosent til 70,3 prosent. Det har vært en befolkningsnedgang i 171 av dagens kommuner. 54 kommuner har hatt en befolkningsnedgang på mer enn 25 prosent.

I tillegg til at urbaniseringen har endret hvor innbyggere i Norge bor, har det også vært en økning i forventet levealder. Det betyr at det blir flere eldre innbyggere i Norge. Et mål på aldringen er forholdet mellom antallet personer som er 65 år eller eldre og antallet personer mellom 20 og 64 år, også kalt eldrebrøk. Dette viser forholdet mellom en aldersgruppe som typisk ikke jobber og en aldersgruppe der det er vanlig å jobbe. I 2020 er eldrebrøken for Norge som helhet 30, dvs. at det er 30 personer i den eldste aldersgruppen (over 65 år) per 100 personer i

den gruppen som typisk arbeider. Det er 47 små distriktskommuner som i dag har en eldrebrøk på 50 eller mer, dvs. det er én i den eldste aldersgruppen per to i den gruppen som typisk arbeider. Det er 53 sentrale kommuner som har en eldrebrøk som er lavere enn landsgjennomsnittet.

Det har altså skjedd en betydelig endring i befolkningssammensetning i Norge siden 1980. Det har blitt flere innbyggere i landet, og flere bor i og rundt de store byene. Befolkningsveksten i sentrale områder har flere steder resultert i at kommuner og tettsteder har vokst sammen, noe som gir utfordringer for hvordan det kan planlegges helhetlig og samordnet til beste for innbyggere og næringsliv. For kommuner i flere distriktsregioner har nedgang i folketallet og en aldrende befolkning gitt utfordringer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gi innbyggerne tjenester og utvikle sine lokalsamfunn. Disse to utviklingstrekkene er hovedbegrunnelsen for at regjeringen mener at det fortsatt er behov for endringer i kommunestrukturen. Kommunene og kommunepolitikerne må sørge for å ha en kommuneorganisasjon som kan tilpasse seg og planlegge for en endret hverdag, slik at de kan gi innbyggerne og næringslivet gode, likeverdige tjenester og hensiktsmessig areal- og transportstruktur både i dag og i framtiden.

Det har også vært store forskjeller i utviklingen i de ulike fylkene. Noen fylker har hatt sterk befolkningsvekst, særlig i og rundt store byer. Andre fylker med mange små kommuner har hatt lav eller negativ befolkningsvekst.

Fylkesmennene har, med sin gode kunnskap om kommunene i sine fylker, en sentral rolle i det videre arbeidet med å legge til rette for en bærekraftig utvikling i fylket. Fylkesmennene la høsten 2016 fram sine tilrådingar i kommunereformen og pekte på en mulig framtidig kommunestruktur i

fylket. Disse tilrådingene er fortsatt et godt utgangspunkt for framtidige lokale dialoger om endringer i kommunestrukturen. Flere fylkesmenn peker i årsrapportene fra 2019 på at utfordringene er mange av de samme som i 2016.

Under gis det en kort beskrivelse av utviklingstrekk i de ulike fylkene, som synliggjør forskjellene og de ulike behovene for endring i kommunestrukturen.

Troms og Finnmark

Det nye fylket Troms og Finnmark består av 39 kommuner med til sammen 243 311 innbyggere. Tre kommuner i fylket har over 20 000 innbyggere – Harstad, Tromsø og Alta. 30 av fylkets 39 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere. I disse kommunene bor 27 prosent av fylkets innbyggere.

Kommunereformen har ikke ført til en vesentlig endring av kommunestrukturen i fylket. Selv om halvparten av kommunene har opplevd en befolkningsvekst det siste tiåret, er den langsiktige trenden at urbaniseringen har hatt sterk betydning for befolkningsstrukturen i Troms og Finnmark.

Siden 1980 har 32 av dagens 39 kommuner opplevd befolkningsnedgang, og én kommune har like mange innbyggere i dag som i 1980. Bare seks kommuner har hatt en befolkningsvekst. Totalt har innbyggertallet i Troms og Finnmark vokst med 7,4 prosent siden 1980. Kommunene Tromsø og Alta har begge hatt en sterk økning i innbyggertallet med til sammen 62,8 prosent. Det vil si at de øvrige 37 kommunene til sammen har hatt en befolkningsnedgang på 13,4 prosent siden 1980. Tallene viser i tillegg at befolkningsveksten i Troms og Finnmark samlet sett er mindre enn veksten i antall innvandrere og barn av innvandrere. Uten innvandring i denne perioden, ville befolkningsutviklingen i fylket vært enda svakere, og de små kommunene ville hatt færre innbyggere.

Befolkningsnedgangen i store deler av Troms og Finnmark fylke sammenfaller med økning i andelen eldre i kommunene. Ti kommuner i fylket har i dag en eldrebrøk som er 50 eller høyere, dvs. at det er to personer (eller færre) i den aldersgruppen som typisk jobber per person i aldersgruppen som typisk ikke jobber. Befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at i 2040 vil om lag halvparten av kommunene i fylket ha en eldrebrøk som er høyere enn 60. Noen kommuner vil få like mange innbyggere over 65 som innbyggere mellom 20 og 64 år. Det vil bli svært krevende for de små kommunene å tilpasse sine organisasjoner til å kunne gi innbyggerne

alle de tjenestene de har behov for, med så få innbyggere og så få i yrkesaktiv alder. Fylkesmennene skrev i sine tilrådinge til departementet høsten 2016 at det på sikt burde bli betydelig færre kommuner i fylket, for å sikre gode og likeverdige tjenester for alle innbyggerne.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark beskriver i sin årsrapport for 2019 hvordan disse utviklingstrekkene kommer til uttrykk i kommuneorganisasjonene ved at

«(...) den raskt voksende demografiske ubalansen, og nedgang i folketall, vil gi og gir store utfordringer både for enkeltkommuner og fylkeskommunen knyttet til ansvaret for tjenestetilbudet til befolkningen. Fallende folketall og flere eldre vil også påvirke kommuneøkonomien negativt og utløse et betydelige behov for omstilling. Samtidig er det et faktum at de fleste kommuner mangler slik omstillingskompetanse.»

Fylkesmannen i Troms og Finnmark fikk i 2019 to rapporter fra Nivi Analyse om status for kommunene i fylket som tegner et alvorlig bilde av situasjonen. Rapportene er basert på intervju med ordførere og rådmenn, som peker på noen fellestrekk som tap av ungdommer og økning i antall eldre, ensidig og sårbart næringsliv og svakheter i grunnleggende infrastruktur. Flere informanter peker også på sårbarheter som manglende fagkompetanse for å løse lovpålagte velferdsoppgaver. De fleste informantene i Troms peker på kommunesammenslåing som den langsiktige løsningen for sin kommune, mens informantene i Finnmark mener det er behov for mer samarbeid for å sikre bærekraftige kommuner. En ny rapport om status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark viser at det i dag er lite samarbeid blant kommunene i Finnmark.

Nordland

Nordland fylke består av 41 kommuner med til sammen 241 235 innbyggere. Tre kommuner i fylket har over 20 000 innbyggere – Rana, Bodø og Narvik. 29 av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, og her bor 22,5 prosent av fylkets innbyggere.

Kommunereformen har ikke ført til en vesentlig endring av kommunestrukturen i Nordland, og utviklingen likner i stor grad den vi ser i Troms og Finnmark. Siden 1980 har 33 av dagens 41 kommuner opplevd befolkningsnedgang, og bare 8 kommuner har hatt en befolkningsvekst. Nord-

land har samlet hatt en befolkningsnedgang på 1,4 prosent. Bodø kommune har hatt en sterk økning i innbyggertallet med 52 prosent. Utenom Bodø kommune har Nordland samlet hatt en befolkningsnedgang på 10,6 prosent siden 1980. Uten økningen i antall innbyggere med innvandrerbakgrunn ville befolkningsutviklingen i fylket vært enda svakere, og mange av de små kommunene ville hatt enda færre innbyggere.

Befolkningsnedgangen i store deler av fylket sammenfaller også her med vekst i andelen eldre i kommunene. Eldrebrøken i Nordland er 36, altså betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Ti kommuner i Nordland har en eldrebrøk som er 50 eller høyere, dvs. at det er to personer i den aldersgruppen som typisk jobber per person i aldersgruppen som typisk ikke jobber. Befolkningsframskrivninger fra SSB viser at i 2040 vil flere enn 20 kommuner i fylket ha en eldrebrøk på mer enn 60.

Fylkesmannen skrev i sin tilråding til departementet høsten 2016 at det på sikt burde bli betydelig færre kommuner i fylket, for å sikre gode og likeverdige tjenester for alle innbyggerne. I sin årsrapport for 2019 skriver Fylkesmannen i Nordland at fylket opplever en sterk demografisk ubalanse med nedgang i folketall i de fleste kommuner, foruten noen større regionsenterkommuner. I tillegg til utfordrende geografi med økende infrastrukturutfordringer, gir dette totalt sett et utfordringsbilde for kommunene som ikke er bærekraftig for framtiden. Fylkesmannen skriver også at det i Nordland i dag er flere kommuner som ikke klarer å levere alle lovpålagte tjenester til sine innbyggere.

Videre skriver Fylkesmannen at mange av kommunene i Nordland er i en negativ spiral med befolkningsnedgang, trangere kommuneøkonomi og behov for å ta ned driften, og at kommunene derfor ikke prioriterer den overordnede kommuneplanleggingen. Dette medfører at arealdisponeringen i flere kommuner i stor grad ser ut til å bli styrt av utbyggingsinteresser, og ikke er del av en overordnet plan for utviklingen i hver enkelt kommune. Dette gir konflikter som burde være unødvendige og som er ressurskrevende. Videre er det stabilt høyt nivå på antall dispensasjonssøknader i fylket. Fylkesmannen konkluderer med at dette er utfordrende med tanke på å oppnå en bærekraftig, trygg og framtidsrettet samfunnsutvikling og arealbruk.

Trøndelag

Trøndelag fylke består av 38 kommuner med i alt 468 702 innbyggere. I tillegg til Trondheim med

sine 205 163 innbyggere, er det tre kommuner i fylket med over 20 000 innbyggere – Steinkjer, Stjørdal og Levanger.

Trøndelag er et av fylkene med flest sammenslåinger i kommunereformen, og noen av de minste kommunene inngikk i en sammenslåing. Likevel har det blitt større forskjeller mellom de største og de minste kommunene i fylket. 18 av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. I disse kommunene bor 7,6 prosent av fylkets innbyggere.

Befolkningsveksten i Trøndelag har vært 25,5 prosent siden 1980, og størstedelen av befolkningsveksten har kommet i og rundt de største kommunene. Siden 1980 har 17 av dagens 38 kommuner opplevd befolkningsnedgang, og 21 av kommunene har hatt befolkningsvekst. Den sterkeste veksten har kommet i Trondheim, i nabo-kommunene Malvik, Skaun og Melhus, samt flyplasskommunen Stjørdal. Totalt har befolkningsveksten i disse fem kommunene vært 50,8 prosent. Det vil si at de øvrige 33 kommunene totalt kun har hatt en befolkningsvekst på 2,5 prosent. Utfordringen med sammenvokste kommuner gjør seg gjeldene i fylket, samtidig som det også i Trøndelag er områder med tydelige distriktsutfordringer med befolkningsnedgang og økning i andel eldre innbyggere.

Fylkesmennene skrev i sine tilrådingen til departementet høsten 2016 at det på sikt burde bli betydelig færre kommuner i fylket. Fylkesmannen skriver i sin årsrapport for 2019 at endringer i demografi og kompetanse- og rekrutteringsutfordringer er forhold som påvirker kommunenes evne til å ivareta likeverdige tjenester på sikt. Fylkesmannen skriver også at mange kommuner i fylket har høy og økende andel eldre over 80 år, høyt utgiftsnivå på sine helse- og omsorgstjenester og usikkerhet knyttet til framtidig tilgang på kompetanse.

Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylke består av 26 kommuner med tilsammen 265 238 innbyggere. Tre kommuner i fylket har over 20 000 innbyggere – Kristiansund, Molde og Ålesund. Ni av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, og her bor 10,4 prosent av fylkets innbyggere.

Selv med fem kommunesammenslåinger har kommunereformen heller ikke i Møre og Romsdal endret kommunestrukturen. Innbyggertallet i Møre og Romsdal har økt med 14 prosent siden 1980. Også i dette fylket har det vært en utvikling med urbanisering, der veksten har kommet i og rundt de store byene. Ålesund alene står for halv-

parten av befolkningsveksten, med en økning på 33 prosent. Det vil si at de øvrige 25 kommunene samlet har hatt økning i innbyggertallet på 9 prosent siden 1980. Elleve av dagens kommuner har hatt en befolkningsnedgang i perioden.

Fylkesmannen skriver i årsrapporten for 2019 at de relativt mange sammenslåingene i fylket har gitt ringvirkninger gjennom at

«(...) kommunar som sa nei til å slå seg saman med andre, får no merke at interkommunale samarbeidsavtaler er sagt opp. Nye kan kome til, men dei er langt dyrare for småkommunane.»

Fylkesmannen skriver også at

«(...) kompetanse og kapasitet på planområdet varierer mykje kommunane imellom; utfordringane i forhold til dette er gjerne størst i dei minste kommunane.»

Vestland

Det nye fylket Vestland består av 43 kommuner med tilsammen 636 531 innbyggere. I tillegg til Bergen med 283 929 innbyggere, er det fem kommuner med mer enn 20 000 innbyggere – Øygarden, Askøy, Alver og Bjørnafjorden, som alle er nabokommuner til Bergen, samt Sunnfjord i Sogn. 21 av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. I disse kommunene bor 7,4 prosent av fylkets innbyggere.

Også i Vestland har det funnet sted en urbanisering, med sterk befolkningsvekst rundt Bergen. Innbyggertallet i dagens Vestland har økt med 29,5 prosent siden 1980. Tallene viser at Bergen og de fire store nabokommunene står for nesten hele befolkningsveksten, med en økning i innbyggertallet på 47,8 prosent. Det vil si at de øvrige 38 kommunene samlet har hatt en økning i innbyggertallet på 6,3 prosent. 19 av kommunene har opplevd befolkningsnedgang i denne perioden.

Fylkesmennene skrev i sine tilrådingar til departementet høsten 2016 at det på sikt burde bli betydelig færre kommuner i de to daværende fylkene, for å sikre gode og likeverdige tjenester for alle innbyggerne.

Fylkesmannen i Vestland skriver i sin årsrapport for 2019 at

«(...) det er utfordrande for sjølve generalistkommuneprinsippet som den offentleg forvaltninga er fundamentert på, at lovpålagde oppgaver som Stortinget har delegert til den

einskilde kommunen vert overført til andre kommunar som følgje av kompetansemangel i primærkommunen. Når vi ser det nye fylket under eitt, er det naturleg at det er dei små kommunane som aller mest fasar ut oppgaver. Det er likevel ikkje alltid slik. Men det er klart at rike småkommunar har betre forutsetningar for å betale for kompetanse.

Denne måten å løyse den kommunale oppgaveporteføljen på (omfattande overføring av oppgaver til andre kommunar eller organ), bidreg til at vi i realiteten i visse geografiske område og på visse fagfelt, nærmar oss at vi får såkalla «A- og B-kommunar». I kommune-reforma var dette sett på som lite ønskeleg.»

Videre skriver fylkesmannen om effektene av omfattende interkommunalt samarbeid at

«(...) når kommuneadministrasjonen i utgangspunktet er liten og kompetanse i tillegg vert utarma gjennom utfasing av arbeidsoppgaver, vil kommunen normalt få store utfordringar med å rekruttere andre medarbeidarar. Små administrasjonar vil generelt vere ekstra sårbare for fråvær, sjukdom og tilsvarende. Visse typar fagmiljø (til dømes barnevern) krev minimumsbemanning for å kunne levere tenester, og generelt er utviklinga slik at dei fleste fagområde i dag krev breidde ved samansetjinga av fagmiljø.»

Rogaland

Rogaland fylke består av 23 kommuner med tilsammen 479 892 innbyggere. Fem kommuner i fylket har over 20 000 innbyggere. Det gjelder de sammenvokste kommunene Stavanger, Sandnes og Sola på Nord-Jæren og de sammenvokste kommunene Karmøy og Haugesund.

Kommunereformen har ikke ført til vesentlig endring av kommunestrukturen i Rogaland. Rogaland er det fylket som har hatt sterkest befolkningsvekst siden 1980, med en økning i innbyggertallet på 57 prosent. Seks av kommunene har mer enn doblet innbyggertallet. Samtidig er det ni kommuner med færre enn 5 000 innbyggere, og seks av disse har hatt en befolkningsnedgang siden 1980.

Fylkesmannen i Rogaland skriver i sin årsrapport for 2019 at Rogaland har flere småkommuner som får kapasitets-, kompetanse- og demografiutfordringer i årene som kommer. I sitt arbeid med kommunestruktur har embetet hatt et samarbeid med forskningsinstituttet NORCE. På vegne

av fylkesmannsambetet har de gjennomført en spørreundersøkelse i alle kommuner (folkevalgte, administrasjon og tillitsvalgte) i fylket, med spørsmål blant annet om kommunestruktur. Svarene viser at i underkant av 60 prosent svarer at kommunegrensene vanskeliggjør effektive tjenester i flerkommunale by- og boligområder. Nær 60 prosent mener også at kommunesammenslåing (i svært stor grad og nokså stor grad) vil være et tiltak for å løse disse grenseproblemene.

Dette viser at Rogaland både har utfordringer med små kommuner, men også med sammenvekste, flerkommunale byområder som blant annet resulterer i mindre hensiktsmessig areal- og transportplanlegging.

Agder

Det nye fylket Agder består av 25 kommuner med til sammen 307 231 innbyggere. I tillegg til Kristiansand med 111 633 innbyggere, er det tre kommuner med over 20 000 innbyggere – Arendal, Grimstad og Lindesnes. Elleve av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. I disse kommunene bor 6,2 prosent av fylkets innbyggere.

Innbyggertallet i Agder har siden 1980 økt med 36,3 prosent. Det har vært en sterk vekst i og rundt de store bykommunene. De små distriktskommunene har jevnt over en negativ befolkningsutvikling, med kraftkommunen Bykle som unntaket. I de tre største kommunene Kristiansand, Grimstad og Arendal har innbyggertallet økt med i alt 50,5 prosent. Det vil si at de øvrige 22 kommunene til sammen har hatt en økning på 20,2 prosent. Fem av kommunene har hatt en befolkningsnedgang siden 1980, hvor to har hatt en nedgang på mer enn 20 prosent.

Fylkesmannen i Agder skriver i sin årsrapport for 2019 at

«(...) det er behov for mer fokus på analyse av kapasitet/dimensjonering og framskriving av behov for tjenester i kommunene. Det er sannsynlig at tjenestene innen pleie og omsorg ikke er bærekraftige slik de i dag drives, herunder både på kapasitet og rekrutteringsbehov.»

Fylkesmannens klare inntrykk er at flere kommuner ikke har tilstrekkelig detaljkunnskap om eget utfordringsbilde de neste ti årene. Fylkesmannen står fast ved at reformbehovet er stort, at småkommuneutfordringene er store og viktige, ikke minst innen helse- og omsorgstjenesten. Fylkesmannen mener at felles hverdagsregioner rundt byene bør være én felles lokaldemokratisk arena.

Vestfold og Telemark

Det nye fylket Vestfold og Telemark består av 23 kommuner med til sammen 419 396 innbyggere.

Det er åtte kommuner i fylket med flere enn 20 000 innbyggere – Sandefjord, Tønsberg, Skien, Larvik, Porsgrunn, Horten, Færder og Holmestrand. Ni av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere og alle ligger i tidligere Telemark fylke. Kommunereformen førte til store endringer i tidligere Vestfold fylke, men bare én sammenslåing i tidligere Telemark fylke.

Vestfold og Telemark har siden 1980 hatt en økning i innbyggertallet på 22,5 prosent. Nær halvparten av veksten har vært i de to største kommunene Sandefjord og Tønsberg. Elleve av kommunene har hatt befolkningsnedgang, alle i Telemark.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark skriver i sin årsrapport for 2019 at kommunene, særlig i tidligere Telemark fylke, møter mange utfordringer der strukturendringer kan være mulige grep for å stå bedre rustet. Utfordringene handler om demografi, økonomi, kapasitet og kompetanse, utviklingskraft og gjennomføringsevne. Fylkesmannen ser et

«(...) utfordringsbilde for flere av kommunene der dagens oppgaver og ansvar overstiger lokal evne og kapasitet. Svaret for kommunene er ofte samarbeid, som bidrar til oppgaveløsning, men som samtidig i praksis kan uthule kommunestyrets ansvar og kommunedirektørens grep om internkontroll og økonomistyring.»

Innlandet

Det nye fylket Innlandet består av 46 kommuner med til sammen 371 385 innbyggere. Det er seks kommuner med flere enn 20 000 innbyggere – Mjøsbysene Hamar, Gjøvik og Lillehammer, nabokommune Ringsaker og Stange, samt Elverum. Det er 22 kommuner med færre enn 5 000 innbyggere i fylket, hvor 15,3 prosent av innbyggerne bor. Det var ingen sammenslåinger i kommunereformen.

Innbyggertallet i Innlandet har siden 1980 økt med 4,6 prosent. Dette er, etter Nordland, lavest i landet. I samme periode har økningen i de fem største kommunene til sammen vært 22,2 prosent. Det vil si at de øvrige 41 kommunene til sammen har hatt en befolkningsnedgang på 4,4 prosent. 30 av kommunene har opplevd befolkningsnedgang i perioden. Noe av den svake befolkningsutviklingen kan forklares med at det samlet sett har vært fødselsunderskudd hvert år siden 1976 i det som i

dag er Innlandet fylke. Fødselsunderskuddene bidrar også til at fylket har den største andelen eldre i landet. Også i Innlandet ville befolkningsutviklingen vært negativ uten nettoinnvandringen til Norge.

Fylkesmannen skriver i sin årsrapport for 2019 at for å kunne opprettholde kommunale tjenester i tråd med lovkrav, er det viktig for mange kommuner i Innlandet å utvikle og forsterke samarbeidet med andre kommuner. Fylkesmannens vurdering er at dagens kommunestruktur og demografiske utvikling setter kommunenes tjenestetilbud under press.

Utviklingen i Innlandet kan i noe grad sammenliknes med utviklingen i de nordnorske fylkene, bortsett fra at nabokommunene til byene i større grad har fått ta del i befolkningsveksten.

Viken

Det nye fylket Viken består av 51 kommuner med til sammen 1 241 165 innbyggere. Det er 19 kommuner med flere enn 20 000 innbyggere, og de aller fleste av disse ligger i pendlingsavstand til Oslo kommune.

Innbyggertallet i Viken har siden 1980 økt med 49,6 prosent. Det er bare syv av kommunene som har opplevd befolkningsnedgang i perioden, alle i tidligere Buskerud. Det er 16 kommuner med færre enn 5 000 innbyggere i Viken. Tre av disse ligger i tidligere Østfold, en i Akershus og tolv i Buskerud.

I Viken er det mange kommuner med befolkningsvekst, særlig rundt Oslo. Dette gir også noen utfordringer med dagens kommunegrenser. Fylkesmannen i daværende Oslo og Akershus skrev i sin tilråding til departementet høsten 2016 at det er behov for en ny kommunestruktur med færre kommunegrenser, for å sikre en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i Oslo og Akershus.

Fylkesmannen i daværende Buskerud skrev i sin tilråding i 2016 at flere av kommunene i Buskerud med få innbyggere har utfordringer med tilstrekkelig kompetansemiljø og vil ikke være robuste nok til å stå alene over tid. Fylkesmannen skrev videre at det blant annet kan være utfordrende for små kommuner å oppfylle kravene til habilitet og samtidig sikre forsvarlig behandling av større plansaker. Også i daværende Østfold pekte Fylkesmannen i 2016 på at det burde være flere sammenslåinger basert på behov for en mer helhetlig samfunnsutvikling eller større kapasitet og kompetanse. Dette ble ikke løst fullt ut med de endringene i kommunestrukturen som ble gjennomført.

7.2.1 Oppsummering

Gjennomgangen over viser at det er ulike utfordringer i ulike deler av landet. I Nord-Norge ser vi en tydelig trend hvor det har vært en kraftig befolkningsvekst i Bodø, Tromsø og Alta, mens det har vært befolkningsnedgang i flesteparten av de øvrige kommunene. Landsdelen uten disse tre vekstkommunene har samlet sett hatt en befolkningsnedgang på over 40 000 innbyggere i perioden. Tallene viser også at uten innvandring ville befolkningsutviklingen i Nord-Norge hatt en betydelig større negativ utvikling.

Der veksten nesten bare kommer i de største byene i Nord-Norge, ser vi i Trøndelag og Vestland at nabokommunene til storbyene Trondheim og Bergen også tar del i befolkningsveksten. Den trenden er også synlig i Møre og Romsdal, hvor veksten særlig har vært i og rundt Ålesund og Molde.

Befolkningsutviklingen i Rogaland er litt annerledes enn resten av landet, på grunn av petroleumsindustrien. Fylket har hatt den sterkeste befolkningsveksten i landet, og svært mange av kommunene har fått ta del i veksten. Men også her ser vi at veksten er sterkest i de store og sentrale kommunene, mens de minst sentrale kommunene har hatt en negativ eller svakere vekst enn resten av fylket og landet. I Agder har det også vært litt større befolkningsvekst enn i resten av landet, og her ser vi en liknende trend med kraftigst vekst i og rundt de største kommunene Kristiansand og Arendal. Unntaket i Agder er den lille kraftkommunen Bykle.

Samme trenden ser vi også i Vestfold og Telemark. De store kommunene i Vestfold, og kommunene i Grenlandsområdet, har hatt en positiv befolkningsutvikling, mens kommunene øverst i Telemark har hatt en negativ befolkningsutvikling.

Innlandet likner på de nordnorske kommunene, med svak befolkningsvekst og mange små kommuner. Fylket peker seg også ut med fødselsunderskudd hvert år siden 1976. De store kommunene og deres nabokommuner har hatt befolkningsvekst, men de fleste kommunene har opplevd befolkningsnedgang.

For landet sett under ett, er det i Viken og Oslo urbaniseringen har vært tydeligst. For begge fylkene har innbyggertallet mer enn doblet seg siden 1980. De fleste kommunene har opplevd en kraftig befolkningsvekst, og mye av dette kan også knyttes til Gardermoutbyggingen. Unntaket i Viken er de små kommunene i Numedalsregionen og Hallingdal, hvor flere har hatt en negativ befolkningsutvikling.

Tabell 7.2 Befolkningsutvikling i Norge 1980–2020, etter fylke

	Innb. 1980	Innb. 2020	Ant. kom. 2020	Andel innb. 2020	Endring 1980–2020	Endring i pst
Norge	4 078 900	5 367 580	356	100 %	1 288 680	32 %
Viken	829 880	1 241 165	51	23 %	411 285	50 %
Oslo	454 872	693 494	1	13 %	238 622	52 %
Innlandet	355 134	371 385	46	7 %	16 251	5 %
Vestfold og Telemark	342 245	419 396	23	8 %	77 151	23 %
Agder	225 429	307 231	25	6 %	81 802	36 %
Rogaland	305 359	479 892	23	9 %	174 533	57 %
Vestland	491 577	636 531	43	12 %	144 954	29 %
Møre og Romsdal	232 429	265 238	26	5 %	32 809	14 %
Trøndelag	373 479	468 702	38	9 %	95 223	25 %
Nordland	241 881	241 235	41	4 %	-646	0 %
Troms og Finnmark	226 615	243 311	39	5 %	16 696	7 %

Gapet mellom bykommune og distriktskommune virker å være sterkest i de to nordligste fylkene, og er i noe mindre grad synlig i Innlandet. Utviklingen har ført til mange små kommuner med synkende folketall og økt andel eldre.

Utfordringen med sammenvokste bykommuner er størst i Viken og Rogaland, men gjelder i alle fylkene bortsett fra de to nordligste fylkene.

7.3 Bærekraftige velferdskommuner med handlingsrom

Gjennomgangen over viser at det har vært en sterk og langvarig befolkningsutvikling som gir et større gap mellom distriktskommuner og sentrumskommuner. Mens det har vært en sterk befolkningsvekst i sentrumskommuner og de omkringliggende kommunene, særlig i Sør-Norge, er det en betydelig befolkningsreduksjon i de mindre distriktskommunene. Gapet mellom de største og de minste kommunene har økt gjennom de siste 40 årene. Til tross for mange sammenslåinger endret ikke kommunereformen på denne strukturen. De minste kommunene har også en mye større utfordring med en aldrende befolkning enn det sentrumskommuner med vekst i befolkningen har. Urbaniseringen og aldringen har foregått samtidig med at oppgavene og kravene til kommunene har vokst kraftig. Utviklingen har medført store ulikheter i forutset-

ningene mellom kommuner for å løse lovpålagte og øvrige oppgaver.

Målet er at norske kommuner fortsatt skal være bærekraftige kommuner med lokalt handlingsrom, som både skal levere gode og likeverdige tjenester, legge til rette for næringsutvikling og samfunnsutvikling, være en lokaldemokratisk arena med reell beslutningsmyndighet og ikke minst ha tilstrekkelig evne til å håndtere klimaforandringer og kriser. Forvaltningsstrukturen må legge til rette for dette. Gjennomgangen over viser at det flere steder i landet er en kommunestruktur som ikke er framtidsrettet og som ikke lenger legger til rette for generalistkommuner med utviklingskraft.

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg³ som skal se nærmere på konsekvenser av befolkningsendringer i de mindre sentrale områdene av landet, både i kommunesektoren, staten og privat sektor. Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1. desember 2020.

Samtidig er det allerede dokumentert at demografiendringene får konsekvenser og skaper utfordringer både i små, usentrale kommuner og i sentrale kommuner.

³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/utvalg-som-skal-utrede-konsekvensene-av-demografiutfordringer-i-distriktene/id2673478/>

Det er dokumentert, blant annet i en rapport fra Telemarksforskning⁴, at små kommuner allerede i dag har utfordringer med å gi alle innbyggere de brede og spesialiserte tjenestene som dagens omfattende velferdsstat forventer. For de minste kommunene er det en betydelig utfordring å rekruttere, og særlig gjelder det spesialkompetanse som for eksempel jurister, psykologer, fagstillinger innen beredskap og samfunnssikkerhet, miljøvern og klima. Årsaken er i stor grad at kommunene har for få innbyggere til å fylle hele stillinger innenfor et ansvarsområde.

Det har lenge vært konkurranse om kompetent arbeidskraft, og den vil øke i årene framover. Det gjelder særlig kvalifisert arbeidskraft i helse- og omsorgsektoren, grunnskolelærere, IKT-arbeidere og fagarbeidere til bygg og anlegg. Kompetansebehovsutvalget (NOU 2019: 2) mener at regionale forskjeller i rekruttering kan henge sammen med begrenset mobilitet, små arbeidsmarkeder og at potensielle kandidater ikke søker en stilling på grunn av små fagmiljøer. Sviktende tilgang på en del typer kompetent arbeidskraft vil også i noen regioner hemme verdiskaping og sysselsetting.

I en situasjon med konkurranse om arbeidskraften innen mange fagområder er det et stort fortrinn for kommunene å kunne tilby et større fagmiljø både i administrasjon og tjenester. Dette gir også gode forutsetninger for å finne nye og innovative løsninger, noe knapphet på arbeidskraft vil gjøre mer nødvendig for alle kommuner framover.

Flere fylkesmenn rapporterer at mange små kommuner ikke har kapasitet eller har mangelfull kompetanse når det kommer til analyse av og planlegging av framtidig behov innenfor helse- og omsorgsektoren. Dette er bekymringsfullt når vi vet hvilke utfordringer kommunene, og spesielt små kommuner med skjev aldersfordeling, kommer til å møte framover.

Mange av de mindre kommunene med små og sårbare organisasjoner har ofte også manglende kapasitet til planleggings- og utviklingsarbeid. Det er den daglige driften som må prioriteres. For små kommuner med befolkningsnedgang vil det være en særlig viktig oppgave å drive god samfunns- og næringsutvikling, også for å skape arbeidsplasser. Fylkesmennene pekte i sine langsiktige tilrådinger på at samfunnsutviklingsutfordringene er krevende å håndtere gjennom interkommunalt samarbeid. Selv om det er gode forutsetninger for å skape nye arbeidsplasser og

utvikle regionene til å bli motorer i samfunnsutviklingen, svekkes mulighetene for å ta ut dette vekstpotensialet av kommunestrukturen. Dette var en utfordring også ekspertutvalget for kommunereformen i sin delutredning pekte på – at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling lett skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene i samarbeidet.

Mange kommuner har hatt en så stor befolkningsvekst at tettstedsgrenser og arbeidspendling i økende grad går på tvers av kommunegrenser. 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 innenfor det som oppleves som en bo- og arbeidsregion for innbyggerne. Disse utfordringene, i tillegg til klimautfordringer kommunene skal planlegge for, gjør det nødvendig med større kommuner slik at areal og befolkning i byområdene kan ses i sammenheng og utvikles på en helhetlig og koordinert måte.

7.4 Videre arbeid med kommunestruktur

Staten har et overordnet ansvar for å sørge for å organisere forvaltningen på en slik måte at alle innbyggere i landet, uansett bosted, har tilgang på gode og likeverdige offentlige tjenester. Dersom kommunene også i framtiden skal være i stand til å ivareta den viktige rollen i velferdsstaten som de har hatt gjennom hele etterkrigstiden, må arbeidet med å legge til rette for flere kommunesammenslåinger fortsette. I tråd med Stortingets vedtak av 7. desember 2017, er det opp til kommunene selv å bestemme om de ønsker å slå seg sammen med nabokommuner. Stortingets vedtak innebærer at det er opp til den enkelte kommune å sørge for en hensiktsmessig og framtidsrettet kommunestruktur.

Som redegjort for i kommuneproposisjonen for 2019, er målene for arbeidet med å endre kommunestrukturen gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Det er særlig utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse i små kommuner og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling som gjør det nødvendig å jobbe videre med endringer i kommunestrukturen. Dette reformbehovet er forsterket gjennom de siste tiårene.

⁴ TF-rapport nr. 473/2019

Fylkesmennene har fortsatt en sentral rolle i den videre dialogen med kommunene om dagens kommunestruktur og om kommunene har de nødvendige forutsetningene for å kunne ivareta alle sine fire roller; som tjenesteleverandør, som samfunnsutvikler, som myndighetsutøver og som demokratisk arena.

Departementet har påpekt at planprosessen er en god arena for kommunestyrene til å drøfte utviklingstrekk og utfordringer framover og hvilke mål kommunen ønsker å realisere, jf. også de *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*.

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. I disse prosessene kan også næringsliv og frivillige organisasjoner inviteres inn. For de minste kommunene med befolkningsnedgang og med små og sårbare organisasjoner, er planprosessen en egnet prosess for å drøfte om kommunen har forutsetninger å møte framtidens utfordringer alene, eller om kommunen heller bør bygge en større og sterkere kommune sammen med nabokommuner.

Mangel på kapasitet og kompetanse, særlig innenfor spesialiserte områder, gjør at mange små kommuner ser seg nødt til å inngå interkommunalt samarbeid for å kunne levere et forsvarlig tjenestetilbud til sine innbyggere. På sikt kan omfattende samarbeid tappe kommunene for kompetanse og arbeidsplasser, dersom de ikke selv er vertskommune for samarbeidet. Noen kommuner ønsker å prøve ut om det er mulig å ha et samarbeid om ulike tjenester og oppgaver der en unngår denne tapsopplevelsen. Det betyr at det må lages en plan for fordeling av kompetansen og arbeidsplassene i det interkommunale samarbeidet.

I de aller fleste tilfellene vil kommunesammenslåing være den beste løsningen for både små kommuner med kapasitets- og kompetanseutfordringer og for bykommuner med utfordringer som strekker seg over kommunegrensene.

Fortsatt gode og langsiktige økonomiske virkemidler

Også i det videre arbeidet med kommunestruktur legges det til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å

slå seg sammen, jf. Stortingets tilslutning til dette i Innst. 393 (2017–2018).

Kommuner som slår seg sammen vil få utbetalt et *engangstilskudd*. Tilskuddet er en delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til en sammenslåing, jf. inndelingsloven § 15. Tilskuddet beregnes etter en standardisert modell basert på antall innbyggere og antall kommuner som inngår i sammenslåingen.

Kommuner som slår seg sammen mottar et *inndelingstilskudd* når den nye kommunen formelt trer i kraft. Inndelingstilskuddet gir kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet blir beregnet ut fra inntektssystemet det året sammenslåingen trer i kraft. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før det deretter trappes ned over fem år.

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 til kommuner som etter sammenslåingen får over om lag 8 000 innbyggere, og som ikke mottar storbytilskudd. Nye kommuner som slår seg sammen vil motta regionsentertilskudd, hvis kommunene oppfyller kravene i tilskuddet.

Det gis også støtte til *utredning* til kommuner som ønsker å utrede sammenslåing. Dersom to kommuner ønsker å utrede sammenslåing, gis det 200 000 kroner. Dersom flere enn to kommuner ønsker å utrede sammenslåing, gis det 50 000 kroner per kommune som kommer til. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommune-styreperiode. 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.

Det vil fortsatt gis støtte på inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider *informasjon* og gjennomfører *folkehøring* om kommunesammenslåingen, jf. inndelingsloven § 10. For at departementet skal kunne utbetale støtte, må kommunene 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 kommune-styreperiode. Dersom det er ønskelig lokalt er det mulig å søke om støtte til utredning og støtte til informasjon og folkehøring samtidig.

8 En brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning

Demografiske endringer, globale utfordringer og et redusert økonomisk handlingsrom gjør det stadig viktigere at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. Offentlige tjenester og myndighetsutøvelse må raskere tilpasses endringene i samfunnet, og både stat og kommune må ta i bruk de mulighetene ny teknologi og digitalisering gir. Regjeringen vil satse på innovasjon og digitalisering for å bedre de offentlige tjenestene, slik at de er framtidsrettede og best mulig for innbyggerne.

8.1 Innovasjon og digitalisering

Forventninger fra brukerne og krav til effektivisering fordrer nye løsninger, og innovasjon gjør det mulig å løse oppgavene på helt nye måter. Dette innebærer å ta i bruk nye arbeidsmetoder, teste ut nye løsninger og nyttiggjøre oss ny teknologi og nye digitale muligheter.

8.1.1 En mer innovativ og brukerorientert offentlig sektor

Stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor i løpet av 2020. Meldingen skal presentere en nasjonal politikk som staker ut en tydelig retning for innovasjon i offentlig sektor som står seg over tid, etablerer gode rammevilkår og legger til rette for en kultur for økt innovasjon. Meldingen vil vektlegge hva innovasjon i offentlig sektor er, hvorfor offentlig sektor må innovere og status for innovasjon i offentlig sektor i dag. Meldingen vil videre omtale regjeringens hovedgrep for å øke innovasjonstakten og -evnen i offentlig sektor.

Fylkesmannens skjønnsmidler

Fylkesmannen gir en del av skjønnsmidlene som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut

nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Fylkesmannen skal videreføre resultatene fra prosjektene til andre kommuner, og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.

8.1.2 Digitalisering i kommunesektoren

Digitalisering og bruk av ny teknologi er en forutsetning for å lykkes med å fornye offentlig sektor. Digitalisering bidrar til å løse utfordringer på nye måter og er et virkemiddel for innovasjon. Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må samarbeide om å utvikle sammenhengende tjenester som dekker behov hos innbyggere, næringsliv og frivillig sektor.

Digitaliseringsstrategien

Det er etablert en politisk arena innenfor konsultasjonsordningen mellom KS og staten for oppfølging av digitaliseringstiltak som berører kommunal sektor, herunder tiltakene i digitaliseringsstrategien, *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, som ble lansert i 2019.

Digital kompetanse blir en kritisk faktor for offentlige virksomheters evne til å digitalisere tjenester til innbyggere og næringsliv og få gevinster av dette. Regjeringen vil utarbeide en strategi for digital kompetanse i offentlig sektor i samarbeid med KS og andre relevante aktører.

Det er utarbeidet en handlingsplan for gjennomføring av tiltakene i digitaliseringsstrategien. Digitaliseringsdirektoratet vil være regjeringens fremste virkemiddel for raskere og mer samordnet digitalisering av offentlig sektor. KS er gitt et tydelig mandat fra medlemmene på digitaliseringsområdet og samarbeider tett med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Digitaliseringsdirektoratet om gjennomføring av tiltak.

Kunstig intelligens vil ikke bare gjøre det mulig å løse oppgaver bedre, men også på helt nye måter. Regjeringen vil at Norge skal gå foran i utvikling og bruk av kunstig intelligens med

respekt for den enkeltes rettigheter og friheter, og la fram *Nasjonal strategi for kunstig intelligens* i januar i år med tiltak som bidrar til dette.

Den store framveksten av data representerer en viktig ressurs for Norges framtidige konkurranseevne og er en driver for økonomisk vekst. Å sørge for at Norge har de beste rammebetingelsene for å dra nytte av verdien av data, blir derfor viktig. Det handler om framtidig verdiskaping og etablering av nye arbeidsplasser og tjenester i hele landet, bedre og mer brukerrettede tjenester i og fra offentlig sektor, og en bedre hverdag for den enkelte av oss. Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon innen utgangen av 2020.

Digifin

I 2017 og 2018 ble det bevilget 125 mill. kroner i prosjektskjønnsmidler på kap. 571, post 64 til en ordning for finansiering av kommunale IT-prosjekter. KS administrerer ordningen, som gir støtte til IT-prosjekter som kan komme hele kommunal sektor til gode, og som vil gi innbyggerne en enklere hverdag med nye og bedre tjenester. I tråd med forutsetningene fra departementet bidrar kommunesektoren selv med et tilsvarende engangsbeløp til ordningen, slik at ordningen disponerer 250 mill. kroner. Løsningene som utvikles kan kun tas i bruk av de kommunene som er med i ordningen og som har betalt engangsbeløpet. I tillegg må kommunene betale sin andel av utviklingskostnadene. Pengene går tilbake til ordningen for utvikling av nye tjenester eller løsninger, for slik å sikre at finansieringsordningen er varig over tid. KS har tildelt midler fra Digifin-ordningen til prosjektene Digisos, Digihelse, Fiks Minside, Fiks Folkeregister og Digibarnevern – delprosjekt innbyggertjenester. For flere av prosjektene har kommunene betalt tilbake sin andel av utviklingskostnadene, slik at finansieringsordningen står seg over tid. Flere tiltak er til behandling i KS.

Medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekter i staten

Det er etablert en medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekter i staten. Målet med medfinansieringsordningen er økt gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliserings tiltak og realisering av planlagte gevinster. Medfinansieringsordningen er et viktig virkemiddel for å realisere digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025. Fram til 2020 har ordningen

vært rettet mot små og mellomstore samfunnsøkonomisk lønnsomme digitaliseringstiltak. Fra 2020 er ordningen utvidet til også å gjelde større tiltak som støtter opp under regjeringens digitaliseringsstrategi som fellesløsninger og sammenhengende tjenester. Tiltakene kan gjennomføres i samarbeid med kommunal sektor og bør behandles i Digitaliseringsrådet.

Digihjelpen

Digital deltakelse og kompetanse i befolkningen er en viktig forutsetning for å oppnå verdiskaping og vekst i samfunnet generelt. Norge ligger langt framme når det gjelder befolkningens tilgang til og bruk av IKT, men det er fortsatt mange innbyggere som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter. KS, Kompetanse Norge og Kommunal- og moderniseringsdepartementet fortsetter samarbeidsavtalen ut 2021, for å hjelpe kommunene med å etablere et lavterskel Digihjelpen-tilbud for innbyggere som har liten eller ingen grunnleggende digital kompetanse. 105 kommuner har siden 2017 fått tilskudd fra departementet for å etablere lavterskeltilbud. Målet er at flere kommuner etablerer et Digihjelpen-tilbud i løpet av 2020. Departementet vil også i 2020 utlyse tilskudd til etablering i kommuner som ikke har tilbud i dag.

Brukervennlige løsninger i Husbanken

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 Husbanken og kommunene har spart arbeidstimer, og innbyggerne har fått tilgang på god veiledning og gode tjenester.

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 ble den digitale saksbehandlingsløsningen *Startskudd* obligatorisk for de kommunene som ønsker å tilby startlån.

Boligsosial monitor viser status for bo- og oppvekstvilkår og gir mulighet til å overvåke utviklingen av boforhold på kommunalt nivå. Statistikkbanken viser bruken av Husbankens økonomiske virkemidler.

Høsten 2019 lanserte regjeringen planen om å utvikle en digital løsning for kommunalt disponerte utleieboliger. Målet er at det skal bli enklere å søke, tildele, administrere, forvalte og gi opp-

følging av kommunalt disponerte utleieboliger. Husbanken har fått i oppdrag å utvikle løsningen i løpet av de neste tre årene. Arbeidet har startet, i tett samarbeid med KS og et utvalg kommuner.

Fulldigital byggesaksprosess

Fellestjenester BYGG, den digitale regelverksplattformen som kontrollerer og sender inn byggesøknader til riktig kommune, er nå i full drift på Altinn. I oktober 2020 stenger den gamle løsningen *Byggsøk*. Direktoratet for byggkvalitet arbeider nå målrettet overfor byggenæringen for å få den til å ta i bruk de nye søknadsløsningene så raskt som mulig. Det legges til rette for tekniske løsninger som på en enkel måte flytter en byggesøknad fra ByggSøk til de nye leverandørenes søknadsløsninger. Direktoratets langsiktige mål er at alle byggesøknader skal sendes digitalt. I 2020 og de neste årene blir det en sentral oppgave for direktoratet å hjelpe flere kommuner i gang med eByggesak. Målet er at alle landets kommuner innen 2025 skal ha denne løsningen, som skal bidra til at de kommunale saksbehandlerne raskt kan ta beslutning om en byggesøknad kan godkjennes eller ikke.

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 tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Analysen fra Senter for økonomisk forskning (SØF) viser at samlet effektivitet i gjennomsnitt økte med omlag 0,25 prosent per år i perioden 2008–2018 innen sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg¹. 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, selv om det er variasjoner kommunene imellom. Det er likevel rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Sammenlikninger mellom kommunene avdekker forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet, også om man sammenlikner kommuner med omtrent like mange innbyggere. Gjennom et

systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og effektivisering kan tjenestetilbudet i kommunene forbedres og ressurser frigjøres, slik at innbyggerne får flere tjenester og tjenester med høyere kvalitet.

Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster

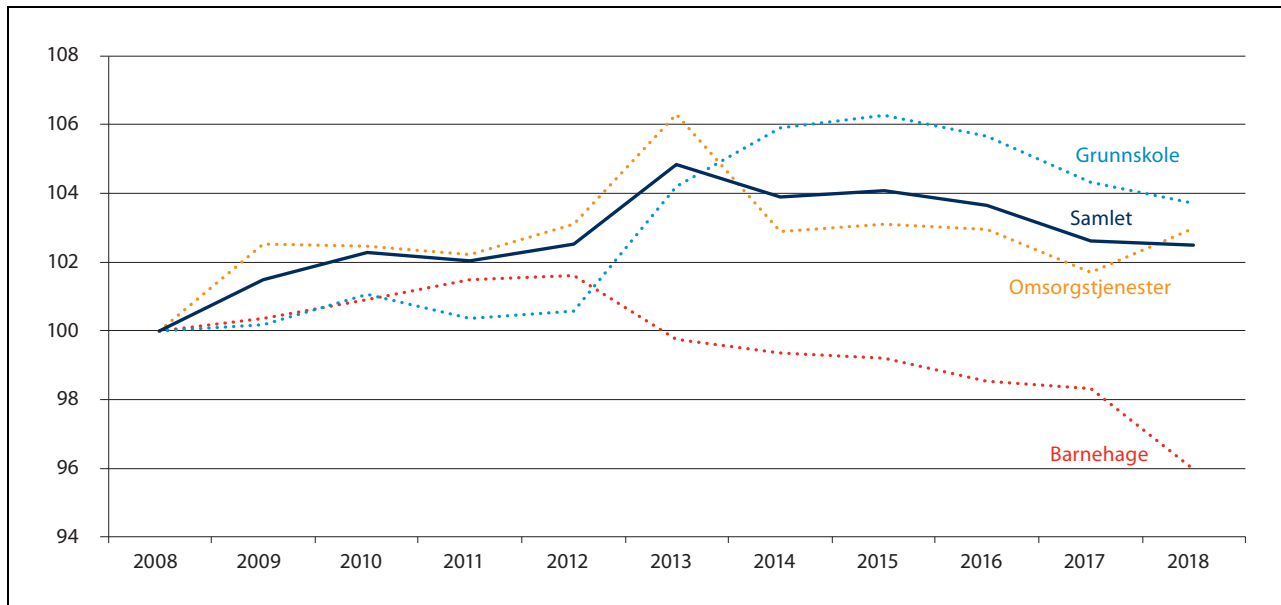
SØF har på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser). Kommunene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som sammenliknbare kommuner måles mot. SØFs analyser indikerer at i 2018 var effektiviseringspotensialet for landet som helhet 9 prosent innenfor de tre sektorene. Det er samtidig betydelige forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store.

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

Figur 8.1 viser utviklingen i beregnet effektivitet i perioden 2008–2018. For de ti årene har det vært en økning i samlet effektivitet på 2,5 prosent, eller 0,25 prosent i årlig gjennomsnitt. Økningen i effektivitet har vært høyest i grunnskolen med 3,7 prosent for perioden under ett. I pleie og omsorg økte beregnet effektivitet med 3 prosent fra 2008 til 2018, mens barnehagene har hatt en nedgang på drøye 4 prosent.

