



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 123 S

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2017

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	5.2.2	Retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren	40
1.1	Sterke velferdskommuner	7	5.2.3	Innlemming av øremerkede tilskudd	41
1.2	Utfordringer i kommunesektoren	8	5.3	Nye oppgaver til større kommuner	41
1.3	Levende lokaldemokrati	8	5.3.1	Oppfølging av merknader fra Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)	41
1.4	Fornye, forenkle og forbedre	10	5.4	Utredning av lovhjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid	42
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2016 og 2017	13	5.5	Fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet i sammenslåtte kommuner	43
2	Det økonomiske opplegget for 2017	15	5.6	Regionreform	43
2.1	Inntektsrammer	15	5.7	Avvikling av samkommunemodellen	43
2.2	Pensjonskostnader	16	5.8	Endringer i inndelingsloven og kommuneloven	43
3	Endringer i det økonomiske opplegget for 2016	18	6	Levende lokaldemokrati	44
3.1	Inntektsveksten i 2016	18	6.1	Innledning	44
3.2	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016	18	6.2	Valg og lokaldemokrati	44
3.2.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	19	6.2.1	Valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015	44
3.2.2	Justis- og beredskapsdepartementet	21	6.2.2	Forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år	46
3.2.3	Kunnskapsdepartementet	21	6.3	Representasjon og medvirkning ...	46
Del II	Sterkere velferdskommuner	23	6.3.1	Kvinnens representasjon i lokalpolitikken 2015	46
4	Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor	25	6.3.2	Kvinnens representasjon i styrer	48
4.1	Forenkling i offentlig sektor	25	6.3.3	Medvirkningsordning for unge, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne	48
4.2	Inspirasjonshefte om samarbeid mellom frivillige og kommuner	27	6.3.4	Minsak.no	48
4.3	Brukervalg	27	6.4	Nye regler for økt kommunalt selvstyre	49
4.4	Sosialt entreprenørskap	27	6.4.1	Kommunelovutvalget	49
4.5	IKT-politikk	27	6.4.2	Ny tvisteløsningsordning m.m.	49
4.6	Partsbasert utviklingsarbeid for bedre tjenester	28	6.5	Norsk lokaldemokrati og forholdet til EØS-avtalen	49
5	Kommunereformen	33	6.5.1	ESA-sak om skattefritak og garantier for det offentlige	49
5.1	Større og sterkere velferdskommuner	33	6.5.2	Lov om interkommunale selskaper	49
5.1.1	Status	33	6.5.3	Nye anskaffelsesdirektiver	50
5.1.2	Behovet for større velferdskommuner	34	6.5.4	Horisont2020 – EUs ramme-program for forskning og innovasjon (2014–2020)	50
5.1.3	Verktøy og virkemidler	37			
5.2	Statlig styring	40			
5.2.1	Et mer koordinert, målrettet og effektivt statlig tilsyn	40			

Del III	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	51	7.7.3	Forslag til endringer de regionalpolitiske tilskuddene	95
7	Nytt inntektssystem for kommunene	53	7.7.4	Veksttilskuddet	97
7.1	Innledning	53	7.7.5	Konsekvenser av endringene i regionalpolitiske tilskudd	98
7.2	Oppsummering av høringen	54	7.8	Skatteelementer i inntektssystemet	98
7.3	Generelt om inntektssystemet for kommunene	56	7.9	Overgangsordninger	99
7.3.1	Dagens inntektssystem for kommunene	56	7.9.1	Inntektsgarantiordningen	99
7.3.2	Tidligere endringer i inntektssystemet for kommunene	59	7.9.2	Overgangsordning for kommuner som er vedtatt sammenslått	100
7.4	Utgiftsutjevningen i inntektssystemet	59	7.10	Samlede fordelingsvirkninger	100
7.4.1	Generelt om utgiftsutjevningen ...	60	8	Inntektssystemet for fylkeskommunene	104
7.4.2	Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen	61	8.1	Ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer	104
7.4.3	Typer kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel	62	8.1.1	Hovedprinsipper for ferjeavløsningsordningen	104
7.4.4	Hvilke sektorer skal inngå i inntektutjevningen?	63	8.1.2	Retningslinjer for ordningen	104
7.4.5	Analyseopplegg og metoder	63	8.1.3	Innkorting av ferjesamband	105
7.4.6	Simultane og partielle analyser	65	8.1.4	Utbetalingsperiode for nåværende ferjeavløsningsprosjekter	105
7.4.7	Hvor ofte skal delkostnadsnøkklens vektning i samlet kostnadsnøkkel oppdateres?	66	8.2	Delkostnadsnøkkelen for båt og ferje	106
7.5	Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	66	8.2.1	Kvalitetssikring av data	106
7.5.1	Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon	67	8.2.2	Oppdaterte analyser	107
7.5.2	Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen	69	8.3	Oppdatering av sektorvektene	107
7.5.3	Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper	73	9	Skjønnstilskuddet	109
7.6	Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen	74	Del IV	Statlige styringssignaler	113
7.6.1	Grunnskole	75	10	Oppgavefordeling og regelverk	115
7.6.2	Pleie og omsorg	76	10.1	Arbeids- og sosialdepartementet ...	115
7.6.3	Barnehage	80	10.1.1	Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere	115
7.6.4	Kommunehelsetjeneste	82	10.1.2	Innlemming av boligsosialt tilskudd i rammetilskuddet	115
7.6.5	Barnevern	84	10.2	Barne- og likestillingsdepartementet	115
7.6.6	Sosialhjelp	86	10.2.1	Refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	115
7.6.7	Administrasjon, landbruk og miljø	88	10.2.2	Strukturendringer på barnevernområdet	116
7.6.8	Samlet kostnadsnøkkel	90	10.2.3	Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern	116
7.7	Regionalpolitiske tilskudd inkl. veksttilskuddet	92	10.3	Helse- og omsorgsdepartementet	116
7.7.1	Dagens regionalpolitiske tilskudd	92	10.3.1	Omsorg 2020	116
7.7.2	Vurdering av dagens tilskudd	95	10.3.2	Utviklingsavtale	117

10.3.3	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	117	10.8.2	Utvidelse av ordningen med gratis kjernetid i barnehage	124
10.3.4	Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)	118	10.8.3	Stortingsmelding om barnehagens innhold	124
10.3.5	Program for folkehelsearbeid i kommunene	118	10.8.4	Omlægging av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetspråklige barn i førskolealder	124
10.3.6	Avvikling av diagnoselisten for fysioterapi	118	10.8.5	Fordeling av tilskudd til økt lærerinnsats på 1.–4. trinn	124
10.3.7	Anmodningsvedtak nr. 27 (2015–2016), 28. november 2015	118	10.8.6	Forslag om endringer i regler om skolemiljø på høring	125
10.3.8	Om tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner som driver institusjonstilbud til personer med rusproblemer	119	10.8.7	Lovproposisjon med forslag til endringer i opplæringsloven	125
10.3.9	Kommunal øyeblikkelig hjelp døgnplikt for mennesker med psykisk helse- og/eller rusproblemer og betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling	120	10.8.8	Stortingsmelding om fagskoler	125
10.3.10	Kommunalt pasient- og brukerregister	120	10.8.9	Stortingsmelding om innholdet i skolen	125
10.3.11	Ny fordelingsmodell for tilskuddsmidler til vertskommuner for fengsel	120	10.9	Nærings- og fiskeri-departementet	125
10.4	Justis- og beredskaps-departementet	121	10.9.1	Havbruksfondet	125
10.4.1	Ekstratilskudd til bosetting – integreringsmeldingen	121	10.10	Olje- og energidepartementet	126
10.4.2	Nærpolitireformen – prosess for endringer i tjenestestedstrukturen	121	10.10.1	Fjernvarme – kommunenes rolle	126
10.4.3	Nødnett	122	10.11	Samferdselsdepartementet	126
10.5	Klima- og miljødepartementet	122	10.11.1	Nytt felles regelverk for all vilkårsparkeering	126
10.5.1	Tilskudd til klimatilpasning i kommunene	122	11	Konsultasjonsordningen	127
10.6	Kommunal- og moderniserings-departementet	122	Del V	Resultater i kommunal sektor	129
10.6.1	Valgdirektoratet	122	12	Utviklingen i kommune-økonomien	131
10.6.2	Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger	122	12.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	131
10.6.3	Mer klimavennlig koordinert byutvikling	123	12.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	131
10.6.4	Organisering av eiendomsoppmåling	123	12.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	132
10.6.5	Innlemming av boligsosialt kompetansetilskudd i rammetilskuddet	123	12.4	Økonomisk balanse	134
10.7	Kulturdepartementet	123	12.4.1	Netto driftsresultat	134
10.7.1	Tilskudd til frivilligsentraler	123	12.4.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	135
10.8	Kunnskapsdepartementet	123	12.5	Nettofinansinvesteringer og gjeld	138
10.8.1	Endringer i barnehageloven	123	12.5.1	Nettofinansinvesteringer	138
			12.5.2	Gjeldsbelastning	138
			13	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	145
			13.1	Demografisk utvikling	145
			13.2	Barnehage	146
			13.3	Grunnskole	149
			13.4	Videregående opplæring	150
			13.5	Barnevern	151

13.6	Sosialtjenester	152	3	Finansielle indikatorer	179
13.7	Boliger for vanskeligstilte	153	4	Skjønnfordeling i 2015 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet	203
13.8	Omsorgstjenester	153		Forsøk etter forsøksloven	212
13.9	Kommunehelsetjenesten	156	5	Dokumentasjon analyser inntekts- systemet for kommunene	213
13.10	Administrasjon	156	6	Fordelingsvirkninger inntekts- systemet for kommunene	222
Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2017			7	Veksttilskudd 2017	237
Vedlegg			8	Retningslinjer for alternativ bruk av ferjetilskot for fylkesvegferjer	240
1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2012–2016	160	9	Oversikt over ferjesamband i inntektssystemet for 2017	242
2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2015	161	10		



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 123 S

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2017

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 11. mai 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Sterke velferdskommuner

Sterke kommuner er en viktig del av grunnmuren i et godt norsk samfunn. Kommunene er avgjørende for gode velferdstjenester og trygge lokalsamfunn.

Norge har gjennom en lang periode stått i en økonomisk særstilling sammenliknet med andre land. Nå står vi overfor nye utfordringer. Lav oljepris, høyere arbeidsledighet og en økende flyktingstrøm er noen av utfordringene. Vi må være forberedt på strammere offentlige budsjetter i årene framover. Tiden har kommet for omstilling, både i næringslivet og i offentlig sektor. Skal vi finne nye løsninger, skape verdier og sikre velferd, trenger vi et levende lokaldemokrati og kommuner som er rustet for fremtiden.

For å sette kommunene i stand til å gi gode velferdstjenester, utvikle sine lokalsamfunn og løse framtidens utfordringer har regjeringen tatt initiativ til en kommunereform. I tråd med Stortingets vedtak foreslår regjeringen også en regionreform som vil skape sterkere regioner. Regjeringen vil fortsatt sørge for en stabil, forutsigbar og god kommuneøkonomi. For å sikre en mer rettferdig

inntektsfordeling foreslår regjeringen i denne proposisjonen et nytt inntektssystem for kommunene.

Kommunesektoren har et godt fundament til å møte framtidens utfordringer. Kommuneøkonomien er i balanse. Inntektsrammene de senere år har gitt handlingsrom for sektoren. Kommuner og fylkeskommuner bygger ut tjenestetilbudet. Samtidig oppnådde kommunesektoren i 2015 det beste netto driftsresultat siden 2006. Antall kommuner i ROBEK er på et stabilt, lavt nivå.

Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole, barnevern og helse- og omsorgstjenester. For å realisere regjeringens mål om et sterkere sosialt sikkerhetsnett, et kunnskapsløft og et bedre tilbud til syke og eldre, er det nødvendig å styrke de kommunale tjenestene. Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 3¼ og 4 mrd. kroner i 2017. Regjeringen legger opp til en vekst i frie inntekter på mellom 3¼ og 4,0 mrd. kroner, hvorav 300 mill. kroner er begrunnet med opptrappingsplanen på rusfeltet.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet.

I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Kommunene skal sørge for et bredt spekter av tjenester som er svært viktig for mennesker i ulike livssituasjoner og livsfaser. Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for offentlige velferdstjenester de neste tiårene. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles, og andelen personer i yrkesaktiv alder vil synke. Det er i kommunesektoren mange av de grunnleggende velferdstjenestene gis, og hvor utfordringene knyttet til endret befolkningssammensetning må håndteres. Et stort antall mennesker søker beskyttelse i Norge. Bosetting av flyktninger gir kommunene utfordringer med å skaffe boliger og velferds- og integreringstilbud.

Samtidig vil utfordringsbildet variere fra kommune til kommune. Noen kommuner opplever fraflytting og merker i større grad effektene av en aldrende befolkning. I takt med at tjenestene stadig har blitt mer komplekse, kan det være utfordrende å rekruttere og beholde arbeidstakere med etterspurt kompetanse. Andre kommuner har utfordringer knyttet til rask befolkningsvekst. Byområdene vokser og det er forventet at befolkningen vil øke kraftig i disse områdene i årene framover. Rask befolkningsvekst gir stort behov for utbygging av infrastruktur og offentlige tjenester. Kommunegrensene som skjærer gjennom tettsteder og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det utfordrende å planlegge for boligutbygging, næringsutvikling og en god utbygging av kollektivtrafikk.

Norsk økonomi er på vei inn i en krevende periode. Strammere offentlige budsjetter vil påvirke det økonomiske handlingsrommet til kommunene. Dersom det kommunale tjenestetilbudet skal kunne styrkes i årene framover, i takt med demografiske endringer, må kommunene rette oppmerksomheten mot effektiviseringspotensialet i sektoren. Produktivitetskommissjonen viser i sin første rapport (januar 2015) til analyser fra Senter for økonomisk forskning som har anslått potensialet for effektivisering i kommunesektoren. Potensialet for effektivisering anslås til 15 pst. for kommunene samlet innenfor sektorene barnehage, skole og pleie og omsorg, dersom alle kommuner blir like effektive som den mest effek-

tive av sammenliknbare kommuner. I sin andre rapport (februar 2016) peker kommisjonen på at oppmerksomheten i offentlig sektor må flyttes fra bevilgninger til de faktiske resultatene for innbyggerne. For kommunesektoren vil god økonomistyring og planlegging være helt sentralt for å utnytte ressursene til beste for innbyggerne. En vellykket kommunereform vil legge til rette for å velge de beste løsningene.

Det er grunn til å følge med på valgdeltakelsen som et tegn på interessen for lokalpolitikk og innbyggernes muligheter til å påvirke utviklingen i eget lokalsamfunn. Ved lokalvalget i 2015 var det en moderat tilbakegang i valgdeltakelsen. Videre er det en tendens til at unge velgere og innvandrere bruker stemmeretten i mindre omfang enn andre grupper. Samtidig er det ikke bare valgdeltakelse som er en målestokk på et levende lokaldemokrati. En viktig del av lokaldemokratiet er knyttet til samspillet mellom kommunen og innbyggerne mellom valg. Det har vært en klar utvikling de siste 20 årene at innbyggerne mellom valgene i økende grad og på ulike måter gir uttrykk for sine meninger overfor kommunene. Når det gjelder kvinnerepresentasjon i kommunestyrene er det fortsatt et stykke igjen til kjønnsbalanse. Imidlertid er det et lyspunkt at vi ser en klar økning i andelen kvinner i kommunestyrene i kommuner som i utgangspunktet hadde lav kvinnerepresentasjon.

Det lokale selvstyret påvirkes av regelverksutviklingen som skjer i EU og EØS. Dette reiser en rekke prinsipielle spørsmål som kan være rettslig krevende og hvor utfallene kan få betydning for kommunal virksomhet.

1.3 Levende lokaldemokrati

Regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles nedenfra. Det innebærer mindre statlig detaljstyring og større rom for lokaldemokratiet. Kommunereformen skal gi sterkere kommuner med flere oppgaver og utvidet lokalt handlingsrom. Innbyggerne vil dermed få mer innflytelse over saker som angår deres eget lokalsamfunn. Kommunene har et klart ansvar for å legge til rette for et levende lokaldemokrati med gode muligheter for deltakelse fra innbyggerne. En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Gjennom kommunereformen ønsker regjeringen å øke kommunenes muligheter for å ta egne valg innenfor flere saksområder. Velgerne vil slik kunne oppleve

lokalpolitikken som mer relevant for sin hverdag og i større grad benytte stemmeretten og mulighetene til å påvirke politikken mellom valg.

Regjeringen ønsker at kommunene skal ha en mer sentral rolle i samfunnet. Da trenger vi større og sterkere kommuner. Utfordringene går ikke over. Byregionene vokser, det blir flere eldre og færre i yrkesaktiv alder. Forventningene og behovene øker, mens ressursene er begrenset. Dette innebærer at kommuner må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse de oppgavene de er pålagt i dag, og til å kunne løse nye oppgaver som Stortinget ønsker å legge til kommunene i årene framover. Blant annet uttrykte stortingsflertallet (AP, H, FrP, KrF og V) ved behandlingen av primærhelsemeldingen (Meld. St. 26 (2014–2015)) at *«en ny kommunestruktur med større fagmiljø kan gjøre kommunene bedre i stand til å levere helse- og omsorgstjenester av høy kvalitet i tråd med både dagens og fremtidens behov»*.

Dagens kommunesystem bygger på at alle kommuner skal være i stand til å løse de samme oppgavene på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn stilles det krav om at kommunene fyller de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Den betydelige veksten i kommunale oppgaver gjennom flere tiår har foregått innenfor dette generalistkommunesystemet. Stortinget har slått fast at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Mange små kommuner vil kunne utfordre dette prinsippet over tid. Økt omfang av interkommunalt samarbeid for å redusere utfordringene for den enkelte kommunes oppgaveløsning, gir et komplekst styringssystem, økt byråkratisering og svekket lokaldemokrati. Interkommunalt samarbeid vil i de fleste tilfeller være en dårligere løsning enn kommunesammenslåing når kommunene må kompensere for manglende kapasitet og kompetanse på et område. Når kommuner samarbeider i så stor grad som de gjør, både om tjenester til små brukergrupper som barnevern, men også innen kvalitetsutvikling i barnehage og skole, kan det være hensiktsmessig for kommunene å slå seg sammen.

Da kommunereformen ble behandlet i Stortinget i juni 2014, ba et flertall på Stortinget om at oppgavene til fylkeskommunene ble gjennomgått parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. I Meld. St. 22 (2015–2016) legger regjeringen fram forslag til en regionreform som gjennomføres parallelt med kommunereformen. Målet er å utvikle et folkevalgt mellomnivå som

spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet. For å styrke folkevalgte regioners rolle som samfunnsutvikler, er det behov for endringer i regionstruktur, virkemidler, roller og ansvar. Større regioner ses som en forutsetning både for håndtering av viktige samfunnsutfordringer og tilførsel av nye oppgaver.

For at innbyggere i ulike kommuner skal få likeverdige tjenester, er det viktig at forhold som kommunene ikke kan påvirke utjevnes gjennom inntektssystemet, og at inntektene til kommunene baseres på mest mulig oppdatert informasjon. Høsten 2015 sendte regjeringen på høring et forslag til nytt inntektssystem. Basert på høringsrunden har regjeringspartiene og Venstre forhandlet fram en avtale om endringer i inntektssystemet. Forslagene til nytt inntektssystem legges fram i denne proposisjonen.

Kommuner med sterk befolkningsvekst har særskilte utfordringer. Derfor har regjeringen styrket tilskuddet til vekstkommuner de siste årene. Regjeringen vil videreføre denne satsingen på vekstkommuner i 2017, og senker vekstgrensen for å motta veksttilskudd fra 1,5 pst. til 1,4 pst.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 4. april 2016 på høring utredningen til kommunelovutvalget, NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Utredningen inneholder flere lovforslag som skal bidra til å styrke det lokale selvstyret. Det foreslås å lovfeste det kommunale selvstyret, videre å lovfeste enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, samt å styrke den kommunale egenkontrollen med sikte på å redusere behovet for statlig tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i januar 2016 på høring to lovforslag som skal bidra til et levende lokaldemokrati. I høringsnotatet foreslår departementet at kommuner som offentlig organ får adgang til å reise sak mot staten. Departementet foreslår også en lovendring som skal redusere adgangen en statlig klageinstans har til å prøve det kommunale frie skjønnet. Forslagene er en oppfølging av Sundvolden-erklæringen.

Internasjonale avtaler, og da særlig EØS-avtalen, påvirker norske kommuners rammebetingelser og det lokale selvstyret. Det pågår for tiden flere viktige prosesser i departementet for å avklare problemstillinger hvor EØS-retten griper inn i, og stiller krav til kommunesektoren og kommunenes organisering. Regjeringen er opptatt av å støtte opp om det lokale handlingsrommet og å finne helhetlige løsninger for kommunesektoren

på disse områdene. Det er også viktig at kommunene utnytter de mulighetene internasjonale avtaler gir for utvikling og innovasjon.

Frie, direkte og hemmelige valg er grunnleggende verdier i det norske demokratiet. Tiliten til valgordningen og valggjennomføringen er høy i befolkningen, og det er et mål at den opprettholdes. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for forberedelsene og gjennomføringen av valg. For å sikre åpenhet og uavhengighet i valgarbeidet også i framtiden, flyttes driftsoppgaver knyttet til valggjennomføring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til et eget direktorat. Valgdirektoratet ble opprettet 1. januar 2016 i Tønsberg. Direktoratet har det operative ansvaret på statlig nivå for å forberede og støtte kommuner og fylkeskommuner i gjennomføringen av stortings-, sametings-, kommune-, og fylkestingsvalg, samt for valg til kommunedelsutvalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fremdeles det overordnede ansvaret for valgordningen og valgregelverket.

1.4 Fornye, forenkle og forbedre

Regjeringen har satt i gang et bredt og målrettet arbeid med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Innbyggerne skal møte en effektiv og brukerrettet offentlig forvaltning som er opptatt av resultater og gjennomføring. Modernisering innebærer i tillegg til å forenkle også forbedring av arbeidsformer og oppgaver. Vi vil skape en kultur for kontinuerlig fornyelse. Forvaltningens tjenester og myndighetsutøvelse må til enhver tid være tilpasset endringer i samfunnet og samsvare med de forventninger innbyggere og næringsliv har.

Den teknologiske utviklingen skaper nye muligheter. Regjeringen er opptatt av digitalisering i offentlig sektor og har lagt fram en stortingsmelding om IKT-politikk våren 2016. En av regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken er å sette brukeren i sentrum og å få en effektiv digitalisering av offentlig sektor. Ved å ta utgangspunkt i brukernes behov kan det offentlige lage tjenester som brukerne har nytte av og som dekker et reelt behov. Målet er at de digitale løsningene er så gode at de aller fleste velger bort manuelle kanaler. Gjennom informasjons- og kommunikasjonsteknologi vil regjeringen skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor, høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping og bedre beslutninger.

Et eksempel på en ny digital tjeneste er overgangen til sikker digital post. Dette innebærer at

også viktig post, som ikke kan sendes på e-post, kan sendes digitalt fra offentlig sektor til innbyggere. Stadig flere kommuner inngår avtaler om å koble seg på løsningen. Overgangen til digital post gjør hverdagen enklere for innbyggerne og vil innebære betydelige besparelser for offentlig sektor i årene framover. Effektiviseringsgevinstene knyttet til økt digitalisering i det offentlige kommer imidlertid ikke av seg selv. Gevinsten må realiseres i både stat og kommune. Offentlig sektor har mye å hente på ytterligere digitalisering av arbeidsprosesser og virksomhetsutvikling gjennom digitalisering. Mange oppgaver løses i dag på tvers av statlig og kommunal sektor. Gode offentlige tjenester, for eksempel innenfor helse og omsorg, arbeid og velferd, forutsetter et godt samarbeid mellom stat og kommune. Gode IKT-løsninger er viktig for å lykkes. Her er offentlig sektor ikke i mål. Regjeringen vil at de statlige virksomhetene framover tar et større ansvar for å utvikle helhetlige digitale løsninger som ikke bare staten, men også kommunesektoren kan benytte. Selv om staten tar en større rolle, har imidlertid kommunene et selvstendig ansvar.

Regjeringen vil legge til rette for private og frivillige initiativ og slippe flere til også innen velferdstjenestene. Det vil skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud til brukerne. Private og frivillige skal i større grad kunne levere velferdstjenester. På den måten vil brukere av offentlige tjenester få et mer variert tilbud og større valgfrihet. For å legge til rette for at brukerne kan få økt valgfrihet og dermed større innflytelse over egne liv, har regjeringen laget en veileder for brukervalg innenfor kommunale tjenester. Regjeringen ønsker også mer samarbeid mellom kommunene og frivilligheten. De beste løsningene finnes ofte lokalt, og det gjelder også for samarbeid mellom kommunen og frivillige. Regjeringen lanserte høsten 2015 et inspirasjonshefte om hvordan kommunene og frivillige organisasjoner kan samarbeide bedre.

Enklere regelverk vil gi et viktig bidrag til en enklere hverdag for folk. En rekke forenklinger i lover, forskrifter og annet regelverk er allerede gjennomført eller er under gjennomføring. Effekten treffer i mange tilfeller innbyggerne direkte. For eksempel er regler endret slik at det er lettere å gjennomføre små byggetiltak på egen eiendom uten å søke kommunen. Andre endringer dreier seg først og fremst om å forenkle regler og prosedyrekrav innenfor forvaltningen og gjøre arbeidet der mer effektivt. Dermed får medarbeiderne mer tid til sine faglige oppgaver.

Regjeringen er opptatt av å fremme klart språk i offentlig forvaltning. Dette gjør vi fordi uklart språk i brev, lovtekster og skjemaer gjør forståelsen og kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne vanskelig. Dette fører i sin tur til unødvendig bruk av tid og ressurser i forvaltningen, hos innbyggerne og i næringslivet.

Å fjerne tidstyver er en del av regjeringens arbeid med å skape en mer effektiv offentlig sektor. Staten samarbeider med kommunesektoren om en verktøykasse for kommunal tidstyvjakt og vurderer også om det er andre tidstyvtiltak som staten og kommunesektoren kan samarbeide om.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner
og fylkeskommuner i 2016 og 2017

2 Det økonomiske opplegget for 2017

2.1 Inntektsrammer

I 2015 oppnådde kommunesektoren sitt beste netto driftsresultat siden 2006. For 2016 anslås nivået på både samlede og frie inntekter høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Skatteanslaget for 2016 er oppjustert med 0,7 mrd. kroner. I tillegg er kostnadsdeflatoren nedjustert, noe som isolert sett øker den reelle inntektsveksten i 2016 med vel 0,4 mrd. kroner. Endringene i 2016 er nærmere omtalt i kapittel 3.

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2017 på mellom 3¼ og 4 mrd. kroner. I statsbudsjettet for 2017 vil regjeringen komme tilbake med endelig forslag til inntektsrammer.

Regjeringen legger opp til en vekst i frie inntekter på mellom 3¼ og 4 mrd. kroner. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på mellom 1,1 og 1,2 pst. Dette er om lag på linje med den veksten som ble varslet i kommuneproposisjonen for 2011 av Regjeringen Stoltenberg. Med den foreslåtte veksten i frie inntekter vil det reelle økonomiske handlingsrommet etter at utgifter til demografi og pensjon er dekket være høyere i 2017 enn det som ble foreslått i statsbudsjettet for 2011 og 2012.

Inntektsveksten for 2017 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2016 i revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. kapittel 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2017. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2016 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2017 som nå varsles kunne bli endret.

Den varslede inntektsveksten må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2017 på om lag 2,5 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen, hvorav om lag 2,1 mrd. kroner må finansieres innenfor de frie inntektene. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen. Gitt

disse forutsetningene er anslagene et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Det understrekes at anslagene er usikre. Sektorens økonomiske handlingsrom må også sees i sammenheng med pensjonskostnadene, jf. nærmere omtale i punkt 2.2.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Produktivitetskommissjonen viser i sin første rapport (januar 2015) til analyser fra Senter for økonomisk forskning som har anslått potensialet for effektivisering i kommunesektoren. Potensialet for effektivisering anslås til 15 pst. for kommunene samlet innenfor sektorene barnehage, skole og pleie og omsorg, dersom alle kommuner blir like effektive som den mest effektive av sammenliknbare kommuner.

Regjeringen bygger sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. I statsforvaltningen har regjeringen derfor innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reform) med virkning fra og med 2015. Deler av gevinsten fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres til fellesskapet i de årlige budsjettene. I statsbudsjettet for 2016 er overføringen satt til 0,7 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.

Regjeringen ønsker å synliggjøre effektivitetspotensialet som ligger i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2017 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten, jf. tabell 2.1. Beregningsgrunnlaget er den delen av de frie inntektene utenom eien-domsskatt som går til å dekke driftsutgiftene.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 3,45 og 3,7 mrd. kroner av veksten i frie

Tabell 2.1 Økning i kommunesektorens handlingsrom med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Anslag for 2017.