Den negative utviklingen for barnehagene fra 2012 kan i noen grad tilskrives økt bemanning med sikte på å øke kvaliteten, men kan også være et resultat av manglende tilpasning til færre barn. Innføring av en bemanningsnorm fra 1. august 2018 og en pedagognorm fra 1. august 2019 aktualiserer behovet for å inkludere bedre og mer objektive indikatorer for kvalitet og læringsutbytte i barnehagene i analysene. I grunnskolen er det de senere år bevilget øremerkede midler for å øke lærertettheten, og fra høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet. Det forventes at økt

¹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2019.



Figur 8.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2018, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning

lærertetthet skal bidra til bedre læring. Det kan imidlertid ta noe tid før økt lærertetthet får effekt, noe som kan forklare den negative utviklingen fra 2015.

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. I analysen for 2017 og 2018 er det også forsøkt å beskrive usikkerheten knyttet til effektivitetsscoren. Det er en klar tendens til at den beregnede usikkerheten er relativt liten for kommuner med lav score, og mye større for en del av kommunene med høy score, noe som kan ha sammenheng med at de store kommunene med høy score oftere har få kommuner å sammenlikne seg med.

Effektivitetsanalysene baserer seg for hver sektor på tre til fem indikatorer som måler tjenestene eller produktene, og 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 kommune er tilgjengelig på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2017 og 2018 som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, samt et samlet, veid gjennomsnitt av sektorene.

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.

Det vil være nærliggende å ta utgangspunkt i kommunens egne nøkkeltall fra KOSTRA (Kom-

mune-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 via KOSTRA. I tillegg 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 IKTs (DIFIs) siste innbyggerundersøkelse fra 2019 gir innsikt i innbyggernes oppfatninger om offentlige tjenester på tvers av sektorer. 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. KS utarbeidet et nytt innovasjonsbarometer våren 2020, som ga status for flere sektorer.

Departementets nettportal kommunedata.no har også nyttig informasjon om landets kommuner samlet på ett sted, med blant annet historiske befolkningsstall og befolkningsframskrivninger, anslag på

framtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov, samt 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 Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Indeksen er ment å skulle si noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbudet som blir gitt til innbyggerne innenfor barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten, omsorgstjenester, 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.

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

Det kan også være effektiviseringspotensial i en god arbeidsgiverpolitikk. Høyt sykefravær kan gi lite effektiv drift i en virksomhet og kan føre til økte utgifter til vikarer. Å jobbe for mer nærvær og arbeidstidsordninger med flere i større stillinger kan gi effektiviseringsgevinster. Et lavt sykefravær og heltidskultur gir også bedre kvalitet på tjenestene gjennom mer forutsigbarhet for brukerne.

9 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet og styringssystemet. En sentral forutsetning for et sterkt lokaldemokrati er at kommunene har handlingsrom og myndighet til å tilpasse tjenester etter behovene og ønskene i kommunen. Regjeringen ønsker å styrke og videreutvikle lokaldemokratiet. Kommunereformen har blitt brukt som en anledning til å sette lokaldemokratiet på agendaen, og kommunene som slo seg sammen fra januar 2020 har jobbet mye med å utvikle gode modeller for lokaldemokrati og innbyggerinvolvering fram mot sammenlåingene. Departementet har hatt en egen satsing på fornyingsarbeid på lokaldemokratiområdet i form av et eget utviklingsprosjekt for nye kommuner. Det ble også laget en lokaldemokrativeileder rettet mot disse kommunene.

Kommunene har et stort ansvar for å sikre et godt lokaldemokrati der innbyggerne opplever at de blir sett og lyttet til. Gjennom å ta innbyggerne med i beslutningsprosesser, får politikken bedre forankring og innbyggerne får tillit til at politikerne ønsker å ivareta behovene deres. Ikke minst bidrar innbyggerdeltakelsen til å gi politikerne bedre innsikt i og forståelse av saker. Hvordan innbyggerne involveres i beslutningsprosessene og resultatene av politikken har betydning for innbyggernes tillit til politikere, kommunen og våre politiske systemer.

Valget i 2019 viste en økning i valgdeltakelsen i de fleste grupper, og valgdeltakelsen var samlet sett den høyeste siden 1991, både for kommunestyrevalget og fylkestingsvalget. Det viser at det både er interesse for og oppslutning om lokaldemokratiet. Valget ga også en økning i andelen kvinnelige ordførere og bedre kjønnsbalanse i kommunestyrene. For første gang kom landsgjennomsnittet for andelen kvinner i kommunestyrene over 40 prosent. Veksten i andelen kvinnelige ordførere ble på 7 prosentpoeng, og er nå på 35 prosent.

Mange som engasjerer seg i lokalpolitikken opplever å bli utsatt for hatefulle ytringer og trusler. Det er ikke noe nytt, men problemet har fått økt oppmerksomhet og trolig også økt omfang som følge av at sosiale medier tilsynelatende både

har senket terskelen for, og gjort det enklere å sende hatefullt eller truende innhold. Fire av ti lokalpolitikere har opplevd å motta hatefulle ytringer eller konkrete trusler. Unge folkevalgte er særlig utsatt, men geografi og partitilhørighet kan også se ut til å ha betydning for hvor utsatt en er.¹ I 2019 inviterte kommunal- og moderniseringsministeren KS' hovedstyre og ungdomspartiene til et dialogmøte om temaet for å innhente ideer og innspill til hvordan regjeringen kan arbeide for å forebygge og bistå i arbeidet med å håndtere slike ytringer og trusler. Som oppfølging av dialogmøtet skal departementet kartlegge folkevalgtes arbeidsvilkår og utarbeide veiledningsmateriale for å håndtere og forebygge hatefulle ytringer og trusler.

9.1 Valget 2019

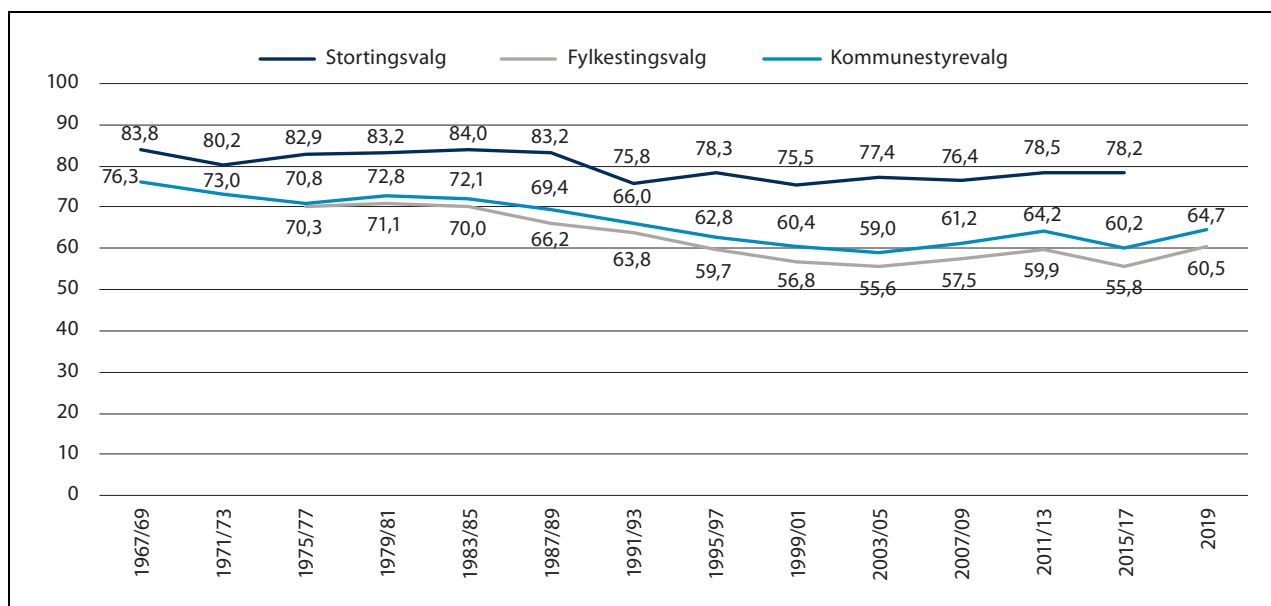
Vi skal i denne delen omtale valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019.

Økt valgdeltakelse

Kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 viste en klar økning i valgdeltakelsen. Ved kommunestyrevalget stemte 64,7 prosent av de stemmeberettigede. Det var en økning på 4,5 prosentpoeng sammenlignet med kommunestyrevalget i 2015. Valgdeltakelsen i fylkestingsvalget var 60,5 prosent. Det var en økning på 4,7 prosentpoeng sammenliknet med fylkestingsvalget i 2015.

For begge valgene er dette den høyeste valgdeltakelsen siden 1991. Valgdeltakelse er ett av flere mål som gir uttrykk for tilstanden i demokratiet. En økning i valgdeltakelsen i lokalvalg kan tolkes som uttrykk for at innbyggerne opplever kommunene og fylkeskommunene som betydningsfulle og relevante for egen hverdag.

¹ Ipsos (2019): *Hat og trusler mot folkevalgte*. Rapport laget for Kommunesektorens organisasjon (KS). Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/87402cb121fa4cf08a6bb-0b466c03c43/FoU-hets-og-trusler.pdf>



Figur 9.1 Valgdeltakelse ved lokalvalg og stortingsvalg 1967–2019.

Kilde: Bergh og Christensen (2017) og SSB.

Aldri før har så mange forhåndsstemt i et lokalvalg som i 2019. Det var 33,7 prosent, eller hver tredje velger, som benyttet muligheten til å forhåndsstemme i kommunestyrevalget.

Hvem stemmer?

Analysen Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjort av valgdeltakelsen viser flere utviklingstrekk som er verdt å merke seg.²

Det generelle bildet som er observert ved tidligere valg, står fast. 18-åringer har relativt høy valgdeltakelse, mens den faller for aldersgruppene fram til midten av 20-årene og stiger deretter jevnt til den når toppunktet hos aldersgruppene rundt 70 år. For aldersgruppene fra 80 år og oppover faller valgdeltakelsen betydelig.

Selv om mønsteret er sammenfallende med tidligere valg, viser analysene at det ved valget i 2019 var en økning i valgdeltakelsen hos førstegangsvelgerne på 10 prosentpoeng. En tilsvarende økning fant sted i aldersgruppene 22–25 år og 26–29 år.

Sammenlignet med norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn har utenlandske statsborgere fortsatt lav valgdeltakelse. Statsborgere i østeuropeiske EØS-land har særlig lav valgdeltakelse,

med henholdsvis 7 prosent for menn og 17 prosent for kvinner. Dette er likevel en liten økning fra forrige lokalvalg. Også blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn ble det registrert en økning i valgdeltakelsen.

Kvinner har høyere valgdeltakelse enn menn fram til pensjonsalder, med en forskjell på omkring fem prosentpoeng. Utdanningsnivå har også stor betydning for om stemmeretten blir brukt. I 2019 stemte nesten 80 prosent av velgerne med høyere grad fra universitet eller høyskole, mens 50 prosent av velgerne med kun grunnskoleutdanning stemte.

Tilskudd til informasjonstiltak ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019

Valgdirektoratet forvalter en tilskuddsordning for informasjonstiltak i forbindelse med valg. Tilskuddets prioriterte målgruppe er stemmeberettigede med lav valgdeltakelse, som unge velgere, velgere med innvandrerbakgrunn og velgere med behov for særskilt informasjon. Organisasjoner og andre aktører kan søke om tilskudd til tiltak som bidrar til å oppfylle målet med tilskuddsordningen. Enkeltpersoner, politiske partier/lister og kommuner, fylkeskommuner eller andre offentlige forvaltningsorganer kan ikke søke på tilskuddsordningen. Det var stor interesse for tilskuddsordningen i 2019, og det kom inn totalt 66 søknader. Det var 5,2 millioner kroner til fordeling, og det ble gitt tilskudd til 13 søkere.

² Kleven, Øyvinn (2019): *Langt flere unge stemte i årets lokalvalg*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/langt-flere-unge-stemte-i-arets-lokalvalg>.

Tabell 9.1 Valgdeltakelse i ulike grupper ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019 (prosent)

		Valgdeltakelse 2019
Kjønn	Kvinner	67,2
	Menn	62,3
Alder	18–19 år	58,3
	20–24 år	47,0
	25–44 år	56,4
	45–66 år	71,9
	67–79 år	78,7
	80 år eller eldre	61,8
Utdanningsnivå	Grunnskole	50,5
	Videregående skole	66,5
	Universitet eller høyskole	78,9
Innvandringskategori	Norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn	70,0
	Norske statsborgere med innvandrerbakgrunn	45,0
	Norske statsborgere med foreldre med innvandrerbakgrunn	46,2
	Utenlandske statsborgere	31,2

Kilde: SSB

Rapporter fra tilskuddsmottakerne i forbindelse med lokalvalget i 2015 viste at tiltakene bidro til at informasjon om valget nådde grupper som er vanskelige å nå gjennom ordinære kanaler. Dette ble gjort gjennom ulike aktiviteter som stands, debatter, kurs, radiosendinger og sosiale medier, og rettet mot de prioriterte målgruppene for tilskuddsordningen. De viste også at tilskuddsordningen hadde stimulert til betydelig engasjement.

Sikkerhet i valggjennomføringen

Regjeringen arbeider kontinuerlig med å ivareta og styrke sikkerheten i valggjennomføringen.

Regjeringen lanserte i juni 2019 en tiltaksplan for å styrke motstandsdyktigheten mot påvirkningskampanjer og hybride trusler rettet mot gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019. Planen ble utarbeidet med utgangspunkt i det gjeldende trusselbildet, og inneholdt ti tiltak som skulle styrke motstanden mot slike trusler i valggjennomføringen.

Blant tiltakene var et forskningsoppdrag om kartlegging av utenlandsk informasjonspåvirkning. SINTEF, som leverte sin rapport i november

2019, baserte undersøkelsene sine på åpne kilder, og gjennomførte en systematisk analyse av noen utvalgte digitale plattformer. Rapporten viser at de ikke fant noen klare tegn til utenlandsk påvirkning ved kommunestyre- og fylkestingsvalget på de utvalgte plattformene.³

Et annet tiltak som ble gjennomført var en kampanje fra Medietilsynet om hvordan befolkningen kan avdekke falske nyheter, som også inneholdt en kvalitativ studie av politisk påvirkning av førstegangsvelgere på sosiale medier.⁴ I tillegg ble det sendt ut en brosjyre til alle listekandidater ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i juli 2019. Brosjyren ga konkrete tips for å unngå påvirkning og hindre at informasjon kommer på avveie. Brosjyren ble utarbeidet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Etterretnings-

³ Grøtan, Tor Olav m.fl. (2019): *På leting etter utenlandsk informasjonspåvirkning. En analyse av det norske kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019*. SINTEF-rapport 2019:01292. <https://www.regjeringen.no/id2686450/>, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁴ Medietilsynet (2019): *Til felles kamp mot falske nyheter*. <https://medietilsynet.no/om/aktuelt-2019/felles-kamp-mot-falske-nyheter/>

tjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og var en revidert versjon av brosjyren som ble sendt ut ved stortingsvalget i 2017.

Arbeidet for å ivareta og styrke sikkerheten i valg gjennomføringen videreføres fram mot stortings- og sametingsvalget i 2021 og vil resultere i nye tiltak dersom det er behov for det.

9.2 Representasjon

Det er et mål at de folkevalgte forsamlingene bør speile innbyggerne i kommunen eller fylket som de skal fatte beslutninger på vegne av. God representasjon av ulike grupper i disse organene kan bidra til å gi beslutninger økt legitimitet, og høyere tillit til de folkevalgte.

Motivasjonskampanje for økt kvinneandel i lokalpolitikken

Partiene spiller en viktig rolle i arbeidet med å sikre god representasjon i de folkevalgte organene, slik at disse speiler sammensetningen av kvinner og menn i kommunen eller fylket, og ulike holdninger og interesser. Selv om andelen kvinner i kommunestyrene passerte 40 prosent for første gang ved valget i 2019, så har kvinner i alle år vært underrepresentert i folkevalgte organer. I forkant av de lokale partienes nominasjonsprosesser gjennomførte Kommunal- og moderniseringsdepartementet en motivasjonskampanje

rettet mot lokalpartiene. Motivasjonskampanjen skulle bevisstgjøre partiene om viktigheten av balansert representasjon og minne om betydningen av å ha lister der begge kjønn var plassert høyt oppe, og gjerne på plassene med stemmetillegg. Denne oppfordringen ble sendt som brev til partienes sentraladministrasjon og alle politiske partiers fylkes- og lokallag.

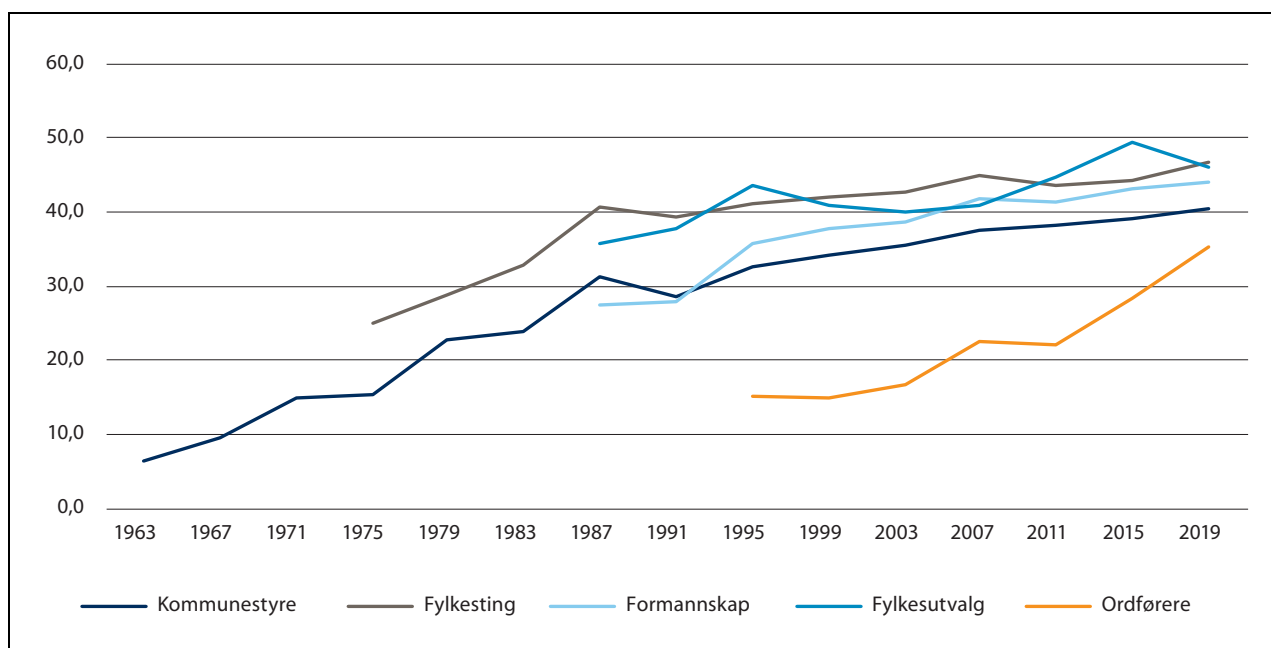
Kommunal- og moderniseringsdepartementet utviklet også et digitalt representasjonsbarometer i forbindelse med nominasjonsprosessene før valget i 2019. Dette barometeret viste kommuner med kvinnelig ordfører, andel kvinner i kommunestyrene og hvor stor andel av de innvalgte kvinnene som hadde stemmetillegg, samt andel kvinner i formannskapene.⁵ Tiltaket skulle bidra til økt bevissthet om kjønnsrepresentasjon i norske kommuner gjennom å visualisere tallene i kart og grafer, og gjøre det mulig å se hvordan ens egen kommune gjør det i forhold til andre kommuner. Barometeret ble i forbindelse med kvinnedagen i 2020 oppdatert med tall for kjønnsrepresentasjon etter valget i 2019⁶.

Bedre kvinnerepresentasjon

Fortsatt er menn mellom 40 og 70 år overrepresentert i kommunestyrene. Denne gruppen utgjør

⁵ Barometeret er tilgjengelig på regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/id2605288/>

⁶ Se <https://www.regjeringen.no/id2691281/>



Figur 9.2 Representasjon av kvinner i lokalpolitikken, 1963–2019.

Kilde: SSB

litt over 40 prosent av alle representanter, mens den utgjør under 25 prosent av de stemmeberettigede. Menn under 40 år med kort utdanning er den gruppen som er dårligst representert.

Valget i 2019 førte til økt kvinnerepresentasjon på flere områder. For første gang er over 40 prosent av representantene i kommunestyre kvinner. Kvinneandelen er nå 40,5 prosent, en økning på 1,5 prosentpoeng sammenlignet med valget i 2015. Andelen kvinnelige formannskapsmedlemmer er 44 prosent.

Andelen kvinnelige ordførere har hatt en markant økning det siste tiåret, og 35 prosent av ordførerne er nå kvinner. Det viser at det har vært en tydelig utvikling i kvinneandelen. I 2011 og 2015 var andelen kvinnelige ordførere henholdsvis 22 og 28 prosent.⁷

⁷ Kleven, Øyvin (2020): *Ny kvinnerekord blant ordførerne*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/ny-kvinnerekord-blant-ordforerne>

I fylkestingene og fylkesutvalgene er kvinneandelen henholdsvis 46,8 og 46 prosent etter valget i 2019.

Økt andel unge kommunestyrerepresentanter

De yngre velgergruppene, mellom 18 og 29 år, er en annen gruppe som over tid har vært underrepresentert i de folkevalgte organene i kommuner og fylkesting. Etter valget i 2019 utgjør denne aldersgruppen 10,7 prosent av de folkevalgte i kommunestyrene. Det er en økning på 1,4 prosentpoeng siden 2015. Til tross for økningen er gruppen fortsatt underrepresentert. Av befolkningen i Norge over 18 år, utgjør aldersgruppen under 30 år 20,1 prosent.

Innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og utenlandske statsborgere er fortsatt dårlig representert. Tre prosent av kommunestyrerepresentantene er enten innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, mens ytter-

Tabell 9.2 Representasjon av ulike grupper i kommunestyre og fylkesting etter valget i 2019 (prosent)

		Innbyggere over 17 år 1.1.2020	Kommunestyre- representanter	Fylkestings- representanter
Kjønn	Kvinne	49,8	40,5	46,8
	Mann	50,2	59,5	53,2
Alder	18–24 år	11,1	5,9	10,3
	25–44 år	34,1	32,5	31,0
	45–66 år	35,3	54,1	54,8
	67 år og over	19,4	7,5	4,0
Statsborgerskap	Norsk	88,6	98,8	99,3
	Ikke-norsk ¹	11,4	1,2	0,7
Utdanning per oktober 2018	Obligatorisk utdanning	25,8	9,3	7,1
	Videregående	40,1	38,2	31,4
	Universitet/høyskole lavere grad	24,1	37,5	41,7
	Universitet/høyskole høyere grad	10,0	14,1	19,6
	Ikke oppgitt	-	0,8	0,2
Yrkesaktiv	Ja	70,5	88,5	86,6
	Nei	29,5	11,5	13,4

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

ligere tre prosent av representantene er født i Norge og har én forelder som er født i utlandet. Én prosent av kommunestyrerepresentantene er utenlandske statsborgere. 94 prosent av representantene har to norskfødte foreldre, mens 80 prosent av de stemmeberettigede tilhører samme kategori.⁸ Det viser en overrepresentasjon av denne gruppen.

9.3 Styrket lokaldemokrati i nye kommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde en egen satsing i 2017 og 2018 for å mobilisere og inspirere kommuner i sammenslåingsprosess til å fornye og utvikle lokaldemokratiet sitt. Gjennom utviklingsprosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner* fikk kommunene bistand til å utvikle politisk organisering, arbeidsformer, digitalisering og medvirkning. 88 «gamle» kommuner, som skulle bli 32 nye kommuner, deltok i prosjektet.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR, i samarbeid med Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har hatt ansvar for underveis-evaluering av prosjektet. Kommunenes planlagte tiltak har blitt vurdert. Rapporten fra evalueringen forelå i 2020.⁹ Rapporten viser at kommunene som har deltatt har arbeidet godt og systematisk med å trekke innbyggere inn i kommunale beslutningsprosesser. De viser også en sterk innovasjonskraft på området.

Mange kommuner har planlagt en bred tiltaksportefølje som til sammen kan gi store demokratiske gevinster. Kommunene som deltar i prosjektet arbeider trolig også mer systematisk med å utvikle digitale løsninger og kanaler enn øvrige kommuner. Videre ser man at antallet kommunestyrerepresentanter er høyere i de nye kommunene enn hva man ellers skulle forvente basert på tilsvarende store kommuner. De nye kommunene gir også inntrykk av at de ønsker at de folkevalgte skal ha en aktiv, politisk rolle. For eksempel gis faste utvalg i nærmest alle kommunene innstillings- og vedtaksmyndighet, samtidig som utvalgene kun bemannes med kommunestyre-representanter.

9.4 Tillit til lokaldemokratiet

Institutt for samfunnsforskning og NORCE Norwegian Research Centre gjennomfører på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet et forskningsprosjekt om demokrati, tillit og politisk ulikhet i Norge. Den første rapporten ble offentliggjort i april 2020.¹⁰ Denne inneholder en gjennomgang av forskning på politisk tillit, og nye data og analyser av ulike gruppers tillit til lokaldemokratiske aktører og institusjoner. Endelig rapport kommer i september 2020.

Rapporten baserer seg blant annet på ferske data fra lokalvalgundersøkelsen 2019¹¹, dels KS' lokaldemokratiundersøkelse, Difis innbyggerundersøkelse og stortingsvalgsundersøkelsen. I rapporten undersøkes ulike gruppers tillit til aktører og institusjoner i lokaldemokratiet i perioden 2003 til 2019.

Politisk tillit henger nært sammen med legitimitet. Om et politisk system blir sett på som legitimt, er subjektivt og vil variere fra innbygger til innbygger.

De gjennomsnittlige *nivåene* av tillit til institusjoner og politikere i Norge er svært høye i internasjonal sammenheng. I rapporten blir det likevel vist til en viss negativ endring i tilliten til lokaldemokratiet over tid. Fram til 2011/2013 var den generelle trenden at tilliten til lokaldemokratiet økte over tid. Tillitsnivået er generelt lavere i 2019 enn i 2011, da tilliten var på sitt høyeste. Tillitsnivået i 2019 er på omtrent samme nivå som i 2007. Forskerne påpeker at det gjenstår å se om det litt lavere tillitsnivået i 2019 er en utvikling som vil fortsette.

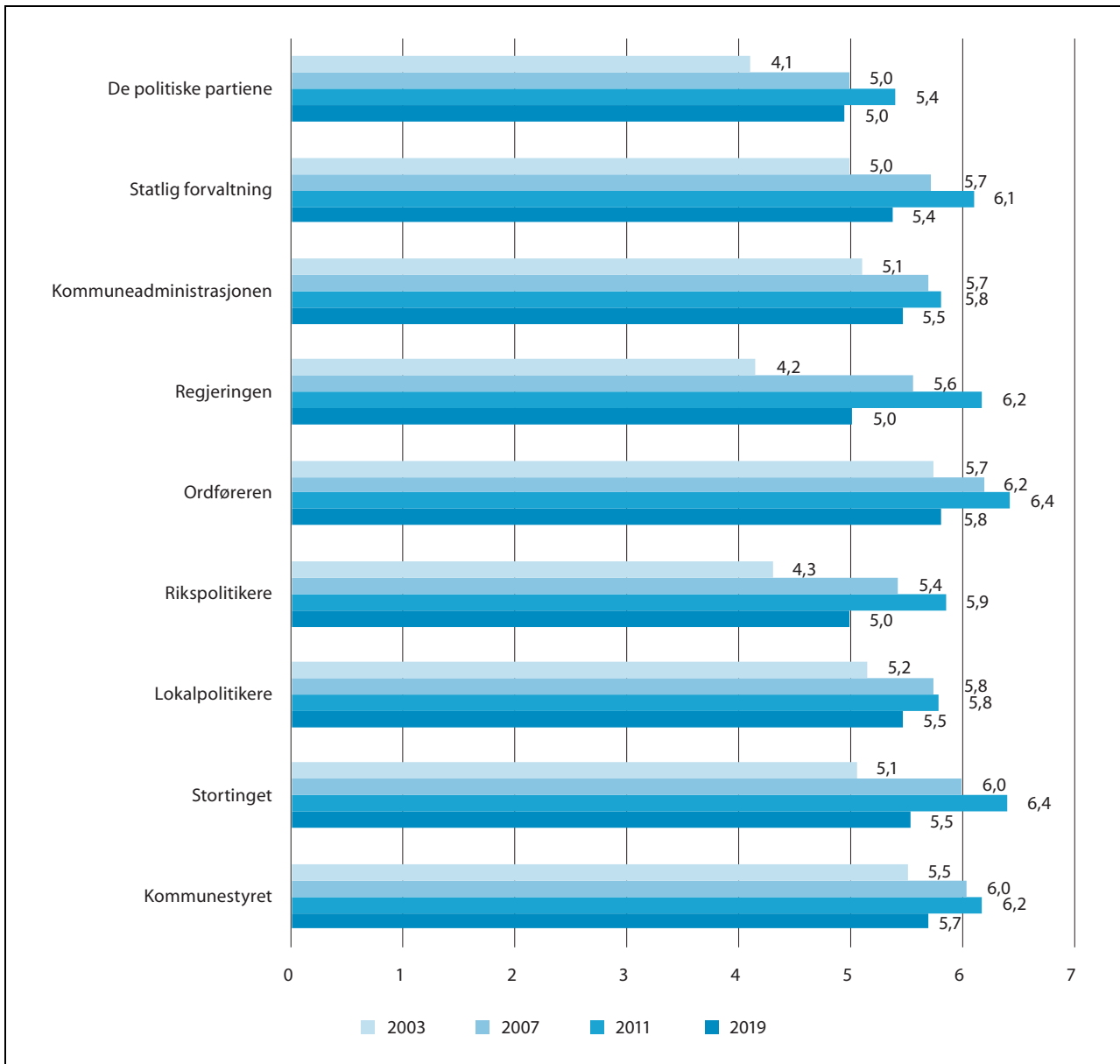
Det er noen grupper som skiller seg ut med lavere tillit enn befolkningen ellers. Det gjelder spesielt gruppen arbeidsledige og personer på annen trygd/pensjon (ikke alderspensjon), som uttrykker størst negativ endring i tillit i 2019. En annen gruppe som skiller seg ut ved noe lavere tillit til institusjonene og aktørene i lokaldemokratiet, er de som ikke stemmer ved kommunestyrevalg. I internasjonal sammen-

⁸ Ibid.

⁹ Monkerud, Lars Chr. Og Jan Erling Klausen (2020): *Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing*. NIBR-rapport 2020:1.

¹⁰ Haugsgjerd, Atle og Signe Bock Seggaard (2020): *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Institutt for samfunnsforskning.

¹¹ Data til lokalvalgundersøkelsen 2019 ble innhentet i fjerde kvartal 2019, samtidig som saken om NAVs praksis av regelverk for å ta med trygdeytelser ut av EU/EØS. Saken fikk stor oppmerksomhet i media, og forskerne peker på at en ikke kan se bort fra dette har preget svarene og tilliten til nasjonale institusjoner og aktører negativt, samt kan ha hatt en smitteeffekt på velgernes vurdering av lokaldemokratiske aktører og institusjoner.



Figur 9.3 Tillit til ulike institusjoner og aktører på en skala fra 0 til 10, der 0 betyr «ingen tillit» og 10 betyr «svært stor tillit». Gjennomsnitt.

Kilde: Haugsgjerd og Segaaard (2020)

heng uttrykker likevel gruppen som ikke stemmer høy tillit.

Analysene viser at lokaldemokratiets institusjoner og aktører nyter noe høyere tillit enn tilsvarende nasjonale institusjoner og aktører i 2019. Rikspolitikere, regjering og politiske partier får i 2019 en tillitsskår på 5,0 på en skala fra 0–10, mens ordførere og kommunestyre får en tillitsskår på henholdsvis 5,8 og 5,7.

En viser samtidig til at tilliten til nasjonalt nivå endret seg i perioden 2011–2013. I disse årene var

befolkningens tillit til institusjoner på nasjonalt nivå høyere enn tilliten til institusjoner på lokalt nivå. Forskerne ser denne økningen, og den generelt høye politiske tilliten i perioden 2011–2013, i sammenheng med hendelsene 22. juli 2011. De mener at systemets håndtering av krisen resulterte i en generell økning i folks politiske tillit i 2011 og de etterfølgende par år. I 2019 er situasjonen tilbake til 2007-nivået, med høyere tillit til lokalt nivå enn til nasjonalt nivå. Det er også det vanligste internasjonalt.

9.5 Videre arbeid med lokaldemokrati

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med lokaldemokrati med flere ulike inngangsvinkler, blant annet gjennom å innhente ny kunnskap på feltet, veiledning og prosjekter for å utvikle og styrke lokaldemokratiet. Dette kapitlet redegjør for departementets planlagte arbeid på lokaldemokratiområdet.

Utviklingsprosjekt om lokaldemokratisk innovasjon

Departementet planlegger et utviklingsprosjekt for å få fram foregangskommuner som kan være inspirasjonskilder og forbilder for andre kommuner som vil styrke lokaldemokratiet sitt. Formålet er å få fram og synliggjøre lokaldemokratimodeller som kan fungere godt under ulike forutsetninger, for eksempel knyttet til avstander, befolkningstetthet og demografi.

Økt oppmerksomhet om folkevalgtes arbeidsvilkår

Departementet vil styrke innsatsen mot hat og trusler mot politikere, blant annet gjennom å utarbeide en veileder om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer og trusler mot lokalpolitikere. Som et ledd i dette vil departementet innhente mer kunnskap om hvilke konsekvenser hatefulle ytringer og trusler har for rekruttering, politisk motivasjon og om det fører til at folk trekker seg fra sine verv eller sier nei til renominasjon.

Det skal gjennomføres et forskningsprosjekt om lokalpolitikernes arbeidsvilkår og lokaldemokratiet. Prosjektet skal se på hvordan vilkårene for lokalpolitikere oppleves av dem selv i dag. Formålet er å belyse ulike forhold som har betydning for politisk motivasjon og rekruttering. Undersøkelsen skal spesielt gi innsikt i konsekvenser av

hatytringer og trusler mot lokalpolitikere, og danne basis for handlingsrettede tiltak for å forebygge og håndtere hatytringer.

Undersøkelse om innbyggerforslag

Videre skal det gjennomføres et prosjekt om innbyggerforslag. Her skal det blant annet undersøkes hvor godt kjent ordningen er, hvor mye den brukes, hvordan forslag fremmes og i hvilke saker, samt hvem som benytter seg av ordningen og hvordan kommuner følger opp innkomne forslag. Resultatene skal bidra til å gi mer kunnskap om ordningen og hvordan den fungerer, samt bedre grunnlag for å vurdere slike ordningers demokratiske verdi. Resultatene kan også brukes som grunnlag for videreutvikling av nettsiden minsak.no.

Revidering av lokaldemokrativeilederen

I forbindelse med kommunereformen ble det utarbeidet en digital veileder om lokaldemokrati rettet mot kommuner i en sammenslåingsprosess. Denne inneholder veiledningsmateriale og eksempler innenfor områdene kommunen som demokratisk institusjon, politisk organisering og politikernes rolle og forholdet mellom kommunen og innbyggerne. Denne veilederen skal revideres og tilpasses slik at den blir relevant for alle kommuner som ønsker å forbedre lokaldemokratiet sitt.

Arbeid på valgområdet

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal se på alle sider av valggjennomføringen og vurdere behov for endringer i valgordningen. Valglovutvalget legger fram sin utredning i mai 2020. Denne vil legge føringer for departementets videre arbeid på valg- og demokratiområdet.

Del IV
Statlige styringssignaler

10 Oppgavefordeling og regelverk

10.1 Arbeids- og sosialdepartementet

10.1.1 Forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsavklaringspenger

Det framgår av regjeringsplattformen 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. Regjeringen besluttet i mars 2019 at forsøket skal gjelde ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP), og at det skal arbeides videre med et forsøk der kommunene får et helhetlig ansvar for ordningen med AAP.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS fikk i januar 2020 et felles oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet der hovedformålet er å utarbeide et omforent forslag til hvordan et slikt forsøk med kommunalisering av AAP konkret kan utformes. Av oppdraget framgår det at frist for å ferdigstille utredningen var 1. mai 2020.

Som følge av at covid-19-pandemien innebærer et ekstraordinært stort trykk på Arbeids- og velferdsetaten, er utredningsarbeidet satt på vent inntil videre.

10.2 Barne- og familiedepartementet

10.2.1 Tilskudd til tros- og livssynsamfunn

Stortinget har vedtatt ny lov om tros- og livssynsamfunn, jf. Prop. 130 L (2018–2019) og Innst. 208 L (2019–2020). Den nye loven trer i kraft fra 1. januar 2021. Loven innebærer at staten overtar kommunenes finansieringsansvar for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke. For tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke vil overgang til én nasjonal tilskuddssats basert på kommunal og statlig ressursbruk, virke forenkling og utjevnende. Barne- og familiedepartementet vil komme tilbake i statsbudsjettet for 2021 med forslag til uttrekk av midler fra rammetilskuddet.

10.2.2 Oppfølging av Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner og Innst. 119 S (2018–2019) på Barne- og familiedepartementets område

Hagen-utvalget, som vurderte overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene, foreslo å overføre barnevernsoppgavene som i dag er lagt til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) til fylkeskommunene. Det ble i Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* varslet at en eventuell oppgaveoverføring skulle utredes nærmere, med særlig vekt på om dette ville gi et styrket tilbud til utsatte barn og familier, jf. Innst. 119 S (2018–2019).

Vista Analyse har gjennomført en utredning om en overføring av Bufetats oppgaver i barnevernet til fylkeskommunene vil kunne gi et bedre tilbud til utsatte barn og familier. Vista Analyse viser til at tidlig innsats er kommunenes ansvar og at dette arbeidet neppe vil påvirkes av om andrelinjetjenesten er fylkeskommunal eller statlig. Utredningen konkluderer med at en oppgaveoverføring til fylkeskommunene medfører risiko for kvalitetsforringelse i tilbudet til de aller mest sårbare barna, og at det vil innebære betydelige omstillingskostnader i en overgangsperiode.

En viktig begrunnelse for å overføre andrelinjetjenesten i barnevernet til staten i 2004 var et mål om mer likeverdige tjenester. En overføring tilbake til fylkeskommunene vil ifølge Vista analyse gi risiko for økt variasjon i tjenestetilbudet. Det er høyst usikkert om fylkeskommunene vil kunne sørge for tjenestene til samme kostnad og kvalitet som Bufetat også på sikt. Tap av stor driftsfordeler vil også gi økte kostnader. Fylkeskommunene vil sannsynligvis, i større grad enn Bufetat, belage seg på private leverandører for å dekke behovet for barnevernstiltak.

Vista Analyse mener at det på lang sikt kan finnes potensielle nytteeffekter ved en overføring av oppgaver til fylkeskommunene, der barnevern potensielt kan samordnes med andre oppgaver fylkeskommunene har ansvar for (kompetanseutvikling, integrering og videregående opplæring).

Nytteeffekten er imidlertid usikker, og veier ikke opp for merkostnadene.

Det vises også til at det nylig er gjennomført et omfattende arbeid med å vurdere ansvarsdelingen i barnevernet gjennom barnevernsreformen. Ansvarsendringene som følger av denne reformen skal tre i kraft i 2022, og det er viktig at både kommunene og Bufetat får ro til å forberede seg på de endringene som allerede er bestemt. På bakgrunn av ovennevnte går regjeringen ikke videre med Hagenutvalgets forslag om å overføre oppgaver i barnevernet til fylkeskommunene.

I Meld. St. 6 (2018–2019) ble også familievern-tjenesten omtalt. Regjeringen satte våren 2018 ned et offentlig utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av familievern-tjenesten. Utvalget drøftet dagens organisering, finansiering, oppgaveløsning og lovmessige rammeverk for familievern-tjenesten og utfordringer dette gir. Utvalget så blant annet på samarbeid og oppgavedeling mellom familievernet og andre offentlige tjenester (statlige og kommunale).

Utvalget la fram sin utredning i november 2019. Utredningen er nå sendt på alminnelig høring med frist våren 2020. Innspillene fra høringsrunden vil danne grunnlaget for regjeringens videre vurdering av organiseringen av familievern-tjenesten.

10.2.3 Forslag til endringer i barnevernloven

Barne- og familiedepartementet la 24. april 2020 fram forslag til endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.), jf. Prop. 84 L (2019–2020). Departementet foreslår blant annet å innføre krav om årlig tilstandsrapportering til kommunestyret om barnevern-tjenesten. Forslaget ble varslet i Prop. 73 L (2016–2017) Endringer i barnevernloven (barnevern-reform) og er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 779 av 7. juni 2017. Tilstandsrapporten er ment å gi kommunestyret innsikt i barneverntjenesten og hvilke problemstillinger barneverntjenesten møter i sitt arbeid.

Departementet foreslår også å utvide aldersgrensen for rett til ettervern for barnevernsbarn fra 23 til 25 år. Forslaget kan medføre om lag 24 mill. kroner i årlige merutgifter for kommunene. Departementet vil komme tilbake til nødvendige bevilgningsendringer i de ordinære budsjettforslagene.

10.3 Finansdepartementet

10.3.1 Utsatt overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten

Prosessen med overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten var inntil situasjonen med koronaviruset oppsto, i rute for overføring 1. juni 2020. Den pågående situasjonen med omfattende tiltak mot koronaviruset gjør det ekstra krevende å gjennomføre en overføring med god kvalitet og stabil og sikker produksjon. Blant annet vil klargjøring av lokaler, innplassering av overførte medarbeidere og nødvendig opplæring være vanskelig å gjennomføre innen 1. juni. Skatteetaten anbefalte derfor, etter dialog med KS og et utvalg kommuner, at overføringen utsettes til 1. november 2020. Utsettelsen innebærer at kommunene fortsatt vil ha ansvaret for skatteoppkrevingen fram til 1. november. Det er lagt til grunn at Skatteetaten har dialog med kommuner for å kartlegge konsekvenser av og eventuelle nødvendige tiltak i kommunene som følge av utsettelsen. I lys av den pågående situasjonen ga Finansdepartementet sin tilslutning til Skatteetatens anbefaling, og Stortinget ble orientert om utsettelsen i Prop. 57 S (2019–2020). De budsjettmessige konsekvensene av tidsforskyvningen er omtalt i Prop. 117 S (2019–2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020*.

10.4 Helse- og omsorgsdepartementet

10.4.1 Endringer i tilskuddene til rusarbeid og til rask psykisk helsehjelp

På bakgrunn av redusert etterspørsel fra kommunene om tilskudd over kap. 765, post 62 Rusarbeid, legger regjeringen opp til å redusere posten med 40 mill. kroner i 2021. Det legges opp til at midlene overføres til post 72 Frivillig arbeid mv., der det årlig er langt flere søknader om tilskudd enn det er rom for på posten. Regjeringen har foreslått tilsvarende endring for 2020, se Prop. 117 S (2019–2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020*.

Med bakgrunn i oppdrag i tildelingsbrev for 2020 og vurdering fra Helsedirektoratet vil regjeringen foreslå at etableringstilskuddet til rask psykisk helsehjelp gradvis avvikles i løpet av de neste tre årene. Midlene vil bli foreslått gradvis dreid over til å legge til rette for raskere implementering av tilbudet gjennom opplæringstilbud, utarbeidelse av veiledningsmateriell og andre

kompetansebyggende tiltak. Målet er å stimulere til at flere kommuner oppretter tilbudet enn det rammene for tilskuddsordningen muliggjør i dag.

10.4.2 Digitalisering og e-helse

Et bærekraftig helse- og omsorgstilbud er avhengig av at teknologi innføres og tas i bruk i tjenesten. I Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023, Meld. St. 7 (2019–2020), peker regjeringen på to overordnede grep for å lykkes med digitaliseringen – tydeligere mål for digitaliseringen og tydeligere nasjonal styring og koordinering av IKT-utviklingen. De overordnede målene om én innbygger – én journal ligger fast. I Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025 er det lagt vekt på at statlig og kommunal sektor må samarbeide på nye og mer forpliktende måter.

Det er et mål at de nasjonale e-helseløsningene skal innføres og tas i bruk av alle relevante aktører i helse- og omsorgssektoren. Prop. 65 L (2019–2020) *Lov om e-helse (e-helseloven)*, som ble lagt fram 3. april 2020, skal bidra til å styrke digitaliseringen i sektoren og aktørenes bruk av nasjonale e-helseløsninger. Lovforslaget inneholder en hjemmel for i forskrift å pålegge virksomhetene i helse- og omsorgstjenesten en plikt til å betale for og gjøre de nasjonale e-helseløsningene tilgjengelig for personellet. I 2021 videreføres imidlertid ordningen med finansiering av forvaltning og drift over statsbudsjettet. Det er etablert et teknisk beregningsutvalg for å sikre legitimitet til tallgrunnlaget og transparens i beregning av kostnadene. Utvalget leverte den første rapporten til Helse- og omsorgsdepartementet i mai 2020. Ved fastsettelsen av veksten i frie inntekter til kommunesektoren i 2020 ble det tatt hensyn til at kommunene skal dekke en større andel av kostnadene til nasjonale e-helseløsninger og bidra mer til helsenettet. Det tas sikte på at kommunenes bidrag til finansiering av nasjonale e-helseløsninger korrigeres ut av veksten i de frie inntektene fra 2021. Flere av de nasjonale e-helseløsningene krever innføringsaktiviteter i kommunene de nærmeste årene. Helse- og omsorgsdepartementet vil i samarbeid med KS og kommunesektoren vurdere tiltak for å styrke innføringsarbeidet i kommunene, blant annet etablering av strukturer og nettverk som skal styrke gjennomføring av digitaliseringstiltak i kommunene. Det vurderes mulig samarbeidsavtale om innføring i kommunene som en del av konsultasjonsordningen.

I region Midt-Norge arbeides det med innføring av felles løsning for pasientjournal og -administrasjon for både kommunal helse- og omsorgstjeneste og sykehus – Helseplattformen. Trondheim kommune utløste i november 2019 sin opsjon på Helseplattformen. Alle kommuner i regionen har opsjon på Helseplattformen.

For kommunal helse- og omsorgstjeneste i resten av landet pågår det et arbeid med helhetlig samhandling og felles kommunal journal. KS, utvalgte kommuner og relevante interessenter deltar i arbeidet. Tiltaket har fått navnet Akson. Direktoratet for e-helse leverte 1. mars en forprosjektrapport som anbefaler stegvis realisering av tiltaket. Det gjennomføres en ekstern kvalitets-sikring (KS2) av forprosjektrapporten våren 2020. Regjeringen skal etter KS2 ta nærmere stilling til om tiltaket skal gjennomføres. Dette vil blant annet være avhengig av om den kommunale deltakelsen antas å bli stor nok til at tiltaket blir samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Bruk av velferdsteknologi kan bidra til at eldre kan bo hjemme lenger, og oppleve økt trygghet og livskvalitet. Samtidig gir det store muligheter til å forbedre ressursutnyttelsen i omsorgssektoren. Regjeringens satsing på velferdsteknologi gjennom Nasjonalt velferdsteknologiprogram har bidratt til økt innovasjonsaktivitet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, gjennom utprøving av eksempelvis teknologi for trygghet og mestring, medisinsk avstandsoppfølging og teknologi for barn og unge med funksjonsnedsettelse. Helse- og omsorgsdepartementet har igangsatt en prosess for å vurdere hvordan det best kan tilrettelegges for utvikling og implementering av velferdsteknologi i kommunene.

10.4.3 Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og fritidsordninger

I høring høsten 2019 ble det foreslått at dagens forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. erstattes av en ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Den nye forskriften vil i stor grad videreføre dagens materielle krav, men vil også innebære mindre endringer i de prosessuelle kravene, blant annet tydeligere bestemmelse om kommunens oppfølging av henvendelser og tydeligere krav til at barnehagene og skolene skal ha en oppdatert og langsiktig vedlikeholdsplan. Forskriften vil ikke ha større økonomiske konsekvenser for kommunene, men kan innebære en noe endret arbeidsform. Det legges opp til at ny forskrift trer i kraft 1. januar 2021.

10.4.4 Handlingsplanen for allmennlegetjenesten

Handlingsplanen for allmennlegetjenesten ble lagt fram 11. mai 2020. Planen omfatter 17 tiltak. Tiltakene skal bidra til å realisere de tre målområdene

- en attraktiv og trygg karrierevei for fastlegene
- god kvalitet til alle
- en framtid med teambaserte allmennlegetjenester

For å sørge for rekruttering til og stabilitet i fastlegeordningen, vil regjeringen endre innretningen på basistilskuddet. I dag er satsen den samme for hver innbygger på en fastleges liste. Det foreslås innført et knekkpunkt i basistilskuddet svarende til 1 000 listeinnbyggere. Satsen under knekkpunktet på 1 000 listeinnbyggere vil være høyere enn satsen over knekkpunktet. Det foreslås å øke satsen for per capita-tilskuddet med 78 kroner for de første 1 000 listeinnbyggere, fra 499 kroner til 577 kroner fra 1. mai 2020. For listeinnbygger 1 001 og oppover foreslås satsen uendret på 499 kroner. Det innføres fra og med 1. mai 2020 et grunntilskudd, tidsbegrenset til to år. Grunntilskuddet skal tilsvare basistilskuddet ved 500 innbyggere på listen. Alle fastleger vil ha krav på dette grunntilskuddet i inntil to år fra de inngår avtale dersom de har et listetak på 500 innbyggere eller flere. Regjeringen tar sikte på at planens øvrige tiltak innføres gradvis i planperioden fram til 2024.

10.4.5 Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023 – innføring av helsefellesskap

Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* ble lagt fram for Stortinget i november 2019. Meldingen angir retning og rammer for utviklingen av spesialisthelsetjenesten og samarbeidet med kommunal helse- og omsorgstjeneste. Målet er å realisere pasientens helse-tjeneste på en bærekraftig måte. Hovedtemaene i meldingen er samhandling, kompetanse, psykisk helse, teknologi og digitalisering. Et viktig budskap er at kommuner og sykehus må gå fra å være parter, til likeverdige partnere med felles eierskap og ansvar for pasientene. For å bidra til dette inngikk KS og regjeringen i oktober 2019 en avtale om innføring av 19 helsefellesskap. Helsefellesskapene tar utgangspunkt i de 19 helseforetaksområdene, og vil bygge videre på eksisterende avtaler og strukturer for samarbeid. Målet er å skape en mer sammenhengende helse- og omsorgstjeneste. I

helsefellesskapene møtes representanter fra helseforetak, kommuner, lokale fastleger og brukere for å planlegge og utvikle tjenestene sammen. Regjeringen og KS er enige om prinsippene helsefellesskapene skal bygge på, herunder bedre felles planlegging, en tydeligere samarbeidsstruktur, økt samordning, bedre beslutningsprosesser og tydelige prioriteringer. Helsefellesskapene bør ha et særlig fokus på å utvikle gode tjenester for barn og unge, personer med alvorlige psykiske lidelser og rusproblemer, skrøpelige eldre og personer med flere kroniske lidelser.

Regjeringen oppfordrer kommuner og helseforetak til å ha innført anbefalt samarbeidsstruktur, eller ha besluttet hvordan de vil samarbeide, innen utgangen av 2020. Denne fristen vil kunne justeres i lys av koronasituasjonen. Avtalen mellom regjeringen og KS er tilgjengelig som vedlegg til Nasjonal helse- og sykehusplan.

10.4.6 Leve hele livet 2019–2023

Regjeringen gjennomfører Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Målet med reformen er at eldre kan mestre livet lenger og ha en trygg, aktiv og verdig alderdom.

Reformen løfter fram fem innsatsområder og 25 utprøvde løsninger. Områdene er et aldersvennlig Norge, aktivitet og felleskap, mat og måltider, helsehjelp og sammenheng. Regjeringen legger opp til en prosess hvor kommunestyrene behandler og vedtar hvordan reformens løsninger kan innføres og gjennomføres lokalt. Planprosesser i kommunene bør ha bred medvirkning fra elderrådene. Innbyggernes behov skal være styrende for tiltakene som settes i gang. Reformperioden startet 1. januar 2019 og varer i fem år med ulike faser for planlegging, gjennomføring og evaluering

For å bistå kommunesektoren i planlegging, omstillings- og endringsarbeid, er det etablert et nasjonalt og regionalt støtteapparat. Fylkesmennene koordinerer støtteapparatet regionalt som består av fylkesmannen, KS regionalt og utviklingssentrene for sykehjem og hjemme-tjenester. Rapporteringen fra 2019 viser at alle landets kommuner har fått tilbud om dialogmøter fra støtteapparatet, og at de fleste har deltatt eller planlegger å delta på slike møter. Mange kommuner deltar også i nettverk for erfaringsdeling og gjensidig faglig støtte og bistand med andre kommuner. I tillegg er det utarbeidet hjelpemidler for kommunene i deres arbeid med å kartlegge egne behov og utfordringer som grunnlag for å lage lokale planer.

Det er i meldingen lagt til grunn at kommunene utvikler planer i løpet av 2020, og at iverksettings- og gjennomføringsfasen starter fra og med 2021. Det er varslet at de kommunene som politisk vedtar planer for gjennomføring av reformen, vil bli prioritert innenfor relevante eksisterende og eventuelle nye øremerkede tilskuddsordninger.

På grunn av covid-19-situasjonen vil det være en stor risiko for at mange kommuner vil kunne bli forsinket i sine planprosesser for lokal iverksetting av Leve hele livet. For å sikre at kommunene har tilstrekkelig tid, kompetanse og kapasitet til å utvikle planer og oppfylle kriteriene for å søke på tilskudd, foreslås det derfor følgende justeringer av framdrift og plankrav i 2021:

- Kommunene skal enten ha vedtatt en plan eller beskrevet en prosess for hvordan og når de skal vedta en plan for gjennomføring av Leve hele livet for å bli prioritert innenfor de ulike tilskuddsordningene.
- En plan innebærer at kommunestyrene har tatt stilling til innsatsområdene og løsningene i reformen og vedtatt hvordan reformen skal gjennomføres lokalt.
- Kommunene skal synliggjøre hvordan reformen er tenkt integrert i kommuneplanens samfunnsdel (etter § 11-2 i plan og bygningsloven)
- Kommunene må vise til deltakelse eller planlagt deltakelse i regionale nettverk for Leve hele livet for erfaringsdeling og gjensidig støtte og bistand med andre kommuner.

Alle kommuner skal fortsatt kunne søke på tilskuddsordningene, men kommuner som har beskrevet en planprosess eller utarbeidet og vedtatt en plan for hvordan reformen skal gjennomføres lokalt vil bli prioritert. Formål og målgruppe for tilskuddsordningene videreføres som i dag. Det tas utgangspunkt i følgende tilskuddsordninger:

- Kap 761, post 21: Helhetlig støtte til pårørende med krevende omsorgsoppgaver
- Kap 761, post 63: Investeringsstilskudd til heldøgns omsorgsplasser, rehabilitering
- Kap 761, post 67: Kompetansehevende tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt
- Kap 761, post 67: Kompetansehevende tiltak i tjenestene til personer med utviklingshemming
- Kap 761, post 67: Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester
- Kap 761, post 68: Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd, med unntak av tilskudd til spredning av velferdsteknologi i kommunene

- Kap 761, post 68: Leve hele livet tilskudd
- Kap 761, post 69: Investeringsstilskudd til heldøgns omsorgsplasser, netto tilvekst
- Kap 762, post 60: Frisklivs-, lærings- og mestringstilbud
- Kap 762, post 63: Lønnstilskudd til gjennomføring av utdanning innen avansert klinisk sykepleie

Tilskudd til ansatte som allerede har påbegynt et utdanningsløp med tilskudd fra kompetanse- og innovasjonstilskuddet, fritas fra dette. Det innebærer at dette tilskuddet innføres gradvis i perioden 2021–2023.

Parallelt med innføring av et plankrav for Leve hele livet, innføres det et plankrav for investeringstilskuddet. De to plankravene vil bli sett i sammenheng der dette er naturlig.

Regjeringen vil komme tilbake til endelig innretning av dette i Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet for 2021.

Målgruppen for Leve hele livet er eldre over 65 år og deres pårørende. Reformens områder angår imidlertid alle brukere i omsorgstjenesten uavhengig av alder og diagnose. Kommunene oppfordres derfor til å legge reformens satsingsområder til grunn for det generelle plan- og kvalitetsforbedringsarbeidet i omsorgssektoren. Kvalitetsreformen bør ses i sammenheng med langsiktig planlegging og dimensjonering både av kapasitet og kompetanse i tjenestene. For å legge til rette for kompetanse og fagutvikling og bidra til økt kapasitet i sektoren, vil regjeringen legge fram flere nye satsinger gjeldende fra 2021, blant annet nytt kompetanseløft, ny demensplan, samt innføre plankrav for investeringstilskuddet til bygging og rehabilitering av heldøgns omsorgsplasser i kommunene.

10.4.7 Omsorg 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet, og planperioden går ut 2020. Planen skal bidra til at kommunene utvikler gode og bærekraftige løsninger for å møte framtidens utfordringer på omsorgsfeltet. Den omfatter tiltak for å styrke kapasitet, kvalitet og kompetanse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Planen har vært fulgt opp i de årlige budsjettene. Omsorg 2020 evalueres av OsloMet og Universitetet i Oslo. Planen er en del av fundamentet for Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Flere av tiltakene under Omsorg 2020 vil derfor videreføres.

Tabell 10.1 Fordeling av investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser

Utbetalingsår	Dagens profil	Ny profil for post 63	Ny profil for post 69
År 1	5 %	2 %	1 %
År 2	15 %	10 %	8 %
År 3	30 %	27 %	25 %
År 4	30 %	31 %	33 %
År 5	20 %	26 %	28 %
År 6		4 %	5 %

10.4.8 Investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser

Det er bevilget en tilsagnsramme på 3,6 mrd. kroner for å legge til rette for investeringstilskudd til 2 000 heldøgns omsorgsplasser i 2020, likt fordelt mellom postene for rehabilitering mv., kap. 761, post 63, og netto tilvekst, kap. 761, post 69. Videre dekker bevilgningen investeringstilskuddet til lokalt produksjonskjøkken med en tilsagnsramme på 96,8 mill. kroner i 2020. For å motta fullt tilskudd til rehabilitering og/eller bygging av nye heldøgns omsorgsplasser, foreslås det at framtidige prosjekter må inneholde lokale produksjonskjøkken.

Investeringstilskuddet har en utbetalingsprofil over fem år. Heldøgns omsorgsplasser er store investeringer i kommunene som krever god planlegging. Men det vil likevel kunne være uforutsette hendelser som vil kreve endringer i planene. Det er derfor utfordrende å lage en konsistent utbetalingsprofil som treffer nøyaktig for det enkelte budsjettår. Helse- og omsorgsdepartementet vurderer imidlertid at det er behov for en mer treffsikker utbetalingsprofil, og foreslår at utbetalingsprofilen endres fra tilsagnsåret 2020. Det foreslås at utbetalingsprofilen utvides i antall år. For å sikre best mulig treffsikkerhet for framtidige budsjetter og større grad av realistisk budsjettering endres også andelen av midlene som utbetales det enkelte år for de to postene, jf. tabell 10.1.

Evalueringen av investeringstilskuddet viser at det er behov for å vurdere forbedringer av tilskuddsordningen for å sikre økt treffsikkerhet. Det ble i Prop. 1 S (2019–2020) for Helse- og omsorgsdepartementet varslet at Helse- og omsorgsdepartementet i samråd med Husbanken skulle vurdere behovet for å utarbeide kriterier som skal ligge til grunn for Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen.

Formålet med investeringstilskuddet er å stimulere til utbygging og rehabilitering av heldøgns omsorgsplasser. Samtidig vet vi at det ikke vil være mulig eller hensiktsmessig å møte de demografiske utfordringene med heldøgnsstilbud alene. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at det innføres et plankrav for investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser. Formålet med plankravet er å stimulere til bedre og mer helhetlige behovsvurderinger fra kommunene knyttet til de mest kostnadskrevende tilbudene, og dermed kunne få økt oppmerksomhet omkring tilbud på et lavere trinn i omsorgstrappen og gjennom økt innsats på forebygging, aldersvennlig samfunn mv.

Det legges ikke opp til detaljerte krav i plankravet, slik at planene best kan tilpasses lokale forhold og implementeres i kommunenes pågående prosesser og planer. Som et minimum skal planene inneholde betraktninger omkring kommunens helhetlige bo- og omsorgstilbud, standard på omsorgsbygg, demografisk utvikling og hvilke investerings- og driftskostnader ulike strategier vil utløse. Arbeidet med planer ses i sammenheng med planene som utarbeides i arbeidet med Leve hele livet, jf. omtale over.

Det tas sikte på å innføre plankravet fra og med budsjettåret 2021, men endelig innførings-tidspunkt tilpasses tilsagnsrammen og situasjonen knyttet til covid-19.

10.4.9 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Per 1. januar 2020 deltar følgende kommuner i forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenesten: Selbu, Stjørdal, Bjørnafjorden og Lillesand. I tillegg får Indre Østfold kommune inntektpåslag for å forberede deltakelse. Regjeringen vil, i tråd med Granavoldenplattformen, utvide forsøket med ytterligere seks kommuner. De nye kommunene vil få inntektpåslag fra 1. januar 2021 og vil

etter planen inngå i finansieringsmodellen fra 1. juli 2021.

10.4.10 Demensplan 2025

Norge var et av de første landene i verden som utviklet en nasjonal demensplan. Demensplan 2020 ble lagt fram høsten 2015, og har en planperiode fra 2016 ut 2020. Demensplan 2020 har bidratt til en positiv utvikling på feltet, men det er fortsatt behov for videre satsing på dette området. Demens er en av de største globale utfordringene verden står overfor. Regjeringen har derfor besluttet at dagens demensplan skal følges opp med en ny demensplan – Demensplan 2025. Det tas sikte på å legge fram ny demensplan i løpet av høsten 2020.

10.4.11 Ernæringsstrategi

Regjeringen har besluttet at det skal utarbeides en nasjonal strategi for godt kosthold og ernæring hos eldre på institusjon og i hjemmetjenesten, med forslag til konkrete, målrettede tiltak. Hovedmålet med strategien er å skape gode måltidsopplevelser og redusere feil- og underernæring. Strategien skal bidra til å understøtte og forsterke gjennomføringen av innsatsområdet Mat og måltider i Leve hele livet gjennom å legge vekt på det systematiske ernæringsarbeidet, kompetanse, og et mat- og måltidstilbud som er tilpasset brukernes behov og ønsker. Det tas sikte på å legge fram ernæringsstrategien i løpet av høsten 2020.

10.4.12 Nytt Kompetanseløft

Regjeringen satser på å styrke kompetansen hos de ansatte i den kommunale helse- og omsorgstjenesten gjennom Kompetanseløft 2020, som skal bidra til en faglig sterk kommunal helse- og omsorgstjeneste og bedre lederkompetanse. Kompetanseløft 2020 skal erstattes med et nytt kompetanseløft for den kommunale helse- og omsorgstjenesten når dagens plan avsluttes ved utgangen av 2020. Nytt kompetanseløft legges fram i Helse- og omsorgsdepartementets Prop. 1 S for 2021.

10.4.13 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 sine nærmeste, er den samlede innsatsen pårørende yter, av stor betydning for samfunnet som helhet. Å bidra til at familieomsorgen ikke svek-

kes, er en av de mest krevende utfordringene vi står overfor på omsorgsfeltet. Regjeringen vil utarbeide en samlet pårørendestrategi og handlingsplan. Strategi og handlingsplan skal etter planen legges fram samlet i løpet av 2020.

10.4.14 Stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg

Regjeringen har nylig lagt fram Meld. St. 24 (2019–2020) *Lindrende behandling og omsorg. Vi skal alle dø en dag. Men alle andre dager skal vi leve*. Formålet er å bidra til å styrke lindrende behandling og omsorg og synliggjøre døden som en del av livet – i familien, i helse- og omsorgstjenesten og i samfunnet. Personer som trenger lindrende behandling og omsorg og deres pårørende skal ivaretas på en helhetlig måte for å få best mulig livskvalitet og økt grad av valgfrihet ved livets slutt. Det er et mål at flere skal få mulighet til å være lengre hjemme og også dø hjemme. Lindrende behandling og omsorg til barn og unge og deres familier løftes fram spesielt i meldingen fordi denne gruppen trenger særskilt tilrettelegging og ivaretagelse.

For å bidra til at alle får en verdig avslutning på livet, i tråd med egne ønsker og behov, løfter meldingen fram en rekke tiltak for økt åpenhet om døden, en mer helhetlig tilnærming, styrket medvirkning og økt kompetanse i tjenestene.

10.5 Justis- og beredskapsdepartementet

10.5.1 Endringer i sivilbeskyttelsesloven

Etter gjeldende bestemmelse i sivilbeskyttelsesloven skal kommunene stille rom og kommunal grunn til rådighet for Sivilforsvaret ved innsats eller til utdannings- og øvingsformål, og dette skal skje vederlagsfritt. En del av de lokalene som stilles til disposisjon for Sivilforsvaret, anses ikke tilfredsstillende for gjennomføring av utdanning, øvelser og innsatser. Slike mangler kan for eksempel gjelde at lokalene ikke har adskilte garderober og dusj. Det foreslås derfor at det gjennom forskrift kan stilles nærmere krav til kommunale rom og grunn som stilles til disposisjon for Sivilforsvaret. Lovforslaget innebærer ikke at det innføres nye forpliktelser for kommunene, men lovforslaget gir en mulighet for gjennom forskrift å konkretisere de forpliktelsene som følger av sivilbeskyttelsesloven (og arbeidsmiljølovens krav til HMS). De kravene som vil bli stilt, vil være av relativt begrenset karakter.

Lovforslaget inneholder også forslag til hjemmel for departementet til å gi forskrift om utgiftsfordeling mellom kommunene. Krav til utgiftsfordeling mellom kommunene skal bidra til en mer rettferdig fordeling av kostnadene, slik at det ikke bare er kommuner som stiller rom og kommunal grunn til rådighet som må betale kostnadene. Lovforslaget ble sendt på høring 25. september 2019, med høringsfrist 6. januar 2020. Det arbeides nå med en proposisjon som skal fremmes for Stortinget.

10.5.2 Enkle notarialforretninger

I forbindelse med kommunereformen besluttet Stortinget at kommunene skulle gis kompetanse til å utføre enkle notarialbekreftelser, jf. Prop. 91 L (2016–2017). Den gangen antok man at forslaget innebar å endre forskrift om notarius publicus, slik at kommunene får myndighet til å utføre enkle notarialbekreftelser. Det har ikke latt seg gjøre å tilrettelegge for denne endringen til 1. januar 2020, slik det opprinnelig ble lagt til grunn. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å utrede saken nærmere.

10.6 Klima- og miljødepartementet

10.6.1 Kulturminneområdet

Stortinget har ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) *Regionalt folkevalgt nivå* sluttet seg til at oppgaver på kulturminneområdet overføres fra Riksantikvaren til fylkeskommunene som en del av regionreformen, jf. også Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Oppgaveoverføringen på kulturminneområdet ble i all hovedsak gjennomført med virkning fra 1. januar 2020. Resterende tilskuddsforvaltning overføres i 2021. Det er lagt til grunn at Riksantikvaren i en overgangsperiode skal bruke ekstra ressurser og bistå fylkeskommunene med generell veiledning og faglige råd inntil de har tilstrekkelig kompetanse. Midler tilsvarende fire årsverk legges inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2021, jf. omtale i kommuneproposisjonen for 2020.

Klima- og miljødepartementet vil sørge for en følgeevaluering av oppgaveoverføringen, og det vil bli gitt tilbakemelding til Stortinget om resultatene av reformen i de årlige budsjettproposisjonene

Tilskuddsforvaltning er et sentralt virkemiddel i forvaltning av kulturminner. Tilskuddsforvaltning som overføres fylkeskommunen fra Riksantikvaren fra 2021 er tilskudd til fartøyvern,

til tekniske og industrielle kulturminner og til brannsikring av tette trehusmiljøer, profane middelalderhus og ruiner. Riksantikvaren skal fortsatt ha en rolle i forvaltningen av tilskuddsmidlene. Dette er av hensyn til nasjonal styring og måloppnåelse. Fylkeskommunene skal gjøre en foreløpig vurdering og prioritering av innkomne søknader høsten 2020. På dette grunnlaget vil Riksantikvaren fordele rammer til fylkeskommunene, som deretter tildeler midler i 2021 på bakgrunn av de innkomne søknadene. Innen 2021 skal Riksantikvaren ha utarbeidet veiledning til fylkeskommunene og et system for saksbehandling, kalt Digisak, skal gjøres tilgjengelig for fylkeskommunene.

10.6.2 Oppfølging av Overvannsutvalget – NOU 2015: 16

Overvannsutvalgets utredning, NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*, ble lagt fram 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 endringsforslagene i plan- og bygningsloven, vass- og avløpsanleggslova og forurensningsloven har vært utredet ytterligere av Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Forslagene ble sendt på høring 2. februar 2020 med høringsfrist til 2. juni 2020. Det tas sikte på å fremme lovproposisjon for Stortinget i løpet av 2020.

10.6.3 Kommunenes rolle i lavutslippsutviklingen

Norge har ambisiøse klimamål for 2030 og 2050. Vi har lovfestet et mål om å være et lavutslipps-samfunn i 2050. Det vil kreve en omstilling av samfunnet, og kommunene spiller en viktig rolle i denne omstillingen.

I oktober 2019 la regjeringen fram en lavutslippsstrategi hvor kommunens rolle i lavutslippsutviklingen, blant annet gjennom å skape klimasmarte byer og lokalsamfunn, ble trukket fram. Kommunene har også en viktig rolle i samfunnsplanlegging og arealforvaltning. Avgjørelse om lokalisering, byggemåte og utforming av bosetninger, infrastruktur og tjenester kan påvirke utslipp og energiforbruk i lang tid framover.

Kommunene kan bidra i arbeidet med kunnskapsutvikling og implementering av tiltak og virkemidler som bidrar til å redusere utslipp mot 2030 og videre omstille Norge til et lavutslipps-samfunn i 2050.

10.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

10.7.1 Kommuneloven

Den nye kommuneloven har nå trådt i kraft. Kommunene har fått en ny og moderne lov, som skal styrke det kommunale selvstyret. Departementet har drevet utstrakt opplæring i den nye loven, og vil også framover rette oppmerksomheten mot behov for opplæring og veiledning. Samtidig gjør departementet seg løpende erfaringer med loven og praktiseringen av den, noe som vil danne grunnlag for eventuelle forslag til presiseringer og justeringer i loven. Forskriftene til loven har også trådt i kraft. I forskriftsarbeidet la departementet vekt på å forenkle og tydeliggjøre reglene, og har blant annet redusert antall forskrifter som hører til loven.

10.7.2 Anmodningsvedtak nr. 857, 7. juni 2018

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 857, 7. juni 2018:

«Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag om hvordan plikten kommunesektoren har til å gi informasjon som er universelt utformet og tilstrekkelig individuelt utformet, skal innfris.»

Dokumentene som ligger til grunn for vedtaket er Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* og Innst. 369 L (2017–2018).

I Prop. 1 S (2019–2020) heter det at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vurdere kommunelovens bestemmelse om informasjonsplikt i lys av det generelle regelverket på området. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering av om plikten kommunesektoren har til å gi informasjon er godt nok regulert for å ivareta universell utforming og tilstrekkelig individuell utforming.

Forskrift 21. juni 2013 nr. 732 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger er hjemlet i likestillings- og diskrimineringsloven og gjelder for kommunesektoren. Ifølge forskriften § 2 gjelder kravene for IKT-løsninger som underbygger offentlige og private virksomheters alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for allmennheten. Forskriften § 4 stiller krav til at nettløsningene er utformet i tråd med internasjonale retningslinjer (WCAG 2.0).

I 2016 vedtok EU et nytt direktiv om universell utforming, Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2102 av 26. oktober 2016 om tilgjengelighet av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner (Web Accessibility Directive). Et forslag til gjennomføring av direktivet og tilhørende gjennomføringsrettsakter ble 1. juli 2019 sendt på offentlig høring, og er til behandling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. EØS/EFTA-statene vurderer nå om direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen. Dersom direktivet innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk lov, vil denne også gjøres gjeldende for kommunesektoren.

I lys av ovenstående legger departementet til grunn at kommunesektorens IKT-løsninger allerede er omfattet av et detaljert regelverk for universell utforming, og at det ikke er hensiktsmessig å fastsette særregler om universell utforming for kommunesektoren i kommuneloven. Det er ikke hensiktsmessig å pålegge kommunesektoren et strengere regelverk på dette området enn offentlig sektor for øvrig.

Når det gjelder plikten til å gi informasjon som er tilstrekkelig individuelt utformet, vises det til forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*. Utvalget foreslår at forvaltningsorganet skal vurdere den enkeltes behov for veiledning, og at veiledningen skal tilpasses organets kapasitet og sakens karakter. Utvalget foreslår videre at loven skal gi rett til muntlig samtale for den som har et reelt behov for det, og en rett til muntlige samtaler i et personlig møte hvis det er nødvendig for sakens opplysning. Utvalgets utredning har vært på alminnelig høring og er nå til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

I lys av eksisterende regelverk og pågående lovarbeid med ulike regelverk som omfatter hele offentlige sektor, mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det ikke er hensiktsmessig å legge fram et lovforslag med særregulering av kommunesektoren. Departementet legger derfor til grunn at anmodningsvedtak nr. 857, 7. juni 2018 er utkvittert.

10.7.3 Internkontroll

Prop. 81 L (2019–2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

I kommuneloven av 22. juni 2018 ble det vedtatt en internkontrollbestemmelse i § 25-1 som skal erstatte en rekke internkontrollbestemmelser i sektorlovgivningen. Stortinget forutsatte en etterføl-

gende særlovgjennomgang, og at ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven ikke skal tre i kraft før dette er gjennomført. Stortinget fastslo imidlertid at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten 28. oktober 2016 nr. 1250 fortsatt skal gjelde. Den nye internkontrollbestemmelsen skal utgjøre en ny og helhetlig regulering av internkontrollkrav med kommuneplikter. Målet er å styrke kommunenes internkontroll.

Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)* ble fremmet 17. april 2020 og inneholder forslag om å oppheve eller endre internkontrollbestemmelser i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven slik at internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov skal gjelde i stedet. I proposisjonen informeres det om tilhørende endringer som vil bli gjort i aktuelle forskrifter i egne prosesser. Sektorlover som i dag har en tilsynshjemmel som inkluderer tilsyn med internkontroll, skal fortsatt ha det. I tillegg foreslås det en ny hjemmel for å føre tilsyn med internkontrollkravet i barnehagesektoren.

Tiltak for å sikre lik tolkning av internkontrollbestemmelsen i ny kommunelov § 25-1 på tvers av sektorer

Målet for god internkontroll, som en del av kommunens samlede styring og ledelse, er å levere gode tjenester som er innenfor krav fastsatt i lover og forskrifter. Med lik regulering av internkontroll for ulike kommunale sektorer er målet at det skal bli lettere å ha en helhetlig og målrettet internkontroll i kommunen.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 skal gjelde for ulike sektorer i kommunen og vil tolkes blant annet av kommunene i deres daglige arbeid med internkontroll, av fylkesmennene når de gir veiledning og av fylkesmenn og andre statlige tilsynsmyndigheter i forbindelse med tilsyn. Det er viktig å sikre at bestemmelsen forstås på samme måte i ulike sektorer innad i kommunene og hos tilsynsmyndighetene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil arbeide for å sikre at bestemmelsen tolkes likt i alle deler av forvaltningen, og at det utvikler seg en samordnet praksis. Dette er også noe flere høringsinstanser, og særlig KS, har vært opptatt av i lovarbeidet.

I tillegg til ordinært og løpende tolknings- og veiledningsarbeid, vil departementet vurdere å utarbeide felles veiledning om kommunelovens internkontrollkrav. Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 lovfester

minstekrav til en internkontroll i kommunen. Kommunen kan ta initiativ til annen internkontroll i tillegg til lovens minimumskrav. Departementet vil i veiledningsmaterieell kunne presisere innholdet i internkontrollplikten etter kommuneloven, og gi konkrete eksempler og avgrensninger av kommunelovens minstekrav til internkontroll.

Tilsyn skal være lovligheitsilsyn, og tilsynsmyndighetene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn, jf. kommuneloven og omtale i Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.4. En slik veiledning vil også kunne bidra til å legge klarere rammer for det statlige tilsynet med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.

Flere departementer har utarbeidet veiledere til internkontrollbestemmelser i særlovgivningen som nå blir opphevet, jf. Prop. 81 L (2019–2020). For å tilpasse slike veiledere til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet ta initiativ overfor andre departementer for å sikre en ensartet praksis i forståelsen av hva som følger kommunelovens internkontrollkrav.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablerte høsten 2017 Arena for nasjonal samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren. Her deltar tolv nasjonale tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med kommunesektoren, sammen med representanter fra fylkesmennene og KS. Arenaen jobber for at planlagt statlig tilsyn med kommunesektoren er samordnet, blant annet gjennom gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer om aktuelle tilsynsystema. Departementet mener denne samarbeidsplattformen er egnet til å drøfte fortolkning av kommunelovens internkontrollkrav i forbindelse med tilsyn.

Departementet vil fortsette å arrangere seminar om tilsyn for ansatte hos fylkesmannsembetene som jobber med samordning av tilsyn etter kommuneloven, fagavdelinger som utfører tilsyn med kommunesektoren og andre statlige tilsynsmyndigheter. Tilsynsseminarene legger til rette for en gjensidig utveksling av erfaringer med tilsyn på tvers av sektorer. Tilsynsseminarene vil også være en god arena for å drøfte tolkningsspørsmål knyttet til kommunelovens internkontrollkrav.

10.7.4 Samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren – ny felles nasjonal tilsynskalender

Fylkesmannen har etter kommuneloven kapittel 30 i oppgave å samordne det planlagte statlige tilsynet med kommuner og fylkeskommuner. Alle statlige tilsynsmyndigheter har plikt til å la seg samordne

av fylkesmannen. Reglene om samordning av tilsyn gjelder både for tilsyn med kommuneplikter (de pliktene kommunen og fylkeskommunen har i egenskap av å være kommune og fylkeskommune) og aktørplikter (de pliktene kommunen og fylkeskommunen har på lik linje med andre aktører). Det er lovfestet at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til både det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommune og fylkeskommune, og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter i kommuner og fylkeskommuner. Samordning av statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner skal bidra til at statlige tilsynsmyndigheter er koordinerte i sitt møte med kommunesektoren.

Fra 1. januar 2020 har fylkesmennene, andre statlige tilsynsmyndigheter, kommuner og fylkeskommuner tatt i bruk en ny, felles nasjonal tilsynskalender som et verktøy for samordning av tilsyn med kommuner og fylkeskommuner etter kommuneloven. Gjennom tilsynskalenderen vil statlige tilsynsmyndigheter og kommunesektoren få en samlet oversikt over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn med kommuner, og over kommunenes egne forvaltningsrevisjoner. Tilsynskalenderen vil legge til rette for bedre dialog med kommunene i forbindelse med planlagte tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil legge til rette for en videreutvikling av tilsynskalenderen for å sikre at løsningen er helhetlig og brukervennlig.

10.7.5 Rekommandasjon fra Europarådet om tilsyn med lokale myndigheters virksomhet

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 4. april 2019 *Recommendation CM/Rec (2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*. Rekommandasjonen er en revisjon av *Recommendation R (98)12 on the supervision of local authorities' activities*. Rekommandasjonen gir medlemstatenes myndigheter anbefalinger om standarder og prinsipper som bør brukes i alle former for tilsyn med lokale myndigheters aktiviteter. Et vedlegg til rekommandasjonen angir retningslinjer for forbedring av systemene for tilsyn med lokale myndigheters virksomhet. Disse retningslinjene baserer seg på artiklene i Det Europeiske charteret om lokalt selvstyre (ETS. Nr. 122) og inneholder bestemmelser om prinsippene for tilsyn, formålet og rammeverket med tilsynet, typer av tilsyn, (administrativ, økonomisk og demokratisk) og tilsynets omfang og konsekvenser. Departementet

vil oversette rekommandasjonen og bidra til at den blir kjent i offentlig sektor.

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

ESA har i et åpningsbrev stilt spørsmål om det generelle skattefritaket og konkursimmuniteten for stat, kommuner, fylkeskommuner og helseforetakene. Det er redegjort for saken i blant annet Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020* og Prop. 88 S (2017–2018) *Kommuneproposisjonen 2019*.

Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har innhentet en utredning om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de ulike forslagene til tiltak fra henholdsvis Hjelmeng-utvalget og ESA, for å løse saken og sikre like konkurransevilkår. Oslo Economics leverte en delrapport i september 2019, som viser at omfanget av økonomisk aktivitet i staten, kommuner og fylkeskommuner er svært begrenset.

Den endelige rapporten med de samfunnsøkonomiske analysene ble levert i januar 2020. Rapporten indikerer blant annet at en innføring av tiltakene for all offentlig økonomisk aktivitet som Hjelmeng-utvalget foreslo, ikke vil være lønnsomt fordi kostnadene antas å overstige nytten og gevinstene. I rapporten foreslår Oslo Economics to terskler for ulike tiltak som skal treffe økonomiske aktiviteter av et visst omfang. Hvis den aktuelle økonomiske aktiviteten har omsetning på over 5 mill. kroner, skal det være et regnskapsmessig skille (krav om separate regnskap) for aktiviteten. Er den årlige omsetningen over 12 mill. kroner, så anbefaler rapporten at den økonomiske aktiviteten skilles ut i et selskap. Rapporten modererer de generelle tiltakene noe, ved å åpne for at det gjøres unntak fra de generelle tersklene for spesifikke sektorer og markeder, både over og under de foreslåtte tersklene.

De berørte departementene arbeider nå videre med saken og forslag til konkrete tiltak.

10.7.7 Nye lovregler om samordning av eiendomsskatt ved kommunesammenslåing

Stortinget vedtok i desember 2019 nye regler i eiendomsskatteloven § 13 tredje ledd om samordning av eiendomsskatt ved kommunesammenslåing, som trådte i kraft 1. januar 2020. For kommuner som ble slått sammen 1. januar 2020 er det de nye reglene i eiendomsskatteloven som gjelder

for kommunenes arbeid med å samordne eiendomsskatteregimet. De nye reglene innebærer blant annet at sammenslåtte kommuner gis en overgangsperiode på inntil tre år til å samordne eiendomsskatteregimet i den nye kommunen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tidligere i enkelte forskrifter om kommunesammenslåing fastsatt overgangsbestemmelser om eiendomsskatt med hjemmel i inndelingsloven § 17. For å unngå tvil om hvilket regelverk som gjelder for de sammenslåtte kommunenes arbeid med samordning av eiendomsskatt, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå opphevet sammenslåingsforskriftens overgangsbestemmelser om eiendomsskatt.

10.7.8 Ny distriktsindeks

Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner og er uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune. I samsvar med Innst. S 393 (2017–2018), jf. Prop. 88 S (2017–2018) *Kommuneproposisjonen 2019* har departementet foretatt en bred gjennomgang av distriktsindeksen. Arbeidet ble gjennomført av Asplan Viak, og en referansegruppe med medlemmer fra kommuner, fylkeskommuner og KS fulgte arbeidet. Asplan Viaks forslag ble sendt til uttalelse hos kommuner og fylkeskommuner. Innspillene er i sin helhet gjengitt i rapporten fra Asplan Viak. Departementet har gjort en selvstendig vurdering av både rapporten og innspillene. Asplan Viak foreslo at distriktsindeksen blir redusert fra ni til fire indikatorer. Forslaget innebar følgende sammensetning og vektning: SSBs sentralitetsindeks (60 prosent), befolkningsvekst siste ti år (20 prosent), sysselsettingsvekst siste ti år (10 prosent), og ensidig næringsstruktur (Herfindahlsindeksen) (10 prosent). I flere av innspillene ønsket man større vektning av de samfunnsmessige utfordringene som følger av det å være distriktskommune, og mindre vektning av de geografiske utfordringene. Dette innspillet har departementet tatt hensyn til ved å vekte geografiutfordringene (SSBs sentralitetsindeks) lavere, og befolkningsendringer siste ti år høyere. Den nye distriktsindeksen har derfor følgende sammensetning: SSBs sentralitetsindeks (40 prosent); befolkningsvekst siste ti år (40 prosent); sysselsettingsvekst siste ti år (10 prosent); og ensidig næringsstruktur (Herfindahlsindeksen) (10 prosent).

Distriktsindeksen inngår blant annet i modell for fordeling av kap. 553, post 61 Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Depar-

tementet vil gjennomgå fordelingsnøkkelen for posten i lys av endringene i distriktsindeksen. Departementet vil komme tilbake til dette i statsbudsjettet for 2021.

Bruk av distriktsindeksen i kap. 571 post 61 Distriktstilskudd Sør-Norge og post 62 Distriktstilskudd Nord-Norge er omtalt i kapittel 3 Inntektssystemet for kommunene.

10.7.9 Planlagte endringer i plan- og bygningslovgivningen med betydning for kommunene

Eksisterende bygg

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget i 2020 med forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Et hovedtema i proposisjonen er regelverket som gjelder ved arbeid på eksisterende bygg. Både kommuner, byggenæringen og privatpersoner mener dette regelverket er komplisert, uklart og vanskelig å praktisere. Om lag 30–40 prosent av kommunale byggesaker er tiltak på eksisterende bygg. Et uklart og vanskelig regelverk gjør kommunens saksbehandling mer tid- og ressurskrevende. Proposisjonen vil foreslå klarere regler slik at det blir enklere for kommunene å behandle disse byggesakene. Samtidig som lovendringene skal bidra til mer forutsigbar, likere og raskere byggesaksbehandling, gis kommunene også et større handlingsrom og flere virkemidler til å sikre en god og effektiv utnyttelse av bygningsmassen i kommunen. Et annet tema i proposisjonen blir hyblifisering.

Overvann

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endringer i gjennomførings- og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven knyttet til overvannshåndtering på høring med høringsfrist 2. juni 2020. Det tas sikte på å fremme lovproposisjon for Stortinget innen våren 2021. Lovforlaget er en oppfølging av Overvannsutvalgets utredning, NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*, og gir kommunene bedre virkemidler til å hindre skader og ulemper fra overvann. Forslagene åpner for å stille nye krav til håndteringen av overvann, med mål om å forebygge skade på byggverk, helse og miljø, og å utnytte overvann som ressurs. For å møte klimautfordringene er det behov for at vi tenker nytt og finner nye løsninger. Særlig i bebygde områder kan det være dyrt å legge større rør for å transportere bort

store mengder nedbør, slik vi gjør i dag. Derfor må vi ta i bruk nye, blågrønne løsninger. Ved å åpne bekker, dammer og grøntområder, står kommunene bedre rustet til å møte konsekvensene av klimaendringene. Områdene får et estetisk løft og kan brukes til for eksempel bading og rekreasjon. Et generelt utgangspunkt for lovforslagene er at kommunene skal kunne pålegge private grunneiere å opparbeide overvannsløsninger i større omfang enn i dag. Dette gjelder både ved nybygging og for bebygde eiendommer. For nye byggetiltak foreslås det å utvide dagens regler i plan- og bygningsloven kapittel 18 om opparbeidingsplikt og refusjon. For bebygde eiendommer foreslås det at kommunen kan pålegge tiltak, men med strengere rammer enn for nybygging. Det er en forutsetning at tiltaket skal løse et konkret problem der overvann fra en eiendom forårsaker skade eller ulempe for andre. For øvrig foreslås enkelte andre mindre endringer i plan- og bygningsloven. Forslagene til endringer bør ses i sammenheng med forslag til endringer i forurensingsloven, vass- og avløpsanleggslova og justeringer i byggesaksforskriften og byggteknisk forskrift. Disse er på høring parallelt.

Bygg uten å søke

I tillegg vil det i løpet av 2020 bli sendt på høring forslag som skal gjøre det enklere for folk å bygge på egen eiendom uten å måtte søke. Kommunen skal slippe å bruke ressurser på mindre byggesaker. Forslagene skal føre til mindre byråkrati og regulering, samt større frihet og handlingsrom til enkeltmennesker. Forslagene skal også sikre forutsigbarhet og lik praktisering. Videre skal regelverket bli enklere å forstå, og forslagene skal bidra til digitaliseringsvennlige løsninger.

10.7.10 Krav om autorisasjon for eiendomslandmålere

Fra 1. januar 2021 innføres krav om autorisasjon for eiendomslandmålere som administrerer oppmålingsforretninger etter matrikkelloven. Ordningen vil ha en overgangsperiode på tre år, noe som innebærer at kommunene kan gjennomføre oppmålingsforretninger uten autorisert personale fram til 31. desember 2023.

10.7.11 Endringer i sameloven (konsultasjoner)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 14. september 2018 fram Prop. 116 L (2017–2018)

Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner). I proposisjonen ble det foreslått å lovfeste overordnede regler om konsultasjoner for kommuner og fylkeskommuner i et eget kapittel i sameloven. Det ble videre foreslått å utarbeide en konsultasjonsveileder for kommuner og fylkeskommuner som skisserer fleksible løsninger for gjennomføringen av konsultasjonsplikten på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Stortinget vedtok 9. mai 2019 å sende forslaget til endringer i sameloven tilbake til regjeringen. Stortinget ba om at lovforslaget skulle sendes på høring før saken ble lagt fram for Stortinget på nytt, sammen med konsultasjonsveilederen som ble varslet i proposisjonen. Departementet har utarbeidet utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuners konsultasjoner med samiske interesser, i samråd med kommunal sektor (KS), og i konsultasjon med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL). Lovforslag og utkast til veileder har vært på høring (frist 29. februar 2020), og departementet har startet arbeidet med å gå gjennom og vurdere høringsinnspillene. Departementet tar sikte på å legge fram ny lovproposisjon for Stortinget høsten 2020.

10.8 Kulturdepartementet

10.8.1 Oppgavedeling på kulturområdet

Som et ledd i regionreformen har Kulturdepartementets portefølje på kunst- og kulturområdet blitt gjennomgått med sikte på overføring av et større ansvar til fylkeskommunene. Meld. St. 8. (2018–2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida (kulturmeldingen)* angir prinsipper for oppgave- og ansvarsdeling mellom staten og fylkeskommunene, og varsler at det skal gjøres faglige og skjønnsmessige vurderinger av hvilke oppgaver som kan overføres, og at dette skal gjøres i dialog med fylkeskommunene, kommuner og de aktuelle institusjonene. Stortinget forutsatte i sin behandling av kulturmeldingen at alle «oppgaveoverføringer skal være kulturpolitisk begrunnet og bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål», og at «fylkeskommunene må få reelle oppgaver, ikke bare økt finansielt ansvar» (Innst. 258 S (2018–2019), kap. 2.8.). I kommuneproposisjonen for 2020 ble det varslet at det tas sikte på at oppgaveoverføringene skal tre i kraft fra 1. januar 2021.

De tre forvaltningsnivåene har i utgangspunktet et delt ansvar for de samme oppgavene iht. kulturlova, men selvstendig myndighet til å utforme politikken på området. Ansvaret innebærer å sørge for økonomiske, organisatoriske, informe-

rende og andre relevante virkemidler og tiltak for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, jf. kulturloven § 1-5. Fylkeskommunenes og kommunenes ansvar begrenser seg til lokal og regional kulturvirksomhet, mens staten skal legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet over hele landet. Stat, fylkeskommuner og kommuner finansierer i utstrakt grad de samme virksomhetene og aktivitetene. Delt finansiering er et viktig virkemiddel i en helhetlig nasjonal kulturpolitikk som skal medvirke til et landsdekkende profesjonelt kulturtilbud av ypperste kvalitet. De statlige virkemidlene er i stor grad tilskuddsmidler til kulturvirksomheter over hele landet og nasjonale ordninger, som skal bidra til å oppfylle statens ansvar og til å nå de nasjonale kulturpolitiske målene angitt i Meld. St. 8 (2018–2019).

Formålet med regionreformen på kulturområdet

Kulturmeldingen slo fast at den nasjonale kulturpolitikken er summen av kommunale, fylkeskommunale og statlige tiltak og virkemidler. Ved å styrke dialogen mellom forvaltningsnivåene og se virkemidler og tiltak både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå i sammenheng, kan måloppnåelsen i den nasjonale kulturpolitikken bli høyere.

Formålet med en eventuell overføring av tilskuddsmidler fra staten til fylkeskommunene var å utvide det regionale handlingsrommet og spre beslutningsmakt, og gjennom dette heve statusen og engasjementet for kultur som politikkområde på regionalt nivå.

Alternativer som Kulturdepartementet har drøftet med fylkeskommunene

Kulturdepartementet har i perioden mai 2019 til januar 2020 gjennomført en omfattende møtetrekke med fylkeskommuner, kommuner, berørte kulturvirksomheter, interesseorganisasjoner, KS og Sametinget på politisk og administrativt nivå. I møtene har departementet informert om prosessen, aktørene har fremmet sine innspill og det har vært dialog om konkrete forslag. Møtene med fylkeskommunene har vært innrettet med sikte på å komme til enighet om en modell for hensiktsmessig oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.

I Stortingets behandling av kulturmeldingen, Innst. 258 S (2018–2019), ble det påpekt at «flertallet mener det er viktig å definere kriterier som peker på kvalitet, relevans og internasjonal aner-

kjennelse for institusjoner hvor det er aktuelt. Videre mener flertallet at institusjoner som skal forbli nasjonale, skal ha en god regional forankring.» Kulturdepartementet mener at det ville vært uheldig å legge kriterier knyttet til kvalitet og relevans til grunn for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. For det første er forståelsen av kvalitet og relevans avhengig av ståsted og den vil endre seg over tid. For det andre vil det skape en uheldig klassifisering eller rangering dersom vurderinger av kvalitet og relevans skal ligge til grunn for forvaltningsmessig tilknytning. Det ville forsterke statusen forbundet med å motta statlig finansiering, og diskreditere fylkeskommunenes kvalitetsvurderinger. Det samme gjelder forholdet mellom relevans, internasjonal anerkjennelse og forvaltningsmessig tilknytning.

Kulturdepartementets forslag overfor fylkeskommunene var basert på skjønnsmessige vurderinger med utgangspunkt i kulturmeldingen og de faglige vurderingene i Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet (KUD-rapport V-1006 B, 2018), som ble lagt fram i tilknytning til kulturmeldingen. Følgende alternativer til overføring av tilskuddsmidler ble presentert i møter i hver enkelt fylkeskommune i perioden oktober–desember 2019:

- a. Gi fylkeskommunene et større ansvar for finansieringen av museene i det nasjonale museumsnettverket og et nasjonalt nettverk av profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjoner. Forslaget innebar å tilpasse finansieringsansvaret for museene, orkestrene, programmerende scener og ett teater i hvert fylke, slik at fylkeskommunen skulle ta hovedandelen av finansieringen av de fleste av disse.
- b. Overføre tilskuddsmidler til kulturvirksomhet med sterk regional forankring. Forslaget innebar å overføre i sin helhet statlige tilskuddsmidler til regionale kompetansesentra for musikk, distriktsoperaer, litteraturhus, skværriggere, regionteatre (ut over ett teater i hvert fylke, jf. alternativ a) og en rekke enkeltstående tiltak som etter Kulturdepartementets vurdering antas å ha en særlig sterk regional forankring.
- c. Overføre tilskuddsmidler til regional bransjeutvikling innen kulturelle og kreative næringer. Forslaget innebar overføring av tilskuddsmidler til regional bransjeutvikling innen kulturell og kreativ næring fra Norsk kulturråd til fylkeskommunene, totalt 11 mill. 2020-kroner. Dette forslaget kan ses i sammenheng med allerede overførte oppgaver på næringsområdet.

Fylkeskommunenes innspill og synspunkter på alternativene fra Kulturdepartementet

Fylkeskommunene har i utgangspunktet stilt seg positive til å overta mer ansvar gjennom økte finansieringsandeler. I drøftingene ble det imidlertid tydelig at det er til dels store ulikheter mellom de ulike fylkeskommunenes ståsted og holdning til de konkrete alternativene. Det er enighet om at det er ønskelig med like løsninger for alle fylkeskommuner, men betydelig uenighet om hva de beste løsningene vil være. Dette gjenspeiles i uttalelser og vedtak som har blitt fattet i 2020 fra fylkesting/fylkesråd i Troms og Finnmark, Møre og Romsdal, Vestland og Viken.

Med få unntak er de berørte aktørene i kultursektoren svært skeptiske til overføring av tilskuddsmidler fra staten til fylkeskommunene, og de har støtte i bransjeorganisasjonene. Aktørene etterlyser kulturfaglige begrunnelser for å gjøre endringer i dagens ansvarsdeling, og er bekymret for at budsjettmidler til kulturformål kan bli omprioritert til andre formål.

Flere fylkeskommuner har vært kritiske til Kulturdepartementets forslag i alternativ a og b, som sett under ett gir ulike finansieringsmodeller for «like» type virksomheter. Dette gjelder særlig forslaget på scenekunstrådet, som innebærer at regionteatrene behandles ulikt. Kulturdepartementets forslag innebar å overføre hele tilskuddsansvaret for noen av disse virksomhetene (alternativ b), og beholde delansvar for andre (alternativ a). Fylkeskommunene mener, i likhet med sektoren selv, at dette skaper «a- og b-lag» og en uheldig forskjellsbehandling.

Videre er det fra fylkeskommunenes side problematisert at virksomheter innen orkesterfeltet er finansiert ulikt i ulike regioner. Noen fylkeskommuner tar til orde for utjevning av forskjellen, mens andre ønsker departementets alternativ a. Flere fylkeskommuner og kulturinstitusjoner har i dialogen og i politiske vedtak forutsatt at det som del av reformen ryddes opp i historisk betinget ulikt tilskuddsnivå til «like» kulturinstitusjoner.

Fylkeskommunene har problematisert ulikhetene i statens finansieringsandel av museer i ulike regioner og innad i regioner, og har ønsket en økonomisk utjevning gjennom prosessen. Museumssektoren er svært mangfoldig og det ble stilt spørsmålsteget ved om ikke det framtidige forvaltningsansvaret på museumssektoren burde avvente den kommende museumsmeldingen, slik at sektoren kunne behandles mer helhetlig og systematisk i lys av sektorens egne framtidsutfordringer og muligheter. Også på museumsområdet

har aktørene i sektoren vært gjennomgående skeptiske til å endre dagens ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene og er særlig redd for å minske statens økonomiske ansvar.