	Mrd. kroner
<i>Vekst i frie inntekter</i>	3¾–4
- Merkostnader til demografi	-2,1
- Merkostnader til pensjon	-0,9
- Satsinger innenfor veksten i frie inntekter	-0,3
<i>Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav</i>	½–¾
+ effektiviseringskrav 0,5 pst.	1,2
<i>Økt handlingsrom med effektiviseringskrav 0,5 pst.</i>	1¾–2

inntekter. Av denne veksten er 300 mill. kroner begrunnet med opptrappingsplanen på rusfeltet. Avhengig av det økonomiske handlingsrommet vil det fram mot statsbudsjettet vurderes om deler av veksten skal begrunnes med satsing på habilitering og rehabilitering.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 0,3 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Avhengig av det økonomiske handlingsrommet vil det fram mot statsbudsjettet vurderes om deler av veksten skal begrunnes med satsing på fylkesveier.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2017 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2017. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at kommunene ville få tilbakeført en andel av selskapsskatten fra og med 2017. Regjeringen foreslår å utsette tilbakeføringen av selskapsskatten. For kommuner med et konjunkturutsatt næringsliv vil tilbakeføring av selskapsskatten i en situasjon med stor omstilling i næringslivet kunne medføre økt usikkerhet på inntektssiden. Regjeringen vil komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2018.

2.2 Pensjonskostnader

Det har de siste årene vært en sterk vekst i pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn til pensjonsordningene. Nivået på pensjonspremiene må ses i sammenheng med høy lønnsvekst, lavt rentenivå og behov for å

styrke soliditeten i pensjonsordningene. Veksten i de regnskapsmessige pensjonskostnadene har vært jevn, men likevel noe svakere enn veksten i premiene.

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette ga en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2014. Premieavviket er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Ved utgangen av 2014 var det akkumulerte premieavviket på om lag 32,7 mrd. kroner. Premieavviket som oppstod i 2015 var betydelig lavere enn amortiseringskostnadene samme år. Dette førte til en reduksjon i det akkumulerte premieavviket i 2015, som ved utgangen av året var på om lag 30 mrd. kroner. Størrelsen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2015 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2017.

Forventninger til en moderat lønnsvekst i 2016 gir grunn til å tro at veksten i pensjonspremiene vil være noe lavere i 2016 enn tidligere.

Pensjonskostnadene for 2017

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet strammet inn på de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene (langsiktig lønnsvekst, diskonteringsrente og avkastning mv.). Dette har vært nødvendig for på lang sikt å kunne oppnå et bedre samsvar mellom nivået på de årlige pensjonspremiene og nivået på de regnskapsmessige kostnadene. Det vedvarende lave rentenivået tilsier at det igjen bør foretas en innstramming i beregningsforutsetningene. Departementet vil på nytt stramme inn noe på de økonomiske beregningsforutsetningene for regnskapsåret 2017. Kommunal-

og moderniseringsdepartementets vurdering er at parameteren for avkastning på pensjonsmidlene bør reduseres med ytterligere 0,1 prosentpoeng fra 2016 til 2017. Effekten av innstrammingen anslås til om lag 500 mill. kroner i økte pensjonskostnader. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

I tillegg til effekten av innstrammingen i beregningsforutsetningene, vil også amortiseringskostnadene øke i 2017 som følge av anslått premieavvik i 2016. Økningen i amortiseringskostnadene i 2017 anslås til om lag 350 mill. kroner.

Departementets anslag innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 850 mill. kroner i 2017, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

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

3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2016

Samtidig med kommuneproposisjonen har regjeringen lagt fram revidert nasjonalbudsjett 2016 (Meld. St. 2 (2015–2016)) og forslag til bevilgningsendringer i 2016. De viktigste endringene med betydning for kommunesektoren er gjengitt i pkt. 3.1 og 3.2.

3.1 Inntektsveksten i 2016

Stortingets budsjettvedtak for 2016 (saldert budsjett) innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 8,7 mrd. kroner, tilsvarende 2,0 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 4,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,4 pst. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2015.

Etter at statsbudsjettet for 2016 ble vedtatt, har det kommet til ny informasjon av betydning for kommunesektorens inntekter i 2016:

- Foreløpige regnskapstall for 2015 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,4 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2016. Den nye informasjonen om skatteinngangen i 2015 har betydning for anslagene for 2016. Skatteanslaget for 2016 er oppjustert med 0,7 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i nasjonalbudsjettet 2016.
- De øremerkede overføringene ble ifølge foreløpige regnskapstall for 2015 om lag 0,3 mrd. kroner lavere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2016. Dette påvirker ikke nivået på bevilgningene i 2016, men trekker isolert sett opp vekstanslaget for de samlede inntektene i 2016.
- For 2016 er anslaget for lønnsveksten nedjustert fra 2,7 pst. til 2,4 pst. Nedjusteringen bidrar til å trekke ned kostnadsveksten i kommunesektoren. Oppjustering av konsumprisveksten fra 2,5 til 2,8 pst. trekker i motsatt retning. Samlet sett er kostnadsdeflatoren for kommunesektoren nedjustert med 0,1 prosentenheter.

Isolert sett bidrar dette til økning av den reelle inntektsveksten i 2016 med vel 0,4 mrd. kroner.

- I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett foreslås det tilleggsbevilgninger som bidrar til å trekke opp inntektsveksten i 2016 med om lag 0,6 mrd. kroner.

Etter dette kan realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett for 2016 anslås til 8,3 mrd. kroner, tilsvarende 1,9 pst. Realveksten i frie inntekter i 2016 anslås til 3,4 mrd. kroner, tilsvarende 1,0 pst. Inntektsveksten anslås noe lavere enn i saldert budsjett 2016. I hovedsak skyldes det at økningen i skatteinntektene andre halvår 2015 bare delvis videreføres til 2016. Inntektsnivået i 2016 anslås imidlertid høyere i revidert nasjonalbudsjett 2016 enn i saldert budsjett 2016.

Regjeringen foreslår et engangstilskudd på 250 mill. kroner til kommunene på Sørlandet og Vestlandet til vedlikehold og rehabilitering, jf. nærmere omtale i pkt. 3.2.1. Disse midlene kommer i tillegg til realveksten i kommunesektorens inntekter.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2015 og anslag for 2016 i nominelle priser. Anslag på inntektene i 2015 er korrigerert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv., slik at inntektsnivået i 2015 og 2016 er sammenliknbart.

3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016

Forslag til bevilgningsendringer er fremmet i Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*. Nedenfor redegjøres det for enkelte saker som har betydning for kommunesektoren. For saker som berører integreringsfeltet vises det også til Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2015¹ og 2016². Mill. kroner og endring i pst.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren i alt		
	2015	2016	Endr. i pst.	2015	2016	Endr. i pst.	2015	2016	Endr. i pst.
Skatteinntekter	148 317	157 315	6,1	29 288	30 475	4,1	177 605	187 790	5,7
Herav skatt på inntekt og formue	136 597	145 375	6,4	29 288	30 475	4,1	165 885	175 850	6,0
Rammetilskudd	122 434	123 719	1,0	32 313	32 849	1,7	154 747	156 568	1,2
Sum frie inntekter	270 751	281 034	3,8	61 601	63 324	2,8	332 352	344 358	3,6

¹ Inntektene i 2015 er korrigerert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2016 anslås til 2,6 pst., mot 2,7 pst. i saldert budsjett 2016.

³ Oslo er delt inn i en kommunedel og en fylkesdel

3.2.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sørlandet og Vestlandet

Regjeringen foreslår et engangstilskudd på 250 mill. kroner til vedlikehold og rehabilitering av veier, bygg og anlegg som er eid av kommunen eller kommunalt foretak. Hensikten er å bidra til økt aktivitet på Sørlandet og Vestlandet som særlig er rammet av nedgangen i petroleumsrelaterte næringer. Midlene foreslås bevilget på kap. 576 Vedlikehold og rehabilitering, post 60 Tilskudd til vedlikehold og rehabilitering i kommuner. Midlene kommer i tillegg til kommunesektorens inntektsramme i statsbudsjettet for 2016.

Midlene fordeles til kommuner i Aust- og Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal med høyere arbeidsledighet enn landsgjennomsnittet. Tall fra NAV per april 2016 viste at 3,1 pst. av arbeidsstyrken var helt ledig. Tilskuddet fordeles med likt kronebeløp per helt arbeidsledig person ut over landsgjennomsnittet på 3,1 pst. Det innebærer at kommuner med en ledighet på 3,1 pst. eller lavere, ikke vil motta tilskudd.

Tilskuddet fordeles til kommunene uten søknad. Tilskuddet skal brukes på tiltak som settes i gang i 2016, og som kommer i tillegg til allerede vedtatte tiltak i kommunenes budsjetter for 2016.

Det legges opp til en enkel rapportering om bruken av midlene. Midler som ikke er brukt i tråd med formålet, må tilbakebetales.

Engangskostnader ved fylkessammenslåing

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt søknad fra Nord-Trøndelag og Sør-Trøn-

delag fylkeskommuner om sammenslåing fra 1. januar 2018. Staten gir delvis kompensasjon for engangskostnader ved sammenslåing av fylker, jf. inndelingsloven § 15.

Det foreslås å opprette en ny post 61 Engangskostnader ved fylkessammenslåing på kapittel 573 Kommunereform. Det foreslås en bevilgning på 30 mill. kroner på posten i 2016 for å dekke engangskostnader ved sammenslåing av Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Departementet legger opp til å fremme proposisjon til Stortinget om sammenslåing av fylkeskommunene den 20. mai. Departementet vil omtale kompensasjon for engangskostnader nærmere i denne proposisjonen.

Innbyggertilskuddet til kommunene (kap. 571, post 60)

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Fra 1. mai 2016 er det satt i gang forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Forsøket innebærer at deltakerkommunene i perioden 1. mai 2016 til 30. april 2019 mottar tilskudd til omsorgstjenester som statlige tilskudd eller et øremerket tilskudd, og ikke som rammetilskudd. Kommunene som deltar i forsøket er Spydeberg, Hobøl, Tønsberg, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal og Selbu.

Forsøket finansieres i hovedsak ved omdisponering fra kommunenes innbyggertilskudd til kap. 761 Omsorgstjeneste, post 65 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Uttrekket fra innbyggertilskuddet er beregnet på bakgrunn av innrapportering av netto driftsutgifter på KOSTRA-funksjonene 234, 253, 254 og 261 i

2015, og deretter justert med vekst i kommunenes frie inntekter fra 2015 til 2016.

Det foreslås at bevilgningen på posten reduseres med 873,9 mill. kroner, mot en tilsvarende økning av kap. 761, post 65 på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

Forsøk med ny oppgave- og ansvarsdeling mellom kommunalt og statlig barnevern

Barne- og likestillingsdepartementet har fra 1. april 2016 iverksatt forsøk med ny oppgave og ansvarsfordeling mellom kommunalt og statlig barnevern. Kommunene som deltar i forsøket er Alta, Røyken og Nøtterøy (interkommunalt samarbeid med Tjøme).

Bevilgningen på posten ble økt med 247,6 mill. kroner i saldert budsjett for 2016 for å kompensere kommunene som deltar i forsøket. Beregningen som lå til grunn for dette ble gjort før forsøkskommunene var valgt ut. De valgte forsøkskommunene skal ha en samlet kompensasjon på 53,8 mill. kroner i 2016. Det foreslås derfor å redusere bevilgningen på posten med 193,8 mill. kroner.

Innbyggertilskuddet til fylkeskommunene (kap. 572, post 60)

Fordeling av kompensasjon for veibruksavgift på naturgass

Fra 1. januar 2016 ble det innført en veibruksavgift på naturgass. Dette medfører en økning i fylkeskommunenes utgifter i tilknytning til inngåtte avtaler om offentlig kjøp av persontransporttjenester. I statsbudsjettet for 2016 er det satt av 90 mill. kroner over rammetilskuddet (kap. 572, post 60) som kompensasjon for fylkeskommunenes merutgifter. Ved behandlingen av statsbudsjettet ba et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen regjeringen om å vurdere en mer målrettet fordeling av midlene, og komme tilbake med en ny fordeling for 2016 i kommuneproposisjonen (jf. Innst. 16 S (2015–2016)).

Samferdselsdepartementet har innhentet opplysninger fra fylkeskommunene om forventet forbruk av naturgass til lokal kollektivtransport i 2016. Naturgass blir brukt til lokal kollektivtransport i fem fylker. Samferdselsdepartementet har på dette grunnlag beregnet fordeling av kompensasjonen for veibruksavgift, se tabell 3.2.

Fylkeskommunenes samlede merutgifter som følge av innføringen av veibruksavgiften er nå beregnet til 67,1 mill. kroner. Dette er 22,9 mill. kroner mindre enn anslått i statsbudsjettet for 2016. Fordelingen av restbeløpet på 22,9 mill. kro-

Tabell 3.2 Fordeling av kompensasjon for veibruksavgift på naturgass

Fylkeskommune	Kompensasjon (1 000 kroner)
Akershus	6 620
Oslo	6 680
Rogaland	7 710
Hordaland	24 320
Sør-Trøndelag	21 800
Totalt	67 130

ner vil bli vurdert i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet 2016.

Bostøtte til bokollektiv

Ved behandlingen av Dokument 8:135 S (2014–2015) 19. juni 2015 om økt norsk innsats i forbindelse med den humanitære krisen i Syria og nærområdene vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 800:

«Stortinget ber regjeringen om å foreta en utredning av om bostøtteordningen bør gjøres gjeldende for personer bosatt i bokollektiver.»

For å kvalifisere til bostøtte må boligen oppfylle visse krav. Boligkravene hindrer i dag at personer som bor i bokollektiv kan søke bostøtte hver for seg. Hele kollektivet kan søke under ett, men vil ofte ha for høy samlet inntekt.

Det forventes at kommunene skal bosette flere flyktninger som har fått lovlig opphold i løpet av 2016. Kommunene må ha mulighet til å utnytte boligmassen fleksibelt for å skaffe bolig til flere flyktninger og andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

Regjeringen foreslår å utvide bostøtteordningen, slik at det kan gis bostøtte individuelt til personer i bokollektiv ut i fra helse- og sosialformål, forutsatt at kommunen har godkjent boligen. Tiltaket vil forenkle bosettingen av flyktninger og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig vil dette innebære at flere kan skaffe seg en rimelig bolig og bli selvhjulpne.

Med en iverksetting 1. juli 2016 anslås det at om lag 2 200 nye husstander i bokollektiv vil få bostøtte i 2016. På bakgrunn av dette foreslås det å øke bevilgningen på kap. 580, post 70 med 21 mill. kroner.

3.2.2 Justis- og beredskapsdepartementet

Integreringsmottak

Regjeringen skal etablere integreringsmottak for personer med beskyttelsesbehov og prøve ut ulike modeller for slike mottak. De første integreringsmottakene skal etableres innen utgangen av 2016. Formålet er å legge til rette for raskere arbeids- og samfunnsdeltakelse for nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn. Målgruppen for integreringsmottakene er personer i asylmottak som nylig har fått innvilget oppholdstillatelse, samt personer fra grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget sin søknad om beskyttelse.

Beboere skal få tilbud om et program som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov for grunnleggende kvalifisering. Programmet kan bestå av tilbud i regi av mottaket, det offentlige tjenesteapparatet, frivilligheten og næringsliv i kommunen. Den enkelte skal ha en strukturert hverdag med et fulltidsprogram. Språkopplæring og norsktrening vil stå sentralt, likeså kultur- og samfunnskunnskap. Den enkelte skal få kartlagt sin kompetanse og det skal gis karriereveiledning. Daglige gjøremål på mottaket kan inngå i programmet. For beboere som har en arbeidstillatelse, skal ulike arbeidsrettede tiltak tas i bruk i samarbeid med lokale arbeidsgivere. Deltakelse i fritidsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner og ulike former for frivillig innsats fra beboerne kan også brukes for å bygge broer og skape nettverk med ulike miljøer i lokalsamfunnet. Det vil bli stilt høye krav til egen innsats for beboere i integreringsmottak. De ulike modellene for integreringsmottak skal evalueres.

Det foreslås totalt 5,4 mill. kroner til tiltaket i 2016. Midlene bevilges over ulike poster på Justis- og beredskapsdepartementets budsjett.

3.2.3 Kunnskapsdepartementet

Gratis kjernetid i barnehage for barn i asylmottak

Med bakgrunn i anmodningsvedtak nr. 436:2 (2015–2016) foreslår regjeringen at det legges til rette for at kommunene fra barnehageåret 2016–2017 kan tilby gratis kjernetid i barnehage for barn som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak.

Regjeringen foreslår at ordningen innrettes tilsvarende den nasjonale ordningen for gratis kjernetid med 20 timer gratis per uke, og at ordningen skal gjelde 2- og 3-åringer som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak. Det forutsettes at 4- og 5-åringer fortsatt vil få mulighet til ordinær barnehageplass dekket over vertskommunetilskuddet. Det er i beregningen av kostnaden for gratis kjernetid lagt til grunn at alle barn som ønsker tilbud, vil kunne få dette. Tilskuddsordningen vil gi kommunene insentiver til å gi et barnehagetilbud til barn i asylmottak.

Tiltaket foreslås etablert gjennom ordningen med vertskommunetilskudd. Regjeringen foreslår en økning i bevilgningen på kap. 490 post 60 med 3,6 mill. kroner for å finansiere tiltaket, jf. Prop. 122 S (2015–2016). Det foreslås en tilsvarende reduksjon i kap. 231 post 21 Barnehager, spesielle driftsutgifter for å dekke utgiftene til tiltaket i 2016.

Når barnefamiliene med oppholdstillatelse blir bosatt, vil barnet ha rett til barnehageplass etter rettighetsbestemmelsen i barnehageloven.

I anmodningsvedtak nr. 436:2 (2015–2016) ba også Stortinget regjeringen om å legge fram forslag som gjør at barn av familier som har stor sannsynlighet for opphold, kan tilbys gratis kjernetid i barnehage. Denne gruppen er krevende å avgrense, og regjeringen vil komme tilbake til saken på et senere tidspunkt.

Del II
Sterkere velferdskommuner

4 Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor

Regjeringen har satt i gang et bredt og målrettet arbeid med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Innbyggerne skal møte en effektiv og brukerrettet offentlig forvaltning som er opptatt av gjennomføring og resultater. Modernisering innebærer å forenkle og forbedre både arbeidsformer og oppgaver. Det er et stort uutnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen. Det er rom for forbedring og digitalisering av interne arbeidsprosesser, og innbyggere og næringsliv kan bruke selvbetjente løsninger på nett. Regjeringen vil legge til rette for private og frivillige initiativ og slippe til flere tilbydere, også innen velferdstjenestene. Det gjøres for å skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud til brukerne. Utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune er avsluttet. 110 kommuner har fått støtte til lokale utviklingsprosjekter som bidrar til fornying og forbedring av kommunenes tjenestetilbud. Programmet har gitt resultater og læring som kommunene kan dra nytte av.

4.1 Forenkling i offentlig sektor

Regjeringen er i gang med å forenkle lover og regler og å fjerne unødvendige forbud og påbud. Regjeringen vil utnytte mulighetene som ligger i moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor, høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping og bedre beslutninger. Under følger eksempler på forenklingstiltak som regjeringen gjennomfører.

Digitalisering av byggeprosesser

Byggsektoren er omfattende. Bygg-, anleggs- og eiendomsnæringen omsetter årlig for om lag 650 mrd. kroner, og sysselsetter om lag 350 000 personer. Kommunene bruker om lag 1,5 mrd. kroner årlig på saksbehandling av byggesaker. Hvert år sender privatpersoner og profesjonelle aktører om lag 100 000 byggesøknader til kommunene. Byggesøknader som ikke er komplette er en stor tidstyv for både søkere og kommunene.

Staten, ved Direktoratet for byggkvalitet (DiBk), arbeider for å utvikle digitale løsninger for byggesøknader (ByggNett). I statsbudsjettene for 2015 og 2016 er det hvert av årene bevilget 15 mill. kroner til dette arbeidet. Arbeidet er forventet å gi store gevinster i så vel kommunene som hos andre aktører.

IKT-modernisering i Husbanken

Husbanken fortsetter å modernisere sine IKT-systemer for lån og tilskudd. I dette arbeidet har staten hittil prioritert systemer for bostøtte og startlån. Dette er ordninger med stor samhandling mellom Husbanken og kommunene, og der kommunene/NAV utgjør førstelinjen. For bostøtte er nye saksbehandlingssystemer og eSøknad ferdigstilt. I 2016 er det bevilget 21,2 mill. kroner for å ferdigstille eSøknad om startlån, og utvikle tilhørende saksbehandlingssystem for kommunene. De nye systemene og tjenestene vil gi brukerne bedre tjenester samtidig som kommunene og Husbanken både får utnyttet kompetansen bedre og reduserte administrative kostnader. Et sentralt premiss for arbeidet er å realisere gevinster, f.eks. innsparte arbeidstimer. For å få størst mulig gevinstrealisering er det viktig at kommunene tar de nye systemene i bruk.

Enklere å bygge om og leie ut egen bolig

Regjeringen vil gjøre det enklere og billigere for folk å tilpasse eksisterende bolig til egne behov, og slik også gjøre at det blir lettere å leie ut deler av boligen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor gjennomført forenklinger i krav for eksisterende bygg i byggesaksforskriften (SAK10) og byggteknisk forskrift (TEK10) med virkning fra 1. januar 2016.

Forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven

Regjeringen tar sikte på å fremme nye forslag til forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven i en lovproposisjon for Stortinget i juni 2016. Forslagene vil omfatte tiltak som skal effektivisere

planprosessen ved å gjøre den mer forutsigbar. Flere av forslagene innebærer økt lokalt handlingsrom ved behandlingen av plansaker. Det vil bli foreslått endringer i reglene om dispensasjon, endring og oppheving av plan, og i reglene om regionale planstrategier og handlingsprogram. Videre vil det bli foreslått å etablere en sentral godkjenningsordning for foretak mv.

Økt vektlegging av lokaldemokratiet ved innsigelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i sin behandling av innsigelsessaker lagt økt vekt på hensynet til lokalt selvstyre. Departementet har i et flertall av sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak. Kommunal- og moderniseringsministeren har bedt fylkesmennene og andre innsigelsesmyndigheter om å være aktive tidlig i planprosessene, at det kun skal fremmes innsigelser der det er nasjonale eller viktige regionale interesser, og at det skal legges mer vekt på det lokale selvstyret. Den pågående forsøksordningen med fylkesmennes samordning og avskjæring av innsigelser ble i 2015 utvidet til å omfatte 12 fylker, og gir økt samhandling mellom kommunene og sektormyndighetene. Alle kommuner skal vedta planstrategier i løpet av 2016, og mange er i gang med revisjon av sine kommuneplaner. Dette vil være viktige verktøy for styring av kommunenes utvikling og styrking av lokaldemokratiet.

Regionale planstrategier

Fylkeskommunen skal minst en gang i hver valgperiode, og senest ett år etter konstituering, utarbeide regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Regjeringen tar sikte på i juni 2016 å fremme forslag for Stortinget om å avvikle den sentrale godkjenningen av regionale planstrategier, slik at de for fremtiden vedtas endelig av fylkeskommunen. En utvikling av den sentrale godkjenningen av regional planstrategi vil øke det regionale selvstyret, redusere ressursbruken og korte ned den totale saksbehandlingstiden.

Digitalisering av plan- og byggesakprosesser

Samtidig med forenklinger i regelverket skal det utvikles gode digitale løsninger for de involverte i alle faser av arealplanleggingen, byggeprosessen og forvaltningen av byggverket. Digitalisering av offentlig forvaltning og arbeidsprosesser er viktig

for å gi bedre tjenester og en mer effektiv offentlig sektor. Digitalisering skaper en enklere hverdag for folk flest og fjerner tidstyver for medarbeidere og innbyggere. I 2015 og 2016 er det igangsatt flere prosjekter for økt digitalisert samhandling i byggsektoren (ByggNett) og for å standardisere, digitalisere og automatisere planprosessene i kommunene. Det legges vekt på at digitale planregistre vil gi en bedre oversikt og bedre grunnlag for prioritering av planarbeidet i kommunene og at digital plandialog vil gi tidligere og raskere medvirkning og avklaring i plansaker. I 2016 er det igangsatt arbeid med bedre struktur for planbestemmelser og for digitalisering av de typer bestemmelser som kan bidra til mer automatisk utsjekk av enkle byggesaker.

Tidstyver

Å fjerne tidstyver er en del av regjeringens arbeid med å skape en mer effektiv offentlig sektor. Tidstyver stjeler unødvendig tid og ressurser i forvaltningen, hos innbyggere og i næringslivet. Tidstyver kan være utdatert regelverk, unødvendig rapportering eller tungvinte prosedyrer. I 2014 og 2015 ble statlige virksomheter bedt om å jakte på og fjerne tidstyver. Statlige virksomheter fikk i oppdrag å forenkle og forbedre sine arbeidsprosesser og å melde inn tidstyver som andre forårsaker. Rundt 1 800 meldinger ble mottatt. Mange gode forenklings- og forbedringstiltak er satt i gang på grunnlag av disse innspillene. Staten samarbeider nå med kommunesektoren om en verktøykasse for kommunal tidstyvjakt. Verktøykassen er planlagt ferdigstilt i løpet av 2016. Det vurderes også om det er andre tidstyvtiltak som staten og kommunesektoren kan samarbeide om.

Klart språk

Regjeringen er opptatt av å fremme klart språk i offentlig forvaltning. Uklart språk i brev, lovtekster og skjemaer gjør kommunikasjonen mellom forvaltningen og brukerne vanskelig. Dette fører i sin tur til unødvendig bruk av tid og ressurser i forvaltningen, hos innbyggerne og i næringslivet. I 2014 og 2015 fikk KS støtte fra departementet til å gjennomføre et pilotprosjekt for klart språk i kommunesektoren. KS vedtok i 2015 å videreføre arbeidet med klart språk i kommunesektoren, og opprettet et femårsprogram for perioden 2015–2020. Hovedprosjekt for klarspråk vil være tilgjengelig for hele kommunesektoren, og inkluderer blant annet en støtteordning for klart

språk. KS jobber også med å utvikle en tekstbase på Språkrådets nettside klarspråk.no, der gode kommunale tekster skal deles. Departementet støtter også hovedprosjektet om Klarspråk i kommunesektoren.

4.2 Inspirasjonshefte om samarbeid mellom frivillige og kommuner

Regjeringen vil stimulere til mer samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet lanserte i september 2015 et inspirasjonshefte om hvordan kommunene og frivillige organisasjoner kan samarbeide bedre.

Mange frivillige står klare og vil bidra. Samtidig er mange kommuner usikre på hvordan de kan samarbeide med frivillige organisasjoner. Tanken bak inspirasjonsheftet er å gi kommunene mulighet til å lære av hverandre om hvordan slikt samarbeid kan organiseres.

Heftet inneholder blant annet veiledning for kommunene om framgangsmåten for å inngå samarbeidsavtaler med frivillige foreninger og lag. I tillegg inneholder det mange gode eksempler fra kommuner som har gode erfaringer med samarbeid på områder som beredskapsarbeid, leksehjelp og arbeid mot barnefattigdom. Her finnes konkrete eksempler på samarbeidsavtaler inngått mellom frivillige organisasjoner og eksempelkommunene, i tillegg til et kapittel som samler mye nyttig informasjon om temaet.

Inspirasjonsheftet tar hovedsakelig for seg eksempler på samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner (den ubetalte frivilligheten), men kommer også inn på anskaffelsesregelverket, som i de fleste tilfeller er aktuell for kjøp av tjenester fra ideell sektor. Frivillig sektor omfattes av alt fra små lag og foreninger til profesjonelle leverandører av helse- og sosialtjenester til det offentlige.

4.3 Brukervalg

Kommunene står for en stor del av de offentlige velferdstjenestene. Norske kommuner har en lang tradisjon i å utvikle velferdstjenester i samarbeid med både ideelle og private aktører. Det kan skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud.

Ved å legge til rette for økt grad av brukervalg vil innbyggerne få reell valgfrihet når de mottar tjenester fra kommunen. Dette legger til rette for

et mer variert tilbud som kan tilpasses brukernes ulike behov. Samtidig vil brukervalg bidra til økt oppmerksomhet om kvalitet og best mulig tjenester til innbyggerne.

Regjeringen vil legge til rette for at brukerne kan få økt valgfrihet og dermed større innflytelse over egne liv. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor fått laget en veileder for brukervalg innenfor kommunale tjenester. Formålet med veilederen er å gjøre det lettere for kommuner som vurderer å innføre brukervalg i sine tjenester. Veilederen retter seg mot kommuner som ønsker å innføre brukervalg og har et todelt formål: vise muligheter for brukervalg innen egen organisasjon og gi råd om hvordan innføring av valg av tjenesteyter kan gjennomføres. I Norge er det hovedsakelig erfaringer med brukervalg innenfor helse- og omsorgstjenester og skole. Veilederen er utarbeidet på bakgrunn av disse to sektorene, men erfaringene fra helse- og omsorgssektoren antas å være overførbare til andre sektorer.

4.4 Sosialt entreprenørskap

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang et arbeid for å belyse hvordan offentlig sektor kan dra nytte av sosiale entreprenører i sin oppgaveløsning. Det er behov for mer kunnskap i kommunene om mulighetene og innovasjonskraften som ligger i sosialt entreprenørskap. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil løfte fram gode eksempler på samarbeid til inspirasjon for kommunene. Departementet vil også komme inn på hvordan man forholder seg til anskaffelsesregelverket og annet relevant regelverk. Arbeidet skal gjennomføres i løpet av 2016.

4.5 IKT-politikk

Produktivitetskommissjonen, som ble oppnevnt av regjeringen i 2014, sluttførte i februar sitt arbeid og leverte sin andre rapport. Kommisjonen er tydelig på at det er store samfunnsmessige gevinster ved å øke digitaliseringen i hele samfunnet. Det gjelder også offentlig sektor, hvor ny teknologi kan gi et stort potensial for effektivisering. Kommisjonen peker på at dette krever en bedre samhandling mellom IKT-systemer i offentlig forvaltning, og sterkere samordning på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer.