Kulturdepartementets alternativ b omfattet overføring av en rekke enkelttilskudd til kulturvirksomhet som antas å ha en sterk regional forankring. Flere fylkeskommuner støtter dette alternativet, men også her har det kommet mange innvendinger. Dette gjelder særlig ansvaret for distriktoperaer, skværriggerne og produserende teatre. Flere fylkeskommuner argumenterer for fortsatt statlig medfinansiering og også hovedansvar for flere av disse virksomhetene. Dette er dels begrunnet i bekymring for egne økonomiske muligheter til videre utvikling og prioritering, dels i argumenter om virksomhetenes status og betydning i en nasjonal sammenheng. I en enstemmig vedtatt uttalelse fra fylkestingsmøte 24. mars 2020 i Troms og Finnmark fylkeskommune til Stortinget og kultur- og likestillingsministeren heter det:

«En modell der majoriteten av midlene kommer fra fylkene, vil føre til store regionale forskjeller i kulturtilbudet til befolkningen, og kanskje spesielt i nord hvor utfordringene knytta til bla infrastruktur er store; store avstander med høye produksjons- og turnekostnader, relativt små byer/tettsteder med lavere inntjeningsmuligheter.

Likebehandling er en nødvendighet for å sikre et likeverdig kulturtilbud i hele landet, og likt tilbud blir det kun med en solid statlig basisfinansiering.»

Alternativ c, med forslag om å overføre tilskuddsmidler til bransjeutvikling for kulturelle og kreative næringer, har blitt godt mottatt av alle fylkeskommunene. Flere fylkeskommuner har allerede satsinger på dette området som kan forsterkes, og tilskuddsmidlene vil gi et større regionalt handlingsrom.

Kulturdepartementets vurderinger

Den statlige politikken har gjennom flere tiår bidratt til å bygge opp denne nasjonale infrastrukturen på kulturområdet i samarbeid med lokale og regionale myndigheter. Kulturdepartementet vurderer det som lite hensiktsmessig å overføre et større finansieringsansvar til fylkeskommuner som motsetter seg forslagene. Det ville medført en risiko for økte forskjeller mellom regionene og et svekket kulturtilbud for deler av befolkningen.

Ved overføring av oppgaver til fylkeskommunene, skal rammestyring legges til grunn. En inn-

lemming av tilskuddsmidlene i alternativ a og b og fordeling etter ordinære kriterier i inntektssystemet ville medført omfordeling som ikke er kulturpolitisk ønskelig. Særskilt fordeling i inntektssystemet er kun en midlertidig løsning. Øremerking av tilskuddsmidlene vil i liten grad øke det regionale handlingsrommet eller bidra til maktspredning, og er derfor heller ikke tilrådelig.

Det har fra Kulturdepartementets side vært lagt som premiss at alle endringer skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Kulturdepartementets forslag til overføringer har omhandlet en ny fordeling av ansvaret for offentlige tilskuddsmidler til kultur innenfor hvert enkelt fylke. Eventuell omfordeling mellom fylkene må vurderes i de årlige budsjettprosessene og har ikke vært ett av handlingsalternativene.

Departementets vurdering er at de ulike synspunktene som har kommet fram gjennom prosessen ikke lar seg forene og hensynta i en enhetlig modell for ny ansvarsdeling i alle fylkeskommuner, som kan forsvares kulturpolitisk og samtidig gjennomføres innenfor en samlet uendret kostnadsramme. På bakgrunn av dette mener Kulturdepartementet at det ikke er grunnlag for å gå videre med forslagene om å overføre et større ansvar til fylkeskommunene gjennom endringer i finansieringsandelene eller overføring av enkelttilskudd til navngitte tilskuddsmottakere (alternativ a og b). Departementet vektlegger at fylkeskommunene framstår som svært delte i spørsmålet, motsetter seg ulike deler av Kulturdepartementets forslag eller forutsetter budsjettøkning eller omfordeling mellom fylkeskommunene før overføring. Det er også av betydning at det er betydelig motstand i kultursektoren mot forslagene.

Statens eierskap i scenekunstselskapene Den Nationale Scene, Carte Blanche, Trøndelag Teater og Rogaland Teater har vært tatt opp i den administrative dialogen med hhv. Vestland, Trøndelag og Rogaland fylkeskommune i forbindelse med arbeidet med regionreformen. Det ble enighet om å komme tilbake til dette spørsmålet. Departementet vil komme tilbake til dette på egnet måte på et senere tidspunkt.

Tilskuddsmidlene til regional bransjeutvikling innen kulturelle og kreative næringer er det enighet om at vil gi et økt regionalt handlingsrom, og kan ses i sammenheng med andre overførte oppgaver på næringsområdet. Det tas derfor sikte på å innlemme disse tilskuddsmidlene i rammetilskuddet til fylkeskommunene fra 1. januar 2021.

Regjeringen har hatt som ambisjon å overføre et større ansvar på kulturområdet til fylkeskom-

munene, men har tatt hensyn til innspillene som har kommet fram i prosessen. Kulturdepartementet vil i fortsettelsen bygge videre på dialogen som er etablert i forbindelse med dette arbeidet, og legge til rette for årlig dialog mellom forvaltningsnivåene om oppgaver med delt ansvar. Fylkeskommunen har et overordnet samordningsansvar gjennom regional planlegging. En styrket regional planlegging på kulturområdet kan gi en mer samordnet oppgaveløsning både mellom sektor regionalt og mellom regionalt nivå og nasjonalt nivå.

10.8.2 Gjennomgang av kulturloven

I kulturmeldingen og kommuneproposisjonen for 2020 ble det varslet en gjennomgang av kulturloven. Departementet trakk i kulturmeldingen fram to hovedtemaer for revisjonen. Det første var muligheten for å styrke bestemmelsene som pålegger kommuner og fylkeskommuner et ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet. Det andre var om en lovfesting av armlengdeprinsippet kan bidra til å sikre at prinsippet blir lagt til grunn av offentlige myndigheter.

Kulturdepartementet tar sikte på å sende et høringsnotat med utkast til revidert kulturlov på alminnelig høring i løpet av 2020.

10.8.3 Frivilligsentralene

Ansvaret for tilskudd til frivilligsentraler er fra 2017 overført til kommunene. I en overgangsordning til og med 2020 er tilskuddet fordelt med særskilt fordeling på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd. I 2017 ble det fordelt 151 mill. kroner til frivilligsentralene. For 2020 er bevilgningen 200 mill. kroner. Dette er 13 mill. kroner mer enn bevilgningen i 2019, 25 mill. kroner mer enn i 2018 og 49 mill. kroner mer enn i 2017. Tilskuddet til frivillighetssentraler videreføres med en særskilt fordeling i 2021.

10.9 Kunnskapsdepartementet

10.9.1 Endringer i opplæringsloven og barnehageloven

Kunnskapsdepartementet fremmet 29. april 2020 Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Proposisjonen fremmet forslag om å lov feste i opplæringsloven en plikt for

fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne. Tilbudet skal være gratis, åpent for alle innbyggerne i fylkeskommunen og skal skje i et samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten.

I den samme proposisjonen fremmet Kunnskapsdepartementet forslag om flere endringer i barnehageloven som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Dette omfatter barn og foreldres rett til medvirkning, krav om nulltoleranse mot krenkelser, krav om å arbeide forebyggende og en aktivitetsplikt. Det er også foreslått lovfestet at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn i barnehagen. I tillegg foreslås det at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal likebehandle kommunale og private barnehager. Videre foreslås det å lovfeste et krav om at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene kommunen har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. I samme lovproposisjon er det foreslått en endring i barnehageloven slik at alle barnehageeiere skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i regelverket. Det legges opp til at alle disse endringene skal tre i kraft fra 1. januar 2021. Lovendringene vil medføre økte krav til kommunen som barnehagemyndighet. Kunnskapsdepartementet legger opp til at merutgiftene skal bli dekket gjennom rammetilskuddet, og foreslår i Prop. 117 S (2019–2020) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2020* å overføre 5 mill. kroner til kommunerammen for disse oppgavene som en forberedelse til lovendringene. Helårseffekten av lovendringene er 10 mill. kroner i 2021.

I samme lovproposisjon er det også fremmet forslag om å flytte ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager fra kommunene til nasjonalt nivå, jf. Prop. 1 S (2019–2020). Det nasjonale tilsynet vil legges til Utdanningsdirektoratet. I 2020 har det blitt bevilget 10 mill. kroner for å starte oppbyggingen av det nasjonale tilsynet. Kommunene er i dag kompensert for tilsyn med private barnehager gjennom kommunerammen. Ved ansvarsoverføring til staten vil rammetilskuddet til kommunene reduseres som følge av endringen. Det er ikke enda avklart når ansvaret for økonomisk tilsyn av private barnehager vil kunne flyttes, og midler vil ikke trekkes fra kommunerammen før oppgaven flyttes.

Kunnskapsdepartementet vil innføre en plikt for kommunen til å vurdere alle barns norskkunnskaper før skolestart for å identifisere barn som

har behov for nærmere kartlegging av sine norskkunnskaper. Forslaget vil bli sendt på høring, og departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon våren 2021.

10.9.2 Ny nasjonal rammeplan for SFO

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide et forslag til ny nasjonal rammeplan for SFO, som gir rom for lokale variasjoner. Rammeplanen skal ha status som forskrift, og fastsettes av departementet. Departementet legger opp til at rammeplanen skal tre i kraft fra skolestart skoleåret 2021/22, jf. Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

10.9.3 Fagfornyelsen

Nytt læreplanverk (LK20) innføres etter planen i grunnskolen og i videregående skole fra og med høsten 2020. Det nye læreplanverket består av en overordnet del og nye læreplaner i fag. 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 i fag tas i bruk på trinnene 1.–9. trinn og vg1 skoleåret 2020/21, på 10. trinn og vg2 skoleåret 2021/22 og på vg3 skoleåret 2022/23. Kommunene og fylkeskommunene dekker kostnader til normal utskifting av læremidler over rammetilskuddet. Fylkeskommunene ble i 2010 kompensert gjennom rammetilskuddet for utskiftning av en tredjedel av læremidlene hvert år. Kunnskapsdepartementet legger til grunn en innsparing knyttet til utskifting av læremidler i kommunene og fylkeskommunene i forkant av fagfornyelsen. I lys av fagfornyelsen vurderes det også endringer i vurderingsforskriften og eksamensordninger. Endringsforslag er på høring våren 2020 og flere av endringene vil gjelde for skoleåret 2020/21.

10.9.4 Lærernormen i grunnskolen

Høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet i grunnskolen. Kompensasjonen til kommunene for flere lærerårsverk, som i 2018 og 2019 var øremerket, ble i 2020 innlemmet i rammetilskuddet og gitt med en særskilt fordeling, jf. Prop. 1 S (2019–2020). I 2021 vil 50 prosent av midlene fordeles etter den reviderte delkostnadsnøkkelen for grunnskole, mens de resterende 50 prosent fortsatt blir gitt en særskilt fordeling i 2021. Fra og med 2022 blir også de resterende midlene for-

delt etter de ordinære kriteriene i inntekts-systemet. Se nærmere omtale i kapittel 3.

10.9.5 Statped – Kompetansetiltak overfor kommuner og fylkeskommuner

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* har Kunnskapsdepartementet vurdert forslagene fra Hagen-utvalget om å overføre oppgaver fra Statped til fylkeskommunene og høringsuttalelsene knyttet til disse forslagene. Mange fagområder er for små til at fagmiljøene kan fordeles på flere enheter enn dagens fire regioner i Statped. På noen områder har Statped landsdekkende tjenester fordi fagmiljøene og brukergruppene er så små at tjenestene må samles i færre enheter. Departementet mener derfor det ikke er tilrådelig å overføre ansvaret for små og spesialiserte fagområder til fylkeskommunene. Dette sluttet Stortinget seg til gjennom behandling av meldingen 24. april 2020, jf. Innst 188 S (2019–2020).

Det er likevel nødvendig å gjøre endringer i Statped som bygger opp under målet om å bringe kompetansen nærmere barna og elevene. Kunnskapsdepartementet vil avgrense Statpeds mandat til å gjelde tjenester og kompetansespredning på små og særlig spesialiserte fagområder og i svært komplekse saker. Dette er kompetanse som vi ikke kan forvente at kommuner og fylkeskommuner har selv.

Samtidig vil det settes i gang et stort kompetanseløft i spesialpedagogikk og inkluderende praksis for kommuner og fylkeskommuner slik at de blir bedre i stand til å fange opp og følge opp alle barn og elever, særlig de som trenger særskilt tilrettelegging. Kunnskapsdepartementet har dialog med KS og Utdanningsdirektoratet om å utvikle kompetanseløftet. I tiden framover vil det være viktig at kommuner og fylkeskommuner kartlegger kompetansebehov og bruker kompetanseløftet aktivt. Målet er at det skal bygges opp nok kompetanse tett på barn og elever slik at alle blir sett og fulgt opp på en god måte i barnehager og skoler.

10.9.6 Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

Med virkning fra høsten 2017 ble det innført et krav i friskoleloven om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning. Det ble også presisert i loven at beregningen av midler må være relatert

til antall elever med spesialundervisning i friskolen, og at det dermed ikke er tillatt med tilskuddsmodeller som utelukkende tar utgangspunkt i det totale elevtallet ved en friskole. Funn fra tilsyn og tilbakemeldinger fra friskolene og deres organisasjoner kan indikere at praksis ikke er endret som følge av lovendringene. Kunnskapsdepartementet vil vurdere behovet for å veilede og informere kommunesektoren om innholdet i regelverket.

10.9.7 Meld. St. 14 (2019–2020) Kompetansereformen – Lære hele livet

Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* som ble lagt fram 22. april 2020, omtaler fylkeskommunenes forsterkede kompetansepolitiske rolle. De kompetansepolitiske utfordringene Norge står overfor, er ikke like i hele landet. Fylkeskommunene har derfor fått et forsterket ansvar for den regionale kompetansepolitikken, og bidrar til at det regionale arbeidslivet har tilgang til den kompetansen det trenger. Fylkeskommunene kjenner det lokale arbeidslivet og det regionale utdanningstilbudet godt. De har dermed de beste forutsetningene for å ta på seg de nye oppgavene som regionale kompetansepolitiske aktører. Fylkeskommunene har ansvar for å sørge for at tilbudet innenfor videregående opplæring og fagskolesektoren er tilpasset behovene regionalt. Fylkeskommunene har også en viktig rolle i å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet.

Kunnskapsdepartementet vil styrke fylkeskommunenes ansvar for karriereveiledning, blant annet gjennom lovfesting av en plikt for fylkeskommunene til å tilby karriereveiledning for innbyggerne, jf. omtalen av endringer i opplæringsloven som er foreslått i vår. Fylkeskommunene skal også få et utvidet og mer helhetlig ansvar for unge mellom 16 og 24 år slik at opplæring og utdanning blir hovedveien for denne gruppen. Departementet utreder hvordan dette skal skje, og vil komme tilbake til dette i en melding til Stortinget om videregående opplæring, som etter planen skal legges fram våren 2021

10.9.8 Ny integreringslov

Kunnskapsdepartementet fremmet 24. april 2020 forslag til Stortinget om en ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven), jf. Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*.

Integreringsloven skal erstatte lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) fra 2003.

Lovforslaget skal bidra til mer målrettet kvalifisering. Introduksjonsprogrammets varighet skal i større grad differensieres, og det legges til rette for at flere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet. Kravet om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap erstattes med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Videre foreslås det blant annet å regulere fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, å innføre et krav om at kommunens opplæring og tjenester skal være forsvarlige og å innføre et kompetansekrav for lærere som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap etter loven.

10.10 Nærings- og fiskeridepartementet

10.10.1 Gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet

I kommuneproposisjonen for 2020 ble det varslet at 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.

Behandlingen av områdegjennomgangen er midlertidig utsatt som følge av situasjonen knyttet til covid-19. Det gjelder også behandlingen av en eventuell overføring av virkemidler til fylkeskommunene. Regjeringen vil komme tilbake til saken.

10.11 Samferdselsdepartementet

10.11.1 Overføring av kjøp av innenlandske flyruter til fylkeskommunene

Stortinget har ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) sluttet seg til at ordningen med kjøp av innenlandske flyruter overføres til fylkeskommunene som en del av regionreformen, jf. også Meld. St. 6 (2018–2019). Kjøpet av innenlandske flyruter vil ikke bli en lovpålagt oppgave, men 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.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i de årlige budsjettene med forslag om å overføre midler til de berørte fylkeskommunene etter hvert som de inneværende kontraktene mellom Samferdselsdepartementet og flyselskapene går ut.

Som følge av at flere av kontraktene som staten har inngått utløper etter 1. januar 2020, har Samferdselsdepartementet invitert berørte fylkeskommuner til å overta ansvaret for disse. Med unntak av kontrakten for helikopterruten Værøy–Bodø, som gjelder for perioden 1. august 2019–31. juli 2024, har fylkeskommunene takket nei til kontraktoverdragelse. Dette medfører at de aktuelle fylkeskommunene vil overta ansvaret ved utgangen av inneværende avtaleperiode, som for flyrutene i Nord-Norge er 31. mars 2022 og for flyrutene i Sør-Norge er 31. mars 2024.

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2021 komme tilbake med forslag om at budsjettmidler for helikopterruten Værøy–Bodø overføres til rammetilskuddet for Nordland fylkeskommune.

Samferdselsdepartementet er i kontinuerlig dialog med fylkeskommunene for å sikre kompetanse- og informasjonsoverføring knyttet til overføring av kjøpsansvaret.

10.11.2 Overføring av tilskudd til ikke-statlige lufthavner til fylkeskommunene

Stortinget sluttet seg ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017), jf. Innst. 385 S (2016–2017) til at ansvaret for tilskudd til ikke-statlige lufthavner overføres til fylkeskommunene som en del av regionreformen.

Dagens tilskuddsordning for driftsstøtte til ikke-statlige lufthavner ble etablert 1. januar 2016 og omfatter lufthavnene Stord, Ørland og Notodden. Avtalene gjelder ut kalenderåret 2020. Samferdselsdepartementet inviterte de berørte fylkeskommunene til å overta ansvaret for kontraktene fra 1. januar 2020. Vestfold og Telemark fylkeskommune overtok avtalen med Notodden flyplass, og budsjettmidlene ble overført i 2020, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De øvrige fylkeskommunene ønsket at Samferdselsdepartementet forvalter avtalene ut 2020.

Vestland fylkeskommune og Trøndelag fylkeskommune vil overta ansvaret for tilskuddet når gjeldende avtaleperiode utløper. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2021 foreslå at midlene overføres til respektive fylkeskommuners rammetilskudd. Når overføringen av midler er gjennomført, vil det være opp til fylkeskommunene om de

ønsker å prioritere midler til tilskudd til ikke-statlige lufthavner.

10.11.3 Overføring av statlige fiskerihavneanlegg til fylkeskommunene

Stortinget sluttet seg ved behandling av Prop. 84 S (2016–2017), jf. Innst. 385 S (2016–2017) til at statens eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg skal overføres til de nye fylkeskommunene, og at dette skal skje gjennom avtaler med hvert fylke. Statlige midler overføres til fylkeskommunes rammetilskudd når avtalene er inngått.

Kystverket har fått i oppdrag å gjennomføre avtaleprosessen. Det er inngått avtaler med Vestland, Rogaland, Agder, Vestfold og Telemark og Viken fylkeskommuner. Det gjenstår å inngå avtaler med Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommuner. Dette innebærer at 34,3 mill. kroner av i alt 154,8 mill. kroner til dette formålet ble overført til fylkeskommunene i 2020-budsjettet, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kystverket vil ivareta vedlikeholdsansvaret for anlegg som fortsatt er i statlig eie, men det vil ikke foretas statlige fiskerihavneutbygginger eller gis statlige tilskudd til kommunale fiskerihavneanlegg fra og med 2020.

Prosessen med avtaleinngåelse som grunnlag for overføring av midler til de siste fylkeskommunene er så langt ikke fullført.

10.11.4 Ny havne- og farvannslov

Det er i forskrift om overgangsregler av 11. desember 2019 nr. 1837 fastsatt bestemmelser om overgangen fra havne- og farvannsloven av 2009 til havne- og farvannsloven av 2019. Dette gjelder blant annet for kommunenes innkreving av farvannsavgift, de kommunale ordenforskriftene og de kommunale fartsforskriftene. Overgangsfor-skriften gjør disse kommunale forskriftene etter loven av 2009 gjeldende inntil annet er bestemt eller til 1. januar 2021. Når statlige forskrifter etter

den nye loven fastsettes eller overgangsperioden utløper vil de kommunale forskriftene etter 2009-loven oppheves, og kommunene må vurdere om det er ønskelig å fastsette nye forskrifter.

I ny havne- og farvannslov er departementet gitt myndighet til å regulere ferdsel på sjøen i hele farvannet, og kommunen er gitt myndighet til å regulere ferdsel med fritidsfartøy i eget sjøområde. Ifølge loven kan departementet regulere fart for næringsfartøy, mens både departementet og kommunen kan regulere fart med fritidsfartøy. Det er foreløpig ikke gitt forskrifter etter den nye loven, og de kommunale fartsforskriftene vedtatt etter den forrige havne- og farvannsloven er gjort gjeldende til annet er bestemt.

Samferdselsdepartementet har opprettet en arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for statlige fartsgrenser for henholdsvis næringsfartøy og fritidsfartøy. Arbeidsgruppen skal utarbeide forslag til statlige fartsforskrifter med sikte på ikrafttredelse 1. januar 2021. Når slike statlige fartsforskrifter fastsettes, vil dette innebære at dagens kommunale fartsforskrifter oppheves. Eventuelle kommunale fartsforskrifter for fritidsfartøy må vurderes av den enkelte kommune.

10.11.5 Nasjonale føringer på riks- og fylkesveinettet

Samferdselsdepartementet har gitt Statens vegvesen i oppdrag å utrede behovet for nasjonale føringer for planlegging, utbygging, forvaltning, drift- og vedlikehold av riks- og fylkesveinettet som følge av overføring av sams veiadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Statens vegvesen har som ledd i dette oppdraget utarbeidet en rapport som redegjør for behovet for nasjonale føringer for fylkeskommunene. Rapporten skal publiseres og sendes på høring.

Statens vegvesens rapport om behovet for nasjonale føringer er en del av utredningens første fase. Nærmere utforming av føringer, herunder utforming av vegnormalene, vil skje i fase 2 av utredningen. Økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene må vurderes nærmere i tilknytning til eventuelle nye lov- eller forskriftsendringer.

Del V
Resultater i kommunal sektor

11 Utviklingen i kommuneøkonomien

11.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Realveksten i både kommunesektorens samlede og frie inntekter anslås til 1,3 prosent i 2019. Inntektsveksten ble høyere enn i 2018, men lavere enn gjennomsnittet for de fem siste årene. I budsjettopplegget for 2019 ble det lagt opp til om lag nullvekst både i de samlede og i de frie inntektene. Høyere inntektsvekst enn opprinnelig anslått i budsjettopplegget skyldtes at skatte- og gebyrinntektene ble høyere enn forventet. Dette ble i noen grad motvirket av at tildelingen av øremerkede tilskudd, særlig knyttet til omsorgsboliger, ble lavere enn anslått.

God kommuneøkonomi har bidratt til høy aktivitetsvekst. Aktivitetsveksten i 2019 er anslått til 2,8 prosent, altså klart høyere enn inntektsveksten.

Sysselsettingen i kommuneforvaltningen, målt som utførte timeverk, økte med 1,3 prosent, og veksten har tatt seg klart opp de siste fire årene, i motsetning til den forholdsvis lave veksten i perioden 2012–2015. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen steget noe siden 2005, jf. figur 11.1B. I underkant av 18 prosent av totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi i 2019 var i kommunesektoren. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Investeringsnivået i kommunesektoren har de siste årene ligget på et historisk høyt nivå. I 2019 tiltok investeringene ytterligere og tilsvarte mer enn 15 prosent av inntektene, jf. figur 11.1C. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt, jf. figur 11.1D. Mye av investeringene er likevel i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester. Staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentenivået er for tiden også svært lavt. Når effekten av en rente-

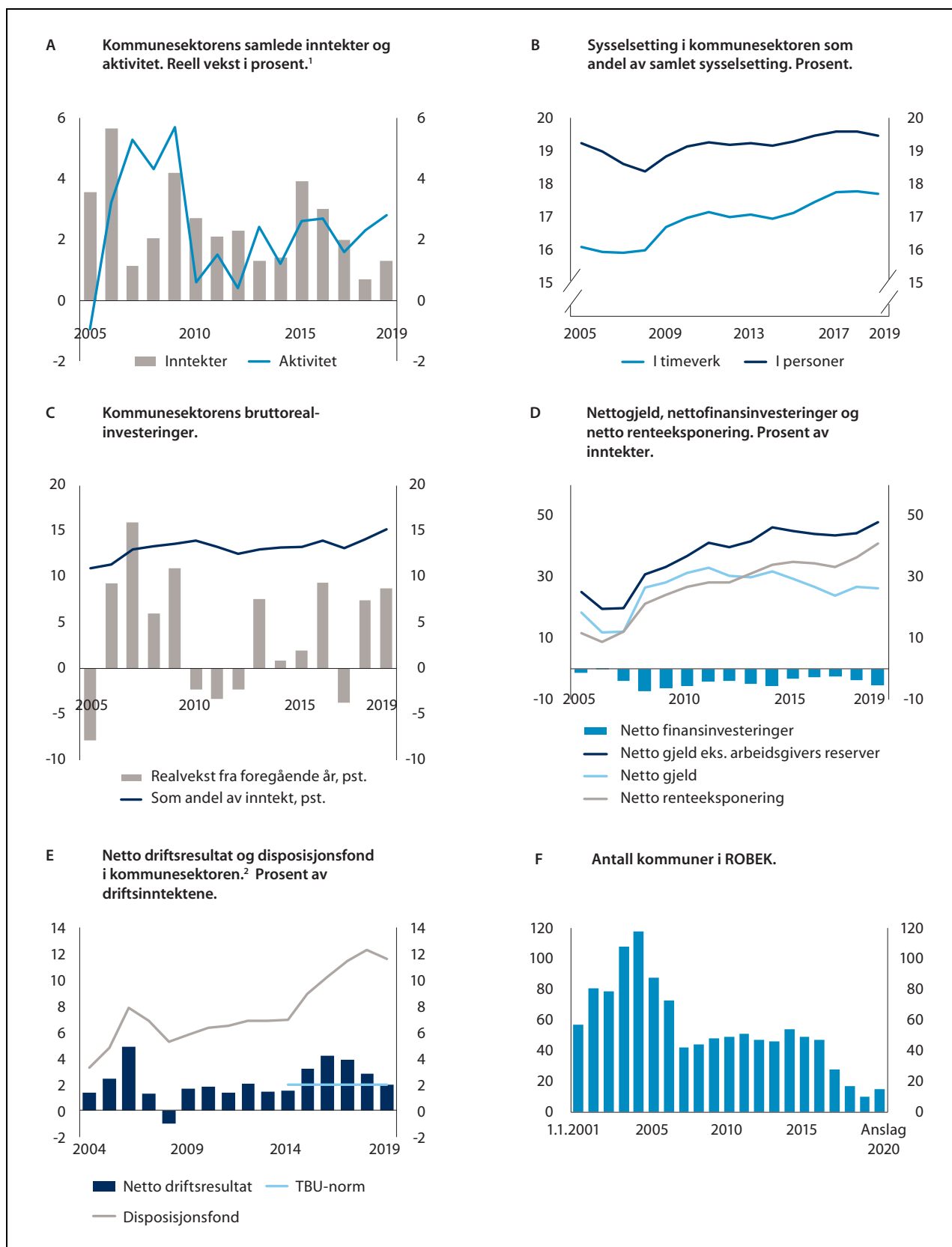
endring på kommunesektorens pensjonsmidler holdes utenom, bidrar gjeldsoppbyggingen likevel til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene. Siden 2016 har imidlertid driftsresultatet blitt gradvis redusert, og i 2019 ser sektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 2,0 prosent av inntektene, jf. figur 11.1E. Dette er på nivå med anbefalingen fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), som sier at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet. I kommunene og fylkeskommunene, hvor de anbefalte nivåene er henholdsvis 1¾ prosent og 4 prosent, var netto driftsresultat henholdsvis 1,9 og 2,6 prosent.

Gjennom høy inntektsvekst og gode driftsresultater de siste årene har kommunene og fylkeskommunene bygd opp solide reserver. For sektoren samlet utgjorde disposisjonsfondene 11,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2019, jf. figur 11.1E.

Denne utviklingen har bidratt til at antall kommuner i ROBEK har blitt kraftig redusert, fra 49 i 2015 til kun ti kommuner ved inngangen til mai 2020, jf. figur 11.1F.

Bak de nasjonale tallene er det imidlertid store variasjoner mellom kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsresultater. Driftsresultatene var i 2019 jevnt over bedre i de største kommunene enn i de små, og resultatnedgangen var størst blant kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge, noe som kan henge sammen med at disse kommunene fikk store utbetalinger fra Havnbruksfondet i 2018. I alt 43 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2019, en betydelig høyere andel enn i de foregående årene. For mange svekket altså den økonomiske situasjonen seg gjennom 2019. En situasjon med driftsunderskudd vil ikke være bærekraftig over tid, men et svakere 2019 kom i etterkant av flere



Figur 11.1 Utviklingen i kommuneøkonomien.

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 11.1 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2005–2019. Volumendring i prosent fra året før.

	2002–2007 ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ²	2019 ²
Sysselsetting ³	1,2	3,9	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,0	1,3
Produktinnsats	2,7	1,7	10,2	3,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	-0,1	2,6
Brutto real-investeringer	5,1	6,0	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,5	8,8
Aktivitet totalt	2,0	4,3	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,3	2,8

¹ Gjennomsnitt over perioden.² Foreløpige tall³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

år med meget gode driftsresultater, solide disposisjonsfond i de fleste kommunene og få kommuner i ROBEK. For et fåtall kommuner med negative driftsresultater også i foregående år og ingen fond å trekke på, innebærer resultatet at kommunen sannsynligvis vil bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2019 har blitt vedtatt av kommunestyret. På bakgrunn av de ureviderte regnskapstallene for 2019 anslås det at antallet ROBEK-kommuner vil øke svakt, til rundt 15 i løpet av 2020.

Blant fylkeskommunene hadde Oppland, Troms og Finnmark et negativt netto driftsresultat, noe som bidro til å redusere disposisjonsfondene i 2019.

Samlet sett er den økonomiske situasjonen i sektoren god, med et driftsresultat på nivå med TBUs anbefaling i 2019, store disposisjonsfond som en solid buffer og få kommuner i ROBEK. Sektoren fikk imidlertid betydelige merskatteinntekter mot slutten av 2019, som bidro til å holde driftsresultatet oppe. I lys av dette, samt økningen i antallet kommuner som hadde negative driftsresultater, ser den løpende driftsbalansen ut til å ha blitt noe svekket gjennom 2019. For de fleste kommunene og fylkeskommunene var likevel det økonomiske utgangspunktet ved inngangen til 2020 godt.

11.2 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.

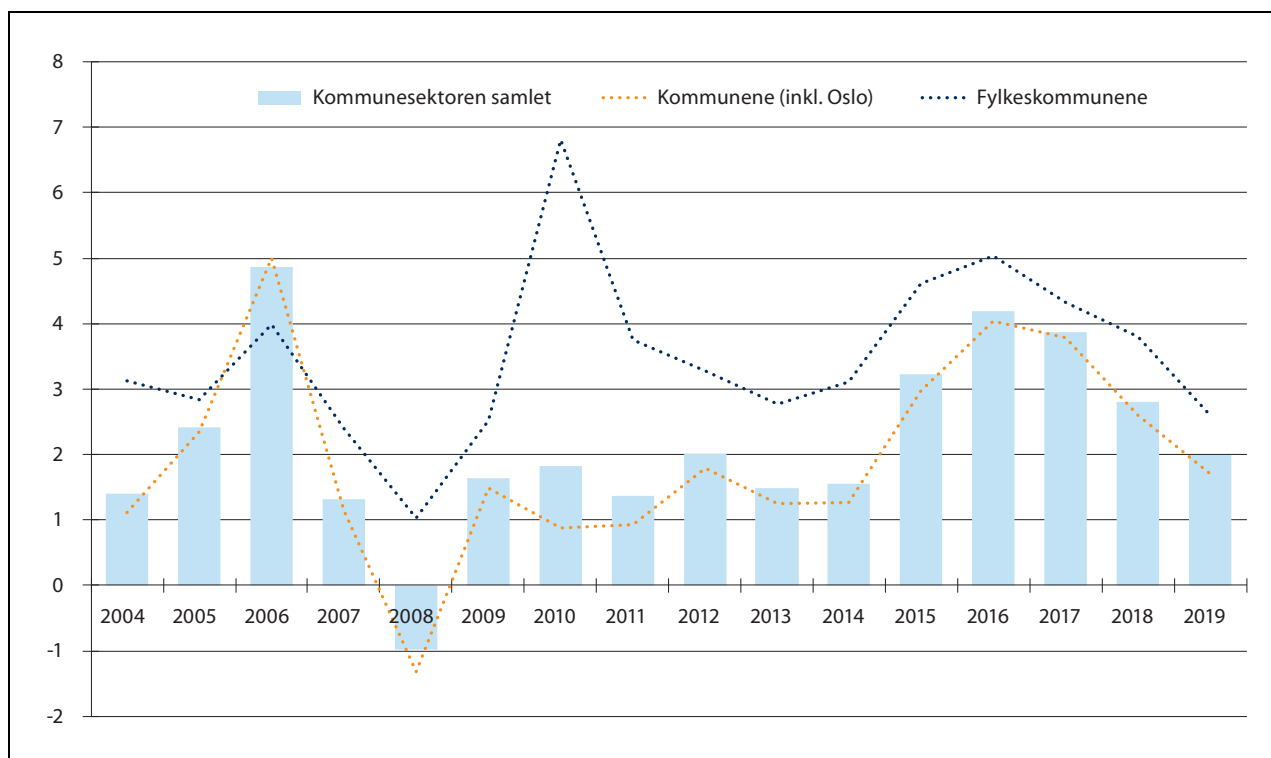
I figur 11.1A sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten fra 2005 og framover. Perioden sett under ett har inntekts- og aktivitetsveksten omtrent fulgt hverandre. Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Dette var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 11.1. Deretter var det en klar avdemping i aktivitetsveksten, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned, og at veksten i aktivitetsnivået var lavere enn inntektsveksten. 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 prioriterte oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. De siste årene har også sysselsettingsveksten tiltatt. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2019 til 2,8 prosent, noe som var høyere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren i 2019 utgjorde 86 mrd. kroner. Dette tilsvarte over 15 prosent av inntektene, noe som var et historisk høyt nivå.

11.3 Økonomisk balanse

11.3.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avset-



Figur 11.2 Netto driftsresultat for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i prosent av brutto driftsinntekter.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

ninger, inndekning av tidligere underskudd og investeringer.

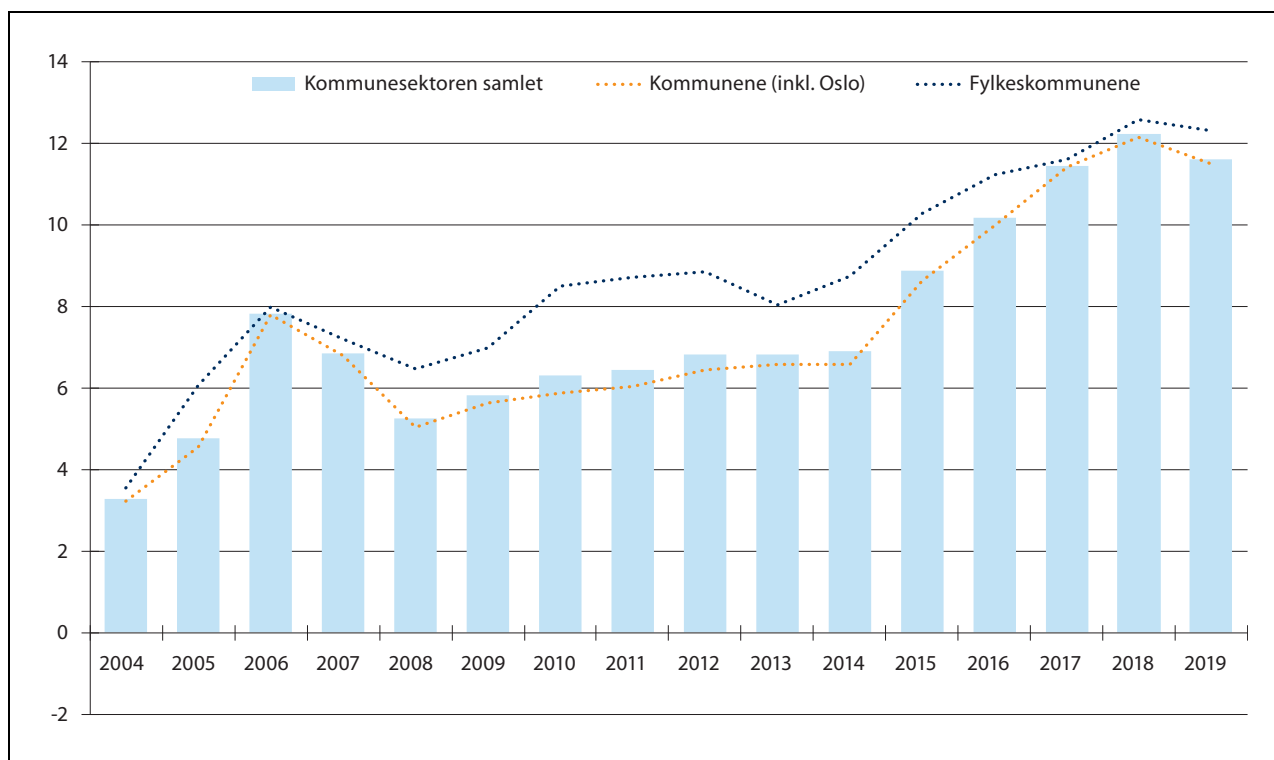
Figur 11.2 viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2003. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Endringen i hvordan merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer skulle inntektsføres i kommuneregnskapene 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 2018 godt over de anbefalte nivåene, både i kommunene og i fylkeskommunene. I 2019 anslås netto driftsresultat til 2,0 prosent for sektoren som helhet. For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 1,9 prosent og for fylkeskommunene 2,6 prosent. Reduksjonen i driftsresultatet fra 2018 til 2019 skyldtes at driftsutgiftene vokste mer enn inntektene. Utgiftsveksten var særlig sterk innen helse- og omsorgstjenestene. Selv om driftsresultatet

tatet anslås å bli noe redusert i forhold til 2018, lå netto driftsresultat like i overkant av TBUs anbefaling for kommunene og på nivå med anbefalingen for sektoren som helhet, og noe under for fylkeskommunene.

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket de økonomiske bufferne betraktelig. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 11,6 prosent ved utgangen av 2019. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler.

Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat for alle kommunene er vist i figur 11.4, hvor kommunene er sortert etter innbyggertall. Driftsresultatet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene, og variasjonen innen hver gruppe er i tillegg illustrert med standardavviket i de horisontale, grå linjene.



Figur 11.3 Disposisjonsfond¹ for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i prosent av brutto driftsinntekter.

¹ Indikatoren inkluderer også regnskapsmessige mer- og mindreforbruk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

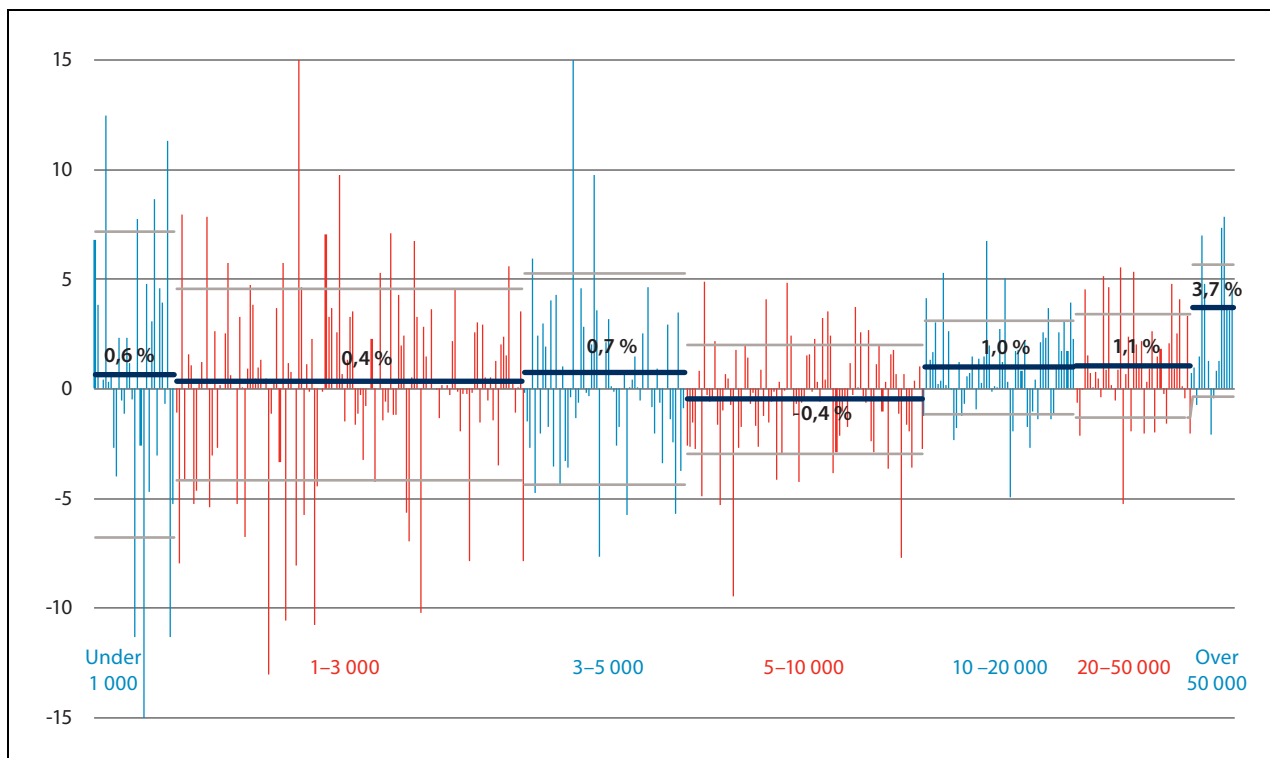
Driftsresultatene var jevnt over bedre, og variasjonen mellom kommunene mindre, blant de store kommunene enn i de små og mellomstore. I kommunene med over 50 000 innbyggere var driftsresultatet i snitt 3,7 prosent. Også innad i denne kommunegruppen var likevel variasjonen stor, og det var særlig resultatene i de mest folkerike kommunene som trakk snittet opp. Kommunene med 5–10 000 innbyggere hadde samlet sett negative driftsresultater. I de øvrige kommunegruppene varierte netto driftsresultat fra 0,4 til 1,1 prosent. Resultatene gikk ned fra 2018 til 2019 i alle kommunegruppene, men nedgangen var størst blant de minste kommunene. Dette var imidlertid kommuner som jevnt over hadde meget gode driftsresultater i 2018, blant annet som følge av store utbetalinger fra Havbruksfondet.

Om lag 44 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2019. For enkelte kommuner var også disse driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men disposisjonsfondene i kommunene er store etter flere år med gode driftsresultater. Dette er vist i figur 11.5, som er stilt opp på samme vis som figur

11.4, og som viser disposisjonsfondene for alle kommunene etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. Hvis dette merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt sett at kommunen blir meldt inn i ROBEK, jf. avsnitt 11.3.2.

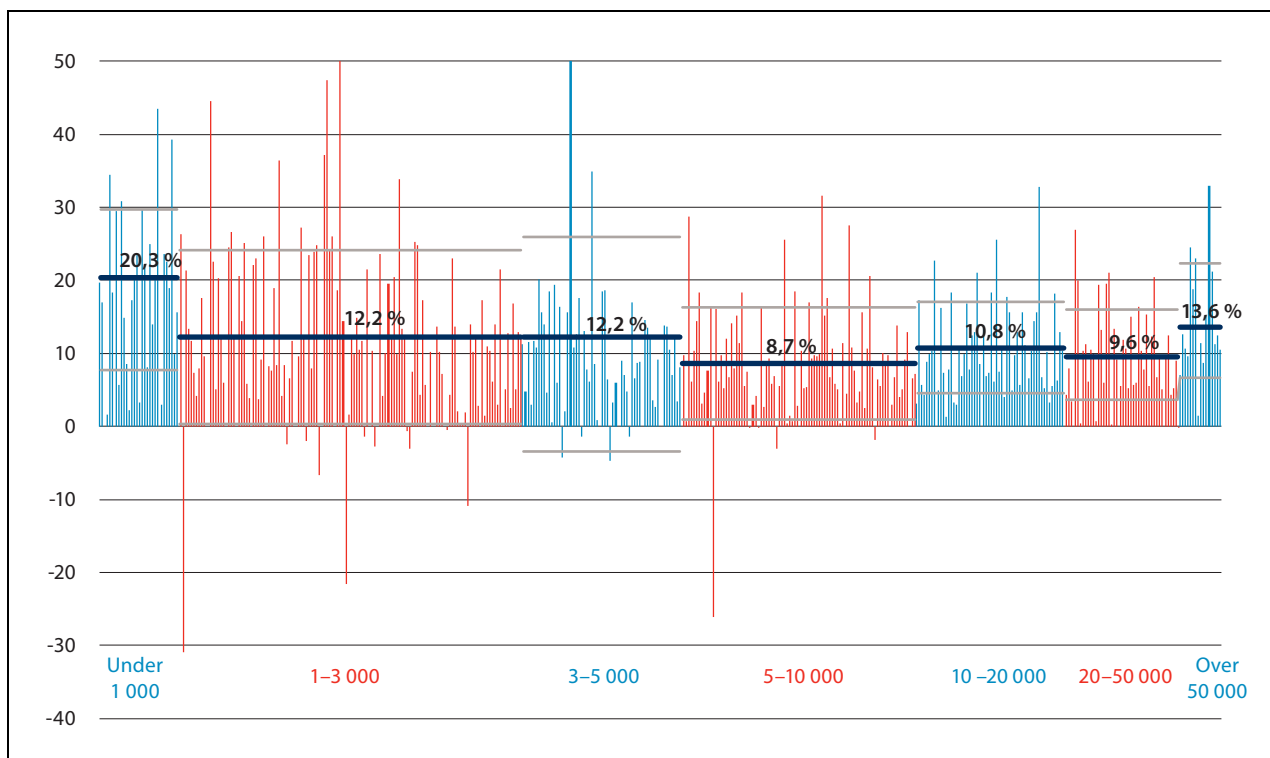
De minste kommunene hadde de største disposisjonsfondene, tilsvarende vel 20 prosent av driftsinntektene, og ingen av dem hadde akkumulerte merforbruk. Også for de øvrige kommunegruppene hadde kommunene i snitt solide disposisjonsfond, men variasjonen er noe større blant kommunene med under 5 000 innbyggere enn i kommuner med over 5 000 innbyggere.

I om lag tre av fire kommuner tilsvarte disposisjonsfondene mer enn fem prosent av inntektene. Et tyvetalls kommuner hadde relativt små disposisjonsfond på i størrelsesorden 0–2 prosent av inntektene. Rundt 20 kommuner hadde akkumulert merforbruk ved utgangen av 2019. Noen av disse er ført opp i ROBEK. Enkelte inngikk i en kommunesammenslåing fra og med 2020, hvor det



Figur 11.4 Netto driftsresultat 2019 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene sortert stigende etter innbyggertall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 11.5 Disposisjonsfond¹ 2019 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene sortert stigende etter innbyggertall.

¹ Inkluderer også regnskapsmessige mindreforbruk og regnskapsmessige merforbruk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

akkumulerte merforbruket ble motsvart av disposisjonsfondene i de øvrige sammenslåingskommunene. For noen var 2019 det første eller andre året med et akkumulert merforbruk, og kommunen har da i utgangspunktet to år på dekke inn merforbruket før den blir meldt inn i ROBEK. For enkelte gikk imidlertid det akkumulerte merforbruket mer enn to år tilbake, og disse kommunene kan forventes å bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2019 har blitt vedtatt av kommunestyret.

11.3.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

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

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

Ved inngangen til mai 2020 var kun ti kommuner og ingen fylkeskommuner ført opp i ROBEK.

Av kommunene hadde Moskenes, Karasjok, Tysfjord og Hamarøy (Hamarøy og en del av Tysfjord kommune utgjorde fra og med 2020 nye Hamarøy kommune) de største akkumulerte merforbrukene ved årsskiftet, tilsvarende henholdsvis 31, 11, 22 og 7 prosent av driftsinntektene. For de øvrige kommunene er det snakk om relativt beskjedne merforbruk på rundt to prosent.

I lys av de økonomiske resultatene i 2019 er det ventet at antallet ROBEK-kommuner vil gå litt opp i løpet av 2020. Ingen av kommunene som for øyeblikket er i ROBEK, ser ut til å bli meldt ut på bakgrunn av 2019-regnskapet. De ureviderte regnskapstallene for 2019 indikerer at antallet ROBEK-kommuner kan øke til om lag 15 i løpet av 2020.

11.3.3 Nettofinansinvesteringer

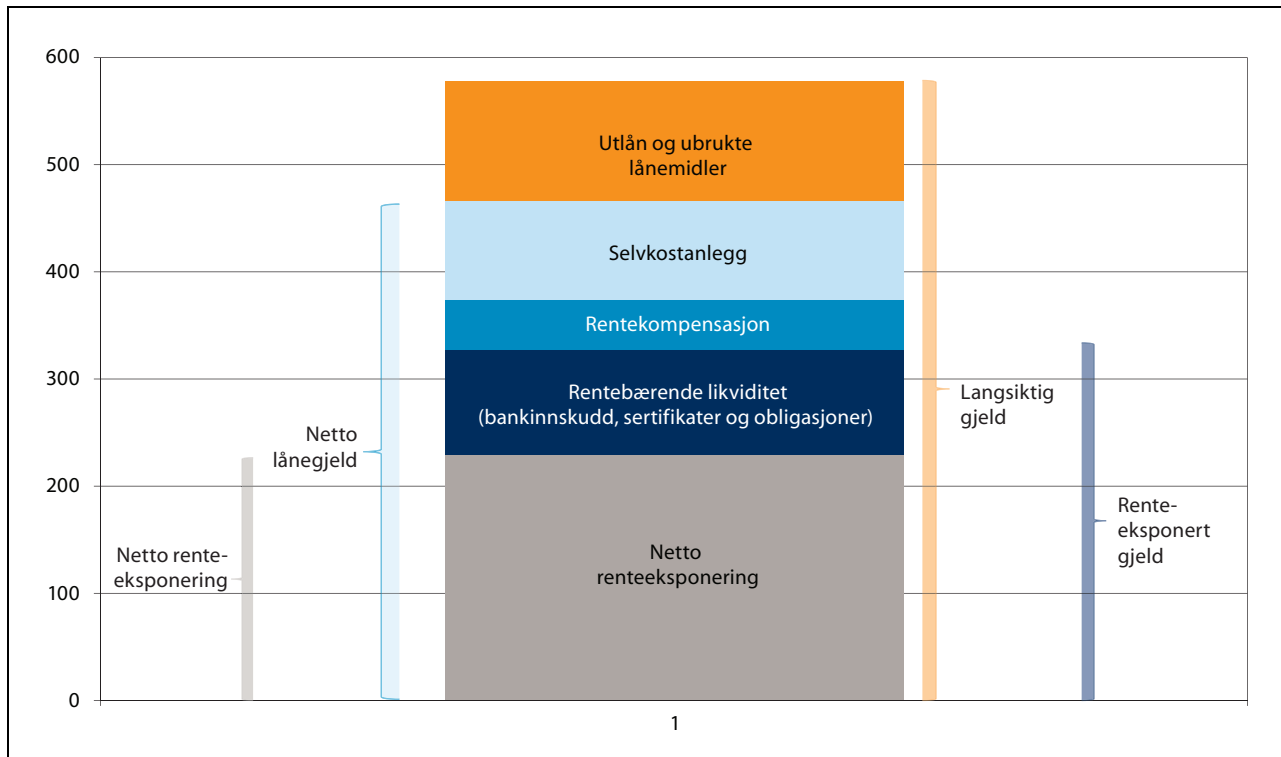
Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrasket samlede utgifter, der også utgifter til bruttorealinvesteringer inngår, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens nettogjeld, slik det framgår av figur 11.1D. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, slik den var i 2019, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) vil bli større.

Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. For årene 2015–2017 var underskuddene forholdsvis lave, men de steg igjen de to påfølgende årene og utgjorde om lag 30 mrd. kroner i 2019, tilsvarende 5,3 prosent av inntektene.

11.4 Gjeld

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 11.6 er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 578 mrd. kroner ved utgangen av 2019. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper, eller stod fremdeles ubrukt på konto (112 mrd. kroner). Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyr fra innbyggerne (om lag 93 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak (46 mrd. kroner). For sykehjem og omsorgsboliger innebærer ordningen at staten dekker både renter og avdrag



Figur 11.6 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering ved utgangen av 2019. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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 327 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 lignende.

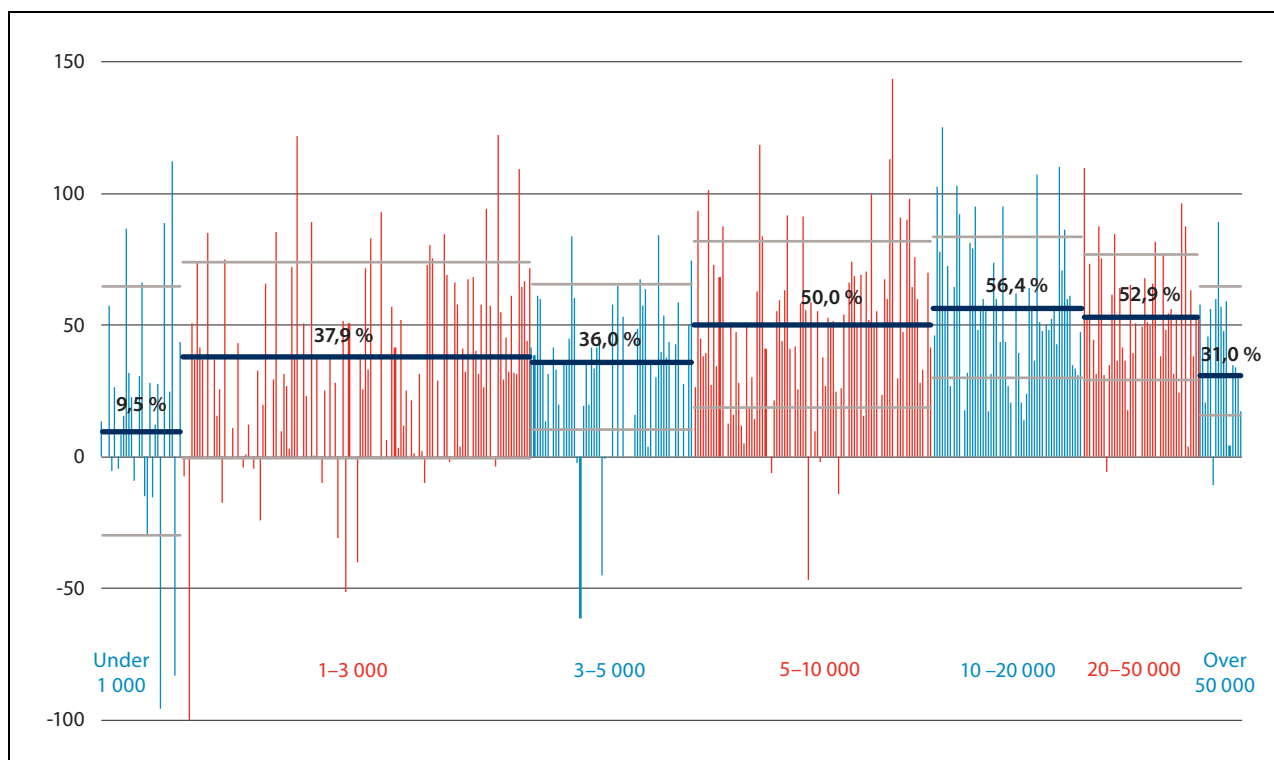
Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 98 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2019 anslås til om lag 230 mrd. kroner. Det innebærer at ett prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med 2,3 mrd. kroner, eller nærmere 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 pensjonsinnretninger). Ved utgangen av 2019 utgjorde pensjonsmidlene 544 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 2019 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 41 prosent av de samlede driftsinntektene. I årene 2014–2017 stabiliserte gjelden seg som andel av inntekt, jf. figur 11.1D, men de to siste årene økte gjeldsgraden noe igjen. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommu-



Figur 11.7 Netto renteeksponering 2019 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene sortert stigende etter nivå.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nene for endringer i rentenivået, og dette er nærmere omtalt i 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 11.7 er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes netto renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter innbyggertall. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på ett prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (for eksempel utleieboliger der leieinntektene dekker rentene). Kommuner med en negativ verdi vil i utgangspunktet tjene på en renteoppgang.

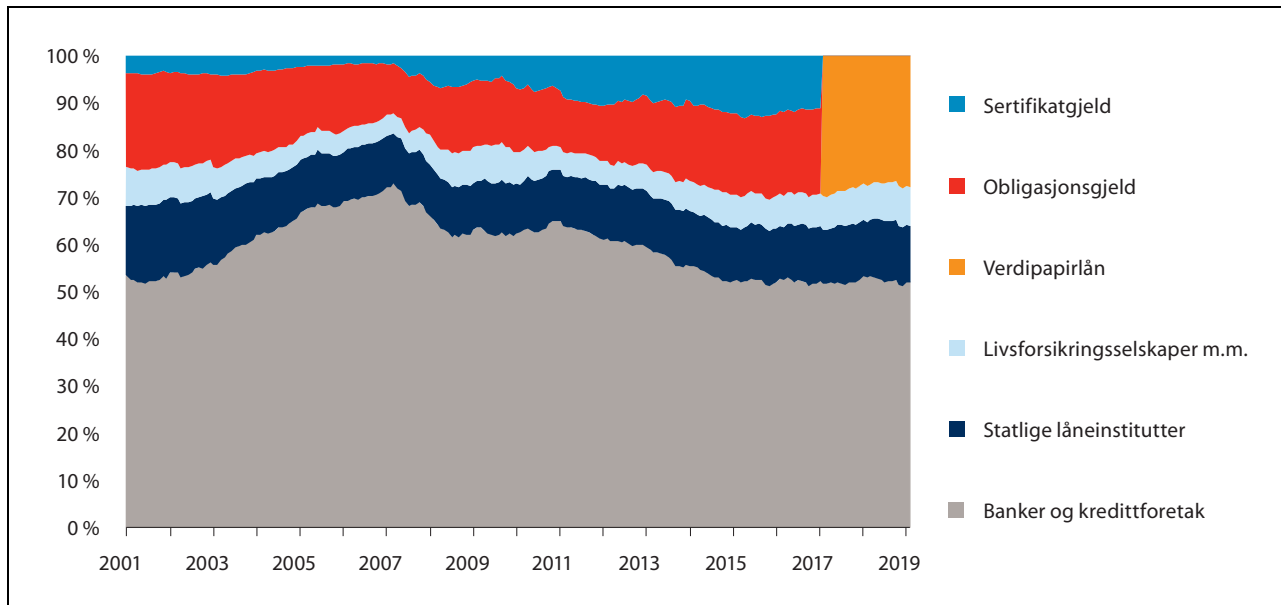
De minste kommunene hadde lavest renteeksponering, tilsvarende i underkant av 10 prosent av driftsinntektene, og kommuner med 5 000–50 000 innbyggere hadde høyest. Gjeldsgraden varierte mer blant kommunene med under 3 000 innbyggere, mens spredningen var relativt lik for de øvrige kommunegruppene. Også blant

de aller største kommunene var det store forskjeller i gjeldsgraden.

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

Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Banker og kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet,



Figur 11.8 Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2), fordelt på lånekilder i prosent 2001–2019.¹

¹ F.o.m. januar 2018 skiller ikke statistikken mellom sertifikatgjeld og obligasjonsgjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

står bak over halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 11.8.

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.

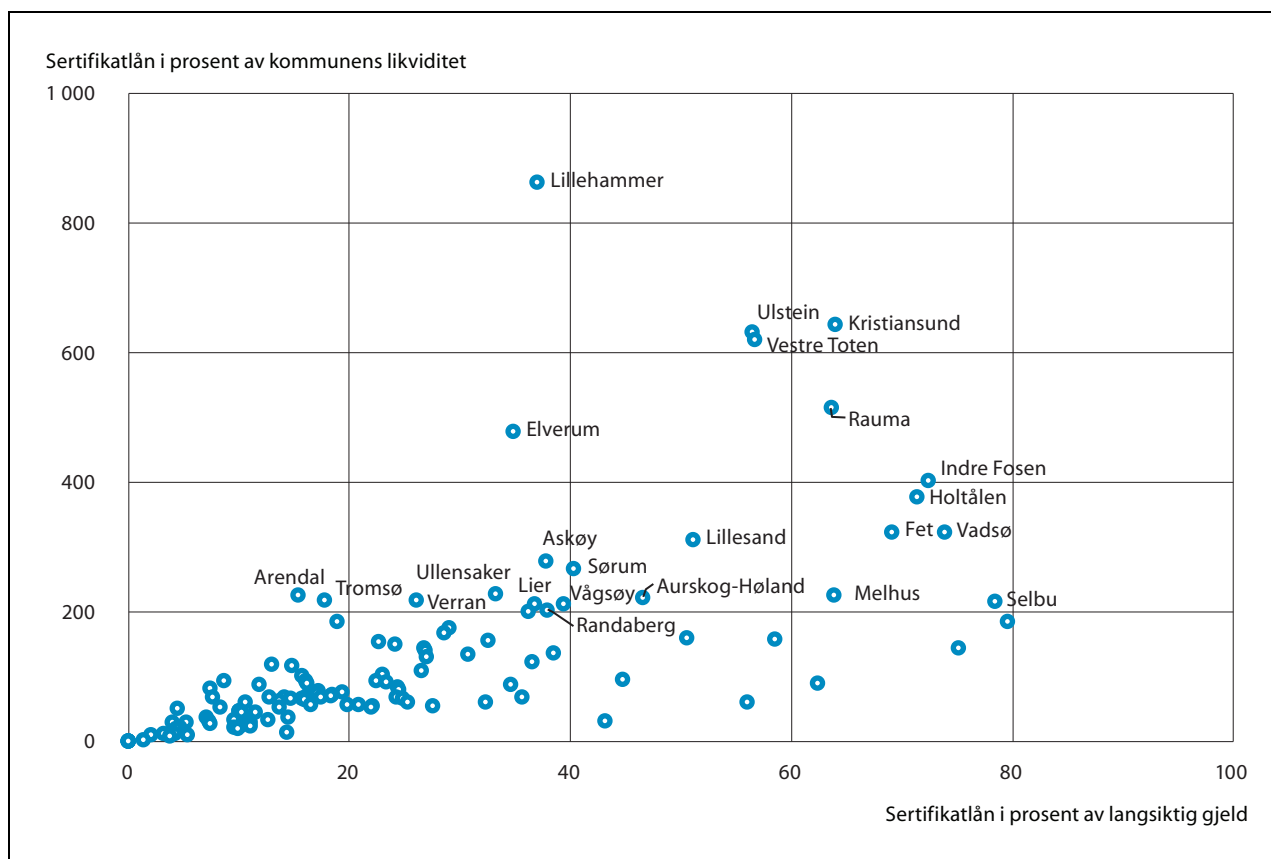
I lys av denne utviklingen endret Kommunal- og moderniseringsdepartementet med virkning fra 1. januar 2017 finansforskriften for kommuner og fylkeskommuner. Forskriften stiller krav til kommunenes og fylkeskommunenes finansreglementer og kvalitetssikringen av disse. Både administrasjonens og lokalpolitikernes ansvar ble tydeliggjort. Endringen innebar et tydeligere krav om at refinansieringsrisikoen ved eventuelle kortsiktige låneopptak skulle synliggjøres i rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret og fylkestinget, og det kom også klarere fram at kommunene og fylkeskommunene skulle ta hensyn til – og ta stilling til – risikoen som knytter seg til å ta opp kortsiktige lån.

De påfølgende årene ble en betydelig mindre del av nye lån tatt opp i sertifikat- og obligasjons-

markedet. Blant disse lånene 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 2019.

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 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.

Koronavirusutbruddet skapte stor uro i kapitalmarkedene, der behov for økt likviditet har ført til salg av lett omsettelige verdipapirer. Enkelte kommuner har selv valgt å finansiere seg kortsiktig for å kunne oppnå lavere rente, vel vitende om risikoen det gir for manglende eller vanskelig refinansiering og høyere rente ved forfall, jf. figur 11.9. For å legge til rette for at markedene fungerer best mulig, og for å unngå at kommunenes refinansiering av verdipapirer med kort løpetid



Figur 11.9 Gjeld som er tatt opp i sertifikatmarkedet¹, som andel av kommunens eller fylkeskommunens langsiktige gjeld (ekskl. pensjonsforpliktelser) og finansielle omløpsmidler (bankinnskudd, sertifikater, obligasjoner, aksjer). 2019.²

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.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

bidrar til å forsterke stresset i markedene, ble egenkapitalen i Kommunalbanken vedtatt økt med 750 mill. kroner ved Stortingets behandling av Prop. 67 S (2019–2020). Dette vil gjøre Kommunalbanken i stand til å refinansiere en betydelig del av kommunegjelden som forfaller mot sommeren 2020.

Figur 11.9 viser de 103 kommunene og 9 fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2019. 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 2019. 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 2019, 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 forstås som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommu-

ner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 7,5 mrd. kroner av obligasjonslånene ha forfall i 2020, 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.

Kommuneloven § 14-13 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal for-

valte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og midlene skal forvaltes på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse 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.

12 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2013 til 2019, og da særlig utviklingen i løpet av det siste året.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der ureviderte tall for 2019 ble publisert 16. mars 2020, Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, omsorgssektoren og kommunehelsetjenesten.

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2013–2019 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med vel 3 000 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppene 80 år og over var på i overkant av 9 000 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med vel 6 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 249 000 personer, tilsvarende 4,9 prosent, i perioden 2013–2019. Til sammenlikning økte innbyggertallet i aldersgruppene 1–18 år og over 80 år med 0,2 prosent i samme periode.

Gjennom 2019 gikk antallet barn og unge også noe ned. Det ble færre i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16–18 år. Antall barn og unge i grunnskolealder økte, men veksten var lavere enn i de foregående årene. Det ble flere eldre over 80 år. Samlet sett gikk innbyggertallet i aldersgruppene 1–18 år og 80 år og over ned med vel 1 000. Totalt økte innbyggertallet med i underkant av 39 000 i løpet av 2019, tilsvarende 0,7 prosent.

12.1 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen

1–5 år noe ned etter 2013. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert, jf. figur 12.1A, men ikke like mye. Barnehagedekningen gikk dermed opp fra 90,0 prosent i 2013 til 92,1 prosent i 2019, jf. figur 12.1B. Halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg rundt 97 prosent, mens den fortsatt gikk opp for 1–2-åringene i 2019. I 2019 gikk 84,3 prosent av 1–2-åringene i barnehage, en økning på 0,9 prosentpoeng fra året før.

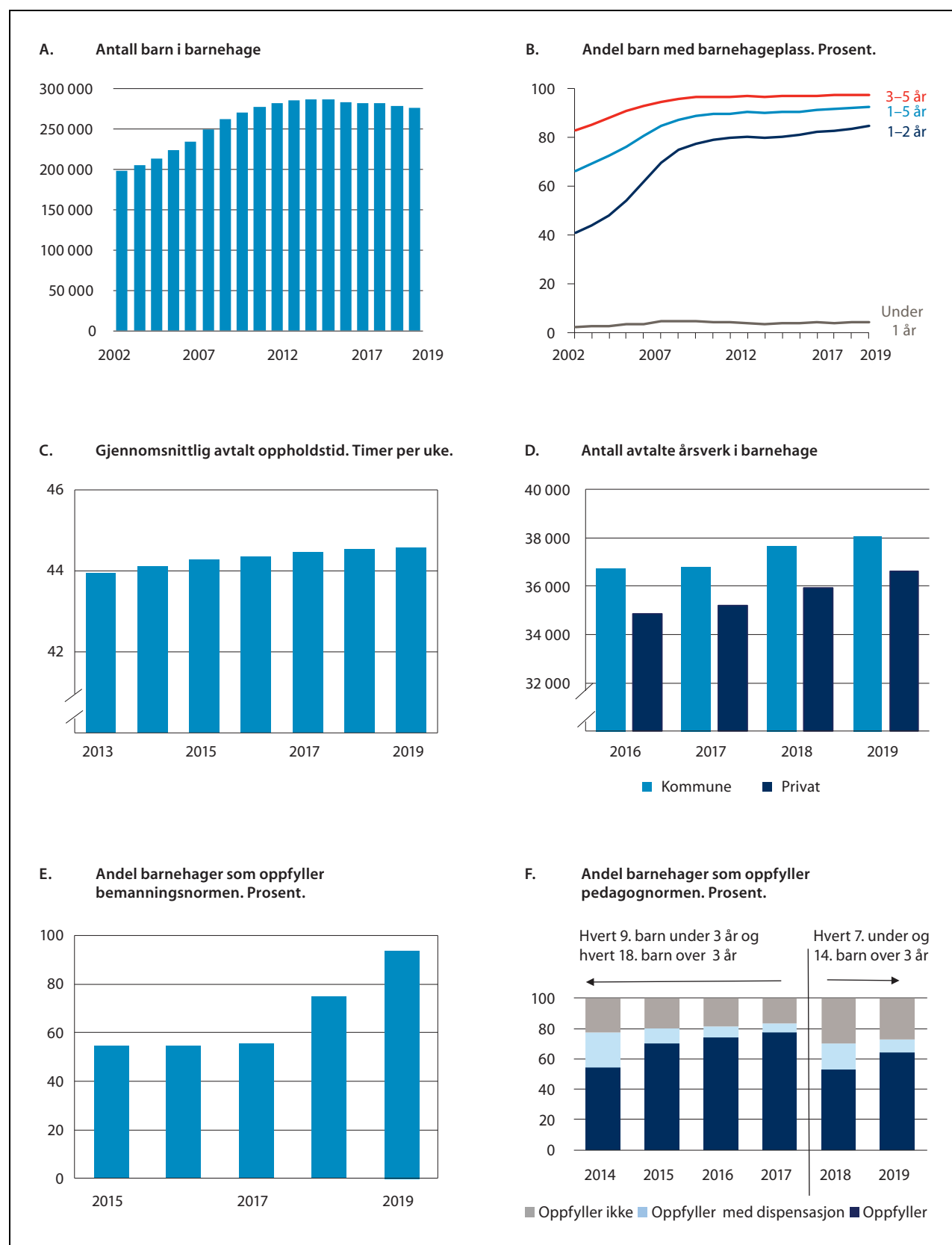
Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,6 timer fra 2013 til 2019, jf. figur 12.1C. Fra 2018 til 2019 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

På tross av færre barn i barnehage og en relativt stabil oppholdstid, gikk ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk opp, både i de kommunale og i de private barnehagene, jf. figur 12.1D. I de kommunale barnehagene økte antall årsverk med nærmere 400 årsverk i 2019, tilsvarende vel én prosent.

Dette gjorde at bemanningstettheten i grunnbemanning økte i 2019. Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

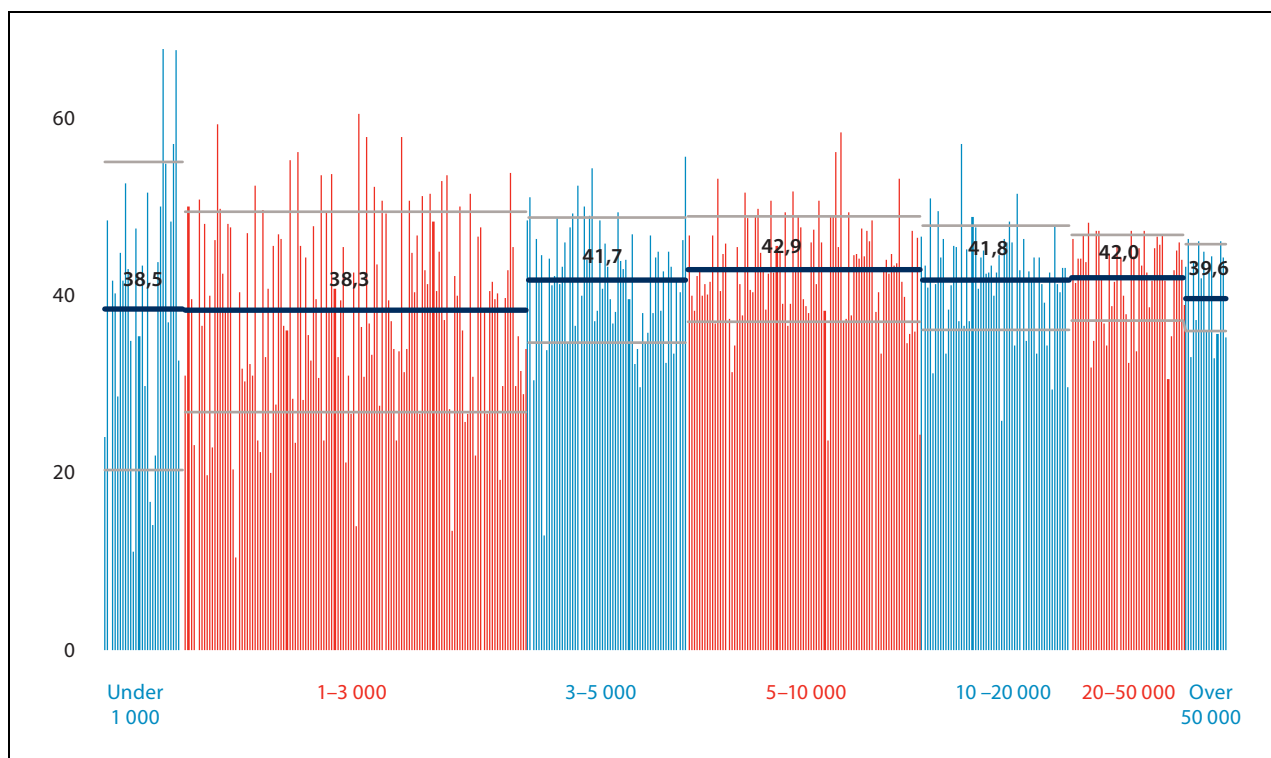
Kommunale barnehager har over tid hatt litt bedre bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2019 var den i snitt på 5,7 barn per ansatt. De private barnehagene økte bemanningstettheten fra 6,0 i 2018 til 5,8 2019. Forskjellene mellom de kommunale og de private barnehagene har altså blitt mindre etter innføringen av bemanningsnormen.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum 6 store



Figur 12.1 Utvikling i barnehagesektoren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet



Figur 12.2 Andel barnehagelærere i prosent av grunnbemanningen. Kommunene sortert stigende etter innbyggertall.¹

¹ Det veide snittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene, og variasjonen innen hver gruppe er illustrert med standardavviket i de horisontale, grå linjene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

barn per ansatt økt fra 55 til 94 prosent, jf. figur 12.1E. Totalt gikk det 16 400 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2019. Dette var en stor forbedring fra 2018, da tallet var 86 100.

Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder i grunnbemanningen for hvert syvende barn under tre år og minst én pedagogisk leder for hvert fjortende barn over tre år. Pedagognormen måtte bli innfridd innen 1. august 2018. Før dette var kravet henholdsvis ni og 18 barn per pedagogisk leder. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, slik at en person som ikke oppfyller utdanningskravet kan jobbe som pedagogisk leder.

64 prosent av barnehagene oppfylte i 2019 pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 12.1F, en økning fra 53 prosent i 2018. I gjennomsnitt er det 13,6 barn per barnehagelærer. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 3 100 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14

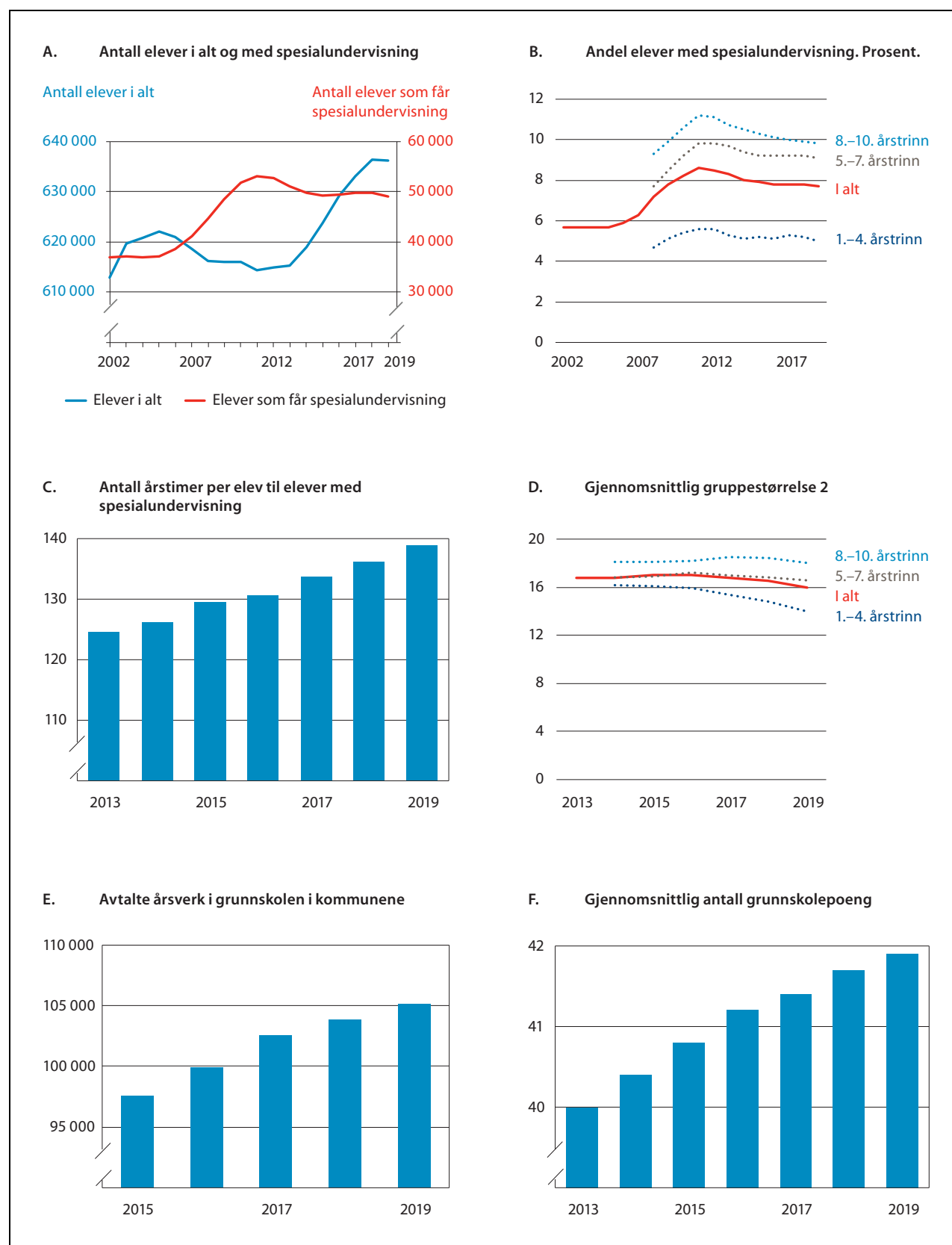
barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 500 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

60 prosent av barnehagene oppfylte både bemanningsnormen og pedagognormen i 2019.

En stadig større andel av grunnbemanningen var utdannede barnehagelærere. I 2015 var andelen 37,5 prosent, mens den i 2019 hadde økt til 40,7 prosent. Tall for hver enkelt kommune er vist i figur 12.2, hvor kommunene er sortert etter innbyggertall. I kommuner med under 3 000 innbyggere, samt i de aller største kommunene, utgjorde barnehagelærere en mindre andel av grunnbemanningen. I kommunen med den høyeste andelen var 68 prosent av grunnbemanningen barnehagelærere, mens to kommuner rapporterte at de ikke hadde noen barnehagelærere i kommunen. Variasjonen var betydelig større i de små kommunene enn i de store.

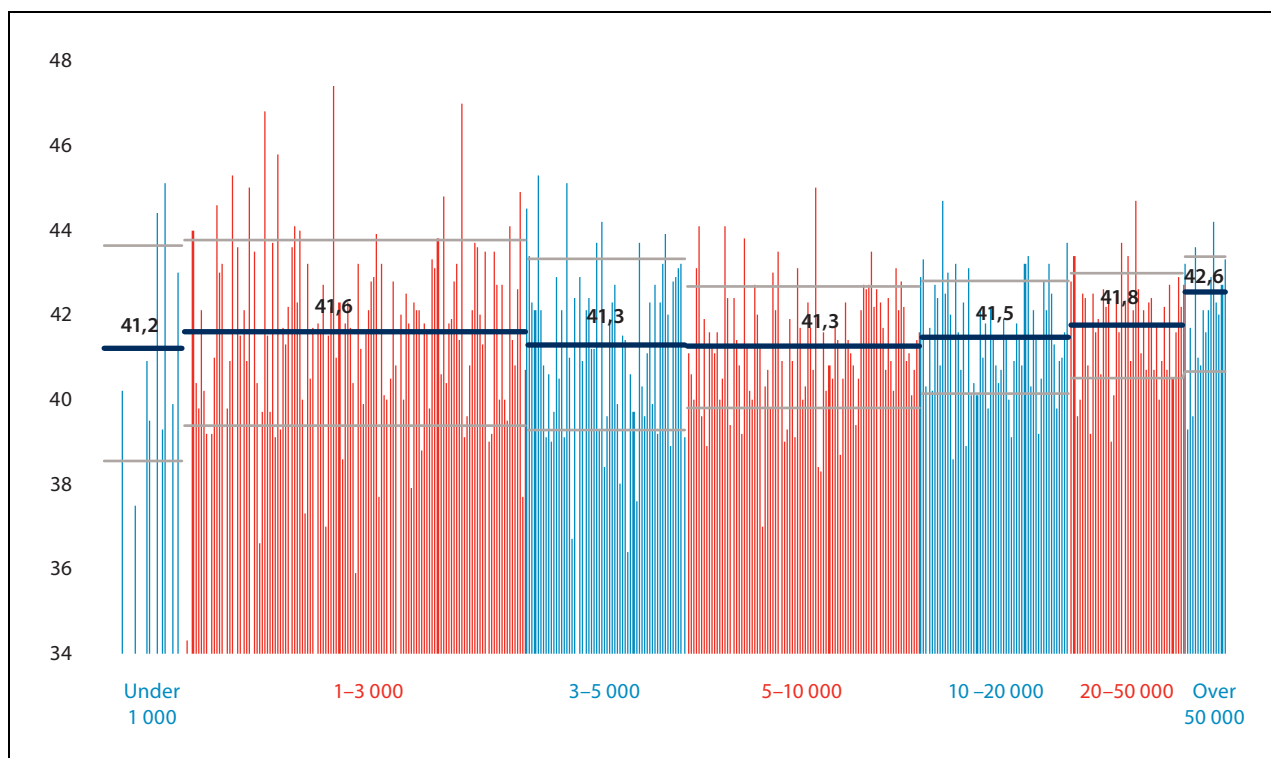
12.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen var lenge stabilt, men økte svakt i perioden 2013–2019, jf. figur 12.3A.



Figur 12.3 Utvikling i grunnskolen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).



Figur 12.4 Gjennomsnittlige grunnskolepoeng i 2019 i kommunene. Kommunene sortert stigende etter innbyggertall.¹

¹ Det veide snittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene, og variasjonen innen hver gruppe er illustrert med standardavviket i de horisontale, grå linjene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der 4,2 prosent av elevene går, enn i de kommunale.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 12.3A og B. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte fram til 2011, før den de neste årene ble lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens den fortsatte å gå svakt nedover på ungdomstrinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 12.3C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet målrettet med å forbedre den tilpassede opplæringen innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet, slik at behovet for spesialundervisning har blitt mindre. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 12.3B.

De siste par-tre årene har også lærertettheten økt, jf. figur 12.3D. Indikatoren for gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 er en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gruppestørrelse 2 gikk ned på alle trinn i grunnskolen, men nedgangen var størst på 1.–4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 elever i 2013 til 16,0 elever i 2019.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Gruppestørrelse 2 skal være maksimalt 16 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.–10. trinn. Fra og med høsten 2019 ble normen trappet opp til 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

Tall per 1. oktober 2019 viste at 81 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, en økning på fem prosentpoeng fra året før. På 5.–7. trinn oppfylte over 92 prosent av skolene kravet, mens 86 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det behov for

nærmere 700 årsverk for at alle skolene skal oppfylle normen. I 2019 økte kommunenes avtalte årsverk med 1 200 i alt, tilsvarende om lag 1,2 prosent vekst fra året før, jf. figur 12.3E. Av disse var 1 100 årsverk til undervisning.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 12.3F, både nasjonalt og i alle fylker. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2019 hadde i snitt 41,9 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,6 grunnskolepoeng mer enn guttene. Andelen elever uten grunnskolepoeng og andelen uten standpunktkarakterer varierer mellom ulike fag, men andelen som ble fritatt eller ikke hadde grunnlag for å få standpunktvurdering i norsk, engelsk, matematikk eller kroppsøving endret seg lite fra 2018 til 2019.

Tall for gjennomsnittlige grunnskolepoeng i hver enkelt kommune er vist i figur 12.4, hvor kommunene er sortert etter innbyggertall. For enkelte av de minste kommunene er populasjonen for liten til at Statistisk sentralbyrå kunne publisere resultatene. Grunnskolepoengene er her ikke korrigert for sosioøkonomiske faktorer.

De aller største kommunene hadde i snitt de beste resultatene. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng varierte fra 34 i kommunen med de svakeste resultatene til vel 47 i kommunen med de beste resultatene, og variasjonen var klart størst i de små kommunene.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2013–2018 en liten og jevn reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene fram mot 2013 hadde vært en liten, men jevn økning. I 2019 økte andelen svakt igjen, og 60,8 prosent av barna i alderen 6–9 år hadde plass i SFO.

12.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2013 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16–18-åringene var i videregående opplæring, og antallet læringer og lærekandidater gikk opp, jf. figur 12.5A og B. En stadig mindre andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret. I 2013 sluttet 4,8 prosent, mens i 2019 var andelen redusert til 4,1 prosent.

Avtalte årsverk i videregående opplæring, hvor tallene ikke er sammenliknbare lengre til-

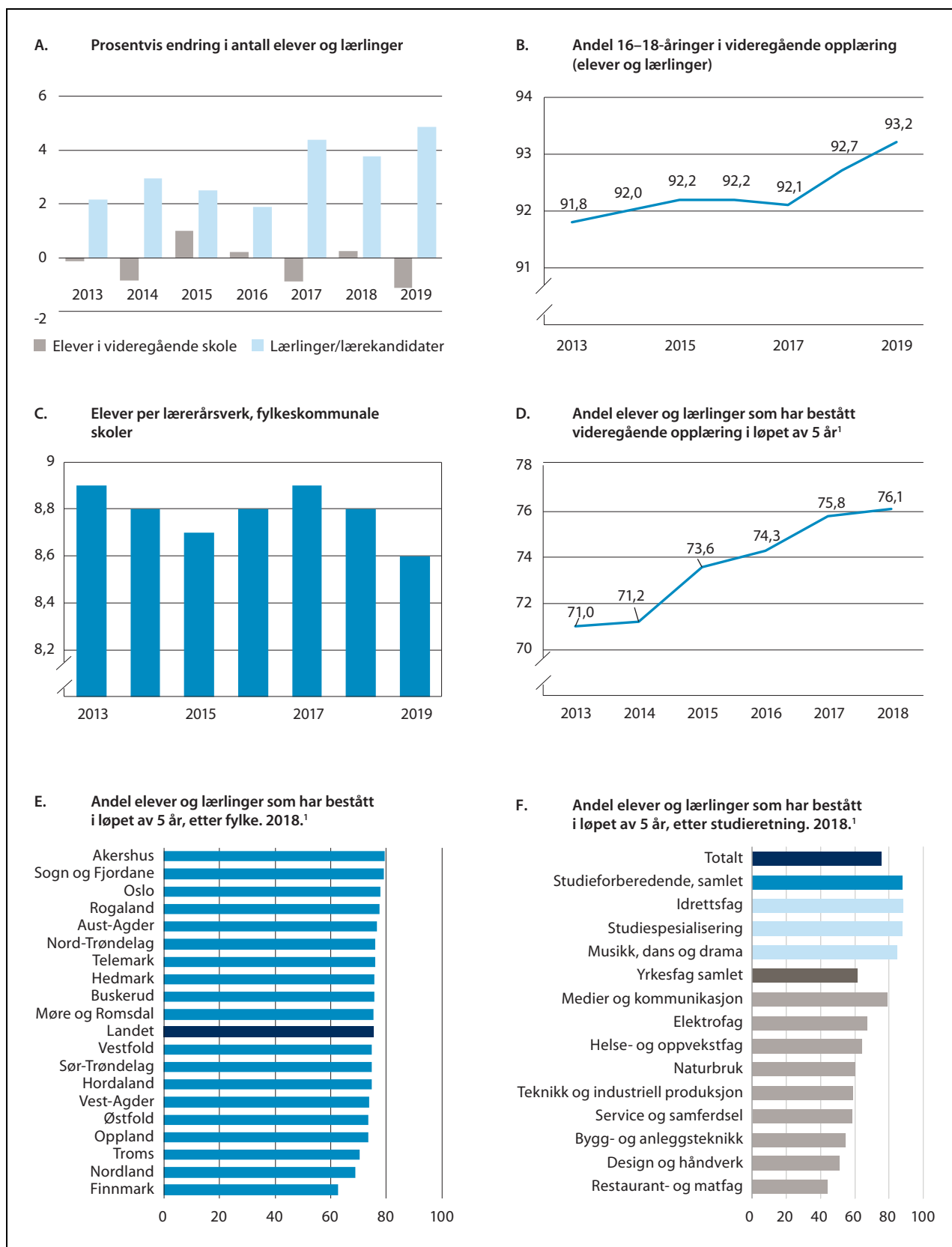
bake enn til 2015, ble redusert i 2016 og 2017, før de økte de påfølgende to årene. I 2019 økte antall årsverk med om lag 200, tilsvarende 0,6 prosent. Lærertettheten økte noe fra 2018 til 2019, jf. figur 12.5C.

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, dvs. inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 76,1 prosent av 2013-kullet, som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 12.5D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 17 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2013, var økningen på 0,3 prosentpoeng fra året før.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 12.5E og F. Innenfor de studieforberedende utdanningsprogrammene var andelen av elever som fullførte innen fem år på 87,6 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere, med 61,6 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkene for yrkesfaglige enn for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Innenfor begge var andelen høyest i Sogn og Fjordane (91,3 og 67,5 prosent for henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglig) og lavest i Finnmark (henholdsvis 78,2 og 50,8 prosent).

Også mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene var variasjonen relativ stor. Mens det i snitt var 79,2 prosent av elevene i medier og kommunikasjon som fullfører innenfor fem år, var det kun 44,3 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor fem år.

Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleeieinivå og skoleinivå. I tillegg er samarbeidet mellom fylkeskommunene og deres samarbeid med kommunene blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har samarbeidet tett med fylkeskommunene, blant annet gjennom Program for bedre gjennomføring og før det Ny GIV. Det er identifisert kritiske faser i videregående opplæring, og arbeidet systematisk med tiltak knyttet til disse. Blant de tiltakene nasjonale myndigheter har tatt initiativ til er kompetanseutvikling av lærere og skoleledere for



Figur 12.5 Utvikling i videregående opplæring

¹ Årstallet tilsvarende kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2018 til elevene til 2013-kullet. Tall for 2014-kullet blir publisert 22. juni 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet.

å gjøre undervisningen mer relevant og yrkesrettet og for å skape bedre sammenheng mellom fagene, bedre statistikk og kunnskapsgrunnlag, prosjektet NAV-veiledere i videregående opplæring og økt tilskudd til læreplasser.

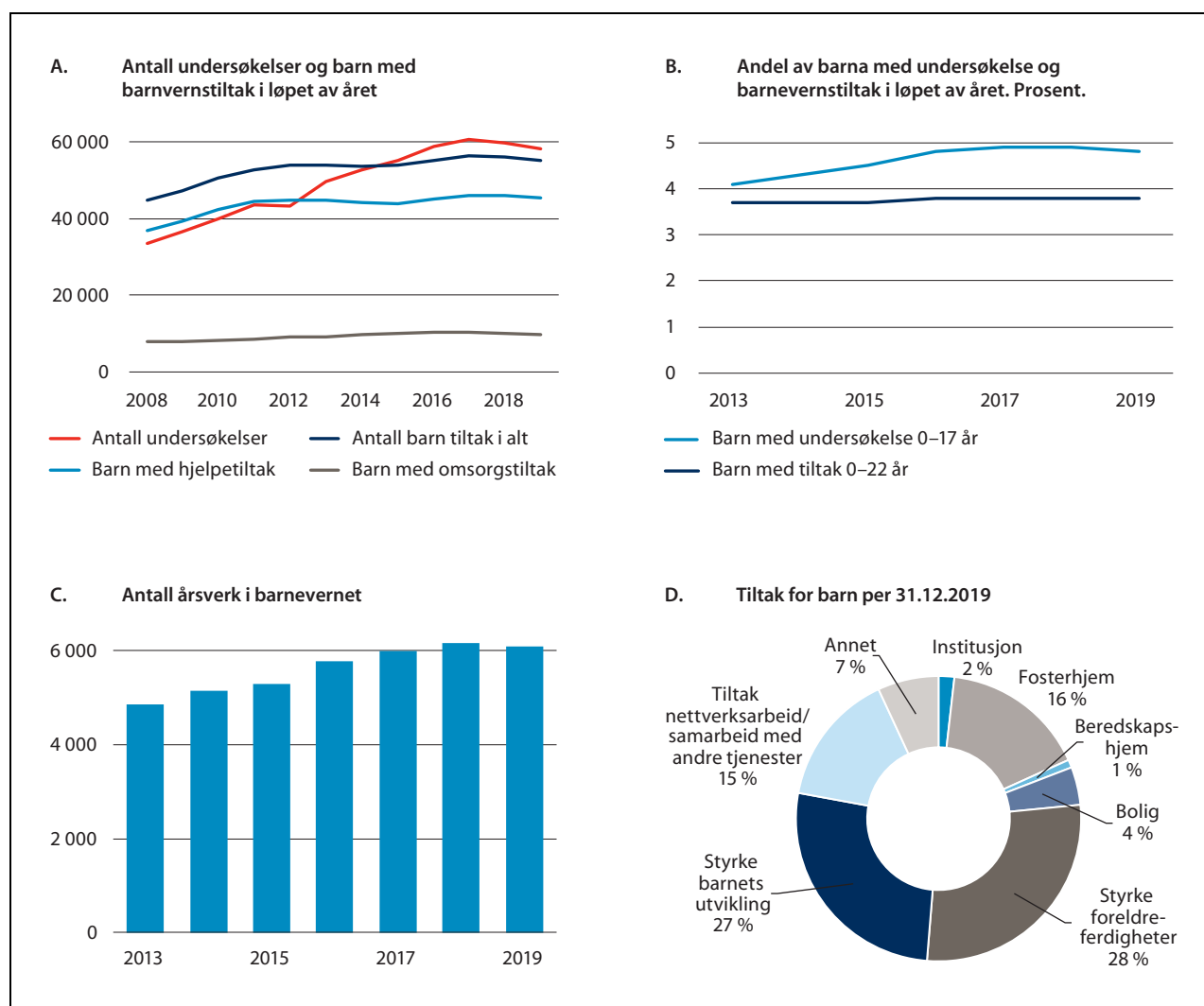
12.4 Barnevern

Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for første- og andrelinjetjenesten i barnevernet. Dette innebærer å håndtere alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette vil for eksempel omfatte vurderinger av bekymringsmeldinger, hjelpetiltak som veiledning og økonomisk støtte, tjenester som har samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlige barnevernet har på sin

side ansvaret for andrelinjetjenesten, for institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak.

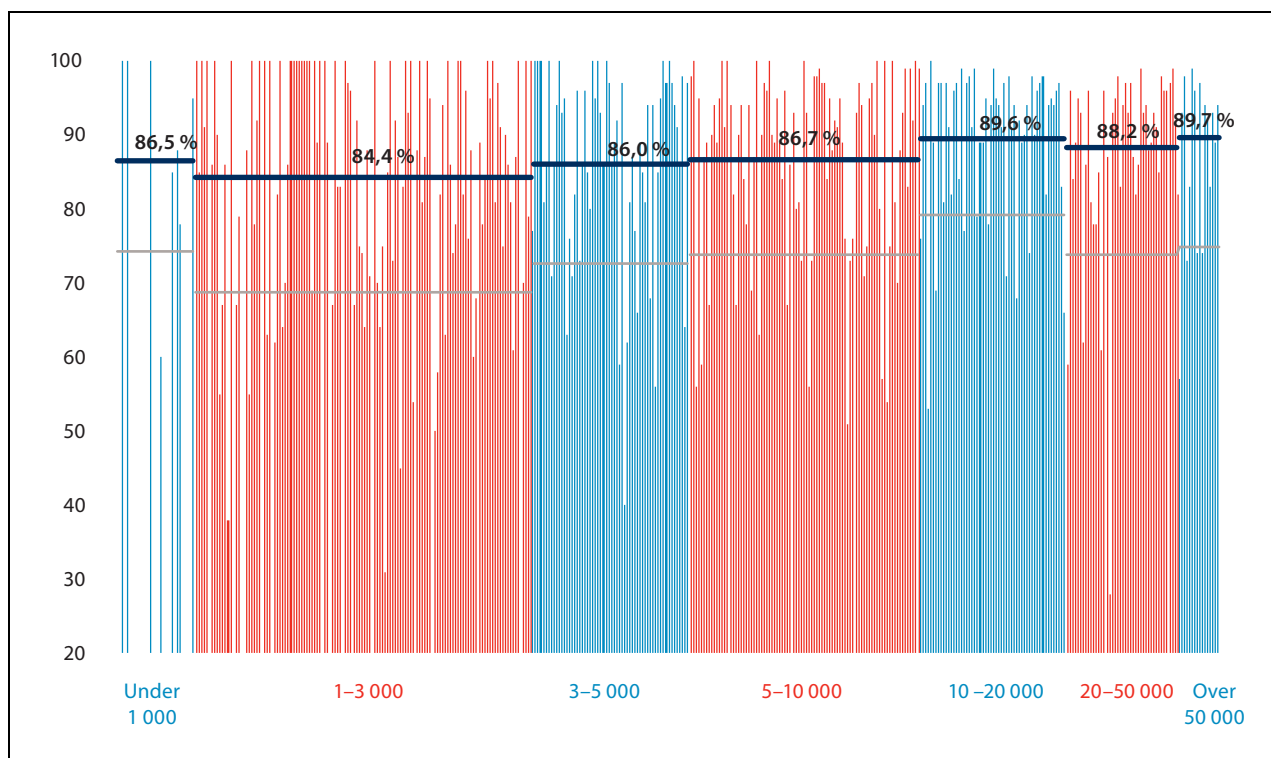
Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, jf. figur 12.6A og C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Fra 2017 til 2019 gikk antall undersøkelser og tiltak ned, og det ble også færre årsverk, men andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak var stabile, jf. figur 12.6B.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjon av omsorgstiltak er barn som



Figur 12.6 Utviklingen i barnevernet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 12.7 Andel undersøkelser med saksbehandlingstid under tre måneder i 2019. Kommunene sortert stigende etter innbyggertall.¹

¹ Det veide snittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene, og variasjonen innen hver gruppe er illustrert med standardavviket i de horisontale, grå linjene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Etter som ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 38 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2019, hadde om lag 61 hjelpetiltak i hjemmet, mens 39 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i tallet på barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2014 har disse andelen vært relativt stabile.