Regjeringen la 15. april 2016 fram Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*. Meldingen

presenterer regjeringens hovedmål og hovedprioriteringer i IKT-politikken og tar utgangspunkt i utfordringene næringsliv og offentlig sektor står overfor når det gjelder produktivitet, omstilling og effektivisering. For offentlig sektor har regjeringen høye ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre tjenestene, samtidig som innbyggere og næringsliv har forventninger om en enklere hverdag. Digitalisering gjør det mulig å oppnå begge deler.

Regjeringen har fem hovedprioriteringer for IKT-politikken:

- Brukerne i sentrum
- IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet
- Styrket digital kompetanse og deltakelse
- Effektiv digitalisering av offentlig sektor
- Godt personvern og god informasjonssikkerhet

Mange oppgaver løses i dag på tvers av statlig og kommunal sektor. Gode offentlige tjenester – for eksempel innenfor helse og omsorg, arbeid og velferd – forutsetter et godt samarbeid mellom stat og kommune. Gode IKT-løsninger er viktig for å lykkes. Her er offentlig sektor ikke i mål. Regjeringen vil at de statlige virksomhetene framover skal ta et større ansvar for å utvikle helhetlige digitale løsninger som ikke bare staten, men også kommunesektoren kan benytte.

Basert på en arbeidsgruppe med deltagelse fra KS og kommunesektoren har regjeringen gitt Difi i oppdrag å utarbeide en oversikt over planlagte og pågående digitaliseringsinitiativ i statlig sektor som påvirker kommunesektoren, inkludert en oversikt over mulige gevinster i initiativene og planer for å realisere disse. Videre skal Difi sammen med KS finne et passende rammeverk som gjør det mulig å vurdere de ulike tiltakene opp mot hverandre.

For at Difi og KS sammen skal kunne utvikle et rammeverk for å vurdere ulike tiltak opp mot hverandre, vil det kreve at KS gjør et arbeid med å identifisere og sette opp en oversikt over hva kommunene mener skal være prioriterte utviklingsområder for digitalisering av tjenester som går på tvers av statlig og kommunal sektor. Etter behandling av saken i konsultasjonsordningen er det enighet mellom regjeringen og KS om framgangsmåten.

Selv om staten tar en større rolle, har kommunene et selvstendig ansvar. En undersøkelse utført for Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser at kommunene brukte om lag 7,3 mrd. kroner på IKT i 2014. Større kommuner bru-

ker mindre penger per innbygger. Samtidig er kvalitet på digitale tjenester bedre i de store enn i små og mellomstore kommuner. De minste og mellomstore kommunene må betale over 400 mill. kroner mer hvert år for sine løsninger sammenlignet med større kommuner. Gjennom en kommunereform som gir større og sterkere kommuner, eller gjennom tettere samarbeid mellom kommunene, vil disse ressursene kunne utnyttes bedre.

Digital kommunikasjon er hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsliv, jf. forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften. Det er derfor besluttet at post fra forvaltningen til innbyggere skal sendes digitalt til en sikker digital postkasse som innbyggeren velger selv. Kommunenes fellesløsning for utsendelse av digital post, SvarUt, videresender nå meldingene til sikker digital postkasse og til Altinn. Det er et mål at alle kommuner skal koble seg på løsning for sikker digital postkasse slik at innbyggeren får all post fra det offentlige ett sted. Ved utgangen av april 2016 har 117 kommuner koblet seg på, og om lag 925 000 innbyggere har valgt en digital postkasse.

Innbyggere som ikke ønsker å motta post digitalt, kan reservere seg og vil motta post på papir som i dag. Det er etablert et felles register over innbyggernes digitale kontaktinformasjon og reservasjonsstatus. Fra 1. februar 2016 er det obligatorisk for alle forvaltningsorganer, også kommuner, å benytte dette registeret. Kommunene kan nå få online tilgang til folkeregisteret for opplysninger som er nødvendige for utsendelse av digital post og elektronisk kommunikasjon med innbyggerne.

4.6 Partsbasert utviklingsarbeid for bedre tjenester

Som beskrevet i kapittel 1 står kommunene overfor utfordringer for å kunne levere gode velferdstjenester også i framtiden.

Økt kompleksitet i kommunenes oppgaver, og økte krav og forventninger fra både innbyggere og samfunnet, fører til økt behov for kompetanse for å kunne løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Regjeringen har kunnskap som et av sine satsingsområder og har lansert Kompetanseløft 2020; en plan for kompetanse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, som oppfordrer kommunene til å sette de samlede kompetanseutfordringene på dagsorden i den helhetlige kommunale planleggingen.

Kompetanseutvikling er en sentral del av kommunenes arbeidsgiverpolitikk, både på kort og lang sikt. Dette innebærer både å ha en oversikt over kompetanse kommunen har tilgjengelig i dag, men også framskrivninger for å se hva kompetansebeholdningen er i framtiden. Med grunnlag i dette kan kommunene lage plan for hva slags kompetanse som må rekrutteres eller utvikles. Kompetanseutvikling er ikke bare etter- og videreutdanning. Mye kan gjøres på arbeidsplassen eller hos nabokommunen gjennom f.eks. kollegaveiledning eller hospitering.

Rekruttering er også nødvendig for å møte kompetansebehovet i framtiden, spesielt for arbeidskraft innenfor de store velferdstjenestene, men også på andre områder. Her er kommunene forskjellige. Noen har problemer med å rekruttere på grunn av fraflytting, mens andre har problemer fordi de konkurrerer med andre som helseforetak og privat sektor. Innovativ og målrettet rekruttering er nødvendig.

For å rekruttere hjelper det å ha et godt omdømme. Dette henger igjen sammen med et godt arbeidsmiljø, forutsigbare stillinger som unge kan leve av, og et nærvær som skaper stabile og utviklende arbeidsplasser. Gode løsninger på disse utfordringene er avgjørende for evne og kapasitet til å levere gode tjenester til innbyggerne, også i framtiden.

Disse utfordringene har kommunene som har deltatt i utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune tatt tak i. Departementet har samarbeidet med KS og hovedsammenslutningene i arbeidslivet (LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademikerne) om utviklingsprogrammet. Tilsammen har 110 kommuner deltatt med egne lokale prosjekter innenfor temaene sykefravær/nærvær, heltidskultur, kompetanse/rekruttering og omdømme. Programmet startet opp høsten 2011 og ble avsluttet i 2015.

Arbeidet i programmet og i de lokale prosjektene har vist at det ligger et stort potensial for fornying og innovasjon i å jobbe med disse temaene. Vi trenger blant annet en innovativ tilnærming for å bytte ut en deltidskultur med heltidskultur i kommunesektoren.

Kompetansemiljøene som har fulgt programmet (FAFO, Agenda Kaupang og Ressursenter for omstilling i kommunene, RO) har sammenfattet kommunenes egen rapportering i en sluttrapport (FAFO-rapport 2016:08), heretter kalt sluttrapport. Oslo Economics har evaluert programmet og avlevert sin rapport *Evaluering av utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune/2016-8*, heretter kalt evalueringsrapport. I

det videre refereres det fra begge rapporter. Det er også utarbeidet en digital sluttrapport (www.sammenom.no) som inneholder disse to rapportene, samt beskrivelser av prosjektene fra kommunene selv. Rapporten formidler resultater, tiltak og erfaringer fra alle prosjektene, samt forskningsbaserte oppsummeringer og rapporter, til nytte for alle kommuner.

Sykefravær

Sluttrapporten viser at de kommunene som har jobbet med å få ned sykefraværet har oppnådd en gjennomsnittlig reduksjon på 0,91 prosentpoeng. 85 pst. av kommunene hadde lavere sykefravær i 3. kvartal 2015 enn da de gikk inn i programmet.

Evalueringsrapporten viser at deltakerkommunene som har jobbet med sykefravær har oppnådd en reduksjon i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng per år, sammenlignet med kommuner som ikke har deltatt i programmet. Denne effekten er statistisk signifikant. Evaluator har imidlertid bare kunnet benytte tall (PAI-tall fra KS) til og med 2014, da offentlig statistikk for 2015 kommer på et senere tidspunkt. I rapporten beregnes samfunnsøkonomisk besparelse som følge av denne nedgangen i de 27 kommunene som har jobbet med sykefravær. Rapporten konkluderer med at et grovt estimat tyder på at den estimerte nedgangen i sykefraværskommunene kan ha medført besparelser på omtrent 500 mill. kroner (Oslo Economics, 2016-8).

Noen kommuner har jobbet med fraværsprosjekter. Her synes det å være en kombinasjon av individrettede og systemrettede tiltak koblet med utvikling av lederferdigheter som har vært vellykket. Der hvor de har jobbet mer ut fra et nærværsperspektiv synes det å være involvering og eierskap blant ansatte som gir resultater. Det sykefraværs- og nærværarbeidet som framstår som mest solid er der kommunene implementerer tiltakene som del av den daglige driften og ikke som midlertidige tiltak ved siden av drift eller ordinær organisasjon.

Sluttrapporten oppsummerer at i arbeidet med kulturer, holdninger og arbeidsmetodikker kan ulike nærværsmiljøer identifiseres, og mange av disse har sitt utspring i ledelse. Kommunene som har lyktes spesielt godt viser til ledere som har en konstruktiv dialog med sine ansatte som igjen gir høy grad av tillit mellom ledere og ansatte og mellom ansatte. Dette gir større åpenhet som igjen gir lederne innsikt i hva som bidrar til å skape fravær og/eller nærvær. Denne kunnskapen bruker lederne i sitt endringsarbeid.

Kompetanse er også en viktig nærværsfaktor. Økt kompetanse bidrar til økt mestringsfølelse. Dette gir myndiggjorte medarbeidere som høyst sannsynlig igjen reduserer opplevelsen av et høyt arbeidstempo og stress hos de ansatte, og dermed øker nærværet, ifølge sluttrapporten. Kommunene oppgir at en viktig drahjelp i arbeidet med kultur- og holdningsendring kommer bl.a. av arbeidet med sykefravær blir gitt oppmerksomhet, både hos de sentrale partene gjennom IA-avtalen og i mediene. Det har blitt mer legitimt å snakke om fravær, og flere opplever en økt ansvarliggjøring både hos ansatte og ledere. Sykefraværet er ikke lenger noe som bare angår den sykemeldte og fastlege, men også arbeidsgiver, kollegaer og brukere.

Heltidskultur

Sluttrapporten viser at kommuner som har jobbet med heltidskultur har en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 6 prosentpoeng, fra 61 pst. til 67 pst. Gjennomsnittlig målsatt nivå for prosjektene var 82 pst. Resultatet er dermed 15 prosentpoeng under målet.

Prosjektene har i hovedsak vært rettet mot helse og omsorg (92 pst). Tiltakene har i stor grad handlet om uttesting av alternative arbeidstidsordninger, i tillegg til ulike informasjons- og kompetansetiltak. Det tiltaket de aller fleste har prøvd ut av nye arbeidstidsordninger er langvakter, deretter kommer ulike typer av forhandlingsturnus/samarbeidsturnus, konvertering av vikarmidler til faste stillinger, kompetansetiltak og bemanningspool/vikarpool. Langvakter er tiltaket som har ført til de beste resultatene, målt som heving av gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Imidlertid gir alle tiltak bedre resultater enn den vanlige turnusen, og kompetansemiljøene har vanskelig for å fremheve én løsning som den beste.

En viktig hindring og utfordring er manglende oppslutning om behov for endring både blant ledere, tillitsvalgte, ansatte og folkevalgte. Sluttrapporten peker på at utvikling av en heltidskultur krever både holdnings- og atferdsendringer. For å skape flere store stillinger må det gjøres endringer i organisering av både arbeidet/tjenesten og arbeidstiden. Dette er store endringer med konsekvenser for de ansattes arbeidsliv. Prosjektene er derfor svært sårbare for manglende begrunnelser, forankring, involvering og samarbeid. I tillegg møtes prosjektene om mer heltid ofte med en oppfatning om økte kostnader.

I løpet av programperioden har kommunene imidlertid fått økt kunnskap om at større stillinger kan oppnås uten å koste mer. Enkelte har også funnet at kommunen kan spare penger på større stillinger, primært fordi større stillinger fører til mindre vikarbruk, mer brukerrettede tjenester og frigjøring av ledertid. Noen av kommunene har brukt heltidsmodellen utarbeidet av Agenda Kaupang på oppdrag for programmet. Modellen viser hvordan lønnsutgiftene endres dersom man gjør endringer i turnus, og er et nyttig styringsverktøy for planlegging av turnus i kommunene.

Målet om heltidskultur er ikke nådd med en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 67 pst., men gjennomsnittlig stillingsstørrelse har økt. Enkeltkommuner opplever at de har nådd sine mål for prosjektet. Det er også til dels stor variasjon mellom kommunene. Ansatte trekkes ofte fram som bærere av deltidskulturen fordi de ikke vil jobbe mer, men arbeidsgiverne opprettholder deltidskulturen gjennom fortsatt å lyse ut småstillinger, fordi de fleste turnuser forutsetter små stillinger for å gå opp. Kommunene må gjøre nødvendige endringer i organisering av arbeidet og arbeidstiden. Det vil ikke gi varig effekt å «flikke på» stillingene uten å endre turnus.

Programmet og kommunene har fått mer kunnskap om hva som fremmer heltidskultur, men det er tidkrevende å oppnå dette. Kultur er vanskelig å endre, og helse- og omsorgssektoren i kommunene har over lang tid utviklet seg til å være preget av en deltidskultur.

Sluttrapporten trekker fram at den mest grunnleggende gevinsten i programmet er nye holdninger. Kommunene som har lyktes med å endre holdninger trekker dette fram som den største gevinsten de har hatt ved å delta i programmet. Dette gir grobunn for heltidskultur. I tillegg har kommunene fått innsikt i at deltidskulturen står i veien for utvikling av sterkere fagmiljøer og økt brukermedvirkning.

Kompetanse og rekruttering

Programmets mål innenfor dette temaet har vært «å styrke evnen til strategisk kompetanseplanlegging, og realisere kompetanse- og rekrutterings tiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunenes utfordringer». Kommunene som har deltatt i programmet under dette temaet har hatt mange forskjellige tiltak. Tiltakene har i hovedsak vært rettet mot hele kommunen, eller mot pleie og omsorg spesielt. Mange kommuner i prosjektet har begynt arbeidet med strategisk

kompetanseplanlegging, og derfor jobbet med kartlegging av kompetanse og kompetansebehov, som er første steg i en slik prosess. Flere har også fullført dette med en strategisk kompetanseplan for kommunen.

Mange har gjennomført ulike typer kurs- og opplæringstiltak. Det har i hele programperioden vært vanskelig å kvantifisere og aggregere resultater innenfor dette temaet. Resultatene dokumenteres først og fremst gjennom at de er gjennomført og ev. hvor mange som har deltatt. I en spørreundersøkelse spørres kommunene om hva som har vært de største gevinstene ved å delta i programmet. De fleste svarer at de har fått økt kunnskap om kompetanseutfordringene, og at de vet hvilken kompetanse som må styrkes i løpet av de neste fem årene.

I evalueringsrapporten rapporteres det at 89 pst. av prosjektlederne oppgir at de er helt enig eller delvis enig i at de har nådd sine målsetninger, og 95 pst. av tiltakene skal ifølge sluttrapporten videreføres.

I sluttrapporten påpekes det at det er viktig å ikke legge seg på et for høyt ambisjonsnivå ved gjennomføring av en kompetansekartlegging. Lokal kjennskap til kommunen eller tjenesteområder innen kommunen finnes hos de som arbeider der, og man er ikke nødvendigvis avhengig av en fullstendig kompetansekartlegging for å peke ut utfordringer og behov. Videre sier kompetansemiljøene at hvis en slik kartlegging skal gi mening må den oppdateres og etterspørres, og kobles på andre prosesser som lønnsforhandlinger, medarbeidersamtaler etc.

Kompetanseutvikling og rekruttering er et kontinuerlig arbeid i kommunesektoren. Programmet har bidratt til at kommunene har fått strukturert og målrettet dette arbeidet. Kommunene rapporterer at de har økt bevisstheten og evnen til å jobbe mer systematisk med utfordringene. Det rapporteres at arbeidsplassen i større grad brukes som læringsarena og at etableringen av faglige nettverk har økt. Mange har fått bedre oversikt over hva kommunen har av kompetanse. Dette er et godt utgangspunkt for en strategisk plan for både å utnytte eksisterende kompetanse bedre, løfte nivået på kompetansen og å utvide den. Det er stor bevissthet om at kompetanseplanlegging og kompetanseutvikling er et kontinuerlig arbeid og at læringen fra programmet skal følges opp videre. Rekruttering har fått mindre oppmerksomhet i programmet, men det antydes at dette følger av en bedre strategisk plan.

Omdømme

Omdømmeprosjektene har i størst grad handlet om kommunen som arbeidsplass og kvaliteten på kommunale tjenester. Tiltakene spenner over et stort spekter, men de aller fleste kommunene har arbeidet med medarbeiderundersøkelser, hjemmesider/sosiale medier, kompetanse/rekruttering og ulike former for profilering som tiltak.

I likhet med temaet kompetanse/rekruttering har det her vært vanskelig å sette målbare mål. Rapporteringen bidrar derfor i liten grad til å belyse om programmet har nådd målet om bedre omdømme i kommunene. Noen har foretatt målinger i 2014 eller planlegger å gjøre det i 2016, men flertallet av kommunene har ikke. Men at det ikke er foretatt målinger betyr ikke at de ikke har oppnådd bedre omdømme. Litt over 50 pst. av respondentene i sluttrapporten svarer at prosjektene i svært stor eller stor grad har oppnådd sine mål. Prosjektlederne er noe mer positive og det rapporteres i evalueringsrapporten at 90 pst. av prosjektlederne sier seg litt eller helt enig at kommunen har nådd målet med deltakelse i programmet.

Om utviklings- og prosjektarbeid

Ved sluttrapportering er kommunene spurt om utfordringer og suksessfaktorer for utviklingsarbeidet. De viktigste suksessfaktorene er ifølge deltakerne god forankring, tydelige mål og godt partssamarbeid. Det som står igjen her som de største utfordringene er for lite ressurser, dårlig forankring og manglende entusiasme. Forankring er et nøkkelord for å drive med utviklingsarbeid. Det må være en forankring hos politisk og administrativ ledelse, tillitsvalgte og ansatte for å oppnå resultater og varig endring av utviklingsprosjekter.

Sammenhenger mellom temaene

Resultater og erfaringer fra programmet viser tydelig at temaene henger sammen. Større stillinger gir mer kompetanse og bedre kvalitet, som igjen er faktorer som kan påvirke sykefraværet. Kompetanse er viktig motivasjon og faktor for å oppnå mer heltid. God ledelse er avgjørende for å få til endring på alle temaområdene, og spesielt på området heltidskultur, påpeker sluttrapporten.

Økonomi er en viktig driver for effektivisering og utviklingsarbeid. Høyt sykefravær og mye deltid gir lite effektiv drift. Lavere sykefravær og arbeidstidsordninger med flere i hele stillinger kan gi mer effektiv tjenesteproduksjon. Men i programmet og i prosjektene lokalt er det ikke nødvendigvis økonomi som har vært hoveddriveren for utviklingsarbeidet, men like mye effekter på kvalitet i tjenestene. Et lavt sykefravær, heltidskultur og økt kompetanse gir mer forutsigbarhet og trygghet for brukerne av tjenestene. Dette gir igjen bedre opplevd kvalitet.

I NOU 2016: 1 *Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet* skriver Arbeidstidsutvalget at dersom de som i dag arbeider deltid gikk over i heltid, ville dette tilsvare det som skal til for å møte inndekningsbehovet for arbeidskraft i 2060. Alle kan ikke jobbe heltid. En del av arbeidskraftsbehovet kan likevel hentes ut ved å snu deltidskulturen til mer heltidskultur. Dette er også et mål hos partene i arbeidslivet.

5 Kommunereformen

Regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til kommunene, og legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig. Mer makt og myndighet lokalt betyr at folk flest får bestemme mer over sin egen hverdag og over utviklingen av sitt eget lokalsamfunn.

For å styrke kommunene vil regjeringen gjennomføre en kommunereform som gir større og sterkere velferdskommuner. Målet for reformen er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Kommunereformen skal gi kommunestyrene økt innflytelse over forhold som er viktige for innbyggerne.

Departementet la 5. april 2016 fram Meld. St. 22 (2015–2016) om nye folkevalgte regioners rolle, struktur og oppgaver.

Regjeringen vil redusere den statlige detaljstyringen av kommunene. Større kommuner kan få flere oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Regjeringen vil vektlegge prinsippet om økonomisk og juridisk rammestyring av kommunesektoren. En forutsigbar og god kommuneøkonomi er viktig for at kommunene skal ivareta oppgavene sine.

5.1 Større og sterkere velferds-kommuner

5.1.1 Status

Kommuner over hele landet er nå inne i de siste diskusjonene og vurderingene av om de skal slå seg sammen, og eventuelt hvem de ønsker å slå seg sammen med. Fra kommunene høsten 2014 fikk invitasjon til å delta i kommunereformen, har innbyggere, politikere, ansatte og næringsliv hatt dialog og debatt om hvordan vi best former framtiden i kommune-Norge.

Departementet har lagt til rette for at kommunene som har ønsket å være tidlig ute i reformen skulle ha et eget løp. 11 av dagens kommuner blir til 5 kommuner i reformens første løp. Stokke, Andebu og Sandefjord blir nye Sandefjord kommune fra 1. januar 2017. Larvik og Lardal ble vedtatt slått sammen av kongen i statsråd 5. februar 2016. Hof og Holmestrand ble vedtatt sammen slått til nye Holmestrand kommune av Kongen i statsråd 18. mars 2016, samme dag som Tjøme og Nøtterøy ble vedtatt sammenslått til nye Færder kommune. Rissa og Leksvik har søkt om å slå seg sammen til Indre Fosen kommune. Kommunene ønsker å være en del av et sammenslått Trøndelag fylke. Departementet har derfor ventet med å ferdigbehandle søknaden til Trøndelagsprosessen er i mål. Alle disse sammenslåingene vil tre i kraft fra 1. januar 2018.

Kommunene i dette første løpet har gjort et arbeid som er av betydning for andre kommuner som ønsker å slå seg sammen. Kommunene fikk derfor utbetalt 2 mill. kroner per sammenslåing etter de hadde sendt søknad om sammenslåing. Tilskuddet gir kommunene rom til å spre gode råd om sine prosesser til andre kommuner på vei mot sammenslåing.

Hovedløpet i reformen går frem mot sommeren 2016. Innen 1. juli skal kommunene beslutte hvem de ønsker å slå seg sammen med. Minstekravet til vedtak 1. juli er om og eventuelt hvem kommunen ønsker å slå seg sammen med.

Svært mange kommuner har kommet langt i å bli enige om hvordan en ny og større kommune kan se ut. Kommunene har sett det som nyttig å framforhandle intensjonsavtaler for en ny kommune. Det store antallet signerte avtaler mellom kommunene viser at dette er et godt virkemiddel, og at kommunene har lyktes i å bli enige om viktige veivalg for en ny kommune. Intensjonsavtaler er også et godt grunnlag for å høre innbyggernes mening om en sammenslåing på. Intensjonsavtaler kan gi innbyggerne et bilde av hva en kan oppnå i en ny kommune, og i mange tilfeller gi en forsikring om at viktige velferdstjenester som skoler, barnehager og sykehjem fortsatt vil være lokalisert der folk bor.

Mange kommuner gjennomfører denne våren innbyggerhøringer i form av folkemøter, innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger. Innbyggerhøringer med høy deltakelse gir viktig informasjon til kommunestyrene. Det enkelte kommunestyre skal så beslutte om og eventuelt hvem man vil slå seg sammen med.

Ved behandlingen av Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016, jf. Innst. 375 S (2014–2015), vedtok Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 691: «*Stortinget ber regjeringa syta for at fylkesmennene kjem med sin tilråding om kommunestrukturen i fylket etter at kommunane har gjort sine vedtak seinast 1. juli 2016.*» I tråd med dette har departementet bedt om at alle kommunestyrevedtakene om sammenslåing skal sendes fylkesmannen. Fylkesmannen skal innen 1. oktober oppsummere og vurdere om vedtakene er i tråd med målene for reformen, og gi en tilråding om kommunestrukturen i fylket.

Med bakgrunn i fylkesmennes oppsummering og tilråding legger regjeringen fram en proposisjon for Stortinget våren 2017. Kommunene som foreslås sammenslått vil i hovedsak bli slått sammen med virkning fra 1. januar 2020, eventuelt 1. januar 2019 etter lokale ønsker.

5.1.2 Behovet for større velferdskommuner

Regjeringen vil bygge samfunnet nedefra, og gi mer makt til innbyggere og lokalsamfunn slik at de får større innflytelse over egen samfunnsutvikling. Vi står overfor utviklingstrekk og utfordringer som peker i retning av og forsterker behovet for at kommunene må bli større for å ivareta sine oppgaver i framtiden. Svekkede økonomiske rammebetingelser, den demografiske utviklingen med en høyere andel eldre, en sterk vekst i kommunenes oppgaver og ansvar samt behovet for en mer samordnet planlegging, legger press på kommunenes kapasitet og kompetanse. Færre og større kommuner vil bidra til å opprettholde og videreutvikle kommunenes muligheter til å gi gode tjenester til innbyggerne og en god samfunnsutvikling.

Endrede rammebetingelser og demografi

Produktivitetskommissjonen viser i sin andre rapport (NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*) at norsk økonomi nå står overfor et vendepunkt etter flere tiår med høy inntektsvekst. Vendepunktet kommer som følge av lavere vekst i petroleumssektoren, og at endringene i olje- og gass-sektoren samt fallet i oljeprisen reduserer handlingsrommet i offentlige

finansier. I tillegg vil vi gå fra en vekst i andelen yngre i befolkningen til en vekst i andelen eldre. Høye fødselskull på 1960-tallet, kombinert med høy arbeidsinnvandring, bidro til at det ble flere personer under 67 år i forhold til antall personer over 67 år. I perioden 1990–2010 var det 4–5 personer i yrkesaktiv alder for hver person over 67 år. Dette forholdstallet vil i tiårene framover reduseres til mellom 2 og 3 yrkesaktive per pensjonist. For enkelte kommuner vil forholdstallet være så lavt som ned mot 1 i 2040. Over 100 av dagens kommuner vil ha færre enn 2 yrkesaktive per person over 67 år i 2040 (SSBs befolkningsframskrivninger 2014–2100, mellomalternativet).

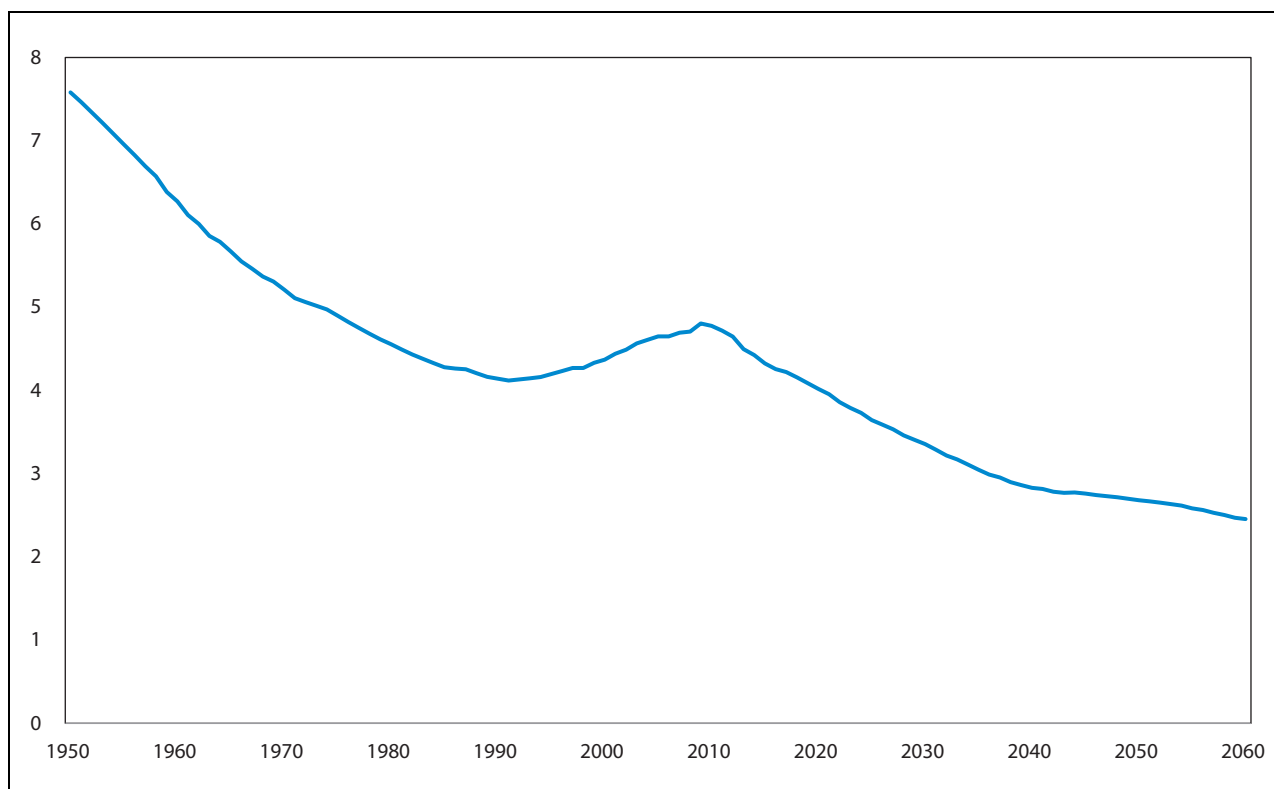
Den demografiske utviklingen fram til i dag har bidratt til økt sysselsetting og økte inntekter i en lang periode. Framover vil færre i yrkesaktiv alder både gi lavere skatteinntekter og færre arbeidstakere til å jobbe i skole, barnehage og i helsesektoren i kommunene.