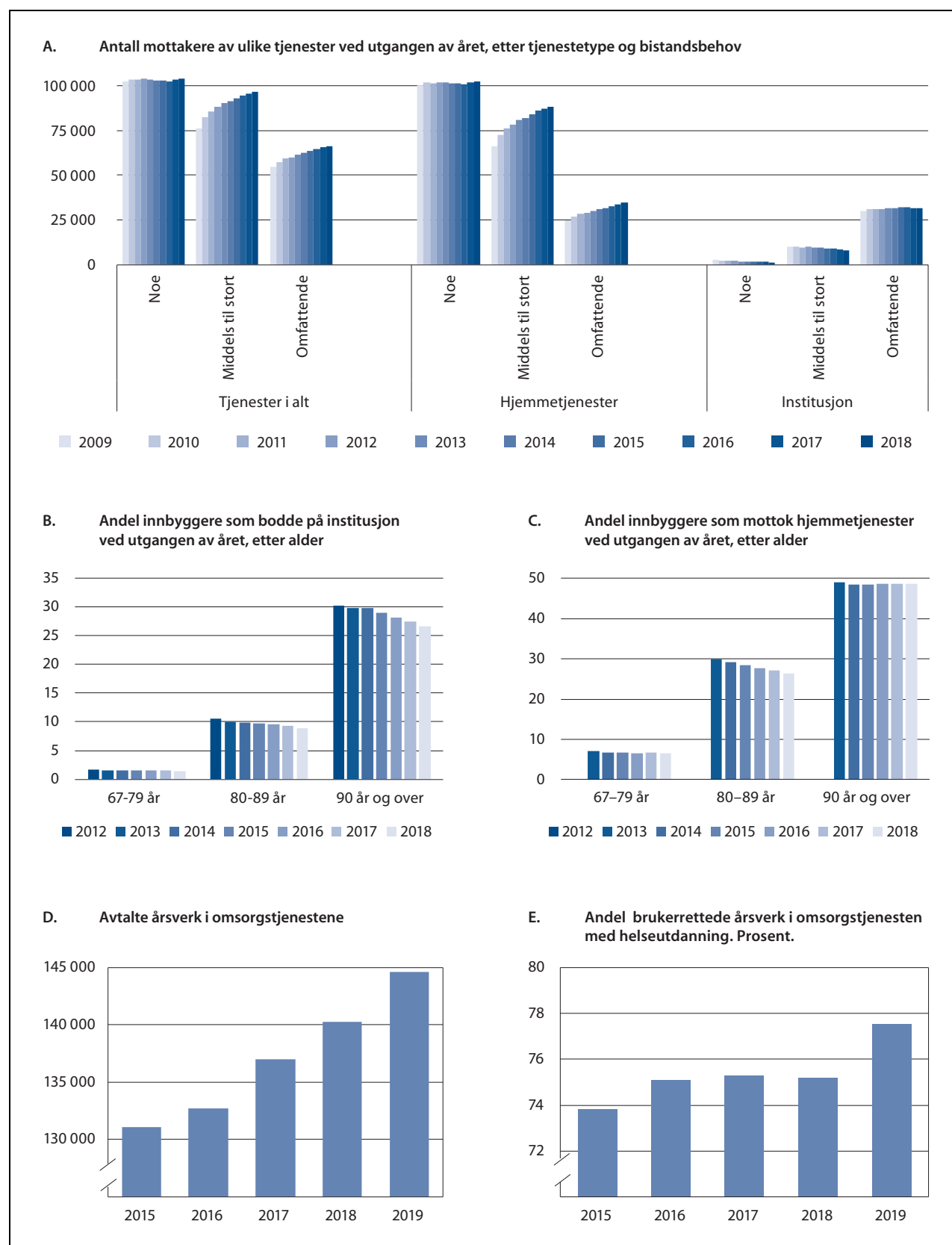
Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved under-

søkelsene gått ned. I 2013 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2019 ble 89 prosent behandlet innen fristen. Tilsvarende andeler for hver enkelt kommune er vist i figur 12.7, hvor kommunene er sortert etter innbyggertall. For enkelte av de minste kommunene er populasjonen for liten til at Statistisk sentralbyrå kan publisere resultatene for kommunen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 12.6D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2019. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

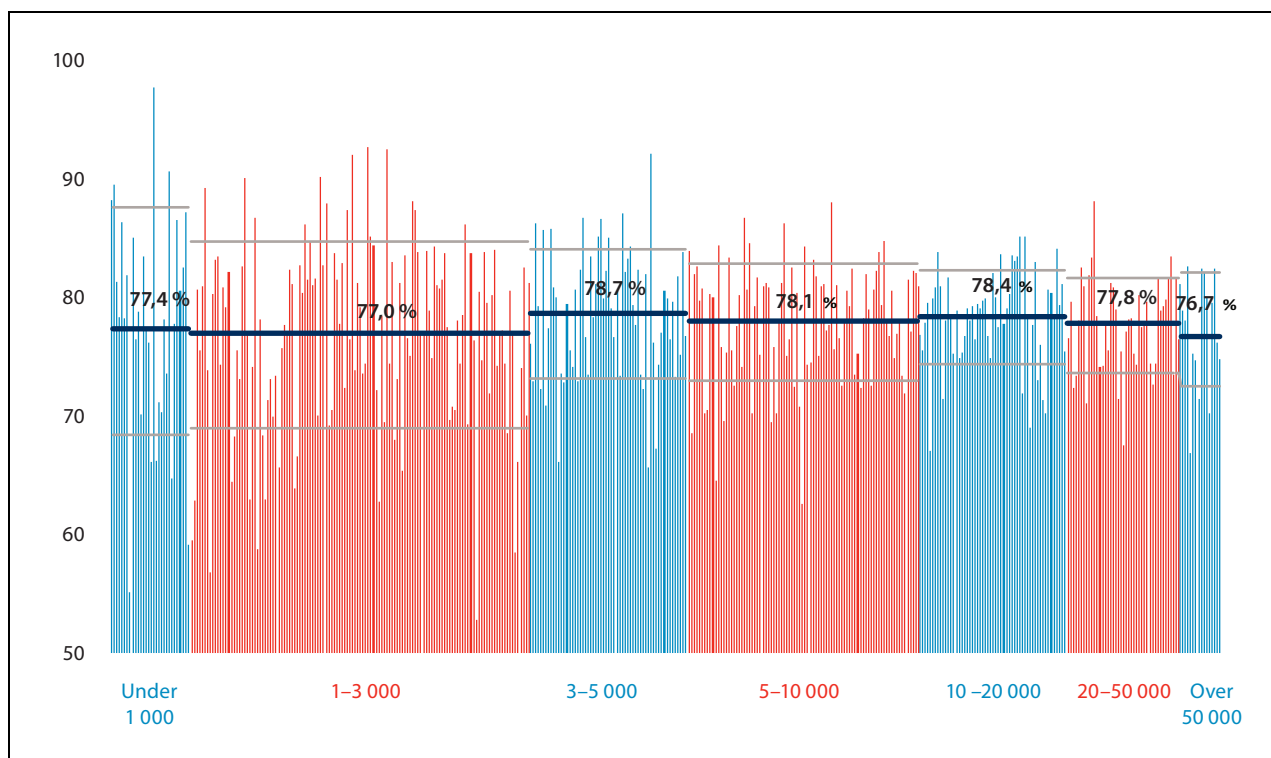
12.5 Helse og omsorg

For omsorgstjenestene manglet statistikken fra Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) ved



Figur 12.8 Utviklingen i omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 12.9 Andel brukerrettede årsverk med helseutdanning i omsorgstjenestene i 2019. Kommunene sortert stigende etter innbyggertall.¹

¹ Det veide snittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene, og variasjonen innen hver gruppe er illustrert med standardavviket i de horisontale, grå linjene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

publiseringen av KOSTRA-tallene 16. mars 2020. Det gjorde at informasjon for 2019 om tjenestemottakere i den kommunale omsorgstjenesten ikke forelå på tidspunktet for framleggelse av denne proposisjonen. Her omtales derfor utviklingen i hjemmetjenester og institusjonsbasert omsorg fram til og med 2018. Årsverk for 2019 ble derimot publisert.

Omfanget av omsorgstjenester har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester, jf. figur 12.8A. Dette har sammenheng med at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og at det var en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Om lag 40 prosent av personene som mottok omsorgstjenester i 2018 var under 67 år. I aldersgruppen 80–89 år gikk innbyggertallet ned, og i tillegg mottok en lavere andel personer i denne aldersgruppen også omsorgstjenester, jf. figur 12.8B og C.

I perioden 2013–2018 ble den institusjonsbaserte omsorgen i større grad forbeholdt dem med størst behov, jf. figur 12.8A. Nedgangen i den institusjonsbaserte omsorgen kom blant personer med avgrenset eller middels bistandsbehov, mens

tallet på mottakere med omfattende bistandsbehov økte svakt. Innen hjemmetjenesten var tallet på mottakere med avgrenset bistandsbehov tilnærmet uendret i samme periode, og økningen kom i sin helhet blant personer med middels til omfattende bistandsbehov.

Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester, og den gjennomsnittlige pleie-tyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2018.

Ressursinnsatsen økte betydelig i perioden 2015 til 2019, med i gjennomsnitt 2,5 prosent årlig, jf. figur 12.8D. I 2019 økte antall årsverk med nærmere 4 400. En høyere andel av de brukerrettede årsverkene hadde også helsefaglig utdanning, jf. figur 12.8E. Det var likevel stor variasjon mellom kommuner, jf. figur 12.9. I figuren er kommunene sortert etter innbyggertall. Andelen med helseutdanning er i snitt relativt stabil på tvers av kommunestørrelse, men de varierer mer blant de små kommunene enn blant de større. I kommunen med lavest andel hadde kun 53 prosent helsefaglig utdanning.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 44,5 i 2019. Også legedekningen og fysioterapidekningen har økt over tid, men var om lag uendret fra 2018 til 2019.

Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,6 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2019, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,5 i samme periode. Også

årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,1 i 2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2021.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2021 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2021

I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn

1 377 millioner kroner for 2021. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1

Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2017–2020

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter 2017–2020. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før	
	2017	2018	2019 ¹	2020 ²	2019 ¹	2020 ²
A. Inntekter i alt	555 657	577 461	602 909	613 809	4,4	1,8
<i>Løpende inntekter</i>	<i>551 197</i>	<i>573 684</i>	<i>598 661</i>	<i>609 436</i>	<i>4,4</i>	<i>1,8</i>
Gebyrer	76 704	79 558	84 386	80 597	6,1	-4,5
<i>Bompenger</i>	<i>3 378</i>	<i>3 642</i>	<i>3 870</i>	<i>3 924</i>	<i>6,3</i>	<i>1,4</i>
Trygde- og pensjonspremier	3 675	3 615	3 615	3 759	0,0	4,0
Renter og utbytte mv.	14 554	16 950	19 440	17 970	14,7	-7,6
Eiendomsskatt	13 611	14 205	14 747	14 800	3,8	0,4
Skatt på inntekt og formue	188 932	195 987	205 264	202 400	4,7	-1,4
Overføringer fra staten	245 739	254 111	261 462	279 892	2,9	7,0
<i>Bompenger</i>	<i>1 097</i>	<i>2 615</i>	<i>3 886</i>	<i>3 988</i>	<i>48,6</i>	<i>2,6</i>
Andre innenl. overføringer	5 074	6 455	6 778	6 937	5,0	2,3
Bøter, inndragninger mv.	110	101	101	100	0,0	-1,0
Frie banktjenester	2 798	2 702	2 868	2 980	6,1	3,9
<i>Kapitalinntekter</i>	<i>4 460</i>	<i>3 777</i>	<i>4 248</i>	<i>4 373</i>	<i>12,5</i>	<i>2,9</i>
Salg av fast realkapital	3 448	2 777	3 248	3 373	17,0	3,8
Salg av fast eiendom	1 012	1 000	1 000	1 000	0,0	0,0
B. Utgifter i alt	568 421	597 958	632 981	650 328	5,9	2,7
<i>Løpende utgifter</i>	<i>492 608</i>	<i>514 901</i>	<i>539 589</i>	<i>553 771</i>	<i>4,8</i>	<i>2,6</i>
Lønnskostnader	282 682	296 654	310 474	315 724	4,7	1,7
Produktinnsats	122 374	127 493	135 002	140 311	5,9	3,9
Produktkjøp husholdningene	25 582	26 701	27 848	28 577	4,3	2,6
Renter	12 083	12 192	13 206	14 756	8,3	11,7
Produksjonssubsidier mv.	8 126	9 010	9 694	9 948	7,6	2,6
Stønader til husholdningene	19 934	20 107	19 654	20 175	-2,3	2,7
<i>Sosialhjelpstønader</i>	<i>6 594</i>	<i>7 003</i>	<i>7 010</i>	<i>7 201</i>	<i>0,1</i>	<i>2,7</i>
<i>Andre stønader</i>	<i>13 340</i>	<i>13 104</i>	<i>12 644</i>	<i>12 975</i>	<i>-3,5</i>	<i>2,6</i>

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter 2017–2020. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før	
	2017	2018	2019 ¹	2020 ²	2019 ¹	2020 ²
Overføringer ideelle org.	18 666	19 762	20 652	21 192	4,5	2,6
Overføringer til staten	2 915	2 754	2 823	2 842	2,5	0,7
Andre overføringer	246	228	236	246	3,5	4,2
<i>Kapitalutgifter</i>	<i>75 813</i>	<i>83 057</i>	<i>93 392</i>	<i>96 558</i>	<i>12,4</i>	<i>3,4</i>
Anskaffelse fast realkapital	73 239	80 045	89 910	93 358	12,3	3,8
Kjøp av fast eiendom	974	1 000	1 000	1 000	0,0	0,0
Kapitaloverf. næringsv.	1 600	2 012	2 482	2 200	23,4	-11,4
<i>C. Nettofinansinvestering (A–B)</i>	<i>-12 764</i>	<i>-20 497</i>	<i>-30 072</i>	<i>-36 520</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

¹ Foreløpige tall

² Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2019

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2019, 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 eiendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, også der havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningene. Korrigerte frie inntekter i 2019 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 med hensyn til 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 inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens

inntekter 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. I 2019 utgjorde de frie inntektene over 70 prosent av de samlede inntektene i kommunesektoren. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Frie inntekter for 2019 er korrigert med kostnadsnøkkelen for 2019. Driftsutgifter til barnehage, skole, 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 kostnadskrevenne å drifte – vil få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevenne 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 en 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 ekstraordinære hendelser som naturskader o.l. holdt utenom beregningen.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2019 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2018, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2019. Når korrigerte frie inntekter per innbygger for 2019 beregnes, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2019.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Eiendoms-

skatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I 2019 hadde 371 kommuner inntekter fra eiendomsskatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2019 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Korrigerte frie inntekter inkludert havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

I tabellene er det egne kolonner hvor havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i tillegg.

I 2018 ble det utbetalt 2,8 mrd. kroner fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner. I 2019 var utbetalingen langt lavere, 0,5 mrd. kroner. Alle kommuner og fylkeskommuner som det framgår av Akvakulturregisteret at har klarerte lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, får en respektiv andel av inntektene som skal fordeles årlig. Jo høyere andel av lokalitetskapasiteten den enkelte kommune/fylkeskommune står registrert med i Akvakulturregisteret, dess større andel av midlene som skal fordeles vil tilfalle dem. Siden inntekter fra Havbruksfondet i prinsippet er frie inntekter, er derfor også disse inntektene inkludert i beregningen.

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 en se på den lavere arbeidsgiveravgiften som et redusert utgiftsbehov som det ikke tas hensyn til i utgiftsutjevningen. Det vises 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 2019. Datagrunnlaget er fra Skattemetodene. Denne framgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justeres det derfor med den andelen som

frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

Kommentarer til beregningsgrunnlaget

For eiendomsskatt er det benyttet foreløpige 2019-tall som ble publisert 16. mars i år. Det er ikke rapportert inn foreløpige tall for eiendomsskatt for 18 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2018-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 2019. 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. En har 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. En har derfor valgt å ikke presentere tall for korrigerte frie inntekter for Oslo som fylkeskommune i 2019. 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, inntekter fra Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, varierer fra 96 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Østfold til 115 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Finnmark. Når eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, inntekter fra Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i beregningen, varierer korrigerte frie inntekter fra 92 prosent for kommunene i Vestfold til 129 prosent for kommunene i Finnmark.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylke	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
01 Østfold	18	96	96	96	95
02 Akershus	22	103	99	98	98
03 Oslo	1	106	105	105	104
04 Hedmark	22	97	98	98	98
05 Oppland	26	97	99	99	100
06 Buskerud	21	98	96	96	95
07 Vestfold	9	97	92	92	92
08 Telemark	18	97	101	100	100
09 Aust-Agder	15	96	97	97	97
10 Vest-Agder	15	97	98	98	97
11 Rogaland	26	99	99	99	98
12 Hordaland	33	99	101	101	100
14 Sogn og Fjordane	26	100	107	107	108
15 Møre og Romsdal	35	98	99	99	99
50 Trøndelag	48	98	99	99	99
18 Nordland	44	101	104	105	109
19 Troms	24	104	105	105	109
20 Finnmark	19	115	119	120	129
Hele landet	422	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
< 2 019 innb.	86	109	114	114	118
2 019 – 3 861 innb.	86	102	105	105	108
3 861 – 7 415 innb.	86	99	102	101	103
7 415 – 20 000 innb.	85	97	97	97	97
> 20 000 innb.	55	99	97	97	96
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	100	100	100	100
Kraftkommuner	20	105	157	157	158
Oslo	1	106	105	105	104
Hele landet	422	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

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 eksklusiv de fire største kommunene; Bergen, Stavanger og Trondheim; og Oslo. I tillegg er 20 kommuner med høye

inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt.

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 2019 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt) korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift. Korrigerte frie inntekter varierer fra 95 prosent av landsgjennomsnittet i Østfold og Vestfold til 118 prosent av landsgjennomsnittet i Finnmark og i Sogn og Fjordane, når en ikke inkluderer havbruksinntekter og fordelene av differensiert

arbeidsgiveravgift. Fylkeskommunene i Nord-Norge ligger også høyt sammenliknet med landsgjennomsnittet, og når havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningen forsterkes dette.

Tallene for fylkeskommunene må blant annet ses i sammenheng med gradvis innføring av nytt inntektssystemet for fylkeskommunene fra 2015 til 2019, og en ekstra tapskompensasjon til flere fylkeskommuner for endringer i inntektssystemet. Fra og med 2020 er det innført nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylkeskommune	Alt. 1	Alt. 2 «Havbruk»	Alt. 3 «Havbruk og DAA»
01 Østfold	95	95	94
02 Akershus	96	96	95
04 Hedmark	97	97	97
05 Oppland	96	96	96
06 Buskerud	97	97	96
07 Vestfold	95	95	94
08 Telemark	98	98	98
09 Aust-Agder	96	96	96
10 Vest-Agder	97	97	96
11 Rogaland	96	96	96
12 Hordaland	98	98	98
14 Sogn og Fjordane	118	118	119
15 Møre og Romsdal	101	101	100
50 Trøndelag	99	99	99
18 Nordland	117	117	120
19 Troms	116	116	119
20 Finnmark	118	118	125
Hele landet	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnitt

Alternativ 2: Som i alternativ 1, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

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 2019, både med og uten eiendomsskatt og

konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. I tillegg vises en kolonne for korrigerte frie inntekter der eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter samt havbruksinntekter og fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0101 Halden	95	94	94	93
0104 Moss	96	96	96	95
0105 Sarpsborg	95	97	96	96
0106 Fredrikstad	95	96	96	95
0111 Hvaler	99	107	107	106
0118 Aremark	104	105	105	104
0119 Marker	98	99	99	98
0121 Rømskog	104	102	102	101
0122 Trøgstad	98	95	95	94
0123 Spydeberg ¹	98	95	95	94
0124 Askim	96	95	95	94
0125 Eidsberg	96	95	95	94
0127 Skiptvet	95	95	95	94
0128 Rakkestad	95	96	96	95
0135 Råde	95	95	95	94
0136 Rygge	97	97	97	96
0137 Våler	96	97	97	96
0138 Hobøl ¹	97	96	96	95
<i>01 Østfold</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>95</i>
0211 Vestby	99	97	97	96
0213 Ski	99	94	94	93
0214 Ås	98	96	96	95
0215 Frogn	102	97	97	96
0216 Nesodden	99	94	94	93
0217 Oppegård	103	97	97	96
0219 Bærum	113	107	107	106
0220 Asker	111	105	105	104
0221 Aurskog-Høland	96	93	93	92

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0226 Sørumsund	98	96	96	95
0227 Fet	99	98	98	97
0228 Rælingen	98	93	93	92
0229 Enebakk	96	91	91	90
0230 Lørenskog	101	99	99	98
0231 Skedsmo	99	96	96	95
0233 Nittedal	99	98	98	97
0234 Gjerdrum	102	96	96	95
0235 Ullensaker	98	93	93	93
0236 Nes	96	94	94	93
0237 Eidsvoll	96	91	91	90
0238 Nannestad	98	93	93	92
0239 Hurdal	97	96	95	95
<i>02 Akershus</i>	<i>103</i>	<i>99</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
0301 Oslo	106	105	105	104
<i>03 Oslo</i>	<i>106</i>	<i>105</i>	<i>105</i>	<i>104</i>
0402 Kongsvinger	96	96	96	96
0403 Hamar	96	98	98	97
0412 Ringsaker	95	97	97	96
0415 Løten	96	95	95	94
0417 Stange	95	96	96	95
0418 Nord-Odal	97	99	99	100
0419 Sør-Odal	97	97	97	98
0420 Eidskog	97	96	96	98
0423 Grue	99	99	99	100
0425 Åsnes	99	96	96	97
0426 Våler	98	98	98	99
0427 Elverum	95	97	97	96
0428 Trysil	98	103	103	104
0429 Åmot	100	105	105	106
0430 Stor-Elvdal	99	102	102	106
0432 Rendalen	102	110	110	114
0434 Engerdal	107	108	108	114

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0436 Tolga	105	103	103	107
0437 Tynset	97	99	99	103
0438 Alvdal	98	103	102	107
0439 Folldal	103	104	104	109
0441 Os	105	106	106	111
<i>04 Hedmark</i>	<i>97</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
0501 Lillehammer	96	99	99	98
0502 Gjøvik	96	96	96	95
0511 Dovre	99	97	96	101
0512 Lesja	101	106	106	111
0513 Skjåk	101	111	111	115
0514 Lom	100	108	108	112
0515 Vågå	99	104	104	108
0516 Nord-Fron	98	109	109	110
0517 Sel	98	101	101	105
0519 Sør-Fron	99	113	113	114
0520 Ringeby	102	111	111	112
0521 Øyer	97	105	105	104
0522 Gausdal	96	103	103	102
0528 Østre Toten	96	95	95	94
0529 Vestre Toten	95	97	96	96
0532 Jevnaker	95	94	94	93
0533 Lunner	95	94	94	93
0534 Gran	95	91	91	90
0536 Søndre Land	97	92	92	93
0538 Nordre Land	96	103	103	104
0540 Sør-Aurdal	99	105	105	110
0541 Etnedal	104	108	108	113
0542 Nord-Aurdal	97	103	103	106
0543 Vestre Slidre	103	114	114	117
0544 Øystre Slidre	100	111	111	114
0545 Vang	104	114	114	118
<i>05 Oppland</i>	<i>97</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>100</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0602 Drammen	97	92	92	91
0604 Kongsberg	98	97	97	96
0605 Ringerike	95	94	94	93
0612 Hole	101	96	96	95
0615 Flå	102	124	124	126
0616 Nes	100	105	105	106
0617 Gol	99	114	114	115
0618 Hemsedal	103	102	102	103
0619 Ål	101	108	108	110
0620 Hol	106	151	151	152
0621 Sigdal	97	100	100	99
0622 Krødsherad	101	105	105	104
0623 Modum	95	93	93	92
0624 Øvre Eiker	96	91	91	90
0625 Nedre Eiker	96	91	91	90
0626 Lier	100	95	95	94
0627 Røyken	100	95	95	94
0628 Hurum	97	92	92	91
0631 Flesberg	102	106	106	105
0632 Rollag	102	115	115	116
0633 Nore og Uvdal	107	130	129	131
<i>06 Buskerud</i>	<i>98</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>95</i>
0701 Horten	95	90	90	89
0704 Tønsberg	98	93	93	92
0710 Sandefjord	96	91	91	91
0711 Svelvik	97	92	92	91
0712 Larvik	96	91	91	90
0713 Sande	98	97	97	96
0715 Holmestrand	98	93	93	92
0716 Re	97	95	95	94
0729 Færder	101	96	96	95
<i>07 Vestfold</i>	<i>97</i>	<i>92</i>	<i>92</i>	<i>92</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0805 Porsgrunn	95	97	97	97
0806 Skien	95	95	94	94
0807 Notodden	96	100	100	99
0811 Siljan	102	102	102	101
0814 Bamble	96	100	100	99
0815 Kragerø	97	100	100	99
0817 Drangedal	99	99	99	100
0819 Nome	97	99	99	100
0821 Bø	101	101	101	100
0822 Sauherad	100	100	99	99
0826 Tinn	107	131	131	133
0827 Hjartdal	101	120	120	122
0828 Seljord	100	103	103	104
0829 Kviteseid	105	103	102	104
0830 Nissedal	102	118	118	119
0831 Fyresdal	102	119	119	121
0833 Tokke	105	140	139	141
0834 Vinje	104	136	136	138
<i>08 Telemark</i>	<i>97</i>	<i>101</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
0901 Risør	97	97	97	98
0904 Grimstad	95	96	95	95
0906 Arendal	95	95	94	94
0911 Gjerstad	100	103	103	104
0912 Vegårshei	99	99	99	98
0914 Tvedestrand	97	98	98	98
0919 Froland	96	96	95	95
0926 Lillesand ¹	96	93	93	92
0928 Birkenes	95	95	95	94
0929 Åmli	100	106	106	108
0935 Iveland	100	109	109	108
0937 Evje og Hornnes	95	92	92	93
0938 Bygland	104	118	117	119
0940 Valle	103	148	148	149

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0941 Bykle	137	230	230	231
<i>09 Aust-Agder</i>	<i>96</i>	<i>97</i>	<i>97</i>	<i>97</i>
1001 Kristiansand	97	96	96	96
1002 Mandal	96	96	96	95
1003 Farsund	96	96	96	95
1004 Flekkefjord	96	97	98	98
1014 Vennesla	95	96	96	95
1017 Songdalen	96	95	95	94
1018 Søgne	96	94	94	93
1021 Marnardal	102	101	101	100
1026 Åseral	107	147	146	146
1027 Audnedal	107	105	105	104
1029 Lindesnes	96	100	100	99
1032 Lyngdal	96	91	91	91
1034 Hægebostad	99	94	94	94
1037 Kvinesdal	98	112	112	111
1046 Sirdal	118	189	189	187
<i>10 Vest-Agder</i>	<i>97</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
1101 Eigersund	97	99	99	98
1102 Sandnes	98	93	92	92
1103 Stavanger	104	102	101	101
1106 Haugesund	97	97	97	96
1111 Sokndal	97	102	102	101
1112 Lund	97	95	95	94
1114 Bjerkreim	99	100	100	100
1119 Hå	95	90	90	89
1120 Klepp	96	91	91	90
1121 Time	96	91	91	90
1122 Gjesdal	95	94	94	93
1124 Sola	103	98	98	97
1127 Randaberg	100	98	97	97
1129 Forsand	106	168	171	170
1130 Strand	96	96	96	96

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1133 Hjelmeland	100	125	125	126
1134 Suldal	105	163	163	165
1135 Sauda	101	129	128	130
1141 Finnøy	100	103	107	106
1142 Rennesøy	101	97	97	96
1144 Kvitsøy	108	104	105	107
1145 Bokn	113	130	141	140
1146 Tysvær	97	119	119	118
1149 Karmøy	95	96	96	95
1151 Utsira	147	150	150	154
1160 Vindafjord	103	103	103	102
<i>11 Rogaland</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>98</i>
1201 Bergen	100	100	100	100
1211 Etne	97	103	103	102
1216 Sveio	96	92	93	92
1219 Bømlo	96	96	97	96
1221 Stord	95	95	95	94
1222 Fitjar	99	103	103	103
1223 Tysnes	104	105	106	107
1224 Kvinnherad	96	109	109	111
1227 Jondal	107	121	123	124
1228 Odda	102	137	137	138
1231 Ullensvang	100	123	122	124
1232 Eidfjord	117	198	198	200
1233 Ulvik	106	112	112	114
1234 Granvin	110	112	112	114
1235 Voss	97	100	100	99
1238 Kvam	98	113	114	113
1241 Fusa	102	103	103	103
1242 Samnanger	101	108	108	107
1243 Os ¹	97	92	92	92
1244 Austevoll	110	106	107	106
1245 Sund	96	94	94	93

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1246 Fjell	97	93	92	92
1247 Askøy	95	91	90	90
1251 Vaksdal	97	113	113	112
1252 Modalen	125	197	197	197
1253 Osterøy	96	97	98	97
1256 Meland	98	97	97	96
1259 Øygarden	97	146	146	145
1260 Radøy	97	97	97	97
1263 Lindås	98	109	109	108
1264 Austrheim	102	105	105	105
1265 Fedje	116	117	117	120
1266 Masfjorden	102	129	133	135
<i>12 Hordaland</i>	<i>99</i>	<i>101</i>	<i>101</i>	<i>100</i>
1401 Flora	99	102	103	102
1411 Gulen	102	114	120	121
1412 Solund	112	110	124	126
1413 Hyllestad	105	108	111	113
1416 Høyanger	101	149	149	150
1417 Vik	101	119	118	120
1418 Balestrand	105	133	133	134
1419 Leikanger	103	104	104	105
1420 Sogndal	99	103	103	102
1421 Aurland	109	173	173	174
1422 Lærdal	104	108	107	109
1424 Årdal	103	119	119	120
1426 Luster	97	114	113	115
1428 Askvoll	99	98	99	101
1429 Fjaler	99	99	99	101
1430 Gaular	100	100	100	101
1431 Jølster	99	105	104	106
1432 Førde	99	99	99	98
1433 Naustdal	102	102	102	104
1438 Bremanger	99	122	124	126

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1439 Vågsøy	100	99	100	101
1441 Selje	100	98	99	101
1443 Eid	98	96	97	98
1444 Hornindal	106	102	101	103
1445 Gloppen	97	98	98	100
1449 Stryn	96	95	95	96
<i>14 Sogn og Fjordane</i>	<i>100</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>108</i>
1502 Molde	97	98	98	97
1504 Ålesund	99	98	97	97
1505 Kristiansund	96	98	98	97
1511 Vanylven	99	94	94	99
1514 Sande	102	97	97	98
1515 Herøy	99	94	94	93
1516 Ulstein	99	96	96	95
1517 Hareid	95	93	93	92
1519 Volda	97	95	95	95
1520 Ørsta	95	95	95	94
1523 Ørskog	104	99	99	98
1524 Norddal	102	124	124	126
1525 Stranda	100	100	100	101
1526 Stordal	111	105	112	114
1528 Sykkylven	97	93	93	92
1529 Skodje	100	98	98	97
1531 Sula	95	90	90	89
1532 Giske	95	94	93	93
1534 Haram	96	91	91	91
1535 Vestnes	97	97	98	99
1539 Rauma	97	103	103	104
1543 Nesset	99	111	111	113
1545 Midsund	102	96	97	96
1546 Sandøy	108	105	108	110
1547 Aukra	96	211	211	209
1548 Fræna	97	100	100	99

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1551 Eide	96	95	95	95
1554 Averøy	95	100	100	99
1557 Gjemnes	98	99	100	99
1560 Tingvoll	98	101	101	102
1563 Sunndal	98	112	112	113
1566 Surnadal	99	100	100	104
1571 Halså	101	101	102	107
1573 Smøla	99	104	111	116
1576 Aure	111	117	118	123
<i>15 Møre og Romsdal</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
5001 Trondheim	99	100	100	99
5004 Steinkjer	97	96	95	95
5005 Namsos	100	100	100	104
5011 Hemne	98	101	101	105
5012 Snillfjord	108	108	115	120
5013 Hitra	98	98	102	106
5014 Frøya	103	100	104	109
5015 Ørland	98	93	93	94
5016 Agdenes	103	98	98	100
5017 Bjugn	98	96	96	99
5018 Åfjord	100	97	100	105
5019 Roan	106	141	152	158
5020 Osen	107	103	114	120
5021 Oppdal	98	105	104	107
5022 Rennebu	99	112	112	116
5023 Meldal	101	101	101	105
5024 Orkdal	96	91	91	91
5025 Røros	98	103	102	106
5026 Holtålen	99	101	101	105
5027 Midtre Gauldal	96	97	97	96
5028 Melhus	95	93	93	92
5029 Skaun	96	95	95	94
5030 Klæbu	96	97	97	96

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
5031 Malvik	96	95	95	94
5032 Selbu ¹	97	100	100	99
5033 Tydal	104	163	163	168
5034 Meråker	100	112	112	113
5035 Stjørdal ¹	95	90	90	89
5036 Frosta	98	96	96	96
5037 Levanger	95	94	94	93
5038 Verdal	96	95	95	94
5039 Verran	100	104	104	105
5040 Namdalseid	104	106	106	112
5041 Snåsa	103	105	104	109
5042 Lierne	108	116	116	122
5043 Røyrvik	124	138	137	144
5044 Namsskogan	112	145	144	151
5045 Grong	104	110	110	115
5046 Høylandet	107	105	105	112
5047 Overhalla	101	101	100	105
5048 Fosnes	115	118	134	139
5049 Flatanger	108	111	122	128
5050 Vikna	104	103	105	109
5051 Nærøy	99	99	101	105
5052 Leka	116	114	125	131
5053 Inderøy	101	100	100	101
5054 Indre Fosen	102	97	97	96
5061 Rindal	100	104	103	108
<i>50 Trøndelag</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	100	103	103	105
1805 Narvik	100	104	104	109
1811 Bindal	105	123	130	136
1812 Sømna	106	105	105	110
1813 Brønnøy	98	100	101	105
1815 Vega	117	114	118	123
1816 Vevelstad	119	115	133	141

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1818 Herøy	104	104	110	114
1820 Alstahaug	99	101	101	105
1822 Leirfjord	104	104	104	109
1824 Vefsn	98	101	101	106
1825 Grane	105	110	110	115
1826 Hattfjelldal	104	117	117	123
1827 Dønna	108	110	115	120
1828 Nesna	104	102	102	107
1832 Hemnes	100	120	119	125
1833 Rana	98	102	102	106
1834 Lurøy	117	118	123	131
1835 Træna	119	113	114	121
1836 Rødøy	111	119	129	136
1837 Meløy	100	113	114	120
1838 Gildeskål	103	116	121	128
1839 Beiarn	109	127	127	134
1840 Saltdal	99	101	102	108
1841 Fauske	98	105	105	109
1845 Sørfold	105	140	141	147
1848 Steigen	106	110	115	120
1849 Hamarøy	110	121	121	128
1850 Tysfjord	108	126	127	131
1851 Lødingen	105	100	101	107
1852 Tjeldsund	108	103	110	115
1853 Evenes	109	108	108	113
1854 Ballangen	102	109	111	117
1856 Røst	123	122	122	129
1857 Værøy	116	113	113	120
1859 Flakstad	113	114	114	119
1860 Vestvågøy	100	98	98	102
1865 Vågan	98	98	98	102
1866 Hadsel	98	100	101	105
1867 Bø	102	102	105	111

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1868 Øksnes	98	96	96	101
1870 Sortland	100	100	101	105
1871 Andøy	98	99	99	103
1874 Moskenes	112	118	118	123
<i>18 Nordland</i>	<i>101</i>	<i>104</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
1902 Tromsø	104	103	102	105
1903 Harstad	102	103	103	107
1911 Kvæfjord	105	104	105	111
1913 Skånland	105	101	102	107
1917 Ibestad	110	107	109	116
1919 Gratangen	114	111	120	125
1920 Lavangen	115	110	111	118
1922 Bardu	104	118	117	122
1923 Salangen	106	107	107	112
1924 Målselv	102	107	107	111
1925 Sørreisa	104	98	98	103
1926 Dyrøy	112	106	108	114
1927 Tranøy	109	108	112	118
1928 Torsken	114	115	126	132
1929 Berg	115	117	119	125
1931 Lenvik	102	101	101	106
1933 Balsfjord	101	104	104	109
1936 Karlsøy	113	120	122	133
1938 Lyngen	110	109	109	120
1939 Storfjord	115	128	128	139
1940 Kåfjord	114	118	118	129
1941 Skjervøy	110	108	110	120
1942 Nordreisa	103	103	103	112
1943 Kvænangen	122	131	132	145
<i>19 Troms</i>	<i>104</i>	<i>105</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
2002 Vardø	121	115	115	123
2003 Vadsø	109	108	108	116
2004 Hammerfest	112	141	142	152

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2019 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
2011 Kautokeino	119	116	116	127
2012 Alta	112	112	112	120
2014 Loppa	138	132	135	148
2015 Hasvik	134	127	128	139
2017 Kvalsund	132	142	153	166
2018 Måsøy	130	127	132	143
2019 Nordkapp	110	110	113	120
2020 Porsanger	110	110	110	119
2021 Karasjok	119	113	112	123
2022 Lebesby	127	143	149	161
2023 Gamvik	132	128	127	137
2024 Berlevåg	137	144	144	153
2025 Tana	118	116	116	126
2027 Nesseby	135	129	130	143
2028 Båtsfjord	118	118	121	130
2030 Sør-Varanger	110	116	116	124
<i>20 Finnmark</i>	<i>115</i>	<i>119</i>	<i>120</i>	<i>129</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

¹ Kommunene Hobøl, Lillesand, Os, Stjørdal, Spydeberg og Selbu var i 2019 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 til 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 2019 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2020. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 404 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 (fratrullet premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrullet pensjonsforpliktelse) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrullet pensjonsforpliktelser
- Netto renteksponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 563 mrd. kroner i 2019, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusiv Oslo) var på om lag 83 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 (inkludert Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til kommunene og fylkeskommunene når også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper er tatt med.

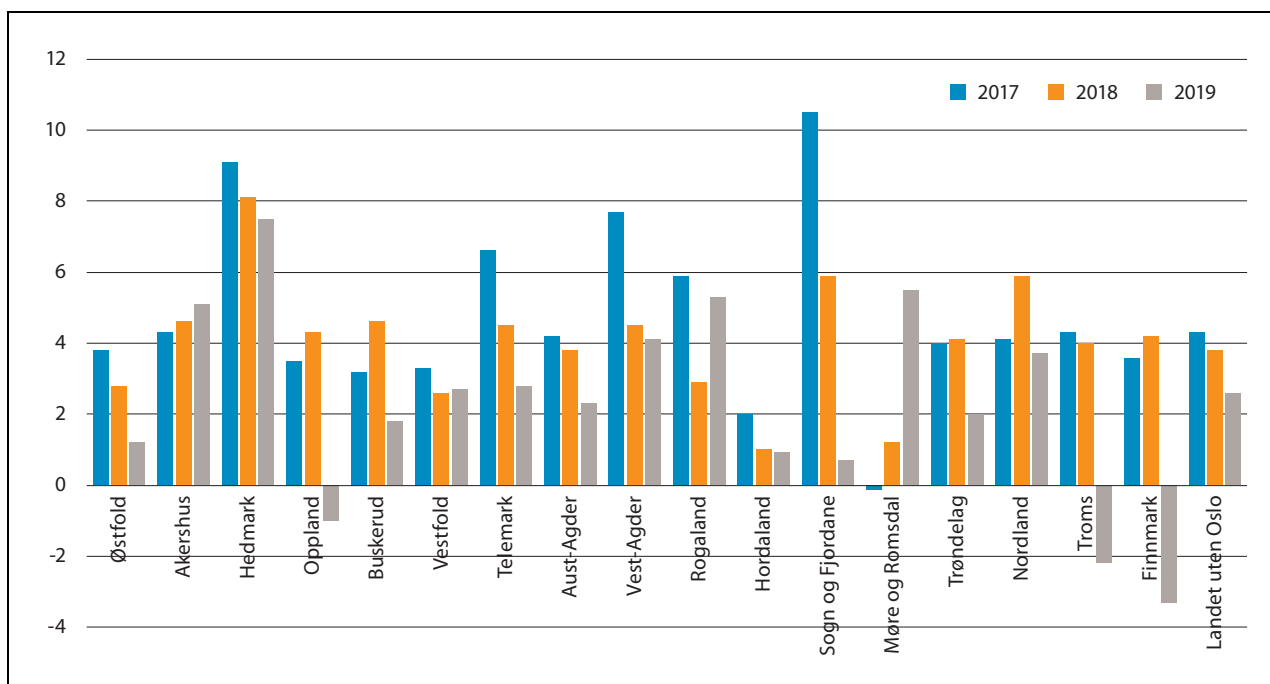
Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrullet 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. 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 og 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 fratrullet kortsiktig gjeld (inkludert premieavvik).



Figur 3.1 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2017, 2018 og 2019.¹

¹ For Trøndelag er tall for Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag slått sammen for 2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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, fratrullet 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 fratrullet pensjonsforpliktelse er gjeld som er tatt opp til investeringer. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån og lignende, når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er

sertifikatlån og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi inntrykk 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. Deler av gjelden vil likevel være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg 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 og fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2019. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 2,6 pro-

sent av driftsinntektene i 2019. Dette var en nedgang på 1,2 prosentpoeng fra 2018 og ligger under det anbefalte nivået fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 4 prosent. Fylkeskommunene i Oppland, Troms og Finnmark hadde et negativt netto driftsresultat i 2019. Hedmark hadde et netto driftsresultat på 7,5 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene. Møre og Romsdal og Rogaland hadde netto driftsresultat på henholdsvis 5,5 og 5,3 prosent av driftsinntektene.

Figur 3.1 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene utenom Oslo i 2019. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylkeskommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
Østfold	1,2	13,9	0,0	20,3	55,1	0,0	16,0
Akershus	5,1	14,8	0,0	17,7	45,8	0,0	-5,8
Hedmark	7,5	21,1	0,0	26,2	69,2	9,9	-0,8
Oppland	-1,0	9,6	0,0	16,9	69,3	44,7	4,2
Buskerud	1,8	8,6	0,0	15,8	72,2	79,5	5,0
Vestfold	2,7	16,9	0,0	19,6	79,8	24,3	29,5
Telemark	2,8	15,2	0,0	14,4	82,8	0,0	25,2
Aust-Agder	2,3	12,8	0,0	24,5	90,5	21,9	21,3
Vest-Agder	4,1	13,2	0,0	21,7	51,4	32,3	4,5
Rogaland	5,3	10,9	0,0	13,3	87,8	0,0	49,2
Hordaland	0,9	3,9	0,0	7,5	116,0	16,1	73,1
Sogn og Fjordane	0,7	23,4	0,0	55,8	70,9	14,4	-31,1
Møre og Romsdal	5,5	13,5	0,0	19,7	102,0	20,8	41,9
Trøndelag	2,0	15,5	0,0	24,4	133,4	0,0	73,3
Nordland	3,7	14,4	0,0	21,6	63,1	0,0	7,8
Troms	-2,2	6,6	0,0	7,2	57,2	0,0	6,7
Finnmark	-3,3	1,1	1,5	29,1	115,1	0,0	46,7
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>2,6</i>	<i>12,3</i>	<i>0,0</i>	<i>19,2</i>	<i>82,9</i>	<i>12,6</i>	<i>27,4</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle fylkeskommunene hadde 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.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Disposisjonsfond inklusiv mindreforbruk utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 12,3 prosent, jf. tabell 3.1. Dette var omtrent på samme nivå som i 2018. Sogn og Fjordane hadde høyest kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 23,4 prosent. Finnmark fylkeskommune var den eneste fylkeskommunen med et merforbruk i 2019. Merforbruket var på 1,5 prosent av driftsinntektene.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 19,2 prosent av driftsinntektene i 2019, jf. tabell 3.1. Dette var en oppgang fra 2018 og indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett hadde bedret seg. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkeskommunene.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 82,9 prosent av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusiv Oslo, jf. tabell 3.1. Dette var en liten økning fra 2018. Den langsiktige gjelden økte jevnt fra 2003 til 2019, jf.

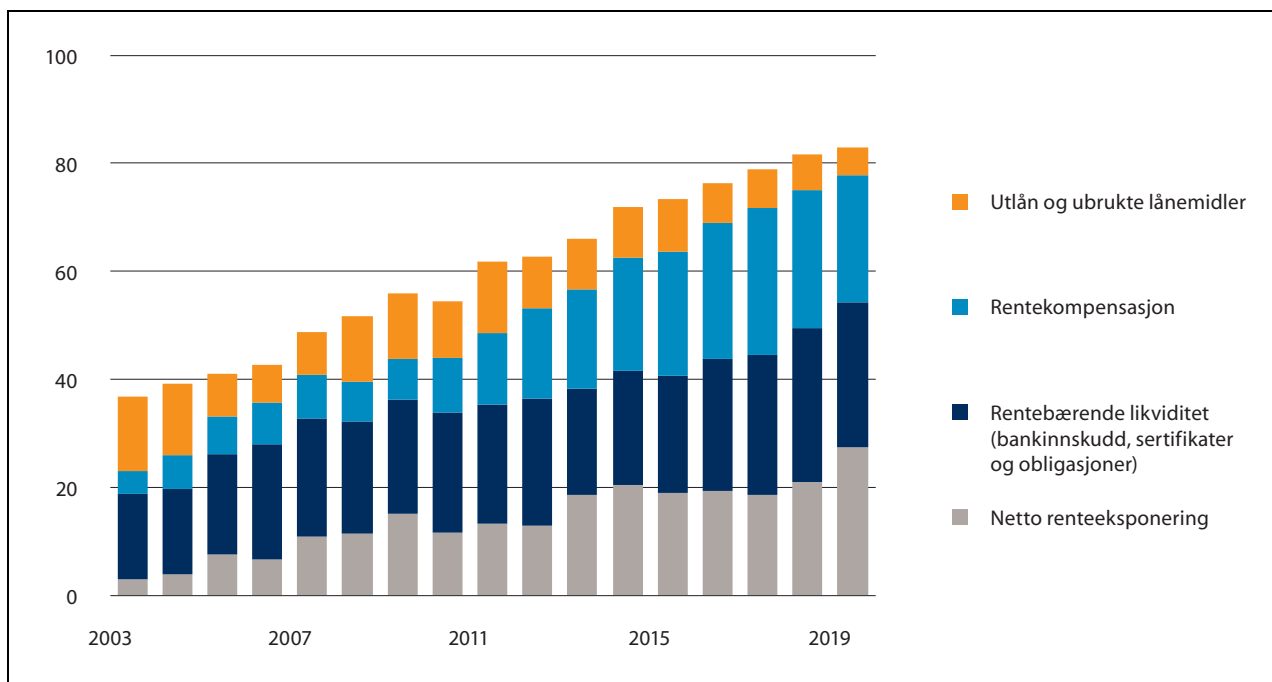
figur 3.2, som også viser sammensetningen av gjelden. Fire fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2019, jf. tabell 3.1.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 12,6 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette var en nedgang fra 2018, da sertifikatlån utgjorde 15,5 prosent av langsiktig gjeld.

Netto renteeksponering

Netto renteeksponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. I 2019 utgjorde netto renteeksponering 27,4 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 $\frac{1}{4}$ prosent av driftsinntektene. Netto renteeksponering varierte fra -31,1 prosent for Sogn og Fjordane fylkeskommune, noe som indikerer at fylkeskommunen ville tjene på en renteoppgang, til 73,3 prosent for Trøndelag fylkeskommune.



Figur 3.2 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering i prosent av driftsinntektene 2003–2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige ureviderte tallene for 2019, basert på regnskapstall fra 404 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusiv Oslo var på 1,9 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2. I 2018 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene på 2,6 prosent.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019. Oslo hadde høyest netto driftsresultat på 4,5 prosent etterfulgt av kommunene i Rogaland og Akershus,

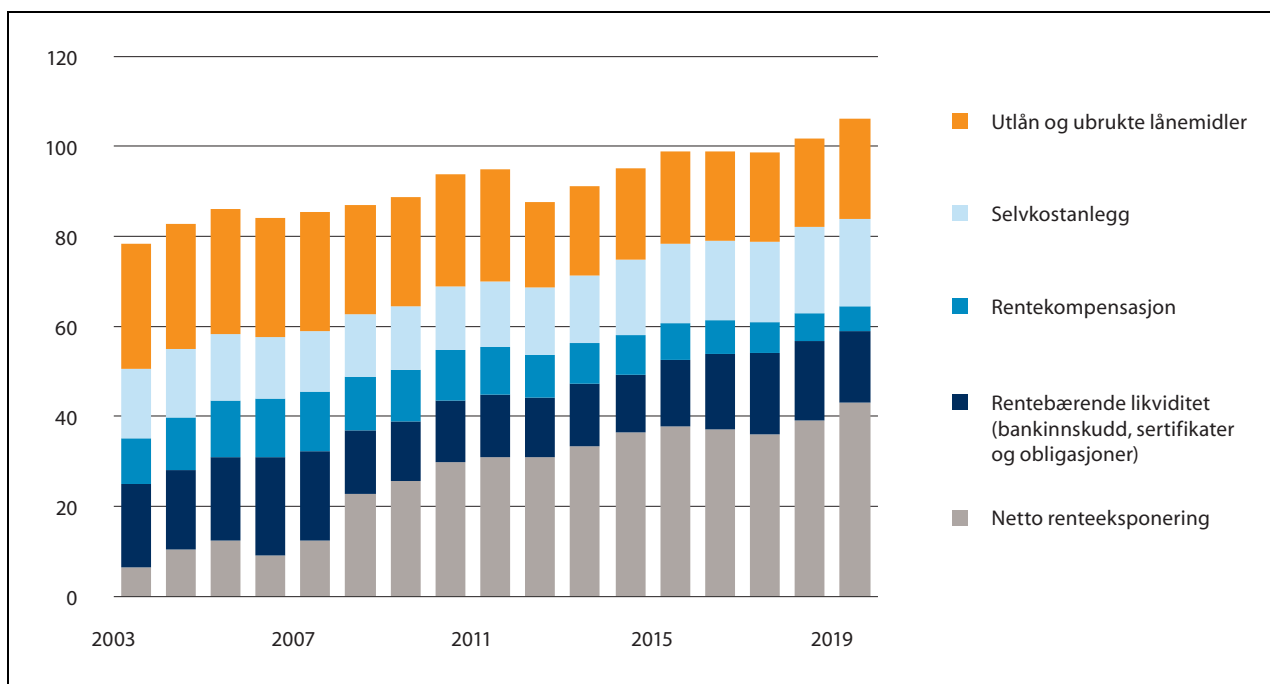
som hadde gjennomsnittlig netto driftsresultat på hhv. 4,2 og 3,0 prosent. Kommunene i Troms og i Møre og Romsdal hadde samlet sett et negativt netto driftsresultat på henholdsvis -2,0 og -0,8 prosent. Fylkesvise gjennomsnittstall viser at netto driftsresultat i seks fylker oversteg det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 1¾ prosent.

I alt 174 av de 404 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA hadde et negativt netto driftsresultat i 2019. Dette var en økning på 80 kommuner fra 2018 og tilsvarte om lag 43 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylke	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
Østfold	0,3	9,4	0,1	13,1	105,9	11,7	45,0
Akershus	3,0	18,3	0,1	28,6	114,7	17,2	48,2
Oslo	4,5	10,5	0,0	-5,3	79,7	0,0	17,3
Hedmark	0,5	13,9	0,1	20,7	105,4	7,6	44,0
Oppland	0,7	11,1	0,0	22,7	108,9	20,4	45,2
Buskerud	1,0	11,9	0,1	14,7	111,6	5,9	40,1
Vestfold	1,9	11,6	0,0	24,8	92,4	11,6	34,3
Telemark	1,2	9,5	0,1	16,3	102,6	11,7	43,4
Aust-Agder	0,2	8,5	0,1	12,2	104,1	13,9	44,9
Vest-Agder	0,7	14,7	0,0	25,5	102,9	2,4	43,7
Rogaland	4,2	15,5	0,0	17,8	103,0	12,0	36,1
Hordaland	1,9	11,5	0,2	16,6	100,1	8,5	40,6
Sogn og Fjordane	0,2	7,7	0,1	18,0	107,8	3,0	58,0
Møre og Romsdal	-0,8	7,9	0,5	19,4	128,0	21,0	71,8
Trøndelag	1,8	11,0	0,4	30,6	123,0	11,4	51,7
Nordland	0,9	9,2	0,7	19,3	112,2	3,2	41,1
Troms	-2,0	6,1	0,4	9,9	129,2	12,2	73,0
Finnmark	0,9	8,9	0,9	21,5	134,1	9,0	79,7
Landet	1,9	11,7	0,2	17,0	106,2	10,3	43,1

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 enn det tallene tilsier.



Figur 3.3 Kommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering 2003–2019 i prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 11,7 prosent av driftsinntektene i 2019. Dette var en svak nedgang fra 2018. Nivået på disposisjonsfond varierte i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde den høyeste kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 18,3 prosent.

Akkumulert merforbruk i landet var på 0,2 prosent, jf. tabell 3.2. Dette var en økning fra 2018. Kommunene i Finnmark og Nordland hadde i snitt høyest samlet merforbruk med hhv. 0,9 og 0,7 prosent.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 17,0 prosent i 2019, jf. tabell 3.2. Dette var en nedgang fra 2018. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og svakere driftsresultat i 2019 enn 2018 tilsa også at likviditeten i sektoren skulle gå noe ned.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 106,2 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2019, jf. figur 3.3. Dette var en økning i forhold til 2018. Kun i to fylker hadde kommunene i snitt en langsiktig gjeld på under 100 prosent av driftsinntektene.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 10,3 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for hele landet, jf. tabell 3.2. Dette var en liten reduksjon fra 2018.

Netto renteeksponering

I 2019 utgjorde netto renteeksponering 43,1 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2. Det indikerer at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,4 prosent av driftsinntektene. Dette var en økning fra 2018. Netto renteeksponering varierte fra 17,3 prosent i Oslo til 79,7 prosent i Finnmark.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
0101 Halden	1,8	5,5	0,0	6,2	127,4	7,4	54,7
0104 Moss	-0,3	12,7	0,4	17,2	118,5	0,0	56,2
0105 Sarpsborg	1,5	9,6	0,0	9,7	102,9	28,5	45,5
0106 Fredrikstad	0,8	8,8	0,0	14,0	109,7	14,2	47,8
0111 Hvaler	-3,4	9,1	0,0	23,9	130,4	0,0	43,8
0118 Aremark	0,5	3,7	0,0	5,2	115,5	0,0	19,6
0119 Marker	4,6	17,7	0,1	42,0	90,5	0,0	19,6
0121 Rømskog	-0,5	9,2	0,7	32,0	71,3	0,0	31,7
0122 Trøgstad	-5,3	16,2	0,1	28,6	85,5	0,0	12,7
0123 Spydeberg	-3,0	0,4	3,5	10,9	94,4	0,0	41,3
0124 Askim	0,4	11,2	0,1	10,9	92,0	0,0	47,6
0125 Eidsberg	-1,8	7,9	0,1	13,9	95,0	32,5	17,7
0127 Skiptvet	3,6	8,5	0,1	16,0	46,0	0,0	-0,7
0128 Rakkestad	2,7	15,7	0,0	15,3	107,3	15,7	55,3
0135 Råde	1,2	11,4	0,0	20,7	97,9	0,0	49,7
0136 Rygge	-1,4	6,6	0,1	4,4	107,2	0,0	50,2
0137 Våler	-1,8	15,1	0,0	16,8	60,3	0,0	18,7
0138 Hobøl	-9,5	6,8	0,1	10,7	63,2	0,0	11,7
<i>Østfold</i>	<i>0,3</i>	<i>9,4</i>	<i>0,1</i>	<i>13,1</i>	<i>105,9</i>	<i>11,7</i>	<i>45,0</i>
0211 Vestby	3,7	32,7	0,0	35,0	133,3	0,0	42,8
0213 Ski	-2,0	7,7	0,0	4,4	149,6	0,0	76,5
0214 Ås	-2,1	8,0	0,0	43,0	136,0	58,5	53,2
0215 Frogn	-2,7	6,8	1,1	24,3	170,2	4,3	107,0
0216 Nesodden	2,3	10,4	0,0	2,4	96,4	0,0	47,2
0217 Oppegård	2,2	15,1	0,0	12,4	106,2	0,0	49,7
0219 Bærum	7,3	33,0	0,0	38,7	75,3	1,4	4,2
0220 Asker	7,0	24,5	0,0	44,0	108,7	27,6	56,2
0221 Aurskog-Høland	2,1	10,4	0,0	22,3	107,8	46,6	48,3
0226 Sørums	-1,4	6,7	0,0	13,9	161,4	40,3	110,3
0227 Fet	0,6	10,6	0,0	24,0	162,9	69,0	94,9
0228 Rælingen	0,9	10,2	0,0	18,0	148,1	0,0	86,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
0229 Enebakk	2,6	16,2	0,0	36,8	152,0	0,0	103,1
0230 Lørenskog	2,5	9,3	0,0	22,8	144,4	14,7	87,4
0231 Skedsmo	-0,7	10,7	0,0	23,1	88,9	24,8	20,5
0233 Nittedal	4,7	19,4	0,0	31,8	115,4	0,0	36,6
0234 Gjerdrum	3,5	31,6	0,0	49,0	112,7	0,0	24,6
0235 Ullensaker	0,9	5,7	0,7	21,0	172,6	33,2	96,1
0236 Nes	0,8	11,4	0,2	16,3	85,4	0,0	31,1
0237 Eidsvoll	0,9	19,5	0,0	39,4	124,5	22,0	36,5
0238 Nannestad	5,0	25,6	0,0	40,7	120,8	34,6	
0239 Hurdal	-3,5	8,4	5,4	8,2	98,0	0,0	45,5
<i>Akershus</i>	<i>3,0</i>	<i>18,3</i>	<i>0,1</i>	<i>28,6</i>	<i>114,7</i>	<i>17,2</i>	<i>48,2</i>
0301 Oslo	4,5	10,5	0,0	-5,3	79,7	0,0	17,3
<i>Oslo</i>	<i>4,5</i>	<i>10,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-5,3</i>	<i>79,7</i>	<i>0,0</i>	<i>17,3</i>
0402 Kongsvinger	2,3	15,6	0,0	24,5	118,7	0,0	55,7
0403 Hamar	1,5	15,3	0,0	25,2	117,0	18,5	48,1
0412 Ringsaker	-1,6	20,5	0,0	34,0	113,4	0,0	31,7
0415 Løten	3,7	27,5	0,0	34,8	83,6	11,1	15,5
0417 Stange	1,5	20,0	0,0	23,1	95,4	0,0	31,5
0418 Nord-Odal	-2,6	1,9	1,2	-3,9	134,9	0,0	93,6
0419 Sør-Odal	0,0	10,8	0,0	15,0	121,8	0,0	70,5
0420 Eidskog	-0,6	8,7	0,0	14,0	90,1	0,0	59,5
0423 Grue	0,9	3,5	0,0	4,3	88,9	0,0	53,5
0425 Åsnes	-1,0	6,9	1,1	1,4	85,3	0,0	66,0
0426 Våler	-0,3	7,3	-0,5	16,9	79,4	0,0	41,7
0427 Elverum	0,7	0,5	0,0	7,9	158,3	34,8	87,4
0428 Trysil	-0,6	18,4	-0,1	6,5	8,4	-345,7	-46,9
0429 Åmot	0,4	-1,3	0,0	5,4	102,9	0,0	67,3
0430 Stor-Elvdal	3,7	11,1	0,9	12,1	63,4	0,0	29,0
0432 Rendalen	7,1	47,3	0,0	48,4	66,1	0,0	
0434 Engerdal	-5,2	20,9	0,3	30,7	71,4	0,0	-3,9
0436 Tolga							
0437 Tynset	0,7	9,7	0,0	21,2	80,2	0,0	16,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0438 Alvdal	-1,3	10,2	0,0	19,0	98,7	0,0	69,0
0439 Folldal	1,2	6,6	0,0	14,0	75,3	0,0	38,6
0441 Os	0,7	14,4	0,0	20,9	95,2	0,0	50,8
<i>Hedmark</i>	<i>0,5</i>	<i>13,9</i>	<i>0,1</i>	<i>20,7</i>	<i>105,4</i>	<i>7,6</i>	<i>44,0</i>
0501 Lillehammer	-2,0	5,7	0,0	0,9	130,2	37,0	65,9
0502 Gjøvik	0,9	16,3	0,0	49,4	98,1	35,6	
0511 Dovre	-0,1	2,0	0,0	0,8	82,5	0,0	32,1
0512 Lesja	3,5	9,9	0,0	16,9	105,1	0,0	39,2
0513 Skjåk	7,1	12,0	0,0	34,8	98,1	0,0	3,5
0514 Lom	2,4	12,5	0,0	31,7	101,9	0,0	21,4
0515 Vågå	-0,6	12,7	0,0	19,5	97,8	0,0	36,1
0516 Nord-Fron	-2,7	7,9	0,0	21,3	87,3	0,0	49,4
0517 Sel	2,0	11,4	0,0	18,1	84,8	0,0	30,1
0519 Sør-Fron	2,4	10,8	0,0	25,0	68,7	0,0	13,3
0520 Ringebru	1,5	17,0	0,0	20,2	117,5	0,0	57,5
0521 Øyer	0,8	10,3	0,0	12,3	111,9	26,9	39,4
0522 Gausdal	-0,1	9,2	0,0	24,3	129,5	13,7	44,0
0528 Østre Toten	2,2	9,8	0,0	29,1	139,4	18,3	55,9
0529 Vestre Toten	0,1	6,8	0,0	7,3	164,8	56,7	95,0
0532 Jevnaker	0,4	9,9	0,0	14,5	95,4	0,0	51,6
0533 Lunner	-1,1	3,0	0,0	14,5	135,7	0,0	90,1
0534 Gran	0,1	7,4	0,0	11,4	88,7	2,0	43,5
0536 Søndre Land	-0,7	12,1	0,0	59,4	98,6	0,0	28,2
0538 Nordre Land	1,5	10,3	0,0	17,7	79,6	0,0	9,6
0540 Sør-Aurdal	3,5	12,9	0,0	11,9	85,5	17,1	44,1
0541 Etnedal	0,1	25,2	0,1	23,8	73,0	0,0	12,2
0542 Nord-Aurdal	2,4	25,6	0,0	26,5	80,8	14,4	25,4
0543 Vestre Slidre	5,3	23,6	0,0	25,5	63,6	0,0	6,5
0544 Øystre Slidre	4,0	18,5	0,0	38,4	115,2	0,0	19,9
0545 Vang	4,6	12,1	0,0	43,4	80,2	5,3	
<i>Oppland</i>	<i>0,7</i>	<i>11,1</i>	<i>0,0</i>	<i>22,7</i>	<i>108,9</i>	<i>20,4</i>	<i>45,2</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0602 Drammen	1,3	23,0	0,0	7,3	127,5	8,3	59,8
0604 Kongsberg	1,1	5,4	0,1	21,5	171,9	0,0	51,1
0605 Ringerike	2,6	10,3	0,0	20,4	115,6	0,0	38,2
0612 Hole	0,3	9,2	0,0	12,2	70,6	0,0	26,8
0615 Flå	1,6	11,8	0,0	20,2	83,5	0,0	36,8
0616 Nes	-3,5	1,9	1,4	8,0	77,3	0,0	
0617 Gøl	-2,0	14,4	2,1	22,3	85,0	0,0	40,0
0618 Hemsedal	2,2	23,0	0,0	40,6	75,2	0,0	3,7
0619 Ål	2,9	13,8	0,0	30,5	80,7	0,0	42,7
0620 Hol	-0,5	8,7	0,0	25,6	86,6	0,0	3,9
0621 Sigdal	-0,4	15,6	0,0	37,0	70,7	0,0	-2,6
0622 Krødsherad	4,3	33,9	0,0	45,5	112,2	0,0	25,2
0623 Modum	1,2	6,8	0,7	10,9	80,7	0,0	20,5
0624 Øvre Eiker	1,7	6,5	0,3	9,4	128,1	0,0	33,7
0625 Nedre Eiker	-0,5	6,0	0,0	5,9	110,1	0,0	41,3
0626 Lier	2,4	9,0	-0,2	14,3	126,2	36,7	49,5
0627 Røyken	0,5	6,0	-0,2	13,8	45,2	0,0	-5,6
0628 Hurum	-1,9	5,7	0,5	15,5	110,2	0,0	60,1
0631 Flesberg	-1,5	2,8	0,0	12,4	150,7	0,0	94,2
0632 Rollag	0,3	8,3	0,0	19,4	51,4	0,0	9,5
0633 Nore og Uvdal	0,2	7,2	0,0	29,0	61,0	0,0	-1,9
<i>Buskerud</i>	<i>1,0</i>	<i>11,9</i>	<i>0,1</i>	<i>14,7</i>	<i>111,6</i>	<i>5,9</i>	<i>40,1</i>
0701 Horten	2,0	10,6	0,0	3,9	111,1	0,0	68,0
0704 Tønsberg	-0,4	5,2	0,0	13,9	95,5	10,0	38,2
0710 Sandefjord	4,8	18,8	0,0	42,1	35,3	43,1	-10,6
0711 Svelvik	-0,4	2,9	0,0	0,1	109,0	0,0	58,5
0712 Larvik	3,3	9,0	0,0	26,0	118,1	0,0	52,3
0713 Sande	4,1	17,2	0,0	24,6	106,7	36,5	46,2
0715 Holmestrand	-5,0	11,2	0,4	31,9	118,9	4,2	39,5
0716 Re	1,0	6,5	0,0	28,5	120,3	50,5	69,9
0729 Færder	0,7	13,4	0,0	22,8	120,0	7,4	39,6
<i>Vestfold</i>	<i>1,9</i>	<i>11,6</i>	<i>0,0</i>	<i>24,8</i>	<i>92,4</i>	<i>11,6</i>	<i>34,3</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
0805 Porsgrunn	2,1	6,7	0,0	21,4	118,6	17,4	52,0
0806 Skien	1,0	12,7	0,1	18,5	100,7	16,2	41,5
0807 Notodden	1,4	7,8	0,0	15,0	115,2	0,0	55,2
0811 Siljan	3,3	24,8	0,0	49,1	69,2	56,0	-9,9
0814 Bamble	2,8	18,3	0,0	23,5	97,3	0,0	27,0
0815 Kragerø	1,7	4,3	0,0	7,0	126,1	7,6	77,8
0817 Drangedal	-1,7	6,0	0,0	14,8	160,7	29,0	
0819 Nome	-1,2	0,4	0,0	-1,2	93,4	0,0	58,2
0821 Bø	-4,3	2,6	1,9	3,4	88,2	18,9	55,8
0822 Sauherad	0,0	4,8	0,0	4,1	91,5	14,7	48,6
0826 Tinn	1,8	14,1	0,0	12,2	59,1	9,5	5,1
0827 Hjørtal	16,3	28,7	1,5	40,0	87,9	0,0	23,2
0828 Seljord	1,5	5,1	0,0	2,3	82,6	0,0	32,0
0829 Kviteseid							
0830 Nissedal	-3,3	4,2	0,0	20,8	116,0	0,0	26,7
0831 Fyresdal	0,9	3,8	0,0	11,9	47,1	0,0	-4,5
0833 Tokke	-1,2	9,9	0,0	11,7	59,4	0,0	12,0
0834 Vinje	2,0	6,1	0,0	19,2	108,2	0,0	45,7
<i>Telemark</i>	<i>1,2</i>	<i>9,5</i>	<i>0,1</i>	<i>16,3</i>	<i>102,6</i>	<i>11,7</i>	<i>43,4</i>
0901 Risør	-0,6	9,7	0,0	17,4	116,3	24,1	53,0
0904 Grimstad	-0,4	10,5	0,0	14,6	94,3	0,0	34,7
0906 Arendal	0,1	4,4	0,0	3,3	117,3	15,3	63,1
0911 Gjerstad	0,0	13,8	0,2	24,4	141,6	0,0	84,8
0912 Vegårshei							
0914 Tvedestrand	-1,5	3,7	1,1	5,8	120,9	0,0	55,3
0919 Froland	-1,2	-0,1	0,2	-4,3	11,7	0,0	-6,2
0926 Lillesand	0,2	5,0	0,0	10,5	140,7	51,1	64,6
0928 Birkenes	-0,4	7,6	0,0	22,5	107,3	0,0	68,4
0929 Åmli	2,6	18,6	0,0	24,1	91,0	0,0	51,7
0935 Iveland	1,3	26,0	0,0	33,7	48,8	0,0	
0937 Evje og Hornnes	-0,2	13,0	0,0	16,3	81,9	0,0	33,4
0938 Bygland	-5,4	23,3	0,7	31,4	83,7	0,0	15,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0940 Valle	2,7	20,3	0,0	37,4	70,4	0,0	-17,5
0941 Bykle	11,3	39,2	0,0	58,4	43,7	0,0	-83,3
<i>Aust-Agder</i>	<i>0,2</i>	<i>8,5</i>	<i>0,1</i>	<i>12,2</i>	<i>104,1</i>	<i>13,9</i>	<i>44,9</i>
1001 Kristiansand	1,3	15,1	0,0	22,1	114,1	3,2	59,0
1002 Mandal	-1,7	12,9	0,0	16,2	101,0	0,0	36,4
1003 Farsund	0,4	13,0	0,0	27,6	107,2	0,0	33,3
1004 Flekkefjord	0,7	9,7	0,0	16,3	87,4	0,0	47,2
1014 Vennesla	1,7	17,8	0,0	27,0	78,9	10,2	13,8
1017 Songdalen	2,3	17,0	0,0	47,2	113,7	3,7	37,9
1018 Søgne	1,2	18,3	0,0	34,9	92,4	0,0	31,9
1021 Marnardal	-5,7	-0,6	0,1	-6,5	11,1	0,0	1,5
1026 Åseral	8,6	43,6	0,1	145,5	72,1	0,0	-95,9
1027 Audnedal	-10,8	24,9	0,1	117,1	88,9	0,0	-9,8
1029 Lindesnes	-2,6	9,8	0,0	15,3	104,8	0,0	26,4
1032 Lyngdal	-3,6	5,5	0,0	14,6	130,2	0,0	
1034 Hægebostad	-0,1	8,0	0,1	26,1	88,0	0,0	37,7
1037 Kvinesdal	4,1	16,3	0,0	19,4	69,7	0,0	21,4
1046 Sirdal	3,7	26,0	0,0	48,7	82,1	0,0	-31,0
<i>Vest-Agder</i>	<i>0,7</i>	<i>14,7</i>	<i>0,0</i>	<i>25,5</i>	<i>102,9</i>	<i>2,4</i>	<i>43,7</i>
1101 Eigersund	1,8	15,6	0,0	18,3	94,1	0,0	23,8
1102 Sandnes	-0,4	11,4	0,0	9,9	126,7	36,2	57,5
1103 Stavanger	7,9	21,3	0,1	16,1	103,5	0,0	35,3
1106 Haugesund	4,8	9,6	0,0	9,7	80,2	7,1	24,3
1111 Sokndal	4,3	19,4	0,0	49,4	95,8	0,0	36,5
1112 Lund	-1,7	4,6	0,0	17,8	94,1	0,0	33,3
1114 Bjerkreim	-0,5	11,8	0,8	26,5	53,4	62,4	-3,7
1119 Hå	3,1	18,2	0,0	21,2	95,0	0,0	35,1
1120 Klepp	3,9	12,8	0,0	17,5	85,2	24,5	31,2
1121 Time	1,7	5,6	0,0	7,5	117,1	11,8	61,9
1122 Gjesdal	1,5	9,8	0,0	16,5	117,0	17,2	56,2
1124 Sola	5,3	11,9	0,1	11,9	124,8	30,8	49,9
1127 Randaberg	0,0	7,4	0,0	19,0	159,2	37,9	93,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
1129 Forsand	7,9	44,5	0,0	71,0	76,3	0,0	37,1
1130 Strand	0,3	12,5	0,0	26,5	120,0	0,0	17,5
1133 Hjelmeland	3,0	12,1	0,0	26,6	100,8	0,0	26,8
1134 Suldal	9,7	34,9	0,0	53,6	54,1	0,0	-45,1
1135 Sauda	4,6	14,5	0,0	27,4	96,4	0,0	30,1
1141 Finnøy	-2,0	20,2	0,0	26,7	113,9	0,0	31,7
1142 Rennesøy	3,5	12,5	0,0	27,1	146,0	0,0	
1144 Kvitsøy	0,8	29,5	0,0	29,0	72,9	0,0	-4,5
1145 Bokn	7,8	29,6	0,0	116,1	122,8	0,0	-15,1
1146 Tysvær	5,3	22,6	0,0	39,2	111,3	0,0	27,1
1149 Karmøy	4,1	12,5	0,0	19,3	66,5	0,0	3,8
1151 Utsira	6,8	19,7	0,0	26,0	69,5	0,0	13,5
1160 Vindafjord	1,6	10,0	0,0	19,0	65,8	0,0	29,9
<i>Rogaland</i>	<i>4,2</i>	<i>15,5</i>	<i>0,0</i>	<i>17,8</i>	<i>103,0</i>	<i>12,0</i>	<i>36,1</i>
1201 Bergen	3,6	12,4	0,0	10,7	85,0	4,6	29,7
1211 Etne							
1216 Sveio	1,4	18,3	0,0	45,0	97,6	0,0	14,4
1219 Bømlo	0,7	6,9	0,0	4,9	93,1	0,0	48,1
1221 Stord	2,6	3,3	0,0	7,3	146,9	8,6	60,1
1222 Fitjar	1,9	14,0	0,0	20,1	82,3	0,0	41,6
1223 Tysnes	2,1	21,5	0,0	22,2	74,8	0,0	32,4
1224 Kvinnherad	6,7	21,0	0,0	65,4	135,4	0,0	73,7
1227 Jondal	0,4	17,6	0,0	292,5	82,0	0,0	
1228 Odda	-0,1	5,3	0,0	21,9	75,3	25,3	-2,0
1231 Ullensvang	-4,4	6,0	0,0	6,9	55,1	0,0	35,7
1232 Eidfjord	4,8	25,0	0,0	38,6	70,8	0,0	-15,3
1233 Ulvik	1,1	7,3	0,0	22,7	113,6	0,0	74,2
1234 Granvin	-4,7	13,9	0,0	18,4	89,6	0,0	12,1
1235 Voss	-2,0	4,2	0,3	22,0	93,3	0,0	20,8
1238 Kvam	2,0	8,1	0,0	17,3	135,0	22,4	60,1
1241 Fusa	-7,7	0,8	0,0	5,6	113,9	0,0	
1242 Samnanger	-0,3	4,3	0,0	12,7	109,3	0,0	58,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
1243 Os	4,6	26,8	0,0	28,7	132,8	0,0	44,4
1244 Austevoll	2,2	16,3	0,0	15,1	123,6	0,0	87,4
1245 Sund	-2,1	10,7	0,1	22,6	152,7	0,0	
1246 Fjell	-5,3	3,6	3,3	5,9	121,2	22,6	65,3
1247 Askøy	0,3	6,0	0,0	15,7	150,4	37,7	81,7
1251 Vaksdal	3,2	18,6	0,0	49,1	117,8	0,0	
1252 Modalen	3,8	17,0	0,0	27,4	30,2	0,0	
1253 Osterøy	-0,6	5,4	0,7	11,4	93,2	26,7	49,4
1256 Meland	-2,4	2,5	0,0	14,4	125,3	16,0	
1259 Øygarden	-5,7	7,1	0,0	17,9	105,7	0,0	27,9
1260 Radøy	-2,7	6,1	0,0	16,8	83,7	0,0	38,2
1263 Lindås	-1,0	15,6	0,0	25,5	118,7	0,0	51,1
1264 Austrheim	2,4	1,9	1,8	4,2	102,9	0,0	61,0
1265 Fedje	-2,7	7,5	1,9	11,4	50,3	0,0	8,4
1266 Masfjorden	2,3	24,0	0,0	26,8	37,1	0,0	
<i>Hordaland</i>	<i>1,9</i>	<i>11,5</i>	<i>0,2</i>	<i>16,6</i>	<i>100,1</i>	<i>8,5</i>	<i>40,6</i>
1401 Flora	-0,7	3,1	0,2	6,1	143,8	0,0	79,2
1411 Gulen	6,8	25,2	0,0	28,8	56,9	0,0	2,0
1412 Solund	1,2	20,1	0,0	46,7	110,0	0,0	
1413 Hyllestad	1,0	9,3	0,1	13,4	109,4	0,0	65,6
1416 Høyanger	0,1	6,5	0,1	4,4	106,1	0,0	64,7
1417 Vik	2,6	10,2	0,0	10,0	97,9	0,0	58,0
1418 Balestrand	-6,8	5,9	0,2	8,6	49,0	0,0	
1419 Leikanger	-10,2	5,7	1,3	33,6	100,0	11,1	73,0
1420 Sogndal	-2,9	10,7	0,0	22,2	86,1	0,0	23,7
1421 Aurland	3,3	24,2	0,0	46,3	73,9	0,0	28,3
1422 Lærdal	-1,4	4,1	0,0	23,1	113,0	0,0	
1424 Årdal	-0,6	4,6	0,0	18,4	81,1	0,0	34,5
1426 Luster	4,9	18,3	0,0	30,9	91,9	0,0	27,4
1428 Askvoll	-0,2	11,3	0,0	11,0	85,6	0,0	41,7
1429 Fjaler	-1,4	6,1	0,0	31,8	103,7	19,8	54,9
1430 Gaular	-1,5	4,8	0,0	22,7	89,1	0,0	38,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1431 Jølster	5,9	3,0	0,0	28,5	114,0	0,0	59,9
1432 Førde	2,0	8,5	0,0	26,4	124,4	0,0	59,8
1433 Naustdal	0,5	1,5	0,1	8,9	149,0	0,0	
1438 Bremanger	2,8	0,5	1,9	-8,5	75,7	0,0	41,5
1439 Vågsøy	0,9	4,1	0,0	16,0	130,0	39,3	
1441 Selje	3,0	17,3	0,0	8,6	92,2	0,0	57,5
1443 Eid	0,3	6,9	0,0	25,1	138,0	0,0	91,7
1444 Hornindal	-3,0	5,1	0,0	12,6	139,6	0,0	25,5
1445 Gloppen	-1,7	0,0	0,0	1,3	117,6	0,0	83,6
1449 Stryn	-2,9	6,8	0,0	25,0	102,1	0,0	53,9
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>0,2</i>	<i>7,7</i>	<i>0,1</i>	<i>18,0</i>	<i>107,8</i>	<i>3,0</i>	<i>58,0</i>
1502 Molde	-2,0	5,6	0,1	13,8	159,3	4,0	
1504 Ålesund	-2,1	0,9	0,9	17,2	128,3	12,7	54,2
1505 Kristiansund	0,9	0,7	0,0	-0,5	143,4	63,9	84,7
1511 Vanylven	-4,7	11,7	0,0	10,0	78,7	0,0	35,1
1514 Sande	0,2	0,0	0,5	23,6	108,2	15,9	66,1
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	1,8	8,8	0,0	18,1	123,9	0,0	90,9
1516 Ulstein	0,3	6,5	0,1	13,7	204,6	56,5	143,7
1517 Hareid	-0,3	3,1	0,0	6,2	117,1	0,0	72,8
1519 Volda	-7,7	6,8	0,0	34,3	149,2	24,4	98,2
1520 Ørsta	0,4	10,4	0,0	12,5	118,7	10,6	72,6
1523 Ørskog	-7,0	0,0	3,1	6,5	195,7	0,0	
1524 Norddal	-5,8	0,0	2,0	5,0	124,0	0,0	89,3
1525 Stranda							
1526 Stordal	-3,1	3,6	0,6	15,4	123,1	0,0	88,6
1528 Sykkylven	-0,3	4,4	0,0	-0,4	100,3	0,0	69,3
1529 Skodje	-2,4	11,6	1,0	30,5	114,7	0,0	
1531 Sula	0,7	13,9	0,0	30,4	133,9	38,5	64,6
1532 Giske	-1,0	0,4	2,2	24,1	160,6	26,9	112,9
1534 Haram	-1,6	4,3	0,2	84,3	166,3	75,1	75,8
1535 Vestnes	-0,7	1,8	0,2	8,9	104,9	0,0	91,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1539 Rauma	-1,8	1,7	1,2	8,3	120,2	63,6	68,7
1543 Nesset	0,1	5,1	0,0	22,1	136,5	0,0	66,7
1545 Midsund	-3,3	1,0	2,3	3,7	119,9	0,0	83,0
1546 Sandøy						0,0	
1547 Aukra	26,9	106,3	0,0	108,9	64,3	0,0	-61,4
1548 Fræna	-2,7	7,1	0,0	21,6	102,2	0,0	41,3
1551 Eide	-3,3	0,4	4,7	5,6	99,0	0,0	83,7
1554 Averøy	-0,7	5,6	0,0	7,8	107,7	0,0	62,9
1557 Gjemnes	-0,2	14,0	0,0	25,4	83,4	0,0	31,3
1560 Tingvoll	-2,7	12,2	0,6	9,1	98,5	0,0	61,2
1563 Sunndal	-3,8	17,5	0,0	17,0	76,0	0,0	26,0
1566 Surnadal	-2,6	4,4	1,6	4,1	79,5	0,0	41,1
1567 Rindal							
1571 Halså	-8,1	9,7	0,2	21,8	110,2	0,0	50,7
1573 Smøla	-1,1	19,6	0,0	19,2	99,9	0,0	41,6
1576 Aure	-1,3	10,7	0,0	17,6	77,1	0,0	19,5
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>-0,8</i>	<i>7,9</i>	<i>0,5</i>	<i>19,4</i>	<i>128,0</i>	<i>21,0</i>	<i>71,8</i>
5001 Trondheim	3,8	11,2	0,0	44,6	114,7	9,5	34,2
5004 Steinkjer	0,1	10,4	0,0	38,8	156,2	0,0	75,3
5005 Namsos	1,5	12,9	0,0	16,1	91,6	0,0	31,4
5011 Hemne	-5,8	7,0	0,0	21,4	84,5	0,0	16,2
5012 Snillfjord	-11,3	12,8	3,0	7,7	101,2	0,0	
5013 Hitra	-1,4	13,6	0,0	34,8	161,7	0,0	58,9
5014 Frøya	-4,9	17,7	3,4	59,7	209,0	0,0	101,4
5015 Ørland	-1,6	3,0	29,0	16,6	186,7	0,0	
5016 Agdenes	1,1	23,5	0,0	29,7	79,9	0,0	0,5
5017 Bjugn	-0,9	8,1	0,1	12,6	153,9	5,2	74,5
5018 Åfjord	1,0	16,3	0,0	38,4	132,4	0,0	44,8
5019 Roan	4,6	4,9	-18,7	13,0	85,9	0,0	
5020 Osen	3,9	21,4	-1,2	18,3	80,9	0,0	24,8
5021 Oppdal	2,4	15,1	0,0	33,0	56,9	0,0	-14,2
5022 Rennebu	4,5	13,6	0,0	25,0	86,1	0,0	41,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Regnskapsmessig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
5023 Meldal							
5024 Orkdal	-0,9	16,8	0,0	13,6	133,7	15,7	59,9
5025 Røros	0,5	5,2	0,0	11,2	94,7	0,0	47,3
5026 Holtålen	-1,2	9,8	-0,7	15,1	136,7	71,3	71,5
5027 Midtre Gauldal	-0,1	5,5	0,0	17,5	97,5	23,3	
5028 Melhus	2,6	14,3	0,0	30,3	121,2	63,8	52,6
5029 Skaun	1,1	20,6	0,0	22,3	130,4	0,0	67,4
5030 Klæbu	-4,1	3,1	-2,7	6,2	129,6	0,0	63,2
5031 Malvik	0,3	7,5	0,0	9,6	150,7	0,0	62,0
5032 Selbu	0,7	9,0	0,0	36,3	131,7	78,3	
5033 Tydal	2,3	17,2	0,0	19,0	63,1	0,0	-9,1
5034 Meråker							
5035 Stjørdal	5,1	9,8	0,0	17,2	127,2	9,9	61,5
5036 Frosta	-0,2	2,0	0,1	2,8	90,8	0,0	68,4
5037 Levanger	-0,6	5,4	1,1	8,6	159,3	4,5	109,8
5038 Verdal	0,8	5,1	0,1	7,8	125,4	13,0	64,0
5039 Verran	1,5	5,7	0,0	6,3	133,0	26,1	75,5
5040 Namdalseid	0,8	11,8	0,0	30,9	173,7	0,0	121,8
5041 Snåase – Snåsa	2,3	10,4	0,0	17,9	96,1	16,5	
5042 Lierne	0,5	8,3	0,0	21,7	81,8	0,0	29,5
5043 Raarvihke – Røyrvik	0,4	1,6	0,0	24,3	112,2	0,0	57,4
5044 Namsskogan	-0,5	23,7	0,3	67,7	90,9	0,0	30,4
5045 Grong	2,9	17,3	0,0	21,6	115,6	0,0	80,5
5046 Høylandet	0,6	12,0	0,0	18,3	91,3	0,0	43,3
5047 Overhalla	2,1	18,5	0,0	29,2	129,2	0,0	58,0
5048 Fosnes	2,4	14,8	0,0	15,8	118,0	0,0	86,6
5049 Flatanger	1,2	9,5	0,0	68,7	142,1	0,0	85,0
5050 Vikna	-0,8	13,6	0,0	24,9	125,4	0,0	84,2
5051 Nærøy	-1,5	28,7	0,0	37,1	126,8	0,0	45,0
5052 Leka	-4,0	30,9	0,0	51,4	64,3	0,0	15,6
5053 Inderøy	3,2	9,6	0,0	18,1	105,6	19,3	51,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- eksposi- tering (prosent)
5054 Indre Fosen	-1,2	3,1	0,0	20,9	170,7	72,4	
5061 Rindal	-0,3	11,7	0,0	9,1	74,3	0,0	33,2
<i>Trøndelag</i>	<i>1,8</i>	<i>11,0</i>	<i>0,4</i>	<i>30,6</i>	<i>123,0</i>	<i>11,4</i>	<i>51,7</i>
1804 Bodø	0,7	7,0	0,0	22,6	143,2	13,6	57,7
1805 Narvik	-1,1	5,2	0,0	5,8	132,4	0,0	70,6
1811 Bindal	3,7	36,4	0,0	52,1	98,2	0,0	31,7
1812 Sømna	-1,7	14,8	0,0	17,3	74,3	0,0	25,5
1813 Brønnøy	2,6	7,6	0,0	27,4	119,3	0,0	51,9
1815 Vega	0,2	6,0	0,0	6,3	149,6	0,0	
1816 Vevelstad	12,5	34,5	0,0	53,8	70,9	0,0	-5,3
1818 Herøy (Nordland)	-0,1	37,2	0,0	43,2	131,3	0,0	38,1
1820 Alstahaug	-0,5	6,7	1,7	7,1	137,6	0,0	74,0
1822 Leirfjord	0,5	7,5	0,0	12,3	72,8	0,0	31,7
1824 Vefsn	-0,1	13,8	0,0	17,6	110,8	0,0	43,5
1825 Grane	5,7	8,4	0,0	55,2	81,1	0,0	3,1
1826 Hattfjelldal	3,8	23,1	0,1	43,8	43,4	0,0	-24,0
1827 Dønna	-1,1	19,0	0,0	20,3	113,6	0,0	
1828 Nesna							
1832 Hemnes	2,5	8,9	0,0	14,8	107,6	0,0	35,7
1833 Rana	5,5	19,5	-1,6	36,0	112,9	0,0	17,5
1834 Lurøy	9,8	50,9	0,0	69,2	48,2	0,0	-51,3
1835 Træna							
1836 Rødøy	2,5	24,5	0,0	40,9	88,1	0,0	10,8
1837 Meløy	4,8	8,3	0,0	21,6	97,2	0,0	41,9
1838 Gildeskål	3,3	12,4	0,0	112,2	120,2	0,0	-40,0
1839 Beiarn	7,9	21,3	0,0	177,7	120,6	0,0	-113,8
1840 Saltdal							
1841 Fauske – Fuosko							
1845 Sørfold	1,3	3,0	1,3	15,3	70,0	0,0	
1848 Steigen	-0,3	0,5	0,0	-5,3	102,0	0,0	

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
1849 Hamarøy – Håbmer	-4,4	0,1	6,8	-0,8	55,3	0,0	25,1
1850 Divtasvuodna – Tysfjord	-1,5	2,1	23,7	-24,9	54,7	0,0	
1851 Lødingen							
1852 Tjeldsund							
1853 Evenes							
1854 Ballangen							
1856 Røst	0,3	18,8	0,4	16,2	88,8	0,0	26,4
1857 Værøy	-1,1	3,8	1,5	15,2	70,0	0,0	22,5
1859 Flakstad	3,3	14,5	0,0	21,6	71,7	0,0	0,9
1860 Vestvågøy	-2,3	2,5	1,2	5,4	93,1	0,0	
1865 Vågan	-3,6	10,3	1,1	5,6	79,2	0,0	28,0
1866 Hadsel	-0,3	3,8	0,5	6,4	136,3	0,0	99,5
1867 Bø	-1,9	1,0	0,8	-0,8	104,7	0,0	67,4
1868 Øksnes	0,1	6,5	0,0	13,1	119,5	0,0	63,8
1870 Sortland	0,2	9,9	0,0	10,3	90,6	0,0	56,5
1871 Andøy	-0,7	3,3	0,6	26,5	88,3	0,0	37,9
1874 Moskenes	-8,0	0,0	30,9	-6,2	102,4	0,0	
<i>Nordland</i>	<i>0,9</i>	<i>9,2</i>	<i>0,7</i>	<i>19,3</i>	<i>112,2</i>	<i>3,2</i>	<i>41,1</i>
1902 Tromsø	-2,1	2,0	0,7	3,5	148,4	17,7	89,3
1903 Harstad – Hårstták	0,2	13,3	0,0	26,1	141,1	26,5	64,3
1911 Kvæfjord	1,3	13,9	0,0	8,2	65,6	0,0	29,5
1913 Skånland	-7,8	12,0	0,0	18,1	120,7	0,0	71,8
1917 Ibestad	-13,0	7,7	0,0	17,9	135,7	0,0	85,4
1919 Gratangen	-4,6	7,9	0,0	9,2	83,8	0,0	36,7
1920 Loabák – Lavangen	-4,1	13,6	0,2	22,1	96,7	0,0	50,7
1922 Bardu	-2,6	3,7	0,3	8,0	87,2	0,0	53,1
1923 Salangen	-0,6	10,0	0,0	10,1	91,2	0,0	57,0
1924 Målselv	1,6	5,2	0,0	10,1	118,6	0,0	55,5
1925 Sørreisa	-3,6	3,1	1,0	-2,7	106,7	0,0	60,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
1926 Dyrøy	-5,3	6,1	1,9	1,5	92,9	0,0	41,4
1927 Tranøy	-10,6	2,2	4,6	-6,6	78,9	0,0	72,2
1928 Torsken	-21,5	8,0	0,0	6,0	84,6	0,0	28,2
1929 Berg	-11,3	3,4	0,2	36,9	129,4	0,0	66,3
1931 Lenvik	-1,2	3,3	0,0	1,0	104,5	0,0	81,3
1933 Balsfjord	-1,0	6,1	0,0	9,5	93,9	0,0	50,0
1936 Karlsøy	-1,2	20,4	0,0	15,4	122,9	0,0	51,8
1938 Lyngen	0,5	10,4	0,0	21,2	185,2	0,0	122,3
1939 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono							
1940 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	-4,2	1,6	4,4	17,8	155,1	0,0	92,9
1941 Skjervøy	-1,1	16,8	0,0	16,8	109,5	0,0	64,6
1942 Nordreisa	-3,8	3,5	0,0	10,6	105,6	0,0	50,2
1943 Kvænangen	-2,7	12,4	0,0	19,6	161,0	0,0	75,1
<i>Troms</i>	<i>-2,0</i>	<i>6,1</i>	<i>0,4</i>	<i>9,9</i>	<i>129,2</i>	<i>12,2</i>	<i>73,0</i>
2002 Vardø	-0,8	21,6	0,1	50,5	130,6	0,0	
2003 Vadsø	-0,2	7,4	0,0	41,1	200,4	73,8	118,3
2004 Hammerfest	3,0	8,8	0,0	21,2	193,6	0,0	125,1
2011 Guovdageaidnu – Kautokeino	5,6	12,7	0,0	23,7	67,4	0,0	31,6
2012 Alta	0,0	3,9	0,5	9,9	122,2	0,0	73,3
2014 Loppa	-2,6	22,3	0,0	37,8	31,1	0,0	-29,8
2015 Hasvik	-1,1	26,3	0,0	36,7	46,3	0,0	-7,3
2017 Kvalsund	-5,3	20,0	4,4	36,1	110,2	0,0	43,5
2018 Måsøy	5,8	26,6	0,0	36,7	78,3	0,0	
2019 Nordkapp	3,0	15,7	0,0	21,1	112,5	23,0	
2020 Porsanger – Porsángu – Porsanki	-0,1	0,3	5,1	1,4	85,0	0,0	
2021 Kárášjohka – Karásjok	-7,9	0,2	11,1	14,9	88,3	0,0	40,4
2022 Lebesby	4,7	22,0	0,0	26,7	102,9	0,0	32,8
2023 Gamvik							

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2019 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disp.fond + mindre- forbruk (prosent)	Regnskaps- messig merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikat- lån (prosent) ¹	Netto rente- ekspos- nering (prosent)
2024 Berlevåg	-0,7	20,7	1,8	61,5	212,0	0,0	112,3
2025 Deatnu Tana	0,2	2,5	0,0	5,6	136,6	0,0	109,3
2027 Unjárga – Nesseby	3,1	20,2	0,1	22,0	82,9	0,0	27,6
2028 Båtsfjord	2,0	13,4	0,0	14,6	109,3	0,0	
2030 Sør-Varanger	1,3	5,8	0,1	27,8	149,3	0,0	102,4
<i>Finnmark</i>	<i>0,9</i>	<i>8,9</i>	<i>0,9</i>	<i>21,5</i>	<i>134,1</i>	<i>9,0</i>	<i>79,7</i>
<i>Landet</i>	<i>1,9</i>	<i>11,7</i>	<i>0,2</i>	<i>17,0</i>	<i>106,2</i>	<i>10,3</i>	<i>43,1</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene hadde 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 enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 4

Skjønnstilskudd i 2019

1 Fordelingen av skjønnsmidler i 2019

Kommunal- og moderniseringsdepartementet for- deler årlig en del av rammetilskuddet til kommun- ene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjel- der bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2019 har departementet fordelt et samlet skjønnstilskudd på 1 620 mill. kroner. Av dette gikk i overkant av 1 151 mill. kroner til kom- munene og i underkant av 457 mill. kroner til fylkeskommunene. I tillegg ble det tildelt prosjekt- skjønnsmidler på om lag 12 mill. kroner.

Departementet fordele skjønnstilskuddet til fylkeskommuner og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen fordele disse fylkesrammene videre til kommu- nene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnstil- skuddet til kommunene (via fylkesmanns- embetene) og fylkeskommunene.

Kommunene

Av det totale tilskuddet til kommunene ble 1 000 mill. kroner fordelt av fylkesmannen etter ret- ningslinjer gitt fra departementet. Fylkesmannens skjønnsmidler består av ordinært skjønnstilskudd og fylkesmannens prosjektskjønnsmidler. Se omtale om fylkesmannens prosjektskjønnsmidler senere i vedlegget.

Kommuner som ble stående ufrivillig alene etter kommunereformen fikk i 2019 utbetalt en kompensasjon på totalt 20 mill. kroner.

I 2019 mottok 115 kommuner 71 mill. kroner i kompensasjon for bortfall av inntekter fra eien- domsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner. Fra og med 2020 er kompensasjonen overført til innbyggertilskuddet, og er gitt med en særskilt fordeling.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i en reservepott. I 2019 ble det holdt tilbake om lag 136 mill. kroner i

reservepott for kommunene. Av dette gikk om lag 43 mill. kroner til kompensasjon for naturskader, mens om lag 18 mill. kroner gikk til kompensa- sjon til ulike uforutsette hendelser, basert på søk- nader fra enkeltkommuner. Resten ble overført til fylkeskommunene ved slutten av året.

Det fordeles også skjønnstilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet for- delte i 2019 11,6 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter (prosjektskjønnsmidler), se nærmere omtale senere i vedlegget. I tillegg for- deler også fylkesmannsembetene skjønnstilskudd til utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene under.

Fremtidens Karasjok

Høsten 2019 etablerte Karasjok kommune, på ini- tiativ fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark, et langsiktig endrings- og omstillingsprosjekt kalt *Fremtidens Karasjok*. Målet er at kommunen skal levere tjenester til innbyggerne innenfor rammen av god forvaltningsskikk, en god organisasjons- praksis og en bærekraftig økonomi. Karasjok kommunes egenart som samisk kommune skal hensyntas.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark følger opp Karasjok kommune og prosjektet. Kommu- nal- og moderniseringsdepartementet har tildelt skjønnsmidler til prosjektet, med til sammen 10,95 mill. kroner i perioden 2019–2022.

Fylkeskommunene

Det samlede skjønnstilskuddet for fylkeskommu- nene utgjorde 382 mill. kroner i 2019. Av dette for- delte departementet 332 mill. kroner direkte til fylkeskommunene. 50 mill. kroner ble avsatt til uforutsette hendelser. Det ble utbetalt 125 mill. kroner til uforutsette hendelser i løpet av året, hvorav 64 mill. kroner til å dekke naturskade. I til- legg ble det utbetalt 61 mill. kroner til Møre og Romsdal fylkeskommune som kompensasjon for

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2019 (mill. kr)

Fylke	Kommuner, kap. 571, post 64	Fylkeskommuner, kap. 572, post 64	Totalt skjønnstilskudd
Oslo og Viken	136	14	
Innlandet	99	37	
Vestfold og Telemark	68	30	
Agder	57	16	
Rogaland	68	15	
Vestland	168	64	
Møre og Romsdal	65	12	
Trøndelag	117	41	
Nordland	90	43	
Troms og Finnmark	132	60	
<i>Sum fylkesvis fordeling</i>	<i>1 000</i>	<i>332</i>	<i>1 332</i>
Ufrivillig alene, kommunereform	20	0	20
Reservepott	61	125	186
Kompensasjon eiendomsskatt	71	0	71
<i>Totalt skjønnstilskudd</i>	<i>1 152</i>	<i>457</i>	<i>1 609</i>

en feil i beregningsgrunnlaget for fordelingen av midler til tunnelsikkerhet i tabell C i Grønt hefte 2020. Merforbruket ble dekket ved å overføre tilsvarende midler fra kommunenes skjønnstilskudd til fylkeskommunene.