Lavere inntektsvekst i norsk økonomi vil også påvirke kommunenes rammebetingelser. I tillegg blir det enda viktigere å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft til viktige velferdsoppgaver, og sikre at ressursene i størst mulig grad brukes på tjenester, og i mindre grad på administrasjon. Omstillingen av norsk økonomi og den demografiske utviklingen understreker behovet for å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor.

En stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra, og befolkningsveksten har vært sterk. Dette skyldes i hovedsak høy innvandring og høye fødselstall. I mindre sentrale kommuner fører fødselsunderskudd og innenlandsk flytting til svak befolkningsutvikling. Høy innvandring de siste årene har imidlertid bidratt til at alle fylkene har hatt vekst i folketallet, og innvandrerne andel av befolkningen har vokst markant (KMD, *Regionale utviklingstrekk 2016*). Svake vekst i norsk økonomi og en usikker internasjonal situasjon gjør det betydelig vanskeligere å fastslå framtidig vekst.

Sterk vekst i kommunenes oppgaver og ansvar

Det har vært en sterk vekst i omfanget av tjenester som kommunene har fått ansvar for siden forrige kommunereform på 60-tallet. Utviklingen i omfanget kan delvis beskrives gjennom å se på overføring av ansvar til kommunene gjennom lov. Samtidig har kompleksitet og innhold i tjenestene, og også hva det offentlige i dag tar ansvar for, økt utover det man kan tilskrive lovendringer. Under følger en beskrivelse av endringer og nye krav i noen av de sentrale velferdstjenestene kommu-



Figur 5.1 Forholdet mellom antall innbyggere mellom 20 og 66 år og antall som er 67 år og eldre¹.
Fra NOU 2016: 3.

¹ Basert på MMMM-alternativet i Statistisk sentralbyrås framskrivninger fra 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nene har ansvar for; barnevern, helse og omsorg, samt grunnskole.

Barnevern

Lov om barnevern kom i 1953, og var gjeldende fram til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 trådte i kraft i 1993. Kommunene fikk gjennom loven ansvar for alle oppgaver gitt i barnevernloven, som ikke er lagt til et statlig eller til et fylkeskommunalt organ, jf. barnevernloven § 2-1 (1). Dette betyr at det vesentligste av barnevernets oppgaver nå er et kommunalt ansvar. Fram til 1998 gjaldt loven til barnet fylte 20 år. Etter 1998 kan barnevernet yte hjelp til unge inntil de fyller 23 år. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i høringsnotat av 17. mars 2016 om forslag til endringer i barnevernloven: kvalitets- og strukturreform, foreslått å ytterligere øke kommunenes ansvar på barnevernsfeltet.

Tall fra Statistisk sentralbyrå (Samfunnsspeilet 2011/5-6) viser at i løpet av 2010 var nesten 50 000 barn, eller i underkant fire pst. av alle barn og unge i alderen 0–22 år, mottakere av tiltak fra barnevernet. Dette er nær en fordobling fra 1993,

året den nye barnevernloven ble innført, da nesten 26 300 barn mottok tiltak. De siste årene har antallet holdt seg stabilt på rundt 53 000 barn.

Antallet årsverk i barnevernet økt fra 2 200 til 3 500 i perioden fra 1993 til 2010. Ved utgangen av 2014 var det 5 139 årsverk i barneverntjenesten.

Veksten i barnebefolkningen 0–17 år økte med 13 pst. fra 1993 til 2010. I samme periode økte antall barn med tiltak fra barnevernet med 72 pst. I 1993 var det nesten 20 barn med tiltak per 1 000 barn 0–17 år. I 2010 var det i overkant av 30. Veksten i antall barn i barnevernet henger blant annet sammen med en økt oppmerksomhet mot forebygging og tidlig intervensjon.

Barnevernpanelet anbefalte i 2011 at ingen barnevernstjenester skal ha under fem fagårsverk. Om lag 200 kommuner har færre stillinger enn dette. 93 kommuner har færre enn to stillinger. Dette gjør barneverntjenesten potensielt sårbar for forhold som sykdom, vakanser og personlige faktorer hos ansatte.

I en undersøkelse fra Deloitte fra 2012 (*Barnevernet i små kommuner – Status og utfordringer*) rapporterer småkommunene at de for å kunne gi et godt barnevernstilbud i framtiden, trenger

kompetanse på fagutvikling overfor egne medarbeidere, bedre kompetanse på kartlegging og utredning og bedre tilgang på psykologfaglig kompetanse. Nye kunnskapsbaserte metoder i barnevernet som skal bidra til en positiv endring for barnet, vil også kreve spesialisert kompetanse i kommunen.

Helse- og omsorgstjenesten

Inntil 1960-årene besto primærhelsetjenesten mange steder bare av en distriktslege og en helse-søster. Fra 1970- og framfor alt 1980-årene har kommunenes ansvar og oppgaver økt jf. Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. I pleie- og omsorgssektoren var det vel 20 000 årsverk i 1971, mens det har steget til nesten 130 000 årsverk i 2011.

Det offentlige tok gjennom lov om sosial omsorg (1964) et hovedansvar for å yte omsorg til voksne hjelpetrequende. Denne loven la sammen med folketrygdloven (1967) og sykehusloven (1970) et lovmessig grunnlag for utbygging og vekst i helse- og omsorgssektoren. Lov om helse-tjenesten i kommunene (1984) førte til at kommunene fikk det samlede ansvaret for all helsetjeneste ytt i kommunene, og ble samtidig samordnet med sosialtjenesten. Allmennlegetjenesten inkludert legevakt og helsestasjonstjenesten ble et kommunalt ansvar i 1984. Kommunene fikk også ansvaret for hjemmesykepleie.

Ved sykehjemsreformen i 1988 ble ansvaret for sykehjemmene overført fra fylkeskommunene til kommunene. Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming i 1991 medførte nedleggelse av institusjoner i det fylkeskommunale HVPU (Helsevernet for psykisk utviklingshemmede) og overføring av ansvaret for tjenestetilbudet til kommunene.

Lov om pasient- og brukerrettigheter trådte i kraft i 2001. Lovens formål er å bidra til å sikre befolkningen lik tilgang på tjenester av god kvalitet ved å gi pasienter og brukere rettigheter overfor helse- og omsorgstjenesten. Fastlegeordningen ble innført i 2001. Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) trådte i kraft 1. januar 2012. Kommunene har gjennom den nye folkehelseloven fått et større ansvar for forebyggende arbeid i helsetjenesten og folkehelsearbeidet på tvers av sektorer.

Med samhandlingsreformen i 2012 fulgte et krav om at kommuner og helseforetak måtte inngå forpliktende samarbeidsavtaler. Dette er regulert i ny lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene fra 2012. Fram mot 2016 skal kommunene gradvis etablere et tilbud om døgnopp-

hold for øyeblikkelig hjelp. Kommunenes plikt til å tilby døgnopphold for øyeblikkelig hjelp trer i kraft fra 2016.

Spesialisthelsetjenesten har vært preget av nedbygging av institusjoner, samt redusert liggetid. Dette har gitt en vekst i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, og stiller høyere krav både til kapasitet og kompetanse.

Regjeringen har i primærhelsetjenestemeldingen varslet at det skal innføres et krav om psykologkompetanse i kommunenes helse- og omsorgstjenester, tidligst fra 2020. En undersøkelse utført av Norsk kompetansesenter for psykisk helsearbeid viser at av landets 225 kommuner med under 5 000 innbyggere, er det kun 29 av disse som har ansatt psykologer. Ifølge undersøkelsen har 50 av 55 kommuner og bydeler med flere enn 20 000 innbyggere egne psykologer.

Grunnskole

Også innen grunnskole har det skjedd viktige endringer. I 1965 gjaldt folkeskoleloven av 1959 med 7-årig obligatorisk folkeskole for alle. Folkeskoleloven ble avløst av grunnskoleloven av 1969 som innførte 9-årig obligatorisk grunnskole for alle. I 1997 ble det innført 10-årig obligatorisk grunnskole for alle.

I 1998 ble det innført krav om at kommunene skulle ha et skolefritidstilbud før og etter skoletid. Samme år ble det innført krav om at kommunene skulle ha et tilbud om musikk- og kulturskole. I 2004 ble forhandlingsansvaret for lærenes lønns- og arbeidsvilkår overført fra staten til kommunene. Kommunene fikk plikt til å sørge for leksehjelp i 2010. Ekspertutvalget for kommunereform viste i sin første delrapport at det har vært en økt oppmerksomhet på kvalitet i grunnskolen.

Behov for fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

Gjennomgangen over viser at det innenfor kommunenes velferdstjenester har skjedd store endringer som peker i retning av at kommunene må bli større. Mange kommuner er i dag for små for de store oppgavene de har ansvar for. Større kommuner legger grunnlaget for mer stabile og kompetente fagmiljøer med ressurser og kapasitet til å sørge for en god utvikling for befolkningen. Dette er i tråd med Stortingets forutsetninger når man har gitt ansvaret for viktige velferdsoppgaver til kommunene.

Mange kommuner opplever at det er svært vanskelig å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

For mange kommuner er det heller ikke rom til å bygge opp et sterkt fagmiljø med flere fra samme faggruppe. Utdanningsdirektoratet finner at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte (Utdanningsdirektoratet – Temanotat 2011). Andelen lærere uten godkjent utdanning er betydelig høyere i små kommuner sammenliknet med de største kommunene. Bonesrønning m.fl. (2010) viser at de minste kommunene sett under ett har den største reduksjonen i antall skoler i perioden 2001–2008. Utdanningsdirektoratets kartlegging av oppgitte årsaker til skolenedleggelse viste blant annet at problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere og utilfredsstillende pedagogisk tilbud ble pekt på som noen av årsakene.

Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. En utredning fra Agenda om kompetanseutfordringer i kommunene fra 2006 viser at store kommuner i langt større grad enn mindre kommuner har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta styrings- og utviklingsoppgavene i sentraladministrasjonen. For de minste kommunene ser det ut til at det er betydelige kompetansemangler på dette området.

Gjennomgangen i delrapport 1 fra ekspertutvalget for kommunereformen viste at mindre kommuner har svært begrenset kapasitet og kompetanse på viktige felt som planlegging, miljø og klima, næringsutvikling og folkehelse. Dette på tross av at staten på alle disse feltene har iverksatt ekstraordinære tiltak for at småkommunene skal kunne gjennomføre lovpålagte oppgaver og andre oppgaver av nasjonal interesse, enten gjennom å samarbeide med andre kommuner eller gjennom veiledning og oppfølging fra nasjonale og regionale myndigheter.

Kommunene har behov for utviklingskapasitet innenfor den enkelte tjeneste. Dette kan være grunnen til at kommunene inngår interkommunale samarbeid også innenfor de større tjenestene som kvalitetsutvikling innenfor skole og barnehage.

Ekspertutvalget viste i sin delrapport til at interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere. For eksempel er det for barnevernets del avgjørende med et godt samarbeid med helse-tjenesten, barnehager og skole. Dette kan bli mer krevende når barnevernet f.eks. er lagt til en vertskommune. Interkommunalt samarbeid kan også gi en budsjettmessig utfordring hvis det skjer endringer i budsjettsituasjonen i en kommune.

Dersom det blir behov for innstramminger i løpet av året, kan det være svært krevende å kutte på områder hvor det er gjort avtaler med andre kommuner.

Det daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet peker i Prop. 106 L (2012–2013) på at interkommunalt samarbeid gir noen utfordringer ved at vertskommunemodellen kan føre til svakere forankring av barnevernets arbeid i de kommunene som ikke er vertskommune. Interkommunalt samarbeid krever grundig planlegging og må forankres godt blant ansatte og i kommunenes administrative og politiske ledelse. I Deloittes undersøkelse fra 2012 om barnevernet i små kommuner sier over 60 pst. av kommunene i undersøkelsen at de deltar i interkommunale samarbeid eller har konkrete planer om å inngå i slike samarbeid, fordi de er for små til å makte oppgaven alene.

Behov for samordnet planlegging

Ekspertutvalget for kommunereform viste i sin første delrapport at sentralisering med stor befolkningsvekst i sentrale strøk, økt pendling og utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrensene har gjort helhetlig planlegging og tilrettelegging i byområder med flere kommuner mer krevende enn før. Stor vekst i befolkningen krever i tillegg at planleggingen må være i forkant for å håndtere utfordringer knyttet til utbygging av bolig- og næringsområder, transport, infrastruktur og offentlige tjenester. Veksten i byregionene bidrar til voksesmerter, og kommunegrensene kan gi suboptimale løsninger knyttet til arealbruk, utbyggingsmønster og investeringer.

5.1.3 Verktøy og virkemidler

Økonomiske virkemidler i reformperioden

I kommuneproposisjonen for 2015 presenterte departementet rammene for kommunereformen. Under kapittel 4.9 Økonomiske virkemidler står det: «Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018». Dette vil si at alle kommuner som blir vedtatt slått sammen av Stortinget våren 2017 får støtte til engangskostnader, reformstøtte og inndelingstilskudd, med utgangspunkt i inntektssystemet i 2016. Se kapittel 7.9.2 for en nærmere omtale av inndelingstilskuddet og overgangsordninger.

Tilskudd til bedre infrastruktur i nye kommuner

Ved behandling av statsbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget å opprette en bevilgning til fylkesveier og andre infrastrukturtiltak i kommuner som vedtar sammenslåing innen 1. juli 2016. Det ble lagt vekt på at bedre infrastruktur kan legge til rette for og forsterke effekten av en ny og mer hensiktsmessig kommunestruktur. Det ble satt av 50 mill. kroner til ordningen i 2016. Regjeringen ble bedt om utforme kriterier for vurdering og tildeling av midlene.

Kriteriene for ordningen ble gjort kjent gjennom brev til kommunene og fylkeskommunene 28. februar. Det gis tilskudd til etablering eller forbedring av veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak. Med veier menes for det første ulike typer veier som for eksempel bilveier, gang- og sykkelveier, sjøveier, ferjeforbindelser mv., for det andre infrastruktur knyttet til disse veiene som for eksempel avkjøringer, rundkjøringer, gatelys, sikringstiltak mv., og for det tredje ulike forvaltningsoppgaver knyttet til disse tiltakene som for eksempel planlegging mv. Med bredbånd menes det støtte til tiltak i forbindelse med kommunenes og fylkeskommunenes egen infrastruktur, og da til tiltak som har betydning for byggingen av den nye kommunen. Med andre digitaliseringstiltak menes for eksempel utvikling av digitale tjenester.

Søknadsfrist for ordningen var 11. april. Dette innebærer at det kunne søkes om midler til prosjekter i kommuner som er i prosess i kommunereformen før det fattes lokale vedtak om kommunene skal slå seg sammen. Det kom inn 32 søknader fra til sammen 90 kommuner. Enkelte av søknadene er støttet av fylkeskommuner. Søknadene vil bli behandlet etter at det er fattet formelle vedtak lokalt om sammenslåing, dvs. etter 1. juli 2016. I tråd med avtalen med Venstre i Stortinget, settes det av 100 mill. kroner i 2017 innenfor skjønnsrammen til ordningen.

Veiledere til nye kommuner

Å gjennomføre en kommunesammenslåing er et omfattende og komplekst prosjekt som krever god politisk og administrativ ledelse. Sammenslåingsprosessene som er gjennomført i nyere tid, har alle vært forskjellige når det gjelder innretning, omfang og tidsbruk. Kommunesammenslåinger vil være forskjellige som følge av ulik befolkningsstørrelse, ulike mål for organisatoriske endringer, tiden som er avsatt til å gjennom-

føre en slik prosess og andre forhold. Selv som det i stor grad er opp til kommunene å avgjøre hvor omfattende en ønsker at en slik omstillingsprosess skal være, så er det en del som er felles for alle. Departementet la i desember 2015 fram en veileder som angir de formelle rammene en sammenslåing skal skje innenfor. Før sommeren legger departementet frem en veileder som supplerer denne, med ytterligere råd og tips til gjennomføringsfasen, basert på de siste sammenslåingene som har vært.

Departementet har også samtaler med partene i arbeidslivet om et eventuelt oppfølgingstilbud til kommuner som har vedtatt sammenslåing.

Forskning på kommunereformen

Departementet inngikk i 2015 kontrakt med Senter for økonomisk forskning, NIVI Analyse, Telemarksforskning, og Samfunnsøkonomisk analyse om gjennomføring av en nullpunktsmåling med utgangspunkt i de fire målene med kommunereformen. Primært er hensikten å legge grunnlag for en senere evaluering av om reformen oppnådde målene om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Oppdragstakerne skal finne måleindikatorer innenfor de fire målområdene og samler data. Resultatet av oppdraget vil samles i en database som vil være tilgjengelig for alle. Arbeidet skal ferdigstilles i desember 2016.

Departementet har også gitt Forskningsrådet i oppdrag å lyse ut midler til forskning på kommunereformen, gjennom programmet DEMOS. Et samarbeid mellom Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning, NIBR, Universitetet i Århus og danske KORA fikk midler til prosjektet *Reshaping the map of local and regional self-government. A study of the Norwegian local government reform processes 2014–2019*. Prosjektet skal både studere lokale prosesser, men også sentrale prosesser og virkemidler.

Øvrige avklaringer

Den regionale prosjektorganiseringen med støtte til prosessveiledere i det enkelte fylkesmannsembete varer ut 2016. Fra og med 2017 inngår oppfølging av sammenslåtte kommuner som en del av det ordinære veiledningsarbeidet til fylkesmenene.

Differensiert arbeidsgiveravgift

Departementet beskrev i Prop. 121 S (2014 – 2015) konsekvenser for differensiert arbeidsgiveravgift ved kommunesammenslåinger. Dersom to eller flere kommuner som befinner seg i ulike soner slår seg sammen, vil satsen på arbeidsgiveravgiften i den sammenslåtte kommunen bli videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon. Neste revisjon vil skje med virkning fra og med 1. januar 2021. Dette betyr at den geografiske inndelingen for avgiftsnivået, som ble godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) for perioden 2014 – 2020, forblir uendret. Det betyr også at ingen foretak får lavere eller høyere arbeidsgiveravgift i denne perioden.

I etterkant har også departementet klargjort at dersom ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ser annerledes ut i 2021, og hele eller deler av kommuner får høyere arbeidsgiveravgift da, vil regjeringen vurdere kompensasjon i form av en overgangsordning for området som blir omfattet.

Jakt og fiskerettigheter og fjellstyrer

I enkelte kommuner har konsekvenser for jakt- og fiskerettigheter og fjellstyrestruktur vært viktige spørsmål i debatten om kommunesammenslåing. Regjeringen har avklart at kommunesammenslåinger ikke automatisk vil utløse endringer på disse områdene, og at det vil legges til rette for at kommunenes ønsker skal legges til grunn.

Jakt- og fiskerettigheter

Kongelig resolusjon av 24. juli 1964 avklarte at det er kommunegrensene per 1. januar 1956 som definerer hvem som er innenbygdsboende ved utøvelse av småviltjakt og villreinjakt, samt ved visse typer fiske. Fjellogen gir innenbygdsboende fortrinnsrett på disse områdene. Hensikten med tilbakedateringen som følger av kongelig resolusjon var primært å sikre at begrepet «innenbygdsboende» forble knyttet til faktisk bruk fra gammel tid, og tilbakedateringen må sees i sammenheng med synet på denne jakten og fisket som rettigheter.

En kommunesammenslåing vil ikke påvirke retten til småviltjakt eller villreinjakt i statsallmenning. Kongelig resolusjon av 24. juli 1964 vil fremdeles gjelde.

Saken stiller seg annerledes når det gjelder jakt på annet storvilt enn villrein. Dersom det ved jakt eller felling av elg, hjort, rådyr, rovdyr og

bever er nødvendig å regulere antall jegere, skal det etter forskriften påses at det er en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jegere og jaktlag.

Det har vært adgang til å forbeholde inntil 60 pst. av jakten for innenbygdsboende. Når det gjelder hvem som skal anses som innenbygdsboende, har det vært lagt til grunn at dette bestemmes av de til enhver tid gjeldende kommunegrensene. Dette ble i sin tid slått fast av det daværende Miljøverndepartementet. Ved en kommunesammenslåing vil altså alle innbyggere i en ny storkommune etter dette bli regnet som innenbygdsboende.

Samtidig er det flere kommuner hvor det er bekymring for en slik konsekvens av en kommunesammenslåing, og regjeringen ønsker ikke at dette skal være til hinder for fornuftige sammenslåinger.

Forskrift 8. mars 2004 nr. 515 om jakt, felling, fangst og fiske i statsallmenning ble på denne bakgrunn endret 4. mars i år. Endringene innebar bl.a. at det for jakt på elg, hjort, rådyr, bever og rovdyr er dagens kommunegrensene («kommunegrensene per 28. oktober 2015») som definerer hvem som er innenbygdsboende.

Etter dette er det fremkommet at det også er kommuner som ønsker, ved en kommunesammenslåing, at det er grensene til den nye storkommunen som skal angi hvem som er innenbygdsboende. Regjeringen vil sørge for at forskriften gis en slik utforming at kommunene selv kan bestemme hvilket alternativ som skal gjelde for dem.

Videre vil regjeringen sørge for at kommunene får denne valgfriheten også når det gjelder hvem som skal regnes som innenbygdsboende ved fiske i statsallmenning.

Fjellstyrer

Forvaltningen av statsallmenninger er regulert i fjellogen og statsallmenningsloven. Det følger av fjellogen § 3 at det skal være et fjellstyre i hver kommune der det er statsallmenning. Videre følger det av fjellogen § 4 at Kongen kan bestemme om det skal velges flere fjellstyrer dersom det er flere statsallmenninger i en kommune. Denne myndigheten er delegert til Statskog SF. Kommunen skal gis anledning til å uttale seg om behovet for flere fjellstyrer innen en kommune, og kommunens uttalelse vil være grunnlag for Statskog SFs vurdering. Ved sammenslåing av kommuner vil det derfor være mulig å videreføre dagens fjellstyrer.

Individrettede ordninger – tiltakssonen og momsfri kraft i Nord-Norge

Det er en rekke individrettede ordninger som er knyttet til dagens administrative grenser. Regjeringen har kommet til at den ønsker å videreføre de spesielle individrettede virkemidlene som i dag gjelder i Nord-Troms og Finnmark, i det eksisterende geografiske virkeområdet ved en eventuell ny storkommune som går på tvers av dagens grense for tiltakssonen.

I merverdiavgiftsloven er det fritak for omsetning av elektrisk kraft og energi levert fra alternative energikilder til husholdningsbruk i fylkene Finnmark, Troms og Nordland, jf. mvl. § 6-6. Der som det blir aktuelt med kommunesammenslåing som gjør at enkeltpersoner og bedrifter vil miste denne rettigheten de har i dag, vil regjeringen fremme forslag om endring av merverdiavgiftsloven slik at ingen mister sine eksisterende rettigheter som en følge av kommunesammenslåing.

Utgangspunktet er at innbyggerne og bedriftene i de kommunene som i dag nyter godt av gunstige ordninger, skal få beholde ordningene selv om de blir en del av en større kommune. Samtidig er det som et utgangspunkt ikke aktuelt at flere innbyggere eller bedrifter skal komme inn under de gunstige ordningene.

Utvalg utmark – pilotprosjekt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet samarbeider om forenkling av utmarksforvaltningen. I den forbindelse ble det i oktober 2015 satt ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å konkretisere løsninger for å styrke førstelinjetjenesten for utmarksforvaltningen i kommunene og forenklingstiltak innen IKT.

For å kunne prøve ut noen av de forslagene som arbeidsgruppen har kommet med, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016 etablert en forsøksordning for å kunne prøve ut de forslagene og tiltakene som er fremmet fra arbeidsgruppen. Det overordnede målet for ordningen er at den skal styrke kommunenes førstelinjetjeneste og kommunenes myndighet i utmarksforvaltningen. Prosjektene som får tilskudd skal gi økt verdiskaping basert på utmarksressursgrunnlag.

Ordningen er forbeholdt kommuner som søker om kommunesammenslåing. Det er planlagt satt av 3 mill. kroner per år i en femårs periode. Siktemålet er at kommuner skal prøve ut

arbeidsmetoder som kan bidra til å forenkle saksbehandling i kommunene og/eller søknadsprosesser for tiltakshavere i utmarka. Prosjektene skal skaffe erfaringer som gir grunnlag for å iverksette varige forenklingstiltak i utmarksforvaltningen.

5.2 Statlig styring

Departementet beskrev i Meld. St. 14 (2014–2015) at regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli presentert for Stortinget våren 2017, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

5.2.1 Et mer koordinert, målrettet og effektivt statlig tilsyn

Fylkesmannen samordner praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunene, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Målet er at tilsyn skal være samordnet, målrettet og medvirke til læring og forbedring. Blant annet skal fylkesmannen arbeide for at det i statlige tilsyn tas hensyn til egenkontrollen i kommunene. Regjeringen arbeider med sikte på et mer koordinert, målrettet og effektivt statlig tilsyn med kommunene, se Meld. St. 14 (2014–2015) kapittel 7.3. I 2015 har Difi levert to rapporter som berører statlig tilsyn, se Difi-rapport 2015:19 og Difi-notat 2015:3. Rapportene peker i retning av at volumet av statlig tilsyn har vært stabilt de senere årene, og at det statlige tilsynet har utviklet en mer dialog- og læringsorientert tilnærming til kommunene og fylkeskommunene. Departementet mener at en ennå ikke har nådd målet om et mer koordinert, målrettet og effektivt statlig tilsyn, og ser behov for et sterkere faktagrunnlag for å understøtte den ønskede utviklingen. Difi har derfor fått et omfattende kartleggingsoppdrag som skal være ferdig i løpet av 2016. I tillegg intensiverer departementet oppfølgingen av fylkesmannsembetene når det gjelder denne samordningsoppgaven.

5.2.2 Retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren

Departementet har fastsatt retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Retningslinjene er førende for hvordan statlige tiltak

og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres.

Det er et mål at retningslinjene for statlig styring skal bidra til å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteytere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer.

Målgruppen for retningslinjene er departementer, direktorater og andre statlige etater som forbereder reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Med reformer og tiltak menes endringer i lov eller forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer. Departementet tar sikte på å oppdatere veilederen H-2277 B *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* i løpet av 2016.

5.2.3 Innlemming av øremerkede tilskudd

Som en del av kommunereformen og arbeidet med redusert statlig detaljstyring av kommunesektoren, foreslår regjeringen å innlemme enkelte øremerkede tilskudd i kommunenes rammetilskudd.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* har Stortinget sluttet seg til at ansvaret for tilskuddet til frivilligsentraler bør overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S. (2014–2015). Flertallet gikk inn for at tilskuddet skal øremerkes og trappes opp. Regjeringen foreslår imidlertid at kommunene overtar ansvaret for tilskuddet til frivilligsentraler fra 2017, og at tilskuddet innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.7.1. Det legges opp til at midlene fordeles særskilt innenfor rammetilskuddet (tabell C) i en overgangsperiode på fire år. Fordelingen av midlene for 2017 vil bygge på Kulturdepartementets fordeling i 2016. Dette innebærer at kommuner som mottar tilskudd vil få videreført dette, men uten krav om søknad. Kommuner som oppretter eller nedlegger frivilligsentraler i overgangsperioden vil bli bedt om å rapportere om dette til Kulturdepartementet, slik at det kan tas høyde for dette i fordelingen av midler i påfølgende år. Tilskuddet trappes opp i fireårsperioden. Regjeringen foreslår også at deler av tilskudd knyttet til boligsosialt arbeid over Arbeids- og sosialdepartementets og Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett innlemmes i rammetilskuddet fra 2017. Innlemming av tilskuddene er nærmere omtalt i kapittel 10.1.2. og 10.6.5.

5.3 Nye oppgaver til større kommuner

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver til kommunene. Stortinget behandlet Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015 på grunnlag av Innst. 333 S (2014–2015). Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer, med noen unntak: ansvaret for videregående opplæring skal fortsatt ligge hos fylkeskommunen, mens arbeids- og utdanningsreiser og familievernet skal forbli et statlig ansvar. Flertallet sa videre at kollektivtransport kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, forutsatt at det inngås et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil etter planen sende forslag om nye oppgaver til kommunene på høring sommeren 2016. Departementet tar videre sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt regionalt nivå.

5.3.1 Oppfølging av merknader fra Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015)

I Innst. 333 S (2014–2015) ba Stortinget regjeringen vurdere å øke det kommunale selvstyret innenfor navnsettings/adresse- og skiltpolitikken, samt å vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever. Stortinget ba videre regjeringen komme tilbake med hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV kan samordnes bedre. Stortinget mente også at kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Disse saken omtales nedenfor. For øvrig oppfølging av Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) vises det til at det tas sikte å sende et høringsnotat om nye oppgaver til kommunene på alminnelig høring sommeren 2016. Når det gjelder enkelte oppgaver på politiområdet, vises det til omtale i revidert nasjonalbudsjett for 2016.

Navnsettings- og adressepolitikken

Lov 18. mai 1990 nr. 11 om stadnamn (stedsnavnloven) ble endret med virkning fra 1. juli 2015. I forbindelse med lovendringen har Kulturdepartementet satt i gang et arbeid med å revidere for-

skrift om skrivemåten av stadnamn, som gir utfyllende regler til stedsnavnloven. I dette arbeidet ser departementet på mulighetene for å gi kommunene mer myndighet. Kulturdepartementet vil foreslå endringer i en egen høring.

Skiltpolitikken

Skiltforskriften § 28 om myndighet for trafikkregulerende skilt ble endret med virkning fra 1. januar 2015. Endringen i skiltforskriften åpner for ytterligere myndighetstildeling på skiltområdet til kommuner som ønsker dette, forutsatt at de har den nødvendige kompetanse til å ivareta sentrale overordnede hensyn til trafikksikkerhet, framkommelighet, trafikkstyring samt rettssikkerhet og forutsigbarhet for trafikantene. Gjeldende regelverk åpner derfor allerede for at kommuner kan overta oppgaver innenfor skilting og oppmerking. På denne bakgrunn mener regjeringen at det ikke er behov for ytterligere endringer i regelverket.

Finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever

Fylkeskommunen er etter opplæringsloven ansvarlig for skyss av skoleelever, både i grunnskolen (kommunal) og i videregående opplæring (fylkeskommunal). Kommunen betaler vanlig persontakst for grunnskoleelever som skysses av fylkeskommunen. Ansvar for skyss av skoleelever ble overført fra kommunene til fylkeskommunene i 1986. Bakgrunnen var et ønske om å se dette i sammenheng med den øvrige kollektivtransporten.

Undersøkelser viser at skolenedleggelse kan øke de totale kostnadene til skyss, men også at nedleggelse i mange tilfeller ikke har noen vesentlig innvirkning på disse kostnadene. Ved enkelte nedleggelse må fylkeskommunene eller trafikkselskapet bære det meste av kostnadsøkningene, mens økte billettinntekter i andre tilfeller dekker kostnadsøkningen (jf. at kommunene betaler persontakst for elevene). I enkelte tilfeller overstiger også de nye billettinntektene ekstra-kostnadene.

Det er på generelt grunnlag derfor ikke mulig å si noe om hvilken betydning en skolenedleggelse har for de totale skysskostnadene og fordelingen av disse mellom kommune, fylkeskommune og trafikkselskap. Siden det ikke er noen klar sammenheng mellom skolenedleggelse og økte kostnader til skyss hos fylkeskommunene, vil en ev. sjablongmessig økning av det kommunale finansieringsansvaret ikke gi vesentlig bedre treffsikkerhet. Dersom målet er å fordele de

reelle kostnadene ved hver enkelt skolenedleggelse, vil man blant annet måtte vurdere kapasitetstutnyttelsen på eksisterende ruter og behovet for nye ruter og deres passasjergrunnlag utover grunnskoleelever. Et slikt system vil være preget av skjønn, og det vil være krevende å administrere. Etter en helhetsvurdering legger regjeringen derfor ikke opp til å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever.

Samordning av NAV

Våren 2016 vil regjeringen legge fram en melding for Stortinget om videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det tas sikte på å gi meldingen en tydelig retning mot arbeid, brukerrettede tjenester og NAV-kontor med økt handlefrihet. Partnerskapet mellom stat og kommune og samordning mellom den kommunale og statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen vil også være tema i meldingen.

Selvkostområdet innen vann, avløp og renovasjon

Klima- og miljødepartementet vurderer å utvide selvkostområdet som bygger på identifiserte behov. Overvannsutvalget har i NOU 2015: 16 sett nærmere på kommunenes lovgrunnlag for å gebyrfinansiere overvannstiltak gjennom regelverket om kommunale vann- og avløpsgebyrer, og har foreslått endringer av regelverket. Overvannsutvalgets utredning ble overlevert til klima- og miljøministeren i desember 2015, og det gjennomføres nå en bred høring. Klima- og miljødepartementet vurderer å åpne for å finansiere opprydding av forsøpling på visse offentlige områder med avfallsgebyret. Et forslag til lovendring har vært på høring. På denne bakgrunn foreslås det ikke å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr.

5.4 Utredning av lovhjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid

Departementet varslet i Meld. St. 14 (2014–2015) at det vil utrede om kommunene skal kunne gis pålegg om samarbeid i situasjoner der kommunene ikke selv kan sikre forsvarlige tjenester. Formålet med en slik samarbeidsregel vil være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud. Den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være

aktuelt å anvende bestemmelsen. I meldingen står det videre at departementet også vil utrede om pålegget skal kunne brukes for å sikre innbyggernes rettssikkerhet i kommuneforvaltningen.

5.5 Fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet i sammenslåtte kommuner

Kommunene har selv et klart ansvar for å legge til rette for et godt lokaldemokrati. Kommunereformen vil skape en egen dynamikk for endring. Endringer i kommunestørrelse og geografisk utstrekning vil også påvirke lokalpolitikken på ulike måter. Både vilkårene for politisk styring, deltakelse og identitet vil kunne endre seg. Kommunereformen gir samtidig en anledning for kommunene til å sette demokratispørsmål på dagsorden, og å arbeide for å fornye og utvikle sitt lokaldemokrati. For å ivareta lokaldemokratiet når kommuner blir større, vil regjeringen tilby kommuner som har vedtak om sammenslåing å delta i et eget utviklingsprosjekt. Prosjektet skal gi støtte og rom til å arbeide systematisk med utvikling av lokaldemokratiet i en omstillingsperiode.

5.6 Regionreform

I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* la regjeringen fram forslag til regionreform som gjennomføres parallelt med kommunereformen.

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Stortinget har også bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med kommunereformen, jf. Innst. 262 S (2013–2014), Innst. 300 (2013–2014) og Innst. 333 S (2014–2016). Med det utgangspunktet mener regjeringen tiden er moden for en reform som gir større og mer funksjonelle regioner. Regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles nedenfra. Det innebærer mindre statlig styring og større rom for lokaldemokratiet. Regjeringen vil legge til rette for at regionalt folkevalgt nivå skal kunne ta en tydeligere samfunnsutviklerrolle. Målet er å utvikle et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet. Reformen skal legge til rette

for utvikling ut fra regionale fortrinn, samordning av sektorer og prioriteringer og sektoroverskridende initiativer som er viktige for utviklingen av regionen. Dette vil også styrke lokaldemokratiet.

Den regionale inndelingen må være i samsvar med samfunnsutfordringene som skal håndteres, og områdene som bør ses i sammenheng i et utviklingsperspektiv. For å styrke folkevalgte regioners rolle som samfunnsutvikler er det behov for endringer i både regionstruktur, virkemidler, roller og ansvar. Større regioner ses som en forutsetning både for håndtering av viktige samfunnsutfordringer og tilførsel av nye oppgaver.

Fylkeskommunene og Oslo kommune er invitert til å ta nabosamtalen og å fatte vedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2016. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny regionstruktur våren 2017, ut fra målene for reformen, kriteriene for regioninndelingen som er presentert i stortingsmeldingen og de fylkeskommunale vedtakene. Nye folkevalgte regioner kan dermed tre i kraft samtidig med kommunereformen fra 1. januar 2020.

5.7 Avvikling av samkommunemodellen

Stortinget vedtok 5. april 2016 å avvikle samkommunemodellen. Modellen tilrettelegger for samarbeid på mange sentrale kommunale ansvarsområder. Vedtaket innebærer at ingen nye samkommuner kan opprettes. De eksisterende samkommunene får en overgangsperiode slik at dagens to samkommuner må være avviklet innen 1. januar 2020.

5.8 Endringer i inndelingsloven og kommuneloven

Regjeringen fremmet i mars 2016 forslag for Stortinget til endringer i inndelingsloven og kommuneloven, Prop. 76 L (2015–2016) *Endringer i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.)*.

Gjennom arbeidet med konkrete inndelingsaker så departementet et behov for noen endringer i inndelingslova, for at den skal gi gode rettslige rammer ved grenseendringer. Proposisjonen fremmer også forslag om enkelte endringer i kommuneloven.

6 Levende lokaldemokrati

6.1 Innledning

Regjeringen ønsker å styrke lokaldemokratiet. Kommunereformen skal gi sterkere kommuner, og kommunene skal få flere oppgaver og utvidet lokalt handlingsrom. Lokalpolitikkerne får dermed i samspill med innbyggerne større innflytelse over viktige spørsmål som angår dem. Kommunene har et klart ansvar for å legge til rette for et godt lokaldemokrati, med gode muligheter for deltakelse fra innbyggerne innenfor rammene av det representative demokratiet. Derfor har departementet i forbindelse med kommunereformen utarbeidet en veileder til hjelp for kommunene i utvikling av lokaldemokratiet. I tillegg har departementet satt i gang et arbeid med å gi et forsterket tilbud til kommuner som har vedtak om å slå seg sammen og som vil utvikle lokaldemokratiet sitt. Tilbudet skal være en støtte og stimulans til å fornye og utvikle lokaldemokratiet i den nye kommunen. En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Reformen omtales i kapittel 5.

Kommunene bør bestrebe seg på å ha åpne kanaler til innbyggerne, og sørge for god informasjon. Kommunene bør vektlegge dialog med innbyggerne. Det er viktig å ta vare på det generelt gode tillitsforholdet det er mellom innbyggerne og lokalpolitikkerne.

En tilfredsstillende høy valgdeltakelse er et viktig tegn på interesse for og oppslutning om lokaldemokratiet. Kommunene skal sikre at valglokalene er lett tilgjengelige for innbyggerne ved lokalvalg. Departementet har også gjennomført eksperimenter for å teste ut virkemidler som kan øke valgdeltakelsen på kort og lang sikt. Nytt forsøk med nedsatt stemmerett til 16 år kan gi oss kunnskap om tidligere stemmerett kan føre til økt valgdeltakelse senere i livet.

I styringen av kommunesektoren må staten balansere behovet for nasjonal kontroll mot behovet innbyggerne lokalt har for å kunne påvirke egen hverdag. En hensiktsmessig kommunelov som vektlegger hensynet til effektive og demokra-

tisk styrte kommuner, er en viktig brikke for å få til dette. Departementet vil derfor følge opp utredningen om ny kommunelov som kommunelovutvalget la fram i vår.

Departementet har sendt et lovforslag om en ny tvisteløsningsmekanisme mellom staten og kommunene på høring. Regjeringen mener forslaget vil bidra til å styrke det lokale selvstyret.

Kommunestyret skal på en best mulig måte ta hensyn til interessene til ulike befolkningsgrupper. Kommunestyret hvor kvinner og menn, ulike aldersgrupper, ulike samfunnssektorer og næringer er representert, kan bidra til dette. Departementet har sendt ut et høringsnotat som omtaler lovendringer knyttet til kommunale medvirkningsordninger for unge, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne.

6.2 Valg og lokaldemokrati

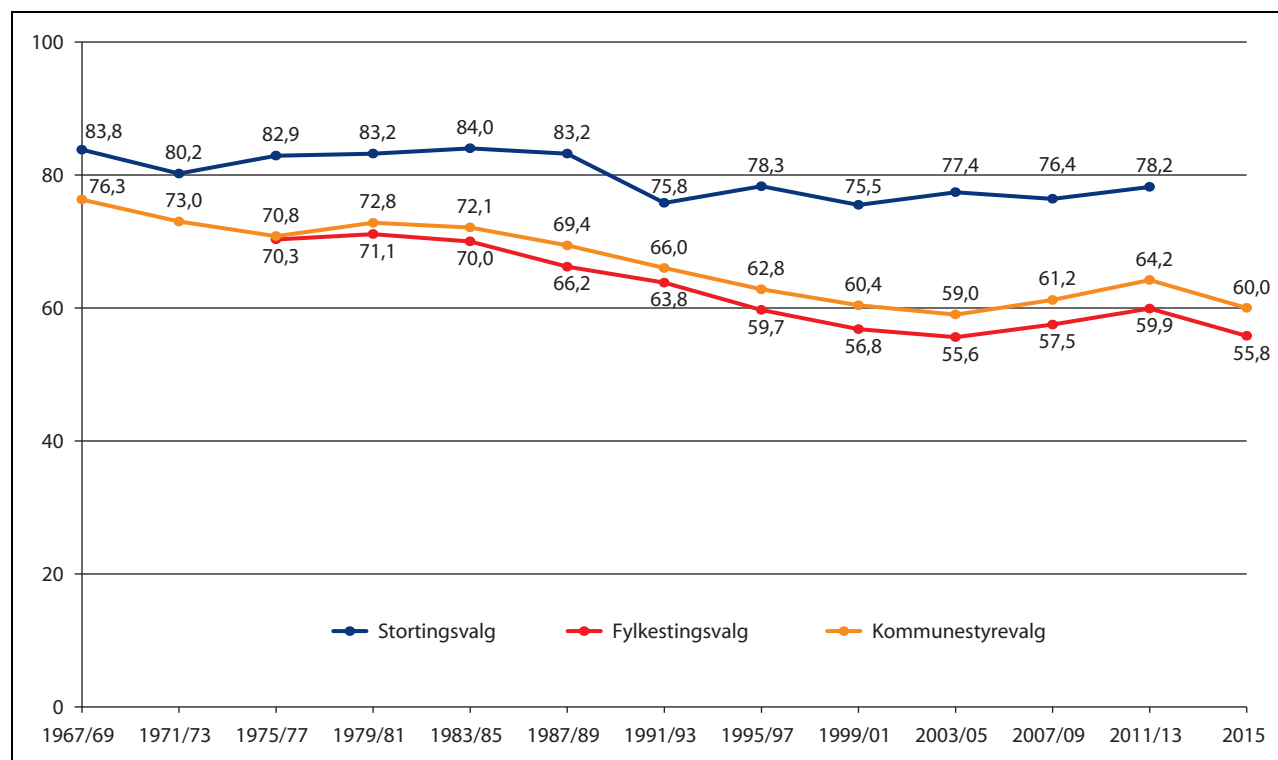
6.2.1 Valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015

Vi skal i dette avsnittet omtale valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015.

Utvikling over tid – trend med økende deltagelse har snudd

Valgdeltakelsen sank både ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg i 2015 sammenlignet med valget i 2011. Ved kommunestyrevalget var det 60,0 pst. som avla stemme, mens ved fylkestingsvalget var det 55,8 pst. som gjorde det.

Valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg har hatt en jevnt nedadgående trend helt fra slutten av 1970-tallet og fram til 2003, jf. figur 6.1. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 gikk valgdeltakelsen opp 4 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2007. Det er naturlig at dette sees i sammenheng med terrorangrepene 22. juli 2011. Valget i 2015 viste en nedgang på i overkant av 4 prosentpoeng sammenlignet med nivået i 2011.



Figur 6.1 Valgdeltakelse ved lokalvalg og stortingsvalg 1967–2015.

Hvem deltar ved valgene?

Det er nedgang i valgdeltakelsen i de fleste befolkningsgrupper. Et unntak er imidlertid gruppen over 67 år med høyere utdanning. Her steg valgdeltakelsen med et par prosentpoeng.

Det er fremdeles lavere valgdeltakelse blant unge, særlig i gruppen 20–24 år. Her er det 36,4 pst. som har avlagt stemme ved valget. Aldersgruppen med høyest deltagelse er gruppen 67–79 år, der det var 75,9 pst. som stemte. Blant førstegangsvelgerne deltok om lag halvparten, 48,3 pst. Deretter synker valgdeltakelsen fram til slutten av 20-årene, hvor den jevnt stiger fram til 75-års alderen.

Kvinner deltar i høyere grad enn menn, og dette er stabilt over alle aldersgrupper fram til starten av 60-årene. I de eldste aldersgruppene er det høyere deltagelse blant menn. Samlet sett var valgdeltakelsen 62 pst. blant kvinner og 57 pst. blant menn ved valget i 2015.

Det er også store forskjeller blant innbyggere med ulik utdanningsbakgrunn. Blant innbyggere med høy utdanning går nesten 8 av 10 til urnene, mens blant de med lav utdanning gjør 5 av 10 det samme.

Blant innvandrere som er norske statsborgere stemte om lag 40 pst. Til sammenlikning var valgdeltakelsen blant norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn 64 pst. Blant norske statsborgere

som er barn av innvandrere var valgdeltakelsen også om lag 40 pst. Det er store forskjeller mellom landgrupper. Blant den største gruppen av innvandrere med norsk statsborgerskap, pakistanere, var deltagelsen på 52 pst.

Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere var på 29 pst. Dette er på samme nivå som ved tidligere valg. En stor andel av utenlandske statsborgere med stemmerett er arbeidsinnvandrere fra Polen. Blant disse stemte kun 7 pst., og det er på omtrent samme nivå som for fire år siden. Valgdeltakelsen blant svenske statsborgere var 38 pst. For somalierne, som også er en stor gruppe blant utenlandske statsborgere, var valgdeltakelsen 48 pst.

Forsøk for å øke valgdeltakelsen

I forbindelse med lokalvalget i 2015 har Institutt for samfunnsforskning sammen med Uni Rokkansenteret gjort forsøk med ulike tiltak for å undersøke om de har effekt på valgdeltakelsen. Forsøket er gjennomført med eksperiment som metode. Forsøket er dels gjennomført som del av lokaldemokratiundersøkelsen som utføres på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og dels er det gjennomført på oppdrag av fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som ledd i arbeidet med å øke valgdeltakelsen blant

velgerne med innvandringsbakgrunn. Forsøket omfattet de 27 kommunene som har gjennomført forsøk med elektronisk manntall. Disse kommunene har til sammen om lag 1,7 mill. stemmeberettigede.

Følgende tiltak ble gjennomført:

- 92 102 tilfeldig utvalgte velgere fikk et valgkort med begrunnelser for hvor viktig det er å delta i valget.
- 19 500 tilfeldig utvalgte velgere med innvandrerbakgrunn ble inndelt i tre grupper, som hver fikk brev fra fylkesmannen i sitt fylke med noe ulikt budskap.
- Det ble i løpet av den siste uken før valget sendt ut totalt 135 810 SMS-meldinger til et tilfeldig utvalg velgere med påminnelse om valget og med oppfordring til å delta.

Gruppen av velgere som fikk valgkort med en tekst med budskap om viktigheten av å bruke stemmeretten, hadde ikke større valgdeltakelse enn de som fikk det ordinære valgkortet.

Brevene som ble sendt til velgere med innvandrerbakgrunn hadde derimot en betydelig effekt. Avhengig av budskapet i brevet bidro brevene til at valgdeltakelsen økte med mellom 5,5 og 6,7 prosentpoeng blant velgerne med innvandrerbakgrunn. Den gruppen blant velgerne med innvandrerbakgrunn som fikk stemmerett for første gang i 2015, hadde en generell valgdeltakelse på 21,7 pst. Her ga brevene en effekt på mellom 5,6 og 7,0 prosentpoeng i økt valgdeltakelse, avhengig av hvilke budskap brevene inneholdt.

Også utsendelse av SMS hadde god effekt, og bidro til en økning i valgdeltakelsen i befolkningen generelt på 2,3 prosentpoeng. Utslaget var særlig sterkt i to grupper. Blant unge under 30 år ser SMS-ene ut til å øke valgdeltakelsen med 4,6 prosentpoeng. Blant velgere med innvandrerbakgrunn som mottok SMS, lå valgdeltakelsen 3 prosentpoeng over valgdeltakelsen i kontrollgruppen, dvs. de velgerne med innvandrerbakgrunn som ikke fikk SMS.

Resultatene fra forsøket viser at noen av tiltakene ser ut til å virke for å øke valgdeltakelsen. Departementet vil derfor vurdere om det kan være hensiktsmessig at tiltakene med suksess bør videreføres ved senere valg og hvordan de eventuelt skal innrettes.

6.2.2 Forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år

20 kommuner deltok i forsøket med nedsatt stemmerettsalder ved kommunestyrevalget i

2015. Ti av kommunene deltok også i tilsvarende forsøk i 2011. Forsøket innebærer at velgere som fyller 16 år i løpet av valgåret, kan avlegge stemme ved kommunestyrevalget i de utvalgte kommunene. Formålet med et nytt forsøk var å få et bredere erfaringsgrunnlag for å kunne analysere hvordan nedsatt stemmerettsalder påvirker ungdoms politiske deltakelse og engasjement i lokalsamfunnet.

Av 16- og 17-åringene som fikk stemmerett i forsøket var det 57 pst. som stemte ved kommunestyrevalget i 2015. Dette er tre prosentpoeng lavere enn valgdeltakelsen i landet som helhet. Sammenliknet med valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene i kommunene som deltok i tilsvarende forsøk i 2011 var det en nedgang på 1 prosentpoeng. Dette var imidlertid en mindre nedgang enn nedgangen i valgdeltakelsen blant alle velgere, som var på over 4 prosentpoeng.

Valgdeltakelsen varierte mellom forsøkskommunene. I Kristiansund stemte 37 pst. av 16- og 17-åringene, mens valgdeltakelsen i kommunen som helhet var 56 pst. I Austevoll kommune avla 77 pst. av de aktuelle ungdommene stemme, noe som er 10 prosentpoeng over den generelle valgdeltakelsen i kommunen. I den største kommunen som var med i forsøket, Stavanger, var det 58 pst. av ungdommene som deltok. Dette er like høy valgdeltakelse som for resten av befolkningen i kommunen.

Institutt for Samfunnsforskning (ISF) sammen med Uni Rokkansenteret evaluerer forsøket, og vil legge fram en evalueringsrapport høsten 2016.

6.3 Representasjon og medvirkning

6.3.1 Kvinners representasjon i lokalpolitikken 2015

Etter valget høsten 2015 ble en milepel nådd: Over en firedel av landets ordførere er kvinner. 120 av landets kommuner fikk kvinnelig ordfører, og 183 kommuner fikk kvinnelig varaordfører. Det er en framgang på henholdsvis 6,0 og 7,4 prosentpoeng fra forrige lokalvalg til 28,0 og 42,8 pst.

Økningen er et unntak fra ellers beskjedne økninger i andelen kvinner i lokaldemokratiske organ; i kommunestyrene økte andelen kvinner fra 38,1 til 39 pst., og i formannskapene fra 41,3 til 42,9 pst. Andelen gjenvalgte kvinner til formannskapene økte fra 34,9 til 37,1 pst. (Folkestad, Saglie, Seggaard 2016). Gjenvalg er viktig fordi politisk erfaring er kanskje den viktigste egenskapen for å bli nominert til lister og særlig

til topplassene på listene, og å bli valgt til kommunestyrene. Forskningen viser at velgerne ofte gir personstemmer til de samme kandidatene som partiene allerede har prioritert på valglistene med stemmetillegg og første plasser. Flere kvinner med politisk erfaring kan derfor gjøre at en får flere kvinnelige representanter ved neste korsvei.

Tiltaket Lokalvalgdagen

Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte i januar 2014 alle kommuner som etter lokalvalget i 2011 hadde under 30 pst. kvinner i kommunestyrene til å delta i *Lokalvalgdagen*. Av 72 kommuner takket 46 kommuner ja til å delta. Høsten 2014, i forkant av nominasjonene, fikk disse kommunene besøk av forskere fra Institutt for samfunnsforskning eller Uni Rokkansenteret. Forskerne formidlet kunnskap om hva som påvirker kvinneandelen i norske kommunestyre generelt og i deres egen kommune spesielt.

Tiltaket Lokalvalgdagen er evaluert av forskere ved Institutt for samfunnsforskning og Uni Rokkansenteret, og kan leses i rapporten: *Kvinner i lokalpolitikk 2015. En statusevaluering* (Folkestad, Saglie, Seggaard, 2016).

I evalueringen av tiltaket ble kommunene som deltok i prosjektet Lokalvalgdagen sammenlignet med kommuner som hadde under 30 pst. kvinner i kommunestyret i 2011 som ikke deltok i lokalvalgdagen, og kommunene i landet ellers.

Kommunene med under 30 pst. kvinner i kommunestyrene i 2011 skilte seg *ikke* ut med særlig lav kvinneandel på listene som velgerne ble presentert for. Det gjorde de heller ikke i 2015. Både lokalvalgdag-kommuner, andre kommuner som hadde under 30 pst. i kommunestyret (men som ikke deltok) og landet ellers, hadde i gjennomsnitt 42 pst. kvinner på listene *før* velgerne kom til.

Det er når en ser på andelen kvinner på *førsteplassene på listene* at en finner de største forskjellene og endringene. I 2015 hadde 26,1 pst. av partiene/listene i lokalvalgdag-kommunene plassert kvinner på førsteplass på listene mot 18,7 pst. i 2011. Endringen var minimal i de kommunene som ikke deltok og i landet ellers.

I 2011 var det i gjennomsnitt en klart lavere andel kvinner som partiene/listene hadde prioritert med stemmetillegg, både i lokalvalgdag-kommunene og i øvrige kommuner med under 30 pst. kvinneandel, sammenliknet med kommunene i resten av landet. Denne forskjellen forsvant nesten i 2015. Av de kandidatene som fikk stemmetillegg i lokalvalgdag-kommunene i 2015, var nesten 40 pst. kvinner, mens det i de andre kommunene (under 30 pst. og landet ellers) var rundt 42 pst. kvinner som fikk stemmetillegg. Partiene/listene i kommunene som hadde under 30 pst. kvinner etter valget i 2011, har altså i snitt gitt flere kvinner stemmetillegg i 2015, uansett om de deltok i lokalvalgdag-prosjektet eller ikke.

Tabell 6.1 viser en markant økning i gjennomsnitt i begge gruppene som i 2011 hadde under 30 pst. kvinner i kommunestyrene. I kommunene som gjennomførte tiltaket Lokalvalgdagen er det i gjennomsnitt en framgang på 10,7 prosentpoeng, fra 25,1 pst. i 2011 til 35,8 pst. i 2015. Også i gruppen av kommuner som fikk tilbudet men som ikke deltok i Lokalvalgdagen, er det en betydelig framgang på 10,1 prosentpoeng. Forskerne som evaluerte tiltaket peker på at framgangen trolig gjenspeiler at partiene/listene i begge disse kommunegruppene har gitt flere kvinner stemmetillegg. I resten av landets kommuner er det en liten tilbakegang på 0,8 prosentpoeng. Det kan derfor virke som det at departementet har viet kommunene som hadde under 30 pst. kvinner i sine kommunestyre i 2011 spesiell oppmerksomhet har hatt god effekt. Det kan ha ført

Tabell 6.1 Andelen kvinner i kommunestyret: Lokalvalgdag-kommuner, kommuner med under 30 pst. kvinner som ikke deltok, og landet ellers, 2011 og 2015. Pst.

	Andel kvinner i kommunestyret 2011	Andel kvinner i kommunestyret 2015	Differanse
Lokalvalgdag-kommuner	25,1	35,8	10,7
Kommuner med under 30 prosent kvinner som ikke deltok	26,2	36,3	10,1
Kommuner i landet ellers	40,3	39,5	-0,8

Kilde: Folkestad, Saglie, Seggaard 2016.

til større bevissthet rundt spørsmålet om representasjon av kvinner til lokaldemokratiske organ i disse kommunene.

6.3.2 Kvinners representasjon i styrer

Stortinget vedtok våren 2009 § 80 a i kommune-loven, som stiller krav til kjønnsbalanse i kommunalt kontrollerte aksjeselskaper. Med *kommunalt kontrollert* menes at kommuner eller fylkeskommuner eier minst to tredeler av aksjene. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2010. For eksisterende selskaper ble det vedtatt en overgangsordning slik at for disse selskapene trådte reglene i kraft 1. januar 2012.

Lovendringene bygget på forslag fra departementet i Ot.prp. nr. 57 (2008–2009). I proposisjonen orienterte departementet om problemstillinger knyttet til identifisering av selskaper som omfattes av kravet til kjønnsbalanse. Det finnes ikke et eget register over kommunale aksjeselskaper. Identifikasjon av selskapene er viktig for å kunne føre kontroll med at lovbestemmelsen følges. I proposisjonen ble det omtalt et system for håndhevelse av kravene i loven. Det ble pekt på at en viktig forutsetning for å innføre en sanksjonsregel er at man har et pålitelig system for å kunne føre kontroll. Det vil si at man har fullstendige opplysninger om eierskap til alle norske aksjeselskaper, for deretter å kunne identifisere de som er kommunalt kontrollerte.

Departementet har gitt støtte til et flerårig SSB-prosjekt med sikte på å utvikle et system for identifikasjon av alle kommunalt kontrollerte aksjeselskaper. SSB tar utgangspunkt i Aksjonærregisteret.

Mange selskaper rapporterer imidlertid ikke til Aksjonærregisteret. For 2014 er det 12 898 selskaper med organisasjonsformen AS/ASA som ikke har rapportert. Av disse selskapene vil det være et visst, men ukjent antall, som er kommunalt kontrollerte.

De nyeste tallene fra SSB er fra 2014. SSB har identifisert 1007 selskaper som omfattes av kommuneloven § 80 a. Av disse framgår det at totalt 70 pst. av de kommunalt kontrollerte selskapene fyller kjønnsbalansekravene til eiervalgte styremedlemmer.

Departementet mener dette tallet burde være høyere, og vil vurdere positive tiltak for å oppnå økt regeletterlevelse. Departementet vil imidlertid ikke innføre et eget sanksjonsregime overfor selskaper som ikke følger reglene, og det er to grunner til det.

Den ene grunnen er at departementet mener aktuelle sanksjoner vil ha store negative konse-

kvenser. En regel om f.eks. tvangsoppløsning vil kunne skape store problemer for utførelsen av den kommunale oppgaven som selskapet gjør. Bruk av for eksempel tvangsmulkt vil innebære en svært stram statlig styring som i seg selv er uheldig. Det vil også kunne legge press på selskaps økonomi, som i verste fall vil kunne gå utover oppgaveutførelsen.