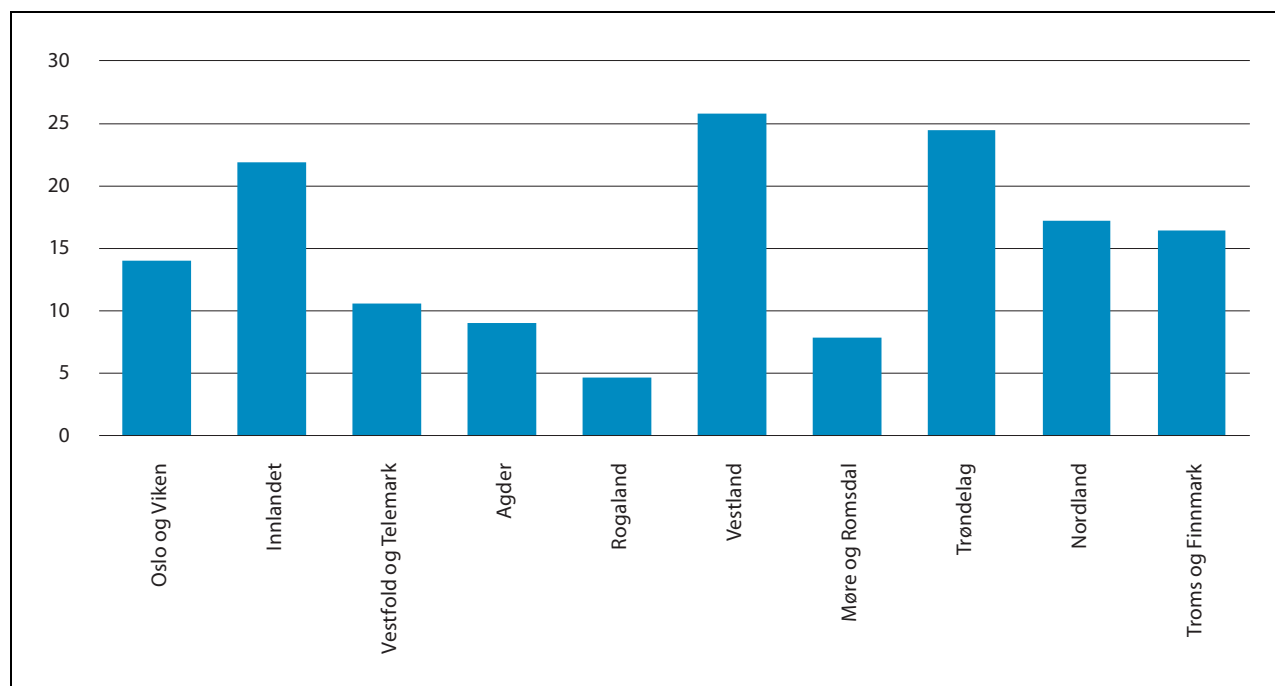
Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte skjønnsmidler

Fylkesmannen har ansvaret for den kommunevis 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 2019 holdt fylkesmennene tilbake om lag 312 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 om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette hendelser samt prosjektmidler, se omtale under.

2 Fylkesmannens bruk av prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

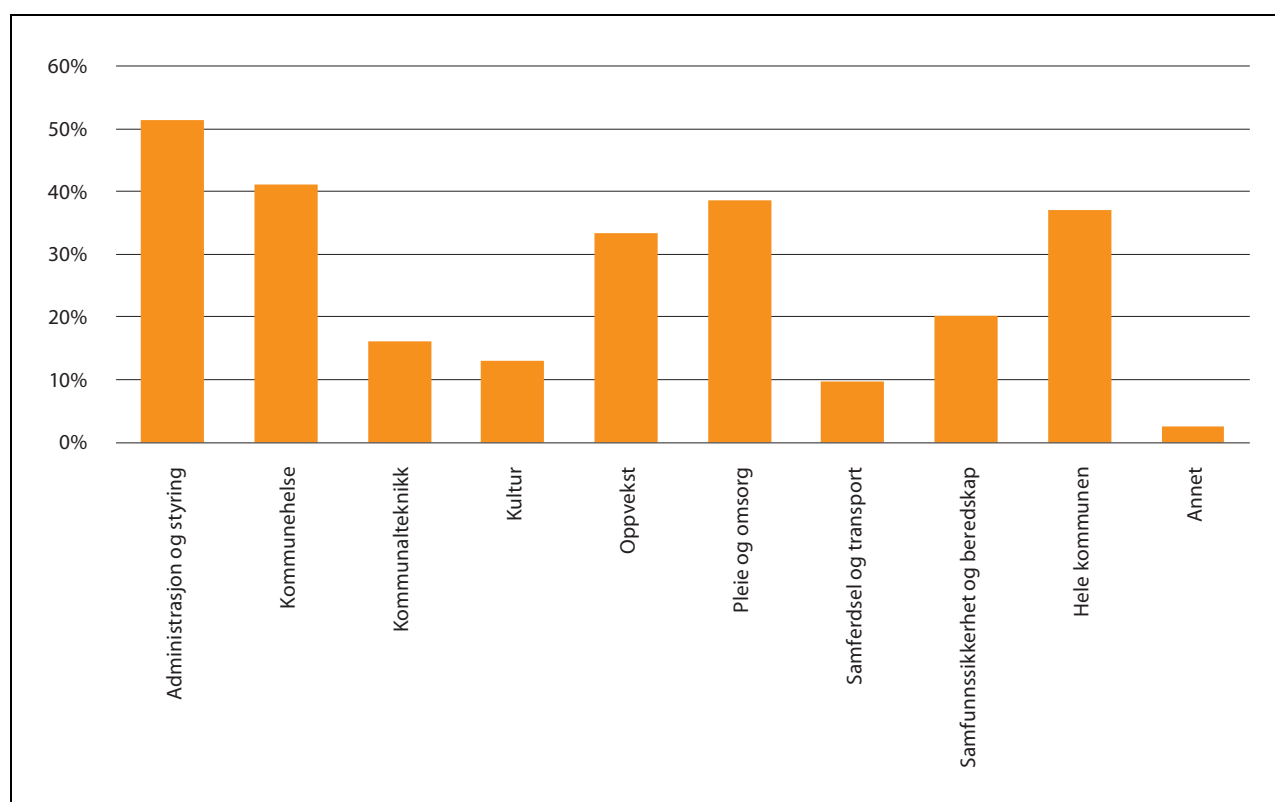
Fylkesmannen kan gi en del av skjønnssammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnstildelingen, men fylkesmannen har myndighet til å tilpasse skjønnfordelingen 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. Prosjektenes formål må være å styrke kommunen i rollene som tjenesteprodusent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenestoområdene i kommunen. Fylkesmannens arbeid med fornying og innovasjon må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnstildeling.

Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.



Figur 4.1 Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler, tildelt per fylke (mill. kroner)

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 4.2 Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler. Prosjekter fordelt på sektorer.¹¹ Samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I 2019 fordelte fylkesmennene om lag 152 mill. kroner til totalt 267 prosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 570 000 kroner i støtte. Til sammenlikning ble 294 fornyings- og innovasjonsprosjekter tildelt om lag 139,5 mill. kroner i 2018.

Midler som ble fordelt til fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierte betydelig i 2019. 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 prosjektskjønnsmidler per fylke. Vestland fordelte mest skjønnsmidler til fornyingsprosjektene med om lag 25,8 mill. kroner til 50 prosjekter, tett fulgt av Trøndelag som fordelte om lag 24,5 mill. kroner til 30 prosjekter. Embetet som fordelte minst midler, er Rogaland med om lag 4,7 mill. kroner til syv prosjekter.

Søknads- og rapporteringsdatabasen for prosjektmidler (ISORD) har vært benyttet til tildeling av prosjektskjønnsmidler siden 2016. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskjønnsmidler. Det har i 2019 vært jobbet med videreutvikling av databasen, blant annet for å gjøre den mer brukervennlig.

Databasen skal også bidra til å videreformidle resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden <https://prosjektskjonn.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 2019 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 37 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 rollene som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Over 75 prosent av prosjektene benyttet opplæring og erfarings-

deling 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.

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 2019 ble det benyttet til sammen om lag 12 mill. kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble finansiert i 2019 omtales her.

Etikkportalen

Departementet har gitt KS 250 000 kroner i økonomisk støtte i 2019 til prosjektet Etikkportalen. 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 tilknyttete registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning, og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. GKRS er en ideell forening, og er et uavhengig organ som har som formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk for kommuner og fylkeskommuner. God kommunal regnskapsskikk utfyller rammeverket for kommuneregnskapet 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 2019 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 436 000 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).

Kommune- og regionreform: Oppfølgingstilbud til 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 har vært å legge til rette for gode lokale prosesser som fremmer involvering og medvirkning. Tilbudet har bestått av seminarer og en læringsportal for deling av erfaringer. I 2019 ble det gjennomført en stor erfaringssamling for kommuner og en for fylkeskommuner. KS har hatt ansvaret for gjennomføring av samlingene og fikk i 2019 utbetalt 1,6 mill. kroner i støtte til dette. Tilbudet ble avsluttet i 2019.

Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen

Arendal kommune mottok 100 000 kroner i 2019 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 nytenking

og til å sette innovative ideer ut i livet. Difi har det administrative ansvaret for prisen. I 2019 mottok Trondheim kommune prisen på 500 000 kroner for deres helhetlige og systematiske innovasjonsarbeid over lengre tid. Juryen løftet fram samarbeidet med NTNU om *Universitetskommunen* og kommunens prosjekt *Ledelsesskolen*, der ledere i kommunen kjører egne innovasjonsprosesser.

Klarspråk i kommunesektoren

KS fikk 3 mill. kroner til *Program for klart språk i kommunesektoren* i 2019. Programmet, som er et femårig program som avsluttes i 2020, har hatt som mål å 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 er det arrangert blant annet regionale grunnkurs for de som skal lede klarspråkprosjekt i egne kommuner og fylkeskommuner.

Partssamarbeid: 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 i prosjektet. KS har ansvar for gjennomføring av samlinger, og i 2019 ble det gjennomført fem regionale workshops og en avslutningskonferanse. Departementet har i 2019 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 2 mill. kroner. Prosjektet ble avsluttet i desember 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 2019 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.

Opplæringsprogram ny kommunelov

Departementet har i samarbeid med KS-advokatene avholdt 15 regionale dagskurs over hele landet. Departementet var faglig ansvarlig for opplegget. Den praktiske tilretteleggingen sto KS og KS Agenda for. Totalt deltok nesten 2 000 personer. Kurset i Oslo ble strømmet og ligger fortsatt allment tilgjengelig på internett. Alle deltakere fikk mulighet til å evaluere kurset. Det ble gitt gode tilbakemeldinger på både faglig opplegg og innhold og den praktiske tilretteleggingen. Kurset nådde ut til hele den brede målgruppen, som var folkevalgte, kommunedirektører, andre kommunalt ansatte (økonomer, jurister, sekretariat for politisk nivå), ansatte hos fylkesmennene osv.

Det ble gitt et tilskudd til KS for å dekke sluttkostnaden på 2,3 mill. kroner.

Styrket internkontroll – forprosjekt

KS fikk i 2019 utbetalt 295 940 kroner til Forprosjekt om utviklingsprogram for kommunedirektørens internkontroll. KS avleverte en rapport 9. desember 2019 om forprosjektet der et utviklingsprogram for styrket internkontroll i kommuner og fylkeskommuner ble skissert. På bakgrunn av en gjennomført behovskartlegging hos kommunene, ble det blant annet forslått en nettside om internkontrollarbeid i kommuner og fylkeskommuner, E-læring og ulike møteplasser som nettverk, komprimerte samlinger og webinar. Målet med utviklingsprogrammet er å styrke kommunenes og fylkeskommunenes internkontrollarbeid. Programmet er innrettet for særlig å treffe de kommunene som har mest behov for å styrke dette arbeidet, og for å ha et særlig fokus på områder der internkontrollreguleringen endres fra å være i sektorlovgivningen til å være i kommuneloven.

Vedlegg 5**Oversikt over øremerkede tilskudd på 60-poster**

Overføringer til kommunene bevilges som hovedregel på postene 60–69 (60-poster) på statsbudsjettet. Tabell 5.1 inneholder samtlige 60-poster, med unntak av rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner og kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Bevilget beløp i saldert bud-

sjett for 2020 er oppgitt i tabellen. Der én post inneholder flere tilskuddsordninger, er disse angitt i kursiv. For opplysninger om den enkelte post og/eller tilskuddsordning vises det til Prop. 1 S for ansvarlig departement.

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn på post/tilskuddsordning	Saldert budsjett 2020 (i 1 000 kr)
Kunnskapsdepartementet			
225		Tiltak i grunnopplæringen	
	60	Tilskudd til landslinjer	240 373
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	80 107
	64	Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge	62 111
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	248 556
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 480
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	8 967
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	292 537
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	61 920
	63	Forskning på effektene av økt lærertetthet	50 687
	64	Programfinansiering 0–24-samarbeidet	39 310
227		Tilskudd til særskilte skoler	
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	41 467
231		Barnehager	
	60	Tilskudd til bemanningsnorm i barnehage	111 210
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	144 549
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	17 342
240		Fagskoler	
	60	Driftstilskudd til fagskoler	782 138

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn på post/tilskuddsordning	Saldert budsjett 2020 (i 1 000 kr)
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	43 204
286		Regionale forskningsfond	
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	189 119
291		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	
	60	Integreringstilskudd	7 545 633
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	1 714 150
	62	Kommunale innvandrer tiltak	225 011
292		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 234 850
Kulturdepartementet			
323		Musikk og scenekunst	
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	22 200
Justis- og beredskapsdepartementet			
430		Kriminalomsorgen	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	83 608
474		Konfliktråd	
	60	Tilskudd til kommuner	13 202
490		Utlendingsdirektoratet	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	163 510
Kommunal- og moderniseringsdepartementet			
541		IT- og ekompolitikk	
	60	Bredbåndsutbygging	256 142
553		Regional- og distriktsutvikling	
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	763 307
	62	Kompetansepiloter	16 411
	63	Interreg og Arktis 2030	101 404
	65	Omstilling	66 000
567		Nasjonale minoriteter	
	60	Rom	3 617
573		Kommunereform	
	60	Kommunesammenslåing	871 786
575		Ressurskrevende tjenester	
	60	Toppfinansieringsordning	10 767 694

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn på post/tilskuddsordning	Saldert budsjett 2020 (i 1 000 kr)
590		Planlegging og byutvikling	
	61	Byvekstavtaler	21 348
	65	Områdesatsing i byer	63 235
Arbeids- og sosialdepartementet			
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	151 460
		<i>Tilskuddsordning til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret</i>	<i>149 160</i>
		<i>Pilotprosjekt for å sikre fleksibelt ettervern og jobb for tidligere innsatte</i>	<i>2 300</i>
Helse- og omsorgsdepartementet			
714		Folkehelse	
	60	Kommunale tiltak	94 813
		<i>Program for teknologiutvikling i vannbransjen</i>	<i>5 000</i>
		<i>Program for folkehelsearbeidet i kommunene</i>	<i>77 000</i>
		<i>Rustelefonen</i>	<i>7 400</i>
		<i>Bidrag på folkehelsefeltet (inkl. områdesatsing Groruddalen)</i>	<i>4 500</i>
		<i>Tilskudd til nettverket av Sunne kommuner</i>	<i>800</i>
740		Helsedirektoratet	
	60	Gjesteinnbyggeroppgjør for fastleger	84 529
761		Omsorgstjeneste	
	60	Kommunale kompetansetiltak	10 449
		<i>Kurspakke for ufaglærte i omsorgstjenestene</i>	<i>8 900</i>
	61	Vertskommuner	940 311
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	4 035 632
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	866 000
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	1 518 382
	67	Utviklingstiltak	66 602
		<i>Kompetansehevende tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt i kommunene</i>	<i>14 500</i>
		<i>Kompetansehevende tiltak i tjenestene til personer med utviklingshemming</i>	<i>7 502</i>
		<i>Fagutvikling og kompetanseheving i omsorgstjenestene til samiske brukere</i>	<i>1 200</i>
		<i>Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester</i>	<i>43 400</i>

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn på post/tilskuddsordning	Saldert budsjett 2020 (i 1 000 kr)
	68	Kompetanse og innovasjon	404 857
		<i>Omsorgsplan 2020 – Innføring av velferdsteknologiske løsninger</i>	20 700
		<i>Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd</i>	347 157
		<i>Helseinnovasjonssenteret i Kristiansund</i>	10 000
		<i>Hospitering mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale helse- og omsorgstjenester</i>	23 000
		<i>Økonomisk belønningsordning for kommuner som innfører fritt brukervalg</i>	4 000
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	403 300
762		Primærhelsetjeneste	
	60	Forebyggende helsetjenester	453 458
		<i>Helsefremmende og forebyggende tjenester – Områdesatsing i Oslo</i>	4 400
		<i>Etablering og utvikling av kommunale frisklivs-, lærings- og mestrings-tilbud</i>	18 000
		<i>Nasjonalt forsøk med kommunal rehabilitering – Helsehuset i Askim</i>	5 000
		<i>Styrking og utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten</i>	422 100
		<i>Helsefremmende og forebyggende tjenester – Områdesatsinger utenfor Oslo</i>	4 000
	61	Fengselshelsetjeneste	181 184
		<i>Narkotikaprogram med domstolskontroll</i>	4 500
		<i>Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel</i>	176 684
	63	Allmennlegetjenester	322 781
		<i>Oppfølging av akuttmedisinforskriften</i>	12 000
		<i>Lønnstilskudd for utdanning i avansert klinisk sykepleie</i>	10 000
		<i>Primærhelseteam</i>	51 900
		<i>Pilot for strukturert tverrfaglig oppfølging</i>	8 500
		<i>Pilotprosjekt på legevaktfeltet</i>	11 000
		<i>ALIS-avtaler for næringsdrivende fastleger</i>	66 000
		<i>ALIS-kontor</i>	10 000
		<i>Medisinsk avstandsoppfølging av kronisk syke</i>	12 000
		<i>Veiledning i spesialistutdanningen i allmennmedisin</i>	52 100
	64	Opptappingsplan habilitering og rehabilitering	4 018
765		Psykisk helse, rus og vold	
	60	Kommunale tjenester	238 690
		<i>Rask psykisk helsehjelp</i>	22 000
		<i>Tilbud til voksne med langvarige og eller sammensatte tjenestebehov</i>	214 090

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn på post/tilskuddsordning	Saldert budsjett 2020 (i 1 000 kr)
	62	Rusarbeid	492 460
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner	132 508
		<i>Veiledet tjeneste for å for å adgang til å praktisere som allmennlege med rett til trygderefusjon</i>	3 000
		<i>Turnus for leger – tilskudd til kommuner</i>	123 508
		<i>Veiledning i spesialistutdanningen i allmennmedisin</i>	6 000
2755		Helsetjenester i kommunene mv.	
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	454 000
Barne- og familiedepartementet			
840		Tiltak mot vold og overgrep	
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	101 762
846		Familie- og oppveksttiltak	
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	42 890
	61	Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge	358 969
		<i>Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge</i>	313 969
		<i>Tilskudd til forsøk med fritidskortordninger</i>	45 000
	62	Utvikling i kommunene	111 842
		<i>Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn</i>	28 342
		<i>Støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner for ungdom</i>	48 100
		<i>Foreldrestøttende tiltak i kommunene</i>	35 400
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	
	60	Kommunalt barnevern	800 000
	61	Utvikling i kommunene	53 871
		<i>Tilskudd til utviklingsprosjekt i kommunale læringsnettverk</i>	31 750
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	25 900
855		Statlig forvaltning av barnevernet	
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	373 459
882		Kirkebygg og gravplasser	
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	60 741
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	20 000
Nærings- og fiskeridepartementet			
928		Annen marin forskning og utvikling	
	60	Blått kompetansesenter Sør	6 000

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn på post/tilskuddsordning	Saldert budsjett 2020 (i 1 000 kr)
Samferdselsdepartementet			
1320		Statens vegvesen	
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	254 300
	64	Utbedring på fylkesveger for tømmertransport	25 800
	65	Tilskudd til fylkesveier	100 000
1330		Særskilte transporttiltak	
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	249 500
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 070 000
	65	Konkurransen Smartere transport	16 100
	66	Belønningsmidler til tilskuddsordninger i byområder	2 650 500
		<i>Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv. i byene</i>	<i>350 000</i>
		<i>Belønningsmidler i bymiljø/byvekstavtaler</i>	<i>1 150 000</i>
		<i>Reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</i>	<i>300 000</i>
		<i>Reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud</i>	<i>850 000</i>
1360		Kystverket	
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	33 300
Klima- og miljødepartementet			
1420		Miljødirektoratet	
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	187 832
		<i>Klimasats</i>	<i>104 432</i>
		<i>Klimatilpasningstiltak</i>	<i>6 400</i>
		<i>Tilskudd til utvikling av hurtigbåter med null- og lavutslippsløsninger</i>	<i>77 000</i>
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	2 000
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200
	65	Tiltak til kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold	20 560
	69	Oppryddingstiltak	74 962
1429		Riksantikvaren	
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 600
Olje- og energidepartementet			
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat	
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	66 000

Vedlegg 6

Reviderte retningslinjer for ferjeavløsningsordningen

Fastsett av Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 22. februar 2016. Revidert 12. mai 2020.

1 Om ordninga

- 1.1 Eit ferjeavløysingsprosjekt inneber at det blir bygd eit nytt vegsamband, vanlegvis ei bru eller ein undersjøisk tunnel med tilhøyrande vegnett, som erstattar eller kortar inn på eit ferjesamband. Ordninga med alternativ bruk av ferjetilskot for fylkesvegferjer legg til rette for at fylkeskommunane kan delfinansiere slike prosjekt med midlane dei får for ferjesambandet gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet.
- 1.2 Storleiken på ferjeavløysingsmidlane blir rekna ut på bakgrunn av reduksjon i tilskot gjennom inntektssystemet når eit ferjesamband blir avløyst eller korta inn av ei bru eller ein tunnel. Reduksjonen blir berekna som nettoeffekten av å endre kriteriedata i båt- og ferjenøkkelen og fylkesvegnøkkelen i inntektssystemet.
- 1.3 Ordninga blei innført i samband med Stortingets behandling av kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014–2015), jf. Innst. 375 S (2014–2015)).

2 Ansvarsdeling

- 2.1 Samferdselsdepartementet avgjer kva prosjekt som skal omfattast av ordninga, på bakgrunn av tilråding frå Statens vegvesen, jf. sakshandsamingsreglane nedanfor.
- 2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset storleiken og utbetalingslengda på ferjeavløysingsmidlane.
- 2.3 Fylkeskommunane har ansvaret for sjølv å fremje saker som er aktuelle.

3 Vilkår for ordninga

- 3.1 Ordninga gjeld for fylkeskommunale ferjesamband som blir avløyst eller korta inn av ei bru eller ein undersjøisk tunnel som tilhøyrande vegnett. Ordninga gjeld berre for fylkeskommunale vegprosjekt.
- 3.2 Ordninga gjeld vegprosjekt som avløyser eller kortar inn på ferjesamband som var i ordinær drift per 1. januar 2016, og som framleis er i drift.
- 3.3 Før søknaden kan behandlast endeleg, må det liggje føre ein godkjent reguleringsplan og ein realistisk finansieringsplan for prosjektet, med eit kostnadsoverslag med ei uvisse på maksimalt +/-10 prosent. Fylkeskommunen skal sørge for at det er gjennomført ei ekstern kvalitetssikring ved større prosjekt. Beløpsgrensa for kravet om ekstern kvalitetssikring er den same som grensa som til ei kvar tid gjeld for KS2 (Kvalitetssikring og kostnadsoverslag) i statlege prosjekt. Per mars 2019 var beløpsgrensa 1 mrd. kroner.
- 3.4 Midlane som blir løyvde over denne ordninga skal nyttast til å finansiere ferjeavløysingsprosjekt, og ikkje anna føremål.
- 3.5 Ferjeavløysingsmidlane kan berre betalast ut til fylkeskommunen, og ikkje til eit eventuelt bompengeselskap. Bompengeinntekter kan ikkje nyttast til å dekkje rentekostnader på lån som bompengeselskapet ikkje sjølv har teke opp og står ansvarleg for. Bompengeinntekter kan derfor ikkje nyttast til å betale renter på lån teke opp av fylkeskommunen på grunnlag av ferjeavløysingsmidlar.

4 Søknadsprosessen

- 4.1 Fylkeskommunen skal avklare om vegprosjektet kjem inn under ordninga før den utformar den endelege søknaden om ferjeavløysingsmidlar. Førespurnad om ei slik førehandsavklaring skal rettast til Samferdselsdepartementet.

- 4.2 I samband med førehandsavklaringa vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet gje eit overslag på kor mykje prosjektet kan utløyse i årlege ferjeavløysingsmidlar. Overslaget tek utgangspunkt i inntektssystemet slik det er på det tidspunktet førehandsavklaringa blir gjeve. Det faktiske, årlege beløpet blir, saman med overslag på utbetalingslengde, fastsett i samband med behandlinga av den endelege søknaden. Faktisk beløp kan avvike frå førebels beløp.
- 4.3 Søknad om ferjeavløysingsmidlar, basert på eit fylkespolitisk vedtak, skal rettast til Statens vegvesen.
- 4.4 Fylkestinget må behandle søknaden, inkludert førebels finansieringsplan, og gjere eit prinsippvedtak om prosjektet før søknaden blir sendt til Statens vegvesen.
- 4.5 Søknaden skal innehalde prinsippvedtaket frå fylkestinget, finansieringsplan med tilhøyrande dokumentasjon og informasjon om det nye vegnettet (inkl. framdriftsplan og opplysningar om lengda på den nye vegen fordelt etter vegtype/vegelement, vegstandard og trafikkprognose i ÅDT i opningsåret). Dokumentasjonen må stadfeste at prosjektet er i tråd med godkjent reguleringsplan. Viss prosjektet omfattar bompengefinansiering, skal bompengesøknad og søknad om ferjeavløysingsmidlar sendast Statens vegvesen i same sak.
- 4.6 Statens vegvesen behandlar søknaden og gjev tilråding til Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet avgjer endeleg om prosjektet skal inkluderast i ordninga, ut frå vilkåra i retningslinjene.
- 4.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset endeleg storleik på ferjeavløysingsmidlane, og gjev eit overslag på lengda på utbetalingsperioden (jf. punkt 5.4). Fylkeskommunen blir underretta om dette.
- 4.8 Fylkestinget kan gjere nytt vedtak eller stadfeste tidlegare vedtak om prosjektet etter at søknaden om ferjeavløysingsmidlar er behandla av departementa.
- 4.9 Godkjenninga av søknaden, inkl. fastsettinga av storleiken på ferjeavløysingsmidlar, er gyldig i fire år frå den datoen vedtaket er gjort. Godkjenninga fell bort viss byggjearbeidet ikkje har starta opp i denne perioden. Fylkeskommunen kan sende ny søknad på eit seinare tidspunkt, og ferjeavløysingsmidlane vil då bli rekna ut på nytt.
- 4.10 I ferjeavløysingsprosjekt der fylkeskommunen stiller kausjon eller annan økonomisk garanti for verksemder som blir drivne av

andre enn fylkeskommunen, må garantien godkjennast av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (jf. kommuneloven 2018 § 14-19). Søknad om godkjenning av fylkeskommunal garanti kan sendast etter at søknaden om ferjeavløysingsmidlar er behandla, men vedtaket om ferjeavløysingsmidlar fell bort viss garantisøknaden blir avvist av departementet.

5 Utrekning av ferjeavløysingsmidlar

- 5.1 Årleg beløp i ferjeavløysingsmidlar blir berekna på bakgrunn av reduksjon i tilskot gjennom inntektssystemet når eit ferjesamband blir avløyst eller korta inn av ei bru eller ein tunnel. Reduksjonen blir berekna ved å sjå på effekten av å endre kriteriedata i utgiftsutjamninga i inntektssystemet. For vegprosjekt som kortar inn på eit ferjesamband utan å avløyse det heilt, vil departementet gjere eit overslag på endringa i kriteriedata for ferjesambandet.

Ein del ferjesamband har fleire ferjestrekningar. I tilfelle der ein eller fleire strekningar i ferjesambandet blir avløyst av ein ny veg, mens resterande strekning(ar) i sambandet blir lagt ned, vil det ikkje bli gitt ferjeavløysingsmidlar for strekning(ar) som blir lagt ned.
- 5.2 Eit ferjeavløysingsprosjekt fører til endringar i kriteriedata for ferje og for fylkesveg. Avløysing eller innkorting av eit ferjesamband vil gje ein lågare verdi på kriteriet «normerte ferjekostnader» i båt- og ferjenøkkelen, mens det nye vegnettet vil gje auka verdi på kriteriet «vedlikehaldsbehov fylkesveg». Det årlege beløpet med ferjeavløysingsmidlar blir rekna ut som nettoeffekten i utgiftsutjamninga av desse endringane. Det blir berre teke omsyn til endringar i kriteriedata direkte knytt til den nye vegen.
- 5.3 Berekninga tek utgangspunkt i inntektssystemet slik det er på det tidspunktet søknaden blir behandla. Beløpet blir ikkje berekna på nytt viss det seinare blir gjort endringar i inntektssystemet, i kriteriedata eller i ferjeavløysingsordninga.
- 5.4 Årleg beløp med ferjeavløysingsmidlar blir betalt ut til ein når dei nominelle byggjekostnadane og inntil 50 prosent av berekna rentekostnader, men ikkje lenger enn i maksimalt 45 år. Meirverdiavgiftskompensasjon og

eventuelle finansieringsbidrag frå bom-pengar blir trekt frå byggjekostnadene i berekninga av rentekostnader og lengda på utbetalingsperioden.

- 5.5 Rentekostnadene blir berekna ut frå ei referanserente som blir oppdatert årleg, tilsvarende retningslinene for berekning av sjølvkost av kommunale tenester. Her nyttar ein ei 5-årleg swap-rente med eit tillegg på ½ prosentpoeng. Renteberekninga blir vidare basert på eit serielån på 40 år.
- 5.6 Årleg oppdatering av referanserente gjer at utbetalingslengde og samla utbetaling av ferjeavløysingsmidlar ikkje vil vere kjent når endeleg søknad blir behandla, i prosjekt som òg får dekt delar av rentekostnadene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil gje eit anslag på lengda på utbetalingsperiode ut frå gjeldande rentenivå, og vil justere utbetalingsperioden i tråd med endringar i referanserenta.
- 5.7 For nye, godkjende prosjekt blir det opplyst om årleg beløp og anslag på lengda på utbetalingsperioden i kommuneproposisjonen. Det årlege beløpet med ferjeavløysingsmidlar blir prisjustert med 2,5 pst. frå det

året vedtaket blir gjort, og i heile perioden det blir utbetalt.

6 Utbetaling av ferjeavløysingsmidlar

- 6.1 Ferjeavløysingsmidlane blir utbetalt over rammetilskotet frå og med budsjettåret etter at ferjesambandet er avløyst. Midlane blir vist i tabell C-fk Saker med særskild fordeling, i Grønt hefte.
- 6.2 Fylkeskommunen har plikt til å orientere departementa viss det skjer vesentlege endringar i framdriftsplanen for prosjektet.
- 6.3 Fylkeskommunen har plikt til å stadfeste forventa dato for ferdigstilling av ferjeavløysingsprosjektet innan 1. mars året før ferjeavløysingsmidlane skal utbetalast. Stadfestinga skal sendast per brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Viss fylkeskommunen ikkje melder frå innan denne fristen, vil det ikkje bli utbetalt ferjeavløysingsmidlar for det første året.

Vedlegg 7**Fordelingsvirkninger delkostnadsnøkkel grunnskole**

Dette vedlegget viser et anslag på fordelingsvirkningene av endringen i delkostnadsnøkkelen for grunnskole. Fordelingsvirkningene er foreløpige, og den endelige fordelingen i rammetilskuddet for 2021 vil ikke foreligge før i statsbudsjettet for 2021.

Tabell 7.1 viser fordelingsvirkningene av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Tallene er i 1 000 kroner per kommune og kroner per innbygger.

Kolonne 1

Kolonne 1 viser innbyggertall per 1. juli 2019.

Kolonne 2

Kolonne 2 viser isolert effekt av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole (1 000 kr). Anslag, basert på inntektssystemet i 2020.

Kolonne 3

Kolonne 3 viser isolert effekt av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole (kroner per innbygger). Anslag, basert på inntektssystemet i 2020.

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 (1 000 kr)	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 (kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
0301 Oslo	685 803	13 388	20
1101 Eigersund	14 866	69	5
1103 Stavanger	142 424	2 957	21
1106 Haugesund	37 397	807	22
1108 Sandnes	78 971	1 887	24
1111 Sokndal	3 306	-70	-21
1112 Lund	3 214	-127	-40
1114 Bjerkreim	2 791	-163	-58
1119 Hå	18 920	368	19
1120 Klepp	19 481	472	24
1121 Time	18 887	445	24
1122 Gjesdal	11 960	10	1
1124 Sola	26 910	570	21
1127 Randaberg	11 169	264	24
1130 Strand	12 957	222	17

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
1133 Hjelmeland	2 597	-282	-109
1134 Suldal	3 806	-478	-126
1135 Sauda	4 595	-26	-6
1144 Kvitsøy	519	-147	-283
1145 Bokn	847	-144	-170
1146 Tysvær	11 063	-216	-20
1149 Karmøy	42 270	839	20
1151 Utsira	196	-155	-791
1160 Vindafjord	8 747	-231	-26
1505 Kristiansund	24 296	461	19
1506 Molde	31 994	3	0
1507 Ålesund	65 776	621	9
1511 Vanylven	3 157	-299	-95
1514 Sande	2 484	-292	-118
1515 Herøy	8 955	-36	-4
1516 Ulstein	8 610	59	7
1517 Hareid	5 158	20	4
1520 Ørsta	10 823	-180	-17
1525 Stranda	4 548	-387	-85
1528 Sykkylven	7 655	-71	-9
1531 Sula	9 281	127	14
1532 Giske	8 433	50	6
1535 Vestnes	6 547	-180	-28
1539 Rauma	7 486	-278	-37
1547 Aukra	3 566	-217	-61
1554 Averøy	5 794	-197	-34
1557 Gjemnes	2 621	-281	-107
1560 Tingvoll	3 045	-292	-96
1563 Sunndal	7 107	-263	-37
1566 Surnadal	5 925	-239	-40
1573 Smøla	2 143	-311	-145

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(1 000 kr)</i>	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(kr pr innb)</i>
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
1576 Aure	3 543	-533	-151
1577 Volda	10 430	-216	-21
1578 Fjord	2 574	-264	-103
1579 Hustadvika	13 258	-247	-19
1804 Bodø	52 117	565	11
1806 Narvik	21 917	-194	-9
1811 Bindal	1 445	-340	-236
1812 Sømna	2 008	-172	-86
1813 Brønnøy	7 925	-259	-33
1815 Vega	1 219	-194	-159
1816 Vevelstad	496	-206	-416
1818 Herøy	1 777	-171	-96
1820 Alstahaug	7 467	-118	-16
1822 Leirfjord	2 313	-201	-87
1824 Vefsn	13 345	-68	-5
1825 Grane	1 504	-218	-145
1826 Hattfjelldal	1 333	-258	-194
1827 Dønna	1 387	-302	-218
1828 Nesna	1 763	-164	-93
1832 Hemnes	4 478	-422	-94
1833 Rana	26 284	34	1
1834 Lurøy	1 908	-1 356	-710
1835 Træna	448	-213	-475
1836 Rødøy	1 227	-522	-426
1837 Meløy	6 333	-579	-91
1838 Gildeskål	1 963	-296	-151
1839 Beiarn	1 036	-222	-215
1840 Saltdal	4 642	-176	-38
1841 Fauske	9 721	-177	-18
1845 Sørfold	1 934	-343	-177
1848 Steigen	2 584	-388	-150

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(1 000 kr)</i>	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(kr pr innb)</i>
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
1851 Lødingen	2 076	-208	-100
1853 Evenes	1 376	-200	-146
1856 Røst	511	-153	-299
1857 Værøy	728	-173	-237
1859 Flakstad	1 293	-211	-163
1860 Vestvågøy	11 453	-86	-7
1865 Vågan	9 597	-351	-37
1866 Hadsel	8 124	-245	-30
1867 Bø	2 604	-217	-83
1868 Øksnes	4 432	-210	-47
1870 Sortland	10 590	-116	-11
1871 Andøy	4 732	-498	-105
1874 Moskenes	1 023	-186	-182
1875 Hamarøy	2 783	-444	-159
3001 Halden	31 179	217	7
3002 Moss	49 132	1 109	23
3003 Sarpsborg	56 364	964	17
3004 Fredrikstad	82 211	1 544	19
3005 Drammen	101 043	2 352	23
3006 Kongsberg	27 564	373	14
3007 Ringerike	30 546	-229	-7
3011 Hvaler	4 649	-219	-47
3012 Aremark	1 350	-201	-149
3013 Marker	3 601	-195	-54
3014 Indre Østfold	44 615	440	10
3015 Skiptvet	3 834	-76	-20
3016 Rakkestad	8 236	-58	-7
3017 Råde	7 515	6	1
3018 Våler	5 696	-145	-26
3019 Vestby	17 971	334	19
3020 Nordre Follo	58 835	1 643	28

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
3021 Ås	20 093	283	14
3022 Frogn	15 840	245	15
3023 Nesodden	19 567	494	25
3024 Bærum	127 337	3 809	30
3025 Asker	94 189	2 215	24
3026 Aurskog-Høland	17 297	-82	-5
3027 Rælingen	18 270	448	25
3028 Enebakk	11 055	150	14
3029 Lørenskog	40 890	1 045	26
3030 Lillestrøm	85 682	1 945	23
3031 Nittedal	24 246	615	25
3032 Gjerdrum	6 823	35	5
3033 Ullensaker	38 957	794	20
3034 Nes	22 846	-26	-1
3035 Eidsvoll	25 073	378	15
3036 Nannestad	13 938	157	11
3037 Hurdal	2 849	-166	-58
3038 Hole	6 831	-110	-16
3039 Flå	1 057	-185	-175
3040 Nesbyen	3 313	-156	-47
3041 Gol	4 577	-105	-23
3042 Hemsedal	2 496	-187	-75
3043 Ål	4 649	-224	-48
3044 Hol	4 462	-225	-50
3045 Sigdal	3 456	-317	-92
3046 Krødsherad	2 212	-241	-109
3047 Modum	14 054	3	0
3048 Øvre Eiker	19 343	151	8
3049 Lier	26 577	508	19
3050 Flesberg	2 680	-252	-94
3051 Rollag	1 422	-207	-146

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(1 000 kr)</i>	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(kr pr innb)</i>
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
3052 Nore og Uvdal	2 459	-324	-132
3053 Jevnaker	6 857	7	1
3054 Lunner	9 057	-35	-4
3401 Kongsvinger	17 842	-142	-8
3403 Hamar	31 157	635	20
3405 Lillehammer	28 014	234	8
3407 Gjøvik	30 456	180	6
3411 Ringsaker	34 746	79	2
3412 Løten	7 649	-38	-5
3413 Stange	20 973	55	3
3414 Nord-Odal	5 037	-150	-30
3415 Sør-Odal	7 901	-260	-33
3416 Eidskog	6 113	-170	-28
3417 Grue	4 626	-247	-53
3418 Åsnes	7 221	-251	-35
3419 Våler	3 681	-240	-65
3420 Elverum	21 158	102	5
3421 Trysil	6 608	-536	-81
3422 Åmot	4 301	-224	-52
3423 Stor-Elvdal	2 426	-301	-124
3424 Rendalen	1 783	-294	-165
3425 Engerdal	1 282	-422	-329
3426 Tolga	1 560	-160	-103
3427 Tynset	5 590	-223	-40
3428 Alvdal	2 438	-134	-55
3429 Folldal	1 571	-197	-125
3430 Os	1 902	-204	-107
3431 Dovre	2 604	-193	-74
3432 Lesja	1 986	-275	-139
3433 Skjåk	2 217	-191	-86
3434 Lom	2 270	-203	-89

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
3435 Vågå	3 585	-177	-49
3436 Nord-Fron	5 742	-221	-38
3437 Sel	5 789	-313	-54
3438 Sør-Fron	3 124	-141	-45
3439 Ringeby	4 380	-150	-34
3440 Øyer	5 109	-186	-36
3441 Gausdal	6 153	-254	-41
3442 Østre Toten	15 004	-70	-5
3443 Vestre Toten	13 427	46	3
3446 Gran	13 656	-66	-5
3447 Søndre Land	5 613	-287	-51
3448 Nordre Land	6 672	-311	-47
3449 Sør-Aurdal	2 978	-323	-108
3450 Etnedal	1 293	-213	-165
3451 Nord-Aurdal	6 444	-205	-32
3452 Vestre Slidre	2 123	-162	-76
3453 Øystre Slidre	3 213	-320	-100
3454 Vang	1 580	-232	-147
3801 Horten	27 348	582	21
3802 Holmestrand	24 521	185	8
3803 Tønsberg	55 914	812	15
3804 Sandefjord	63 529	1 023	16
3805 Larvik	47 176	567	12
3806 Porsgrunn	36 221	592	16
3807 Skien	54 898	921	17
3808 Notodden	13 108	-5	0
3811 Færder	26 718	323	12
3812 Siljan	2 364	-101	-43
3813 Bamble	14 093	-217	-15
3814 Kragerø	10 432	-178	-17
3815 Drangedal	4 073	-364	-89

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(1 000 kr)</i>	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021 <i>(kr pr innb)</i>
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
3816 Nome	6 558	-88	-13
3817 Midt-Telemark	10 349	-68	-7
3818 Tinn	5 740	-199	-35
3819 Hjartdal	1 576	-204	-130
3820 Seljord	2 920	-224	-77
3821 Kviteseid	2 391	-235	-98
3822 Nissedal	1 468	-251	-171
3823 Fyresdal	1 283	-202	-158
3824 Tokke	2 212	-234	-106
3825 Vinje	3 694	-513	-139
4201 Risør	6 844	-126	-18
4202 Grimstad	23 306	322	14
4203 Arendal	44 927	586	13
4204 Kristiansand	110 575	2 271	21
4205 Lindesnes	22 962	-34	-1
4206 Farsund	9 744	37	4
4207 Flekkefjord	9 053	-112	-12
4211 Gjerstad	2 439	-152	-62
4212 Vegårshei	2 081	-151	-73
4213 Tvedestrand	6 070	-250	-41
4214 Froland	5 901	-136	-23
4215 Lillesand	11 065	-76	-7
4216 Birkenes	5 176	-163	-31
4217 Åmli	1 852	-257	-139
4218 Iveland	1 327	-181	-136
4219 Evje og Hornnes	3 640	-77	-21
4220 Bygland	1 190	-258	-217
4221 Valle	1 153	-189	-164
4222 Bykle	960	-272	-283
4223 Vennesla	14 732	-63	-4
4224 Åseral	938	-198	-211

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
4225 Lyngdal	10 425	-276	-26
4226 Hægebostad	1 677	-179	-107
4227 Kvinesdal	6 031	-249	-41
4228 Sirdal	1 838	-224	-122
4601 Bergen	281 976	3 008	11
4602 Kinn	17 272	-254	-15
4611 Etne	4 090	-224	-55
4612 Sveio	5 757	-180	-31
4613 Bømlo	11 983	1	0
4614 Stord	18 784	360	19
4615 Fitjar	3 197	-114	-36
4616 Tysnes	2 849	-248	-87
4617 Kvinnherad	13 105	-256	-20
4618 Ullensvang	11 084	-511	-46
4619 Eidfjord	907	-164	-181
4620 Ulvik	1 081	-170	-157
4621 Voss	15 677	-204	-13
4622 Kvam	8 425	-200	-24
4623 Samnanger	2 489	-138	-55
4624 Bjørnafjorden	24 778	91	4
4625 Austevoll	5 221	-311	-60
4626 Øygarden	38 196	52	1
4627 Askøy	29 535	593	20
4628 Vaksdal	4 034	-309	-77
4629 Modalen	382	-201	-525
4630 Osterøy	8 114	-224	-28
4631 Alver	29 196	4	0
4632 Austrheim	2 861	-118	-41
4633 Fedje	549	-146	-267
4634 Masfjorden	1 703	-321	-188
4635 Gulen	2 303	-548	-238

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
4636 Solund	816	-255	-312
4637 Hyllestad	1 345	-282	-210
4638 Høyanger	4 187	-452	-108
4639 Vik	2 640	-254	-96
4640 Sogndal	11 712	-173	-15
4641 Aurland	1 771	-232	-131
4642 Lærdal	2 164	-211	-97
4643 Årdal	5 227	-161	-31
4644 Luster	5 194	-272	-52
4645 Askvoll	3 034	-408	-135
4646 Fjaler	2 778	-311	-112
4647 Sunnfjord	22 017	-185	-8
4648 Bremanger	3 686	-582	-158
4649 Stad	9 451	-324	-34
4650 Gloppen	5 860	-321	-55
4651 Stryn	7 149	-315	-44
5001 Trondheim	203 060	4 155	20
5006 Steinkjer	24 402	-158	-6
5007 Namsos	15 312	-176	-11
5014 Frøya	5 116	-386	-75
5020 Osen	952	-309	-325
5021 Oppdal	6 980	-80	-12
5022 Rennebu	2 492	-279	-112
5025 Røros	5 572	-220	-40
5026 Holtålen	2 008	-189	-94
5027 Midtre Gauldal	6 256	-504	-81
5028 Melhus	16 628	-14	-1
5029 Skaun	8 305	33	4
5031 Malvik	14 082	264	19
5032 Selbu	4 067	-235	-58
5033 Tydal	781	-199	-255

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
5034 Meråker	2 436	-198	-81
5035 Stjørdal	24 052	254	11
5036 Frosta	2 640	-120	-45
5037 Levanger	20 206	55	3
5038 Verdal	14 979	-25	-2
5041 Snåsa	2 085	-185	-89
5042 Lierne	1 382	-346	-250
5043 Røyrvik	478	-195	-409
5044 Namsskogan	871	-260	-298
5045 Grong	2 373	-170	-72
5046 Høylandet	1 249	-199	-160
5047 Overhalla	3 864	-218	-56
5049 Flatanger	1 107	-250	-226
5052 Leka	567	-180	-317
5053 Inderøy	6 808	-230	-34
5054 Indre Fosen	10 046	-396	-39
5055 Heim	5 986	-382	-64
5056 Hitra	5 048	-478	-95
5057 Ørland	10 309	-175	-17
5058 Åfjord	4 297	-464	-108
5059 Orkland	18 168	-233	-13
5060 Nærøysund	9 572	-444	-46
5061 Rindal	2 020	-167	-82
5401 Tromsø	76 606	355	5
5402 Harstad	24 690	130	5
5403 Alta	20 759	-327	-16
5404 Vardø	2 074	-150	-72
5405 Vadsø	5 849	-24	-4
5406 Hammerfest	11 496	-148	-13
5411 Kvæfjord	2 845	-220	-77
5412 Tjeldsund	4 243	-389	-92

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		(1 000 kr)	(kr pr innb)
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
5413 Ibestad	1 361	-216	-159
5414 Gratangen	1 088	-207	-190
5415 Lavangen	1 043	-163	-156
5416 Bardu	3 982	-163	-41
5417 Salangen	2 185	-165	-76
5418 Målselv	6 671	-504	-76
5419 Sørreisa	3 465	-127	-37
5420 Dyrøy	1 127	-204	-181
5421 Senja	14 930	-918	-61
5422 Balsfjord	5 591	-573	-103
5423 Karlsøy	2 215	-498	-225
5424 Lyngen	2 835	-398	-141
5425 Storfjord	1 831	-332	-182
5426 Kåfjord	2 080	-311	-149
5427 Skjervøy	2 924	-238	-81
5428 Nordreisa	4 906	-268	-55
5429 Kvænangen	1 192	-267	-224
5430 Kautokeino	2 929	-358	-122
5432 Loppa	927	-323	-348
5433 Hasvik	1 024	-216	-211
5434 Måsøy	1 231	-229	-186
5435 Nordkapp	3 180	-189	-59
5436 Porsanger	3 966	-346	-87
5437 Karasjok	2 654	-221	-83
5438 Lebesby	1 298	-383	-295
5439 Gamvik	1 136	-259	-228
5440 Berlevåg	957	-156	-163

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endret delkostnadsnøkkel for grunnskole. Enkeltkommuner.
Tall i 1 000 kroner per kommune (kol. 2) og kroner per innbygger (kol. 3).

Kommune	Innbyggere i alt per 1.7.19	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021	Anslag ford.virkn. endret grunnskolenøkkel 2021
		<i>(1 000 kr)</i>	<i>(kr pr innb)</i>
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>
5441 Tana	2 917	-485	-166
5442 Nesseby	931	-198	-212
5443 Båtsfjord	2 232	-126	-56
5444 Sør-Varanger	10 145	-430	-42
Sum	5 345 735		

=====

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: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2020