Den andre grunnen er at det ikke finnes en fullgod oversikt over kommunalt kontrollerte selskaper. Det må være en absolutt betingelse for å innføre et sanksjonssystem. For å skaffe en fullgod oversikt må det utføres et betydelig manuelt kontrollarbeid hvert år. Det er lite hensiktsmessig bruk av ressurser.

6.3.3 Medvirkningsordning for unge, eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 15. februar 2016 på høring forslag om en ny bestemmelse i kommuneloven om råd for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Utfyllende regler for de enkelte ordningene skal fastsettes i forskrift. Dagens lovpålagte medvirkningsordninger for eldre og personer med funksjonsnedsettelse videreføres. I tillegg foreslås det prosedyreregler for ungdomsmedvirkning, som kommuner og fylkeskommuner må følge hvis de har slike ordninger for ungdom. Det skal fortsatt være frivillig for den enkelte kommune eller fylkeskommune om de ønsker å ha et ungdomsråd. Høringsfristen er 20. mai 2016. Det tas sikte på å fremme en proposisjon til lovforslag for Stortinget våren 2017.

6.3.4 Minsak.no

Etter kommuneloven § 39 a kan innbyggerne i en kommune eller fylkeskommune fremme innbyggerforslag. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 pst. av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.

Med utgangspunkt i denne bestemmelsen lanserte departementet i 2013 en nettportal, minsak.no, som gjør det mulig for innbyggerne i alle kommuner og fylkeskommuner å fremme innbyggerforslag på Internett. Nettsiden gjør det også mulig å debattere og kommentere forslag som kommer inn. Nettsiden modereres av departementet. Det har i liten grad vært nødvendig å fjerne forslag og innlegg som strider med sidens formål, eller mot krav til god nettatferd.

Siden opprettelsen av nettsiden i 2013 har det til sammen blitt sendt inn 183 forslag til kommunene. Oslo kommune, kommunen med flest innsendte forslag, har i denne treårsperioden mottatt 30 saker via nettsiden. Til sammen 899 saker er opprettet, mange av dem er trukket og enda flere har ikke oppnådd det nødvendige antallet underskrifter. I perioden fra 1. mars 2015 til 1. mars 2016 var det 187 796 besøk på nettsiden og 141 833 brukere.

6.4 Nye regler for økt kommunalt selvstyre

6.4.1 Kommuneutvalget

Kommuneutvalget ble oppnevnt 21. juni 2013. Det fikk i oppdrag å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget overleverte sin utredning, NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, til departementet 10. mars 2016.

Departementet sendte utredningen på høring 6. april 2016 med høringsfrist 6. oktober 2016. Departementet vil etter utløpet av høringsfristen gjennomgå høringsinnspillene med sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget.

6.4.2 Ny tvisteløsningsordning m.m.

I Sundvolden-erklæringen heter det at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som skal håndtere konflikter mellom stat og kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i januar 2016 på høring to lovforslag som skal bidra til å styrke lokaldemokratiet. I høringsnotatet foreslo departementet at kommuner som offentlig organ får adgang til å reise sak mot staten. At kommuner vil kunne få en uavhengig prøving av statsforvaltningens vedtak, gir et bedre vern av kommunene og det kommunale selvstyret. I tillegg vil det være et middel for å oppnå rettsriktige avgjørelser og rettsavklaring. Det vil både kommuner og statsforvaltningen kunne dra nytte og lære av. Adgang til å reise sak vil også innebære at det heller ikke er tvil om at Norge oppfyller de folkerettslige forpliktelsene etter artikkel 11 i Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre.

Departementet foreslo også en lovendring som skal redusere statlig klageinstans' adgang til å prøve det kommunale frie skjønnet. Altså skal terskelen for å overprøve det kommunale frie skjønnet bli høyere. Departementet mener at når lovgiveren først har gitt kommunene adgang til å

benytte fritt skjønn, bør statsforvaltningen være varsom med å overprøve denne skjønnsutøvelsen.

Høringsfristen gikk ut i april. Departementet gjennomgår nå høringsinnspillene.

6.5 Norsk lokaldemokrati og forholdet til EØS-avtalen

6.5.1 ESA-sak om skattefritak og garantier for det offentlige

EFTAs overvåkingsorgan ESA stilte sommeren 2013 spørsmål om det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-)kommuner er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte når disse offentlige organene driver økonomisk aktivitet. Regjeringen iverksatte et arbeid med å vurdere de EØS-rettslige problemstillingene ESA tok opp. Som et ledd i arbeidet ble det avholdt et møte med ESA forsommeren 2015 for å diskutere det EØS-rettslige handlingsrommet og hvilke (fylkes-)kommunale aktiviteter som berøres.

ESA har senere problematisert om de ovennevnte offentlige organene får økonomiske fordeler i form av ubegrensede garantier. Det følger for eksempel av kommuneloven at verken kommuner eller fylkeskommuner kan gå konkurs. Et spørsmål er om dette kan gi (fylkes-)kommunene økonomiske fordeler når de driver økonomisk aktivitet i konkurranse med private.

ESA har foreløpig konkludert med at verken det norske generelle skattefritaket eller ubegrensede garantier er i overensstemmelse med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Som et forslag til løsning har ESA foreslått at det innføres et krav om at aktiviteter som er å regne som økonomisk aktivitet legges i selskaper som er skattepliktige, og som kan gå konkurs. Det er en utfordring at EU/EØS-retten er dynamisk og ikke alltid klar på hva slags offentlige aktiviteter som omfattes av problemstillingen.

Da ESA reiste spørsmålet om offentlige garantier ble saken utvidet. Vurderingen av den EØS-rettslige holdbarheten av dagens generelle skattefritak for staten, helseforetak og (fylkes-)kommuner og ubegrensede offentlige garantier, reiser en rekke problemstillinger. Regjeringen vurderer derfor fortsatt hvordan den best kan løse saken.

6.5.2 Lov om interkommunale selskaper

Høsten 2014 sendte departementet forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) på høring. I fjorårets kommuneproposisjon uttalte departementet at arbeidet med å

følge opp saken måtte sees i sammenheng med andre pågående saker og prosesser. Departementet har vurdert innspillene fra høringsrunden og utredet nærmere løsningsalternativet om å begrense bruken av selskapsformen til såkalt ikke-økonomisk aktivitet. Ved å forby IKS-ene å drive med såkalt økonomisk aktivitet, vil ikke selskapene være omfattet av regelverket om offentlig støtte.

Departementets foreløpige vurdering er at en lovendring som avskjærer IKS-ene fra å utføre økonomisk aktivitet i statsstøttestrengt forstand har flere fordeler. Dette løsningsalternativet fikk også klart mest støtte blant høringsinstansene. Det videre arbeidet med å fremme konkrete forslag til endring av IKS-loven må imidlertid fremdeles sees i sammenheng med annet pågående arbeid, jf. punkt 6.5.1. Dette arbeidet og de problemstillingene som vurderes, herunder forståelsen av begrepet «økonomisk aktivitet», vil også være relevante for regulering av IKS-loven. Den videre oppfølgingen av høringen om endringer i IKS-loven vil derfor skje i tilknytning til oppfølgingen av arbeidet i punkt 6.5.1.

6.5.3 Nye anskaffelsesdirektiver

EU vedtok i februar 2014 tre nye direktiver om offentlige anskaffelser. De nye reglene har ikke trådt i kraft i Norge enda. De nye direktivene unntar samarbeid mellom offentlige enheter – såkalt offentlig-offentlig samarbeid – fra anbudsreglene. Dette unntaket er i all hovedsak en lovfesting av rettspraksis. Departementet vurderer behovet for ev. tilpasninger av reglene for vertskommunesamarbeid i lys av de nye direktivene.

6.5.4 Horisont2020 – EUs rammeprogram for forskning og innovasjon (2014–2020)

Horisont2020 er innrettet mot de store globale samfunnsutfordringer, noe som innebærer at alle typer samfunnsaktører bør involveres i tillegg til forskningsmiljøene, ikke minst offentlig sektor som kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskap. Over syv år blir om lag 800 mrd. kroner lyst ut. Regjeringen har som målsetting at norske aktører skal få innvilget prosjektmidler på rundt to pst. av midlene fra dette forsknings- og innovasjonsprogrammet.

Forskningsrådet har hentet ut tall fra eCordadatabasen til Europakommisjonen, og foreløpige resultat fra november 2015 viser at 47 ulike kommunale og fylkeskommunale aktører har søkt om midler så langt. Ti av disse har fått innvilget sine søknader.

Kommunale og fylkeskommunale aktører hadde per november 2015 sendt inn søknader til alle programmer med ett unntak (FOOD-programmet). Det største enkeltprosjektet er innenfor Energy-programmet, og tilhører prosjektet Triangulum. I dette prosjektet deltar Stavanger kommune, Lyse energi, Rogaland fylkeskommune og Greater Stavanger Economic Development AS. Triangulum er det største norske prosjektet i Horisont2020 så langt.

På dette (tidlige) stadiet i programmet er suksessraten eller tilslagsprosenten for norske kommunale og fylkeskommunale aktører på 15,9 pst. Til sammenlikning er suksessraten for norske aktører totalt i Horisont2020 på 14,6 pst., mens gjennomsnittet for alle europeiske land er på 13,9 pst.

Del III
Inntektssystemet for kommuner
og fylkeskommuner

7 Nytt inntektssystem for kommunene

7.1 Innledning

I kommuneproposisjonen for 2016 ble det varslet at regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene, og det ble understreket at denne gjennomgangen av inntektssystemet også skal ses i sammenheng med kommunereformen. Regjeringen legger her fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene, herunder endringer i kostnadsnøkkelen for kommunene, kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet og de regionalpolitiske tilskuddene. Forslaget bygger på avtale om nytt inntektssystem for kommunene, inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre 21. april 2016. Nytt inntektssystem for kommunene innføres fra og med 2017.

Som varslet, blant annet i kommuneproposisjonen for 2015, er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen foreslår nå endringer i denne kompensasjonen, slik at man skiller mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graderer kompensasjonen mellom kommunene ut fra dette. Det vil bidra til å gjøre inntektssystemet mer nøytralt med hensyn til kommunestruktur. I dag får alle kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, uavhengig av om deler av disse kostnadene kan ses på som frivillige. Etter departementets vurdering bør ikke kommuner kompenseres for frivillige smådriftsulemper på kommunenivå. Det foreslås derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i inntektssystemet, slik at det ikke lenger blir gitt full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper gjennom basiskriteriet. Basiskriteriet dekker i hovedsak administrative kostnader i kommunen. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå grunnet bosettingsmønster.

Regionalpolitiske tilskudd skal fortsatt være en viktig del av inntektssystemet, og vil være et viktig virkemiddel i distriktspolitikken for å oppnå næringsutvikling og en god samfunnsmessig

utvikling. Regjeringen ønsker å knytte de regionalpolitiske tilskuddene tettere opp til den øvrige distriktspolitikken og gjøre også disse tilskuddene mer nøytrale med hensyn til kommunesammenslutninger.

Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen av kostnadsnøkkelen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolknings sammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene ble sendt på høring i desember 2015, med høringsfrist 1. mars 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt i overkant av 400 høringsuttalelser til forslaget, hvorav om lag 330 er fra kommuner. Departementet har gått gjennom høringsuttalelsene, og disse er oppsummert i avsnitt 7.2.

I etterkant av høringen har regjeringspartiene og Venstre kommet fram til en avtale om et justert forslag til endringer i inntektssystemet. Avtalen omfatter blant annet kostnadsnøkkelen, inklusive strukturkriteriet og gradert basistilskudd, regionalpolitiske tilskudd, skatteelementene og overgangsordning.

Mange av innspillene i høringsrunden omhandlet forslaget om å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper (gradert basistilskudd), og flere pekte på fordelingsvirkningene. I tråd med avtalen med Venstre legger nå departementet fram en justert modell for gradert basistilskudd. Hovedprinsippene i modellen er beholdt, men fordelingsvirkningene er mindre enn i den opprinnelige modellen. Med denne modellen for gradert basistilskudd sikres alle kommuner minimum 50 pst. av fullt basistilskudd, mens tilskudd mellom 50 og 100 pst. av fullt basistilskudd graderes ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet.

I høringsnotatet ble det lagt fram forslag til nye delkostnadsnøkler på alle sektorer som er omfattet av utgiftsutjevningen, og det ble ikke foreslått å gjøre endringer i hvilke sektorer som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Flere høringsinstanser har i høringen påpekt at kommunale veier er en sektor

som bør omfattes av utgiftsutjevningen. I henhold til avtalen med Venstre skal departementet foreta ytterligere utredninger om kommunale veier kan inkluderes i kostnadsnøkkelen, og legge fram denne vurderingen for Stortinget senest i kommuneproposisjonen for 2018. I tråd med avtalen skal departementet også foreta en ytterligere utredning av verdien på kriteriet psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, og i påvente av dette beholdes vektningen av dette kriteriet uendret i forhold til dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. For øvrig innføres ny kostnadsnøkkel som foreslått i høringsnotatet. Etter avtalen med Venstre skal departementet også jobbe videre med delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp, og blant annet vurdere om det er mulig å konstruere et kriterium som fanger opp utfordringer knyttet til rus og psykiatri.

I høringsnotatet var det ikke lagt fram en konkret modell for de regionalpolitiske tilskuddene. Departementet legger her fram forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, i tråd med avtalen som er inngått i Stortinget. Departementet foreslår å erstatte de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet med to nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene som et eget småkommunetillegg. I henhold til avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre vil departementet foreta en videre utredning av hvordan disse to tilskuddene kan målrettes bedre mot kommuner med reelle distriktsutfordringer.

Som en del av avtalen innføres det en ny tilskuddsordning som vil omfatte mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Ordningen skal omfatte kommuner som blir fra 9 000–10 000 innbyggere etter sammenslåing. Departementet vil i statsbudsjettet for 2017 komme tilbake med nærmere kriterier for tildeling og innretning av tilskuddet. Videre inngår det i avtalen at departementet skal utrede en modell der storbytilskuddet tildeles etter flere kriterier enn kun innbyggertall, og der tilskuddet dels gis som en andel per kommune, og dels som en andel per innbygger. I den forbindelse skal det særlig vurderes hvordan tilskuddet kan styrke storbyer som rammes av oljeprisfall og omstilling av økonomien, herunder Stavanger og Bergen.

I tråd med den inngåtte avtalen videreføres skatteandelen og graden av skatteutjevning på dagens nivå. Regjeringen kan årlig vurdere å øke skatteandelen og redusere utjevningen slik at

kommunene i framtiden får beholde en større andel av egne skatteinntekter og blir mindre avhengig av overføringer fra staten. Overgangsordningen i inntektssystemet, inntektsgarantiordningen, videreføres som i dagens inntektssystem.

Innhold i kapittel 7

Avsnitt 7.2 gir en kort oppsummering av høringsuttalelsene, mens dagens inntektssystem beskrives i avsnitt 7.3. Avsnitt 7.4 gir en nærmere beskrivelse av utgiftsutjevningen og metodene som benyttes i utformingen av kostnadsnøkkelen. I avsnitt 7.5 beskrives dagens kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen, og det legges fram forslag til endringer i denne. I avsnitt 7.6 legges det fram endringer i delkostnadsnøkklene i kostnadsnøkkelen for kommunene, og analyseresultatene som ligger til grunn for forslagene er vist i vedlegg 6.

Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene er omtalt i avsnitt 7.7, mens avsnitt 7.8 gir en omtale av skatteelementene i inntektssystemet. I avsnitt 7.9 beskrives dagens overgangsordning i inntektssystemet, og forslag til en ny overgangsordning til kommuner som slår seg sammen i perioden for kommunereformen. Fordelingsvirkninger av forslagene til endringer i inntektssystemet er omtalt i avsnitt 7.10, inkludert fordelingsvirkninger for kommunegrupper. Fordelingsvirkninger for enkeltkommuner er vist i vedlegg 7.

7.2 Oppsummering av høringen

Høringsnotat med forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene ble sendt ut på bred høring til kommuner, fylkesmenn, fylkeskommuner og andre høringsinstanser 17. desember 2015. Høringsfristen var 1. mars 2016, og departementet har mottatt i overkant av 400 høringsuttalelser. Et stort flertall av kommunene, om lag 330, har avgitt høringsuttalelse, i tillegg til KS, fylkesmenn, regionråd og andre høringsinstanser som enkelte statlige organ og ulike interesseorganisasjoner.

I dette kapitlet gis en oppsummering av innholdet i høringsuttalelsene. Samlet sett er det en tendens til at mindre kommuner er noe mer negative til de foreslåtte endringene, mens større kommuner er noe mer positive.

Kostnadsnøkklene

Høringsuttalelsene gir en generell støtte til forslaget til ny kostnadsnøkkel. Merknadene til oppda-

teringen av kostnadsnøkkelen gjelder hovedsakelig delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg og delkostnadsnøkkelen for barnehage. En stor andel av de som har merknader til delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg mener det er uheldig å vekke ned kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I høringsnotatet ble det presentert to forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage, departementets primære forslag og en alternativ modell. Blant høringsinstansene som hadde merknader til delkostnadsnøkkelen for barnehage er det en noe høyere andel som ønsker departementets alternative modell enn andelen som støtter departementets primære forslag.

Mange kommuner, inkludert KS, mener at man med dagens praksis for oppdatering av vektingen mellom de ulike delkostnadsnøkklene ikke fanger opp at kostnadsveksten i de ulike sektorene varierer over tid. Etter deres syn bør derfor sektorvektene i kostnadsnøkkelen oppdateres årlig.

Strukturkriteriet og gradert basistilskudd

Forslaget om å innføre et strukturkriterium og gradering av basistilskuddet er det elementet i forslaget som har fått flest merknader, både fra kommuner og andre høringsinstanser. Et flertall av kommunene som har avgitt høringsuttalelse har merknader til strukturkriteriet. Den største andelen av kommunene som har merknad til strukturkriteriet er negative til kriteriet, men nesten like mange mener kriteriet må utredes videre. Kommunene som er kritiske til strukturkriteriet er i stor grad kritiske til det de oppfatter som innføring av et tvangselement i kommunereformen.

De største kommunene er generelt mer støttende til prinsippene bak strukturkriteriet, mens små kommuner er mer kritiske. De aller minste kommunene, som en del øykommuner, er positivt innstilt til at de på grunn av beliggenhet skjermes mot gradering av basistilskuddet. Vektes høringsuttalelsene etter innbyggertall er det noe større støtte til strukturkriteriet enn om man kun teller kommuner.

Blant mange kommuner som har merknader påpekes det spesielt at kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere ikke må komme dårligere ut enn i dag.

Regionalpolitiske tilskudd

Et flertall av kommunene som har avgitt høringsuttalelse har merknad til forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene. Merknadene til de

regionalpolitiske tilskuddene trekker i litt ulike retninger, men det er en tendens til at noen flere kommuner som har avgitt høringsuttalelse er negative enn positive til departementets forslag. Mange kommuner gir uttrykk for at det er vanskelig å gjøre seg opp en mening om forslaget, fordi det ikke foreligger noen konkret modell. Det totale antall innbyggere i kommuner som uttaler seg positivt til forslaget er langt høyere enn antall innbyggere i kommunene som er negative.

Av de kommunene som har merknad, foreslår et lite mindretall alternative modeller for regionalpolitiske tilskudd, mens om lag samme antall kommuner trekker fram viktigheten av fortsatt å ha regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet. Det er noe mer støtte for forslagene til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene blant større kommuner, enn blant mindre kommuner.

Skatteelementene i inntektssystemet

I høringsnotatet ble det ikke foreslått konkrete endringer i skatteutjevningen eller størrelsen på skattens andel av de samlede inntektene. Mange kommuner har likevel uttalt seg om skatteelementene i inntektssystemet. Et flertall av merknadene til skatteelementene gjelder departementets forslag til modell for tilbakeføring av selskapsskatt som ble presentert i Kommuneproposisjonen 2016. Et flertall av kommunene er negative til selve tilbakeføringen på prinsipielt grunnlag eller til selve modellen.

Høringsuttalelse fra KS

KS' hovedstyre har avgitt høringsuttalelse, og vedlagt uttalelsen fra KS sentralt er uttalelser fra ni fylkeslag og fylkesmøter.

I KS' hovedstyres høringsuttalelse pekes det på at inntektssystemet generelt må sikre at enhver kommune, uavhengig av størrelse, kan yte likeverdige tjenester til sine innbyggere, og at systemet må sikre muligheter for lokale prioriteringer i pakt med prinsippene om lokalt selvstyre. KS mener – i likhet med flere andre høringsinstanser – at det ved neste gjennomgang av inntektssystemet er behov for å nedsette et offentlig utvalg.

KS viser til at forslaget til nye kostnadsnøkler i hovedsak er en oppdatering av dagens kostnadsnøkler, men har enkelte merknader til departementets forslag til delkostnadsnøkkelen for barnehage og delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

Videre uttrykkes det skepsis til forslaget om å etablere ordninger i inntektssystemet som skiller mellom frivillig og ufrivillig små kommuner. KS påpeker også nødvendigheten av at kommuner som vedtar sammenslutning i 2016 må garanteres et rammetilskudd på nivå med inndelingstilskuddet til den nye kommunen i perioden (2017 til 2020) fram til sammenslåingstidspunktet.

7.3 Generelt om inntektssystemet for kommunene

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i Norge. Det er usikkerhet i norsk økonomi, og strammere offentlige budsjetter vil påvirke det økonomiske handlingsrommet til kommunene. Innenfor dette handlingsrommet er det viktig at ressursene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. For å realisere stortingsflertallets mål om en kommunestruktur med sterkere velferdskommuner er det også nødvendig å fjerne hindringer for kommunereform i inntektssystemet. For å sikre en mer rettferdig inntektsfordeling foreslår regjeringen et nytt inntektssystem for kommunene.

Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for velferdstjenester i tiårene framover. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020. Det forventes da en sterk vekst i de eldre aldersgruppene, som vil gi en markant økning i etterspørselen etter omsorgstjenester. Utfordringsbildet vil variere mellom ulike typer kommuner og på tvers

av regioner. Befolkningsveksten de siste årene har vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Mange kommuner vil oppleve befolkningsvekst, mens andre kommuner vil oppleve fraflytting.

7.3.1 Dagens inntektssystem for kommunene

Tabell 7.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene i saldert budsjett 2016, fordelt på de ulike komponentene i rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet, med i overkant av 95 pst.

Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene utgjør i 2016 119 mrd. kroner. En mindre del av innbyggertilskuddet blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet som et likt beløp per innbygger til alle kommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkklene
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Inntektsgarantiordningen

I tillegg til disse ordningene foretas den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret i innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner delvis ut forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene, og omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak.

Tabell 7.1 Oversikt rammetilskuddet etter budsjettposter i saldert budsjett 2016.

Budsjettpost	Bevilgning (i 1000 kr)
Post 60 Innbyggertilskudd	119 052 870
Post 61 Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811
Post 62 Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747
Post 63 Småkommunetilskudd	963 501
Post 64 Skjønnstilskudd	1 854 000
Post 66 Veksttilskudd	440 616
Post 67 Storbytilskudd	459 985
Sum	124 791 530

Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling (tabell C). Dette gjelder blant annet oppgaver som kun et fåtall kommuner har, saker det er vanskelig å finne en god fordeling på innenfor de ordinære kriteriene i inntektssystemet og inndelingstilskuddet til kommuner som har slått seg sammen.

Inndelingstilskuddet kompenserer kommuner som slår seg sammen for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for bortfall av basistilskuddet og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Se kap. 7.9 for en nærmere omtale av inndelingstilskuddet. Veksttilskuddet omfattes ikke av inndelingstilskuddet. Regjeringen har vurdert om veksttilskuddet bør omfattes av inndelingstilskuddet, se avsnitt 7.7.4. for en nærmere omtale av dette.

Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til sine innbyggere. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen omtales nærmere i kapittel 7.4.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Innenfor utgiftsutjevningen er det en korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Det gis egne statstilskudd utenom rammetilskuddet til elever i statlige og private skoler, og ordningen korrigerer for dette ved at kommuner med relativt mange elever i statlige og private skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Det samlede trekket tilbakeføres til alle kommuner etter kommunens andel av utgiftsbehovet/kostnadsnøkkelen. Trekksetene er felles for alle kommuner, og korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene.

Inntektsgarantiordningen (INGAR)

Inntektsgarantiordningen ble innført fra og med 2009. Formålet med ordningen er å gi kommu-

nene en helhetlig skjerming mot en brå nedgang i rammetilskuddet. Ordningen sikrer per i dag at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under beregnet vekst på landsbasis per innbygger, før finansieringen av selve ordningen.

Regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er det fem tilskudd som skal ivareta regionalpolitiske hensyn. Dette er distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, veksttilskudd, og storbytilskudd.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Tilskuddet går til kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune (jo lavere verdi, jo større utfordringer), og indeksen består av indikatorer som sentralitet, reiseavstand, befolkningstetthet, befolkningsstruktur og -utvikling, status for arbeidsmarkedet og inntektsnivå¹.

Distriktstilskudd Sør-Norge går til kommuner i Sør-Norge som

- har en distriktsindeks på mellom 0 og 46
- har gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger) og
- ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd

Tilskuddet gis delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger, der satsene varierer etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Satsene i 2016 er vist i tabell 7.2.

Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis med en fast sats per innbygger til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag (Namdalen). Satsene er differensiert mellom de ulike fylkene, og i tillegg skilles det mellom kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen i Troms. Satsene i 2016 er vist i tabell 7.3.

¹ For nærmere informasjon om distriktsindeksen, se <https://www.regjeringen.no>.

Tabell 7.2 Oversikt over satser distriktstilskudd Sør-Norge 2016.

Verdi distriktsindeksen	Sats per kommune (1000 kr)	Sats per innbygger (i kroner)
Indeks 0–35	3 487	693
Indeks 36–38	2 366	556
Indeks 39–41	1 777	416
Indeks 42–44	1 185	279
Indeks 45–46	593	140

Tabell 7.3 Oversikt over satser Nord-Norge- og Namdalstilskuddet 2016.

Kommuner i:	Sats i kroner per innbygger
Nordland og Namdalen	1 689
Troms utenfor tiltakssonen	3 239
Tiltakssonen i Troms	3 816
Finnmark	7 909

Tabell 7.4 Oversikt over satser småkommunetilskuddet 2016.

Område	Beløp per kommune (1 000 kr)
Kommuner i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms)	11 857
Andre kommuner	5 475

Småkommunetilskudd

Småkommunetilskuddet går til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet målt per innbygger. Tilskuddet gis med en sats per kommune. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark får tilskudd etter en forhøyet sats. Satsene i 2016 er vist i tabell 7.4.

Veksttilskudd

I 2016 tildeles veksttilskuddet kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst som er høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter som er lavere enn 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre år, målt per innbygger. Veksttilskuddet gis som et fast beløp per innbygger ut over vekstgrensen. Satsen er 56 485 kroner i 2016 og tilskud-

det utgjør til sammen 440,6 mill. kroner. Veksttilskuddet har blitt betydelig styrket de siste årene, og utgjorde til sammenlikning 61,2 mill. kroner i 2014.

Storbytilskudd

Storbytilskuddet går til de fire største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen er 371 kroner per innbygger i 2016.

Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i inntektssystemet blir brukt til å kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

Hoveddelen av skjønnstilskuddet fordeles fra departementet til fylkesmannen, som fordeler midlene videre til kommunene. Fylkesmannen

fordeler midlene til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet.

I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønntilskuddet, en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året. Den største delen av denne reservepotten går til å gi tilskudd til kommuner som får store utgifter etter naturskade.

Skatteelementer i inntektssystemet

Skatteinntekter utgjør i dag om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter, og er slik en viktig finansieringskilde for sektoren. Skatteelementene i inntektssystemet består i hovedsak av tre elementer: fastsetting av skattens andel av de samlede inntektene, hvilke skatter som skal tilfalle kommunene og graden av utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel og/eller høyere utjevning av skatteinntektene, mens hensynet til lokal forankring innebærer en høyere skatteandel og/eller lavere utjevning. Skatteandelen fastsettes hvert år i tilknytning til kommuneopplegget i statsbudsjettet.

7.3.2 Tidligere endringer i inntektssystemet for kommunene

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har systemet blitt revidert i flere omganger. Det har vært nedsatt to offentlige utvalg for å vurdere inntektssystemet, Rattsutvalget (NOU 1996: 1 og NOU 1997: 8) og Inntektssystemutvalget, også kalt Borgeutvalget (NOU 2005: 18), og et politisk utvalg, Sørheimutvalget (2007).

Den første store omleggingen av inntektssystemet var i 1997, på bakgrunn av Rattsutvalgets første delutredning. De siste større omleggingene skjedde i 2009 og 2011, på grunnlag av forslag fra Sørheimutvalget og Borgeutvalget.

På bakgrunn av Sørheimutvalgets utredning og departementets egen gjennomgang av de ulike delene i inntektssystemet, ble det i kommuneproposisjonen for 2009 lagt fram endringer i skatteutjevningen og regionalpolitiske tilskudd. Den daværende overgangsordningen ble også erstattet med inntektsgarantiordningen (INGAR) i 2009.

I kommuneproposisjonen for 2011 ble det lagt fram ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene. Denne bygde i hovedsak på Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel og de analysemetoder

utvalget anbefalte. I tillegg ble det gjort endringer i skatteandelen og de regionalpolitiske tilskuddene.

I kommuneproposisjonen for 2015 ble distrikts-tilskudd Sør-Norge lagt om, og tilskuddet ble i sin helhet basert på distriktsindeksen. Veksttilskuddet ble styrket ved at vekstgrensen ble satt ned slik at flere kommuner kvalifiserte til tilskuddet, og satsen for tilskuddet ble økt. I 2016 ble vekstgrensen satt ned ytterligere.

7.4 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunistørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern og administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen.

Gjennom utgiftsutjevningen får kommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøgkelen i utgiftsutjevningen.

Departementet legger nå fram forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Det er lagt opp til at kostnadsnøkklene skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkklene bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi et best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Forrige helhetlige revisjon av kostnadsnøgkelen var i 2011 og baserte seg på tall fra 2008. Dette forslaget til endringer bygger på analyser av kommunenes utgifter i 2014. For hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen er det en egen delkostnadsnøkkel. I revisjonen av kostnadsnøgkelen er det foretatt nye analyser for alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøkklene er oppdatert i tråd med analyseresultatene. I tillegg til departementets egne analyser av de ulike delkostnadsnøkklene er det gjennomført tre eksterne

forskningsprosjekter etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen. Senter for økonomisk forskning har utført et prosjekt som så på delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg², Telemarksforskning har vurdert delkostnadsnøkkelen for barnevern³ og Vista Analyse har utført analyser av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning⁴.

Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er den beste til å fange opp variasjoner i kostnader mellom kommunene, eller om andre modeller er bedre for å gi en best mulig utjevning av kostnadsforskjellene.

7.4.1 Generelt om utgiftsutjevningen

Hoveddelen av rammetilskuddet til kommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, gjennom innbyggertilskuddet. Det er imidlertid store forskjeller i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse mellom kommunene, noe som gjør at kommunenes kostnader ved å tilby disse tjenestene varierer til dels betydelig mellom kommunene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, slik at kommunene settes i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at kommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Utjevningsgraden i utgiftsutjevningen er derfor 100 pst. Det er imidlertid kun de ufrivillige kostnadsforskjellene som skal utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. Derfor baseres utgiftsutjevningen på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte kommune, og ikke kommunenes faktiske utgifter. Utgiftsbehovet til den enkelte kommunene beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker kommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen, bosettingsmønster, sosioøkonomiske forhold og kommunestørrelse.

Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en kommune er å

drive. Med bakgrunn i disse indeksene og et oppdatert sett med kriteriedata, blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov fullt utjevnet mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er relativt billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er relativt dyrere å drive enn gjennomsnittet. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet. Dermed utjevnes forskjellene mellom kommunene, slik at de i større grad er i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Figur 7.1 illustrerer utgiftsutjevningen som foretas i innbyggertilskuddet. Ved hjelp av kostnadsnøkkelen beregnes det en indeks for beregnet utgiftsbehov for hver enkelt kommune. Kommune A i figuren har en indeks på 0,9, noe som innebærer at kommune A er 10 pst. rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, mens kommune B har en indeks på 1,1, og er dermed beregnet å være 10 pst. dyrere å drive enn landsgjennomsnittet. Med utgangspunkt i netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen beregnes det totale utgiftsbehovet for kommunene, og dette benyttes for å beregne utgiftsbehovet per innbygger. Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, og dette korrigeres deretter for forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommunene. Kommune A har et lavere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet og får dermed et trekk i utgiftsutjevningen tilsvarende differansen mellom landsgjennomsnittet og eget beregnet utgiftsbehov. Kommune B er beregnet å være dyrere å drive enn landsgjennomsnittet og får dermed et tillegg i utgiftsutjevningen tilsvarende differansen mellom landsgjennomsnittet og eget beregnet utgiftsbehov.

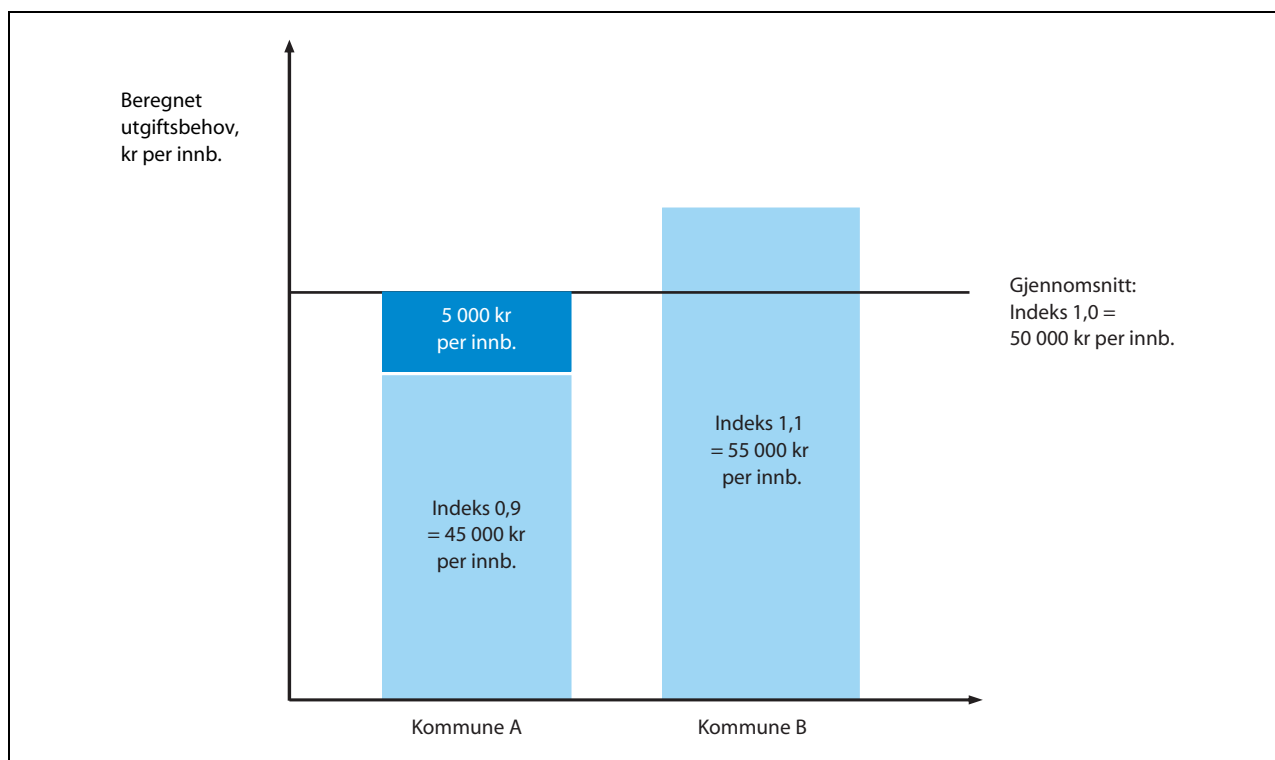
Variasjoner i kommunenes utgifter til det kommunale tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll og forhold som kommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de kommunale tjenestene.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i kommunen som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke ved egne disponeringer. For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og

² Borge, L.-E., M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013): Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

³ Løyland, K., L.-E. Borge og T.E. Lunder (2013): Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – delkostnadsnøkkel for barnevern. TF-rapport nr. 329, Telemarksforskning og Senter for økonomisk forskning.

⁴ Pedersen, S. (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapport 2013/34, Vista Analyse.



Figur 7.1 Illustrasjon utgiftsutjevningen (fiktive tall).

lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner og er knyttet til forskjeller i standard/kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Når slike kostnadsforskjeller ikke utjevnes, betyr det at en kommune som effektiviserer sin tjenesteyting vil få beholde effektiviseringsgevinsten selv og kan benytte disse midlene til andre formål.

I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon er en ufrivillig kostnad. Det kan imidlertid diskuteres om smådriftsulempen er en ufrivillig kostnad som skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen. I hvilken grad man skal kompensere for smådriftsulempen er en avveining mellom graden av nøytralitet med hensyn til kommunesammenlutninger og hensynet til utjevning. Fram til nå har man lagt størst vekt på hensynet til utjevning, og størrelse har vært betraktet som en ufrivillig kostnad. Det vil være varierende grad av frivillighet i smådriftsulempene; geografi og avstander påvirker hvor lett det er å slå seg sammen med andre kommuner. Denne problemstillingen er

nærmere omtalt i kapittel 7.5, sammen med et forslag om å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen, og dermed gradere kompensasjonen for smådriftsulempen.

7.4.2 Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen

For at utgiftsutjevningen skal ivareta hovedprinsippene i inntektssystemet og fungere på en god måte, må det settes strenge krav til kriteriene i kostnadsnøkkelen. Kriteriene må være

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke i utgiftsutjevningen, må kriteriene være objektive, det vil si at kommunenes verdi på kriteriet ikke påvirkes av kommunenes egne disposisjoner. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn etter behov. Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kom-

munens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det lønner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet framfor et annet. Kriterier som ikke er objektive, vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet er et null-sum-spill. En ordning med antall plasser som kriterium vil derfor bety at mange plasser og høy dekningsgrad i en kommune, finansieres ved at en annen kommune med færre plasser og lavere dekningsgrad får redusert rammetilskuddet. En slik ordning vil kunne gjøre det vanskelig for en kommune med få plasser å bygge opp tjenestetilbudet sitt, da de kun etterskuddsvis vil få kompensert for nye plasser, mens en kommune med mange plasser kan ha insentiver til å holde antallet høyt.

At kriteriene er basert på offentlig tilgjengelig statistikk er viktig for at man skal kunne se de enkelte kommuners verdier på kriteriene og dermed ha grunnlag for å kunne vurdere om den enkelte kommunes kriterieverdi er riktig. Det er også viktig at kriteriene er basert på statistikk som oppdateres jevnlig, slik at man i utgiftsutjevningen fanger opp endringer i befolkningssammensetning og andre forhold som påvirker kommunenes utgifter.

7.4.3 Typer kostnadsforskjeller – variasjoner i enhetskostnader og etterspørsel

Kostnadsforskjellene i kommunal tjenesteproduksjon skyldes både at behovet for kommunale tjenester varierer mellom kommunene, og at enhetskostnadene i kommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene. For å fastsette kriteriene i kostnadsnøkkelen må man derfor ta utgangspunkt i både kostnads- og etterspørselssiden ved kommunal tjenesteyting.

Variasjoner i enhetskostnader kan i hovedsak forklares med fem faktorer. For det første vil lokale karakteristika, slik som bosettingsmønster og graden av spredtbygdhet, kunne påvirke kommunenes kostnader ved å tilby en tjeneste, for eksempel hvordan kommunen innretter skolestrukturen. Dette er forhold det korrigeres for i utgiftsutjevningen gjennom egne bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen.

For det andre kan det være både smådriftsulemper og stordriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon (skala av produksjonen), på grunn av kommunestørrelse. Dette kan enten være små-

driftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i seg selv (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsulemper i større kommuner (enhetskostnadene øker når produksjonen øker). I dagens inntektssystem er smådriftsulemper behandlet som en ufrivillig kostnad som det kompenseres fullt ut for gjennom basiskriteriet. Det kan imidlertid diskuteres om det er rimelig å anta at kommunestørrelse er ufrivillig. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 7.5.

En tredje faktor som kan påvirke enhetskostnadene er variasjoner i faktorpriser, slik som for eksempel lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Eksempel på «ufrivillige» lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte. Samtidig kan også lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunens egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser, og det foreslås ingen endringer i dette i denne revisjonen av inntektssystemet.

De to siste faktorene som har betydning for enhetskostnadene, er variasjoner i effektivitet og variasjoner i kvalitet. Som nevnt tidligere, skal det ikke kompenseres for disse kostnadsvariasjonene gjennom utgiftsutjevningen, siden begge forholdene skyldes lokale valg og resultater av egne prioriteringer, og er frivillige kostnadsfaktorer.

Variasjoner i etterspørsel og behov etter kommunale tjenester mellom kommuner fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøklene: alderskriterier og sosiale kriterier. En stor del av etterspørselsvariasjonen vil forklares av variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene. Om en kommune for eksempel har mange barn i grunnskolealder, vil de måtte tilby flere skoleplasser enn en kommune som har få barn. Tilsvarende vil antallet eldre i kommunen langt på vei bestemme behovet for sykehjems-plasser og omfanget av hjemmetjenester. Alderskriteriene er kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som

uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold. Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester.

7.4.4 Hvilke sektorer skal inngå i inntektsutjevningen?

I dagens kostnadsnøkkel inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern samt administrasjon, landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkler for den enkelte sektor. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Departementet foreslår ingen endringer i hvilke sektorer som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Forslaget til ny kostnadsnøkkel inneholder, som dagens kostnadsnøkkel, delkostnadsnøkler for grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelse, sosialhjelp, barnevern, landbruk, administrasjon og miljø.

Kommunal vei

I høringsrunden har flere høringsinstanser, inkludert KS, pekt på at kommunale veier er en sektor som bør omfattes av utgiftsutjevningen. Dette har også tidligere vært drøftet, blant annet av Inntektssystemutvalget i NOU 2005: 18. Kommunale veier er viktig infrastruktur for innbyggerne og kommunene og kan i noen grad betraktes som en del av den nasjonale infrastrukturen. I motsetning til for riks- og fylkesveiene finnes det ikke nasjonale standarder for kommunale veier, og det er ikke en tjeneste der det stilles store krav til likhet mellom kommuner, i motsetning til for eksempel i grunnskolesektoren. Det finnes mange ulike typer kommunale veier, og kostnadsforskjellene ved disse er det vanskelig å fange opp i utgiftsutjevningen på en god måte.

Per i dag er kommunale veier en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen. I henhold til avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre vil departementet foreta en ytterligere utredning av om kommunale veier kan inkluderes i kostnadsnøkkel og legge fram en vurdering for

Stortinget på egnet måte senest i kommuneproposisjonen for 2018.

7.4.5 Analyseopplegg og metoder

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel, og på linje med Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005: 18), er statistiske metoder lagt til grunn for fastsetting av kriterier og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkel er basert på analyser av det faktiske tjenestetilbudet i kommunene, i motsetning til i normative metoder der kriteriene fastsettes ut fra normer på tjenestetilbudet. En styrke ved statistiske metoder er at den ikke griper inn i kommunenes prioriteringer, men omfordeler tilskudd på bakgrunn av gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Per i dag er ikke normative modeller et godt alternativ, siden det ikke finnes et tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen i kostnadsnøkkel. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det i tillegg benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

I dette avsnittet beskrives de ulike metodene, normative og statistiske analyser, og regresjonsanalyser og bruk av brukerstatistikk nærmere. Metoden som er benyttet i denne revisjonen av kostnadsnøkkel er også nærmere omtalt under de ulike delkostnadsnøkkelene i kapittel 7.6.

Normative og statistiske analyser

Når ulikheter i utgiftsbehovet mellom kommuner skal tallfestes, må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres for å kunne fastsette kriterier og vekter i kostnadsnøkkel. Metodisk kan en skille mellom to hovedtilnærminger for selve analysen:

- statistisk metode
- normativ metode

Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag man benytter i tallfesting av utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet (normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats). Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet (basert på blant annet brutto driftsutgifter i kommuneregnskapet og faktiske dekningsgrader).

Normativ metode

I en normativ modell rendyrkes objektive, ufrivillige kostnader, ved at man tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og deretter beregner kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle kommuner. Dette krever at det er fastsatt normer og retningslinjer for dekningsgrader, det vil si hvilke innbyggere som skal få ulike tjenester. Det må også fastsettes en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. Foruten fastsettelse av ønsket dekningsgrad, kvalitet og standard, vil en slik norm også kreve at det fastsettes krav til tilgjengelighet, for eksempel må det bestemmes i hvilken avstand fra innbyggerens bolig tjenestene skal lokaliseres. Kommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innholdet i tjenesteytingen, både når det gjelder dekningsgrad og normert ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes en effektivitetsnorm for kommunene. Om en kommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen.

Å utvikle normative modeller er krevende. Et problem er at eksisterende lover og regelverk bare unntaksvise er tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en slik modell. Problemet blir derfor at metoden må suppleres med normer som kun benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil det være svært vanskelig å fastsette slike normer, for eksempel hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernområdet. Disse «normene» som blir liggende til grunn for ressurstildelingen vil bli svært synlige. De kan i kommunene oppfattes som normer fastlagt av staten, både av kommunene selv og innbyggere, noe som lett vil gripe inn i prioriteringsdiskusjonen i kommunene. Dette bryter med et viktig mål med rammefinansieringen av kommunale tjenester, at det er de lokale prioriteringene som skal være styrende for ressursbruken i kommunene. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å «omsette» disse til operasjonelle kostnadsnøkler.

Statistisk metode

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammen-

hengene etableres kriterier og vektorer i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (det vil si hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene. Det forutsettes slik lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene, det vil si ut ifra kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

Styrken til de statistiske metodene er derfor at en slipper å etablere normer på områder der slike normer ikke finnes eller er vanskelige å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk. Samtidig er statistiske metoder enkle å utføre og enkle å etterprøve sammenliknet med å utvikle normative modeller.

Regresjonsanalyser og brukerstatistikk

I analysene av de ulike sektorene er regresjonsanalyser benyttet for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommuner. Det er benyttet multipl regressjonsanalyse, som vil si at alle forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader (målt per innbygger) mellom kommunene.

Variablene som har forklaringskraft i disse analysene, benyttes deretter videre som kriterier i kostnadsnøkkelen. Vektingen til kriteriet avgjøres ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter (målt per innbygger) kriteriet forklarer. I alle analyser er det i tillegg kontrollert for kommunens frie inntekter, siden kommunene ikke skal kompenseres for å ha høye utgifter på grunn av høye inntekter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utgangspunktet for valg av kriterier er teoretiske hypoteser om sammenheng mellom variablene og utgiftsnivå innen sektoren. Det er ikke tilstrekkelig med statistiske sammenhenger dersom det ikke foreligger et teoretisk resonnement om de reelle årsakssammenhenger, det vil si hvorfor det er grunn til å tro at denne faktoren har betydning for utgiftene. Det er også viktig at de teoretiske hypotesene kan testes med offentlig statistikk av god kvalitet.

Brukerstatistikk

I tillegg til regresjonsanalyser er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Dette er samme metode som i dagens delkostnadsnøkkel, og i tråd med anbefalingene fra Senter for økonomisk forskning i rapporten *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetalning*⁵.

Tallene fra IPLOS tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved innbyggere som mottar kommunale tjenester. Denne typen brukerstatistikk gir opplysninger om gjennomsnittlig alder på mottakerne av tjenestene og ressursinnsatsen knyttet til ulike aldersgrupper, og kan gi mer robuste resultater over ressursbruken enn regresjonsanalyse når forklaringsvariablene er sterkt korrelerte, noe alderskriterier ofte er.

IPLOS-data bidrar, sammen med resultater fra regresjonsanalysene, til å tallfeste alderskriteriene innen pleie- og omsorgssektoren. Svakheten ved brukerstatistikk er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene. På samme måte som i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen er det derfor benyttet et gjennomsnitt av regresjonsanalyser og brukerstatistikk for å fastsette vektingen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg.

7.4.6 Simultane og partielle analyser

For å fastsette kriteriene og vektingene ut fra regresjonsanalyser kan man enten analysere en og en sektor for seg, såkalte partielle analyser, eller analysere alle sektorer samlet ved hjelp av simultane analyser. I partielle analyser blir de enkelte sektorene behandlet og analysert enkeltvis. Et alternativ til partielle analyser av den enkelte sektor er å estimere kommunenes utgiftsbehov i en simultan modell, innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som gjelder på tvers av sektorer.

Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18) vurderte de to metodene i sin utredning og mente begge metoder hadde både styrker og svakheter. Fordelen med partielle metoder er at man kan gå i dybden på en sektor og dermed foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Samtidig mente utvalget at det var en fare for å undervurdere effektene av forhold som er felles for flere sektorer når hver sektor analyseres hver for seg. Denne typen effekter mente utvalget simultane analyser var bedre til å avdekke. På den andre siden er det også svakheter ved simultane analyser. Selv om en gjennom denne typen analyser har mulighet til å analysere flere sektorer under ett, øker også problemene rundt feilspesifisering av analysemodellen og mulige feil i datagrunnlaget. En feil på ett område, som ikke nødvendigvis inngår i kommunenes utgiftsutjevning, vil kunne gi feil i modellresultater på alle sektorer. Slik er analyseresultatene mer sårbare fra simultane modeller enn fra partielle modeller. Utvalget benyttet en kombinasjon av disse modellene, der den simultane modellen ble benyttet for å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse, og partielle analyser brukes på øvrige områder.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell der man analyserer alle sektorer under ett, KOMMODE-modellen⁶. Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant ligningssystem. I modellen forsøker man å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon er oppfylt. Det var denne modellen Inntektssystemutvalget anbefalte å legge til grunn i sin anbefaling. Når utvalget kom med sin anbefaling, var det kun resultater fra en enkelt årgang tilgjengelig, slik at det ikke kunne vurderes stabiliteten i modellen over tid.

⁵ Borge, Lars-Erik, M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013): *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetalning*. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning.

⁶ Langørgen, A. og R. Aaberge (2001): *KOMMODE II estimert på data for 1998*. Notat 2001/6, Statistisk sentralbyrå.

I forrige revisjon av kostnadsnøkkelen⁷ ble anbefalingen fra Inntektssystemutvalget fulgt, og KOMMODE-modellen ble benyttet for å fastsette vektningen av bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) og effekten av kommunestørrelse (basiskriteriet). I årene etter Inntektssystemutvalgets utredning har resultatene fra KOMMODE-modellen variert en del over tid. Resultatene fra KOMMODE-modellen over alle år fra 2001 til 2008 viste at regresjonskoeffisientene, det vil si størrelsen på effekten av den enkelte variabel, varierte til dels betydelig fra år til år. På grunn av noe usikkerhet knyttet til disse resultatene, og særlig knyttet til om modellen overvurderte resultatene på basiskriteriet og bosettingskriteriene, ble det i forrige revisjon av kostnadsnøkkelen benyttet en kombinasjon av resultatene fra modellen og departementets egne analyser for å fastsette vektningen av basiskriteriet og bosettingskriteriene.

SSB har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdatert KOMMODE-modellen med tall til og med 2013⁸. Resultatene fra KOMMODE-modellen varierer fortsatt betydelig fra år til år, og på noen sektorer har det vært en relativt sterk økning i de anslåtte effektene over tid. Departementet er derfor usikker på om noen effekter kan overvurderes enkelte år, og på påliteligheten til modellen. For å redusere disse svingningene har departementet i forslaget til kostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE for årene 2011–2013, og resultatene fra egne analyser når det gjelder basiskriteriet og bosettingskriteriene. Dette er parallelt med hvordan resultatene fra KOMMODE er benyttet i dagens kostnadsnøkkel. Hvordan resultatene fra KOMMODE-modellen er benyttet i de enkelte delkostnadsnøkklene, er nærmere omtalt i kapittel 4.

7.4.7 Hvor ofte skal delkostnadsnøkklens vektning i samlet kostnadsnøkkel oppdateres?

Den samlede kostnadsnøkkelen for kommunene består av flere delkostnadsnøkler, en for hver sektor som inngår i utgiftsutjevningen. Hvor stor andel den enkelte delkostnadsnøkkel utgjør av den samlede kostnadsnøkkelen, bestemmes av sektorens andel av de totale netto driftsutgiftene til sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen,

målt ved regnskapstall fra KOSTRA. Hittil har vanlig praksis vært at disse sektorandelene ble oppdatert med nyere utgiftstall samtidig med en helhetlig revisjon av kostnadsnøkkelen, og at vektningen mellom de ulike delkostnadsnøkklene årlig har vært korrigert for oppgaveendringer og lignende. Sektorvektningen har imidlertid ikke vært justert årlig for faktiske endringer i de faktiske utgiftene.

I høringsnotatet om forslag til nytt inntektssystem ble det varslet at departementet ville vurdere hvor ofte vektningen av de ulike delkostnadsnøkklene i kostnadsnøkkelen skal oppdateres med faktiske utgiftsandeler. I høringen om nytt inntektssystem har KS og flere kommuner pekt på at det vil være ønskelig å oppdatere sektorvektningen i kostnadsnøkkelen årlig slik at man får tatt hensyn til at utgiftsveksten i de ulike sektorene utvikler seg forskjellig over tid.

Målet med kostnadsnøkkelen og utgiftsutjevningen er å utjevne kostnadsforskjellene ved å tilby kommunale tjenester mellom kommunene på en best mulig måte. En årlig oppdatering av sektorvektningen basert på de faktiske regnskapstallene vil etter departementets vurdering føre til at kostnadsnøkkelen på en bedre måte enn i dag fanger opp den faktiske fordelingen mellom sektorene, og kostnadsnøkkelen vil dermed kunne gi en mer riktig utjevning enn i dag ved at endringer i kommunesektorens utgifter fanges opp raskere enn i dag.

Departementet foreslår at vektningen av de ulike delkostnadsnøkklene i kostnadsnøkkelen for kommunene fra og med 2017 skal oppdateres årlig med faktiske utgiftsandeler, fra siste tilgjengelige KOSTRA-tall.

7.5 Kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kompenseres kommunene fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. I dag gjelder dette prinsippet også for smådriftsulemper. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, noe også denne gjennomgangen av inntektssystemet viser. I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulempene i utgiftsutjevningen gis det også ekstra tilskudd til de minste kommunene, gjennom småkommunetilskuddet, og til kommuner med distriktsmessige utfordringer gjennom Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge. Disse tilskuddene er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger.

⁷ Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*.

⁸ Langørgen, A., S. Løkken og R. Aaberge (2015): *Kommunenes bundne kostnader 2011–2013: Estimer fra modellen KOMMODE*. Notat 2015/43, Statistisk sentralbyrå.

Basiskriteriet er utformet slik at det fordeler et fast beløp per kommune til alle kommuner som kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. For den enkelte kommune utløser dermed basiskriteriet et høyere beløp målt per innbyggere jo færre innbyggere kommunen har. Større kommuner får et betydelig lavere beløp per innbygger etter basiskriteriet enn små kommuner. Dette svekker nøytraliteten i inntektssystemet og gir et insentiv for å opprettholde en kommunestruktur med mange små kommuner. Dette er uheldig i lys av behovet for sterkere kommuner som kan løse dagens og morgendagens velferdsoppgaver.

Regjeringen foreslår derfor at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå i inntektssystemet, slik at denne differensieres ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Graden av frivillighet baseres på et nytt bosettingskriterium, strukturkriteriet. Dette innebærer at det såkalte basistilskuddet, som i hovedsak dekker administrasjonskostnader, vil differensieres avhengig av kommunens verdi på strukturkriteriet. Det skal fortsatt gis full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå, slik som at en kommune må ha en relativt dyr skolestruktur på grunn av en spredt bosetting. Dette ivaretas gjennom kriteriene for bosettingsmønster i kostnadsnøkkelen.

I høringsnotatet om nytt inntektssystem skiserte departementet en modell for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene. I tråd med avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre legger nå departementet fram en justert modell for gradert basistilskudd. Hovedprinsippene i modellen fra høringsnotatet er beholdt, men fordelingsvirkningene er mindre enn i den opprinnelige modellen. Med denne modellen for gradert basistilskudd sikres alle kommuner minimum 50 pst. av fullt basistilskudd, mens tilskudd mellom 50 og 100 pst. av fullt basistilskudd graderes ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet.

7.5.1 Dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon

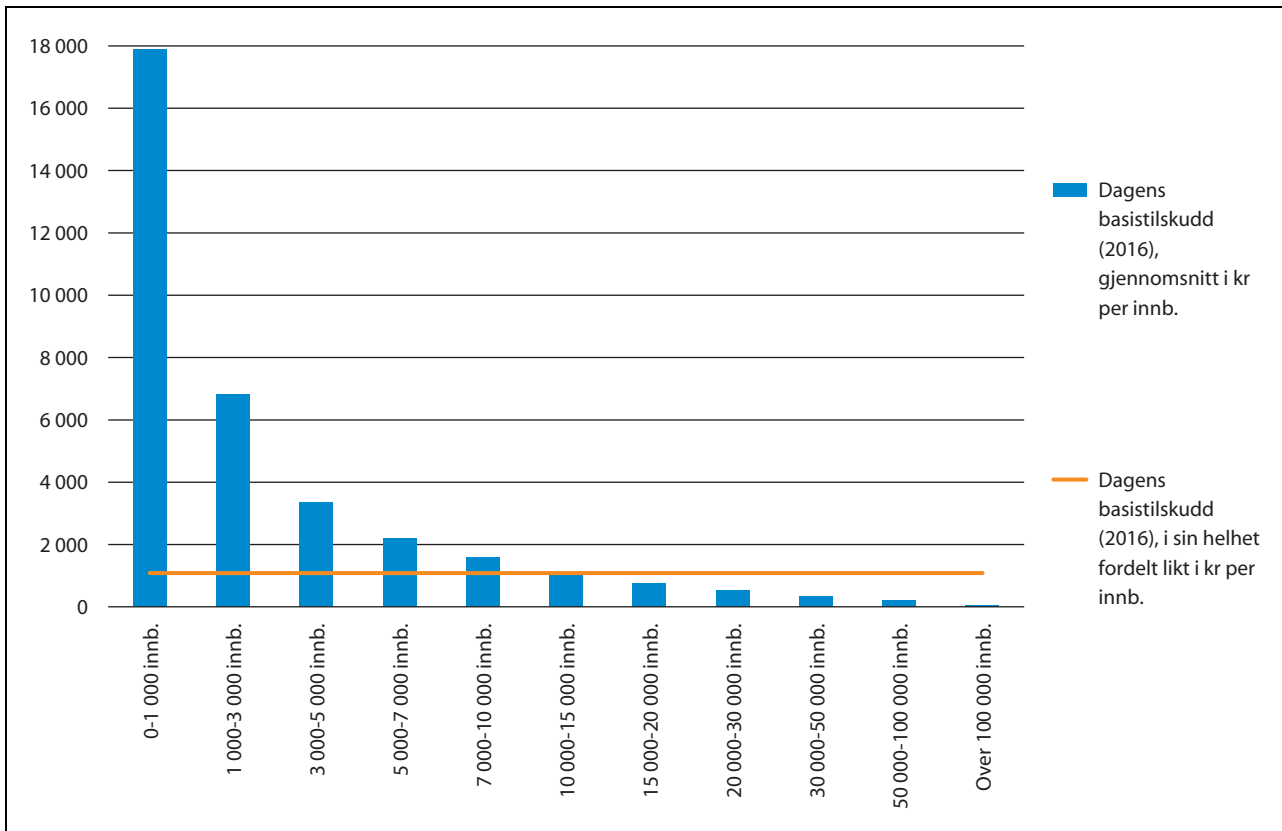
I inntektssystemet i dag legges det til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene. Kommunestørrelse betraktes slik som en ufrivillig kostnadsulempe som kompenseres fullt ut gjennom utgiftsutjevningen, på lik linje med andre ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, slik som innbyggertall, befolknings sammensetning og lignende.

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan deles i to ulike typer: smådriftsulemper på kommunenivå (som skyldes få innbyggere) eller på tjenestenivå (som skyldes små skoler, små sykehjem).

På kommunenivå er smådriftsulempene i hovedsak knyttet til administrasjon, men det kan også være ekstra kostnader i andre sektorer knyttet til lavt innbyggertall. Det kan argumenteres for at smådriftsulempene på kommunenivå i hovedsak er frivillige, men trolig i litt varierende grad (avhengig av geografi og avstander). En kommune kan velge å slå seg sammen med en eller flere kommuner og slik fjerne smådriftsulemper, eller inngå i interkommunale samarbeid på en del tjenester for å kunne utnytte stordriftsfordeler.

Kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå gis gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Basiskriteriet inngår i delkostnadsnøkklene for administrasjon, grunnskole, pleie og omsorg og kommunehelsetjenesten. Basiskriteriet har verdien én for alle kommuner, og fanger opp kostnadene ved å være en kommune ut fra eksisterende bosettingsstruktur. Alle kommuner har samme verdi på kriteriet, og kriteriet utløser dermed et likt beløp per kommune. I 2016 er dette beløpet om lag 13,2 mill. kroner per kommune, og utgjør i sum om lag 5,6 mrd. kroner. De minste kommunene får med dette et høyere beløp per innbygger enn de større kommunene. For Utsira, landets minste kommune, utgjør dette nærmere 64 000 kroner per innbygger, mens det utgjør 20 kroner per innbygger for Oslo kommune.

I tillegg til full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå, hovedsakelig knyttet til administrasjon av kommunen, er det også full kompensasjon for smådriftsulemper på tjenestenivå. Smådriftsulempene på tjenestenivå bestemmes i stor grad av bosettingsmønsteret i kommunen. Kommunen kan ikke direkte påvirke hvor folk er bosatt, det kan være vanskelig å regulere bosettingen. Dette gjør at kommunene i mange tilfeller må organisere tjenestetilbudet i mindre og mer desentraliserte enheter enn det som er mest effektivt. Slike smådriftsulemper på tjenestenivå kan ses på som ufrivillige kostnader. Kommuner med et spredt bosettingsmønster må for eksempel ha en mer spredt skolestruktur med flere små skoler enn mer tettbygde kommuner, for at ikke elevenes skolevei skal bli for lang. For smådriftsulemper på tjenestenivå vil mål på bosettingsmønster/reiseavstander innad i kommunen være kriterier som kan brukes for å fange opp denne typen smådriftsulemper. Bosettings-



Figur 7.2 Basistilskudd 2016. Kroner per innbygger. Kommunegrupper etter størrelse.

kriteriene i kostnadsnøkkelen ivaretar kommuner med store avstander, uavhengig av kommunestørrelse.

Figur 7.2 viser hvor mye basiskriteriet i gjennomsnitt utløser i kroner per innbygger for kommunene gruppert etter kommunestørrelse. De blå søylene viser beløpet i 2016 for kommuner i de ulike kommunegruppene, mens den røde linjen viser hva basistilskuddet ville vært hvis det i sin helhet ble fordelt med et likt beløp per innbygger til alle kommuner. Kommuner med mer enn ca. 12 000 innbyggere ville kommet bedre ut hvis basistilskuddet i sin helhet ble fordelt med et likt beløp per innbygger. De minste kommunene får et betydelig høyere beløp per innbygger ved at tilskuddet gis med et fast beløp per kommune, noe som bidrar til at disse kommunene har et høyere inntektsnivå per innbygger enn øvrige kommuner.

Vurdering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

Et viktig prinsipp i utgiftsutjevningen er at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper. Kommunestørrelse er i mange tilfeller en frivillig kostnadsulempe, og gjennom

basiskriteriet i inntektssystemet kompenseres dermed kommunene i dag også for frivillige smådriftsulemper. Full kompensasjon for smådriftsulemper går på bekostning av at inntektssystemet skal være nøytralt med hensyn til hvordan kommunene innretter seg.

Hvordan smådriftsulemper skal håndteres i inntektssystemet er ikke en ny problemstilling i inntektssystemet, og er tidligere drøftet av både Rattsutvalget (NOU 1996: 1) og Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18). Rattsutvalget diskuterte forholdet mellom hensynet til utjevning av økonomiske forutsetninger og nøytralitet i forhold til kommunestørrelse, og konkluderte med at hensynet til økonomisk utjevning bør veie tyngre enn hensynet til nøytralitet. Inntektssystemutvalget pekte på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke, og at inntektssystemet i utgangspunktet skal være nøytralt med hensyn til kommunestørrelse i den grad smådriftsulemper er «frivillige».

Smådriftsulempene på kommunenivå er knyttet til lavt innbyggertall og kan i mange tilfeller reduseres ved en sammenslåing, og kan dermed i stor grad ses på som en frivillig kostnad. Smådriftsulemper på tjenestenivå er som nevnt av en

annen karakter. Bosettingsmønster og geografiske forhold vil ha til dels stor betydning for om kommunene kan hente ut stordriftsfordeler ved en sammenslåing eller om disse kostnadene i sin helhet er ufrivillige. Kostnadene fanges opp gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen, og det foreslås ingen endringer i dette utover at vektingen av kriteriene på vanlig måte oppdateres i revisjonen av kostnadsnøkkelen.

Etter departementets vurdering bør ikke kommunene kompenseres for frivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet bør være mest mulig nøytralt med hensyn til kommunestruktur, og kommunene skal ikke kompenseres for kostnader de frivillig velger å ha. Det er særlig to ulemper knyttet til at det kompenseres for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. For det første svekkes insentivene til frivillige kommunesammenslutninger når kostnadsgevinsten ved en sammenslutning trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. For det andre blir kommunene behandlet forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten.

Et tilskudd som i større grad fordeles per innbygger vil gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å tilby gode tjenester. Departementet foreslår derfor å innføre en modell der basiskriteriet i kostnadsnøkkelen differensieres mellom kommunene ved hjelp av et kriterium (strukturkriteriet) som definerer graden av frivillighet/ufrivillighet i smådriftsulempene. Strukturkriteriet sier noe om avstandene for å nå et gitt antall innbyggere i de enkelte kommunene, og bygger på samme modell som Inntektssystemutvalget foreslo i sin utredning.

På oppdrag fra departementet har SSB oppdatert beregningene av strukturkriteriet med nyere tall. Metodene og grunnlagstallene bygger på produksjonen av bosettingskriteriene som benyttes i inntektssystemet i dag. De oppdaterte beregningene, som blant annet er basert på nyere informasjon om bosetting og reiseavstander, viser at strukturkriteriet på en god måte skiller mellom kommuner med store geografiske utfordringer og kommuner i mer tettbygde strøk. Departementets vurdering er at strukturkriteriet er godt egnet til å si noe om graden av frivillighet når det gjelder smådriftsulemper, og at det kan benyttes for å differensiere basiskriteriet mellom kommunene. Dermed vil kommuner som er frivillig små ikke

lenger motta full kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå. Basistilskuddet, som i hovedsak dekker administrasjonskostnader, vil derfor graderes etter kommunens verdi på strukturkriteriet. Det gis fortsatt kompensasjon for smådriftsulemper til tjenester.

7.5.2 Differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen

I høringsnotatet med forslag til endringer i inntektssystemet ble det skissert en mulig modell for å gradere kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen mellom kommuner, ut fra graden av frivillighet i smådriftsulempene. Etter høringsrunden, og i tråd med avtalen med Venstre, legger departementet her fram en modell for differensiering av kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon som gis gjennom basiskriteriet. Ved hjelp av strukturkriteriet graderes basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at kompensasjonen for smådriftsulemper differensieres mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

Om strukturkriteriet

Strukturkriteriet er et mål på bosettingsmønsteret i kommunen og områdene rundt, og sier noe om avstander og spredthet i regionen. Formålet med kriteriet er å måle reiselengde uavhengig av kommunestørrelse og kommunegrenser, til forskjell fra de tradisjonelle bosettingskriteriene som er avgrenset innad i kommunen.

Strukturkriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for å nå et bestemt antall personer, uavhengig av kommunegrensen. Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere. Bakgrunnen for denne grensen er forskning som viser at det i hovedsak er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall. Ekspertutvalget for kommunereform⁹ viste blant annet til at administrasjonskostnadene per innbygger synker kraftig med økende kommunestørrelse opp til om lag 5 000 innbyggere, mens Langørgen m.fl.¹⁰ fant at stordriftsfordeler innenfor administrasjon, helse

⁹ Delrapport fra ekspertutvalg: *Kriterier for god kommunestruktur* (2014).

¹⁰ Langørgen, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R.Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd*. Rapport 2005/25, Statistisk sentralbyrå.

og grunnskole i stor grad er uttømt ved 5 000 innbyggere.

Strukturkriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune og befolkningstygdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som i de eksisterende bosettingskriteriene i inntektssystemet. En grunnkrets er den minste geografiske enheten SSB benytter til å lage kommunestatistikk. Alle kommuner består av flere grunnkretser, og ingen grunnkretser strekker seg utover mer enn én kommune. Totalt er landet delt inn i om lag 14 000 grunnkretser. For hver grunnkrets beregnes et befolkningstygdepunkt i grunnkretsen, ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer (5 000), ut fra befolkningstygdepunktet i grunnkretsen. I beregningene utnyttes også informasjon om vei- og rutenett, slik at det legges inn korreksjonsfaktorer (høyere verdier) hvis man for eksempel er avhengig av ferge for å nå det gitte antall personer. Figur 7.3 viser kommunenes verdi på strukturkriteriet i 2015.

Beregningene av reiselengde er uavhengig av kommunegrensene, slik at kommunestrukturen kun har betydning for hvordan reiselengden fordeles seg mellom kommunene. Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulempene ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet).

Strukturkriteriet fanger opp avstander til kommunene rundt, og sier noe om kommunen ligger i sentrale eller mindre sentrale områder. Det antas å være enklere for kommuner med korte avstander for å nå 5 000 innbyggere å slå seg sammen. Spørsmålet om ny kommunestruktur må imidlertid vurderes i en mer helhetlig sammenheng, der det også legges vekt på kommunens evne til å ivareta sitt ansvar for å levere gode tjenester, og til å ivareta rollen som myndighetsutøver, samfunnsplanlegger og lokaldemokratisk arena.

Flere høringsinstanser har vært kritiske til utformingen av strukturkriteriet, og har påpekt at når kriteriet er utformet som gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere vil avstander innad i kommunen bli tillagt relativt stor betydning for kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Etter departementets vurdering fanger strukturkriteriet i stor grad opp forskjeller mellom

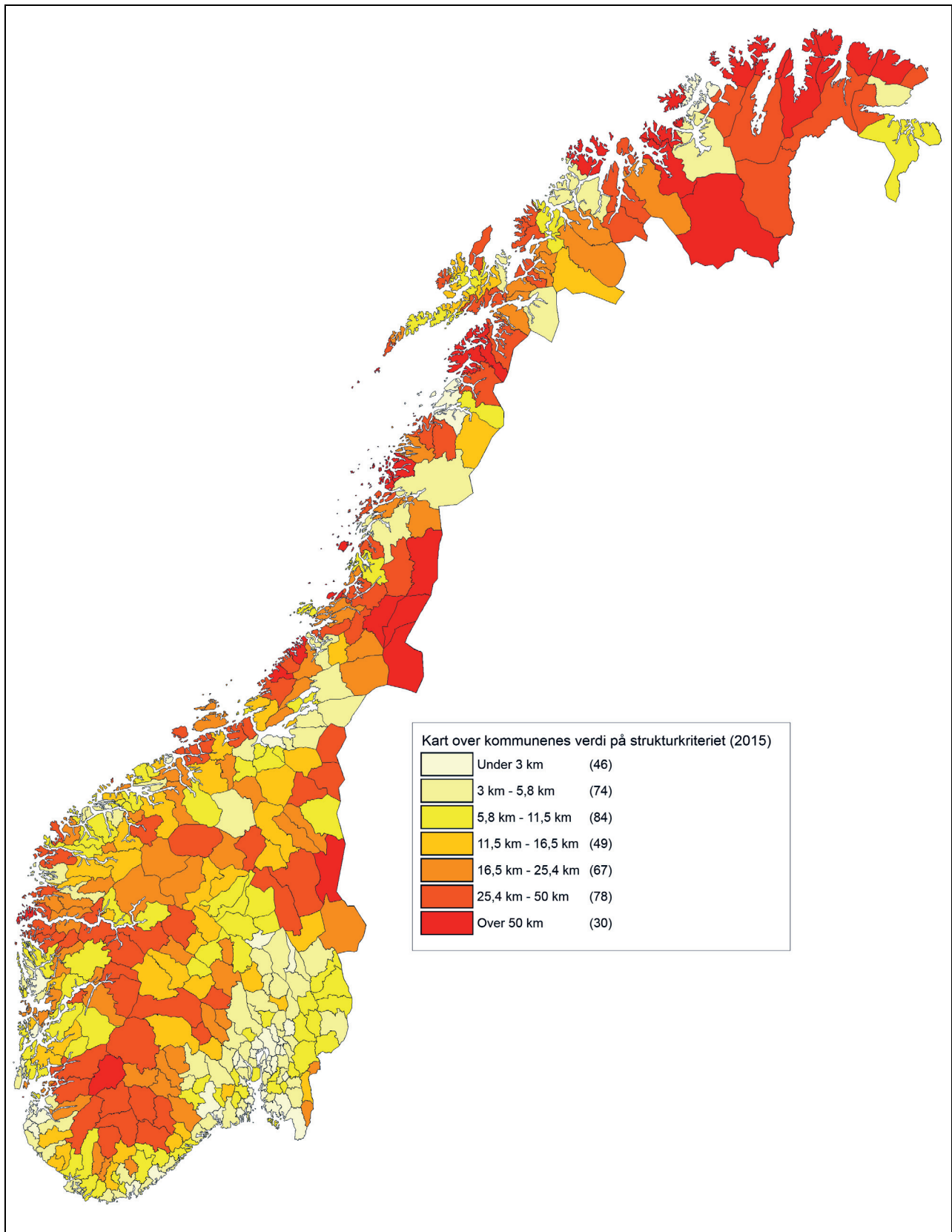
ulike kommuner slik det nå er utformet. Det er relativt stort samsvar mellom strukturkriteriet og andre mål på bosettingsmønster i kommunene, noe som tyder på at kriteriet er godt egnet for å si noe om generelle avstandsforhold i kommunene. Like viktig for hvordan kriteriet er utformet er imidlertid utformingen av modellen. Departementet legger her fram en justert modell som reduserer omfordelingsvirkningene mellom kommunene, men som bygger på den samme utformingen av strukturkriteriet.

Gradering av basiskriteriet i kostnadsnøkkelen

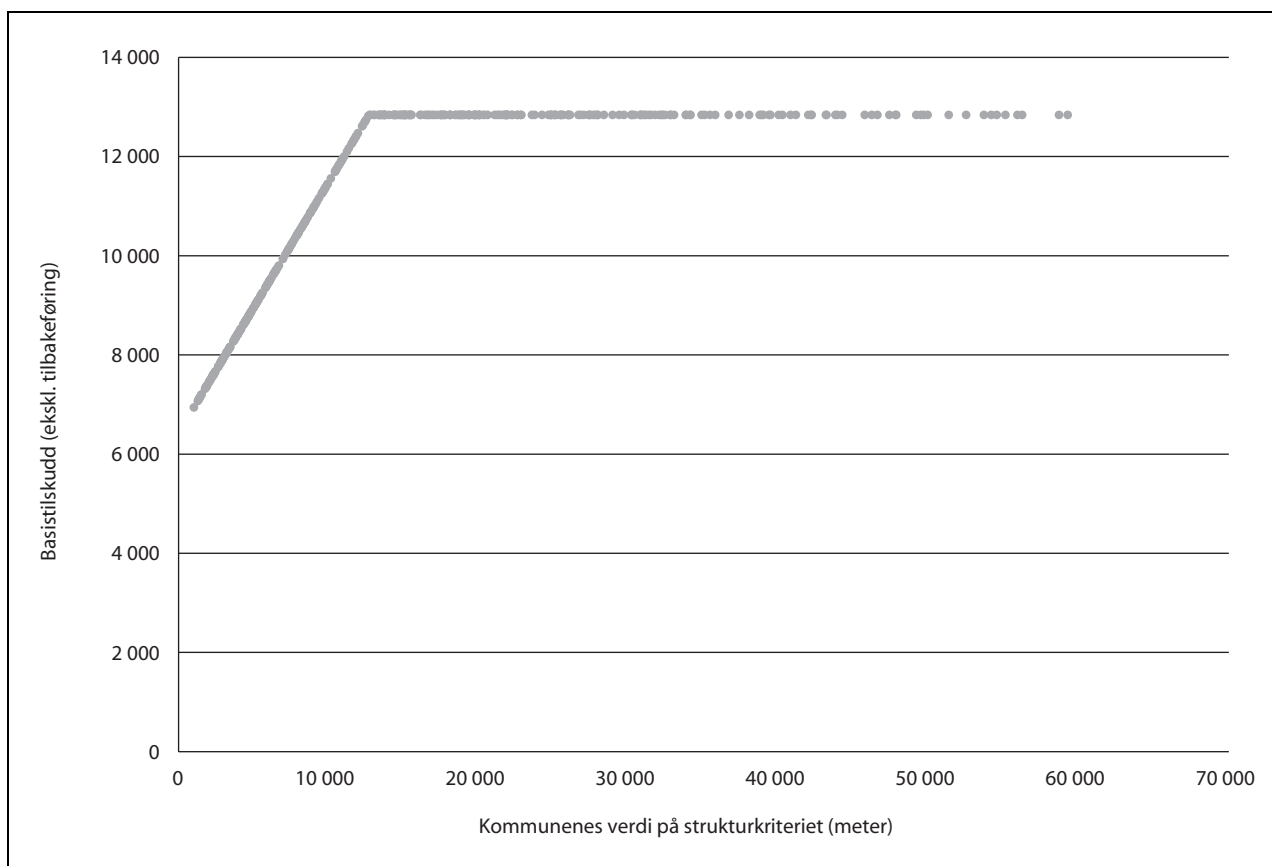
Kommunenes verdi på strukturkriteriet (dvs. reiseavstandene) gir en indikasjon på i hvilken grad smådriftsulempene kan ses på som frivillige eller ufrivillige. Der avstandene er lange er smådriftsulempene i større grad ufrivillige, mens det for kommuner med korte avstander kan argumenteres for at smådriftsulempene er frivillige. Strukturkriteriet kan slik benyttes for å differensiere basiskriteriet i utgiftsutjevningen, slik at ikke alle kommuner lenger får full kompensasjon for smådriftsulempene.

Med denne metoden antas det at kommuner med gjennomsnittlig reiselengde over et visst nivå har ufrivillige kostnadsulempene, og dermed skal ha full kompensasjon for smådriftsulempene som i dag. Kommuner med reiselengde under dette nivået får en gradvis reduksjon i basiskriteriet bestemt av nivået på strukturkriteriet. Kommuner med kortere reiselengde for å nå 5 000 innbyggere får en lavere verdi på basiskriteriet, og dermed en lavere grad av kompensasjon for smådriftsulempene gjennom kostnadsnøkkelen. Kommuner med lange reiseavstander vil fortsatt få full kompensasjon, mens kommuner med kortere reiseavstander vil få lavere kompensasjon.

Kommunens verdi på basiskriteriet trappes gradvis (lineært) ned fra den øverste verdien på strukturkriteriet, slik at alle kommuner får en verdi på basiskriteriet høyere enn 0,5 (halvt basistilskudd). Med tall for 2016 utgjør dette 6,6 mill. kroner per kommune. Kommunene med de høyeste verdiene på strukturkriteriet (lange avstander) får den høyeste verdien på basiskriteriet, og dermed høyere grad av kompensasjon for smådriftsulempene. På denne måten beholdes full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom basiskriteriet (13,2 mill. kroner i 2016) for de kommunene som har reiseavstander over en viss grense. Samtidig får vi en gradvis nedtrapping av kommunenes verdi på basiskriteriet, og dermed graden av kompensasjon for smådriftsulempene, jo



Figur 7.3 Kommunenes verdi på strukturkriteriet (2015). Antall kommuner i hver kategori i parentes. SSB/KMD.



Figur 7.4 Illustrasjon av modell for gradert basistilskudd

kortere avstandene blir. Modellen er illustrert i figur 7.4.

For å fastsette en grenseverdi på strukturkriteriet for når en kommune får full verdi på basiskriteriet (lik 1), og når nedtrappingen skal starte, er det etter departementets vurdering fornuftig å knytte den øvre grenseverdien opp til en gjennomsnittsverdi i datamaterialet. Alternativet er å fastsette et visst antall kilometer som en definisjon på hvor stor avstand det må være før smådriftsulemper er frivillige. Inntektssystemutvalget vurderte en grense for full verdi på basiskriteriet lik gjennomsnittlig reiselengde for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 inn-

byggere. De begrunnet dette med at det først og fremst er kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper, og at det derfor vil være rimelig å knytte grenseverdien til gjennomsnittsverdien for disse kommunene. Departementet er enig i denne vurderingen, og legger derfor dette til grunn for graderingen av basiskriteriet.

Tabell 7.5 viser gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn henholdsvis 5 000, 10 000 og 15 000 innbyggere, samt gjennomsnittet for alle kommuner. Jo større kommunene er, jo kortere er reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere.

Tabell 7.5 Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere, ulike kommunegrupper.

	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innbyggere (gjennomsnittsverdi på strukturkriteriet). Tall for 2015.
Kommuner med under 5 000 innbyggere	25,4 km
Kommuner med under 10 000 innbyggere	16,5 km
Kommuner med under 15 000 innbyggere	13,3 km
Alle kommuner	5,8 km

7.5.3 Departementets vurderinger og forslag til endring i kompensasjonen for smådriftsulemper

Departementet foreslår å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og der ikke alle kommuner lenger mottar full kompensasjon for smådriftsulempene. Smådriftsulemper på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen som i dag. Smådriftsulemper på kommunenivå er derimot av en annen karakter, og etter departementets vurdering bør ikke disse smådriftsulempene kompenseres fullt ut.

For å differensiere kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene foreslås det å innføre en modell med gradering av basiskriteriet ved hjelp av strukturkriteriet. Med den foreslåtte modellen, vil kommuner med høye avstander målt ved strukturkriteriet beholde full kompensasjon som i dag, mens kommuner med lavere verdi på strukturkriteriet får noe mindre kompensasjon for smådriftsulempene enn i dagens system.

En slik modell vil også i større grad være nøytral med hensyn til kommunesammenslutninger. Kommuner som slår seg sammen vil fortsatt kunne tape noe gjennom basiskriteriet ved en sammenslåing, men med en lavere verdi vil også tapet bli mindre enn i dag.

Kommuner som slår seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet beholde basistilskudd og eventuelle regionalpolitiske tilskudd de mister som følge av sammenslåingen i 15 år uavkortet etter sammenslåingen, før tilskuddet trappes ned over 5 år. Dette vil gi forutsigbarhet og god tid til omstilling for disse kommunene. I tillegg får de reformstøtte og dekning av engangskostnader ved sammenslåingen.

Forslag til endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen:

1. Smådriftsulemper til tjenester vil fortsatt kompenseres fullt ut.
2. Smådriftsulemper på kommunenivå vil ikke lenger bli sett på som en fullt ut ufrivillig kostnad, og blir dermed ikke kompensert fullt ut for alle kommuner.

3. Strukturkriteriet benyttes for å skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og graden av frivillighet.
4. Ved hjelp av strukturkriteriet differensieres kompensasjonen for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen for kommunene.
5. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet høyere enn en øvre grenseverdi får beholde fullt basistilskudd. Basistilskuddet graderes (lineært) mellom den øvre grenseverdien og en garantert minsteverdi på et halvt basistilskudd. Den øvre grenseverdien settes til gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere for kommuner med færre enn 5 000 innbyggere, 25,4 km i 2015-tall.

Konsekvenser av gradert basiskriterium

Kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er høyere enn den fastsatte grenseverdien vil få beholde full verdi på basiskriteriet (full kompensasjon), som i dag. Kommuner med verdier under grenseverdien vil få en lavere verdi på basiskriteriet, og andelen vil være bestemt av verdien på strukturkriteriet. Alle kommuner med en verdi på strukturkriteriet som er under halvparten av grenseverdien på 25,4 km vil løftes opp til verdien 0,5 på basiskriteriet med den foreslåtte modellen.

Kommunens verdi på basiskriteriet vil bli bestemt som kommunens verdi på strukturkriteriet som andel av grenseverdien (verdi strukturkriteriet/grenseverdi). Hvis grenseverdien settes lik 25,4 km vil for eksempel en kommune med verdien 22,4 km på strukturkriteriet få en verdi lik 0,88 på basiskriteriet, mens en kommune med verdien 14,2 km på strukturkriteriet vil få en verdi lik 0,56 på basiskriteriet. Kommuner med en verdi på strukturkriteriet tett opptil grenseverdien vil dermed få en høyere verdi på det graderte basiskriteriet enn kommuner med en lavere verdi på strukturkriteriet. Dette gjenspeiler graden av frivillighet i smådriftsulempene.

På samme måte som i dag vil vektingen av basiskriteriet bestemmes ut fra regresjonsanalyser som inkluderer dagens basiskriterium ut fra eksisterende kommunestruktur, og det vil bereg-

Tabell 7.6 Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet, høy andel og andeler lavere enn 0,5.

	Antall kommuner med full verdi på basiskriteriet (lik 1)	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet mellom 1 og 0,5	Antall kommuner med verdi på basiskriteriet under 0,5
Grenseverdi lik 25,4 km	108	103	217

nes hva fullt basiskriterium utgjør for hver kommune. Deretter erstattes basiskriteriet for den enkelte kommune med det graderte basiskriteriet, der en del av kommunene får en lavere verdi på kriteriet enn med det tidligere basiskriteriet (verdi under 1). Når dagens basiskriterium erstattes av et gradert basiskriterium vil det totale beløpet basiskriteriet utløser gjennom kostnadsnøkkelen totalt sett reduseres, gitt at størrelsen på hva et fullt basiskriterium utgjør per kommune (størrelsen på smådriftsulempen) holdes uendret i forhold til i dag. For at ikke verdien av fullt basiskriterium skal øke for den enkelte kommune etter innføringen av gradert basiskriterium må vektningen av basiskriteriet reduseres i tråd med dette, og de resterende kriteriene må vektes tilsvarende opp.

Ved hjelp av strukturkriteriet og det graderte basiskriteriet vil man nå kunne skille mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen. Flere høringsinstanser har påpekt at ordningen med å gradere basiskriteriet ut fra verdien på strukturkriteriet vil tilføre et element av skjønn i utgiftsutjevningen, og at dette dermed bør holdes utenom kostnadsnøkkelen.

Fordelingsvirkninger

I dag mottar alle kommuner et likt kronebeløp som kompensasjon for smådriftsulempen gjennom basiskriteriet. Ved å innføre en differensiering av denne kompensasjonen vil kommuner med korte reiseavstander til nabokommuner få et lavere beløp gjennom basiskriteriet enn i dag, mens kommuner med relativt lange avstander beholder fullt basistilskudd som i dag. Siden et lavere beløp blir fordelt gjennom basiskriteriet vil en større andel fordeles etter øvrige kriterier i kostnadsnøkkelen, og komme alle kommuner til gode. Med 2015-tall utgjør dette resterende beløpet i gjennomsnitt 242 kroner per innbygger.

De aller minste kommunene vil med den foreslåtte modellen, på grunn av relativt lange avstander, i hovedsak beholde full verdi på basiskriteriet som i dag og i tillegg få en økning gjennom at et høyere beløp fordeles etter øvrige kriterier. Også de større kommunene, med over om lag 20 000 innbyggere, vil komme bedre ut enn i dag. Dette skyldes at disse kommunene i dagen mottar et relativt lavt beløp per innbygger gjennom basiskriteriet, og de vil derfor komme bedre ut når et større beløp fordeles etter de øvrige kriteriene i kostnadsnøkkelen. Kommuner der det er relativt korte avstander til omkringliggende kommuner, og som dermed har lave verdier på strukturkrite-

riet, vil få en lavere kompensasjon gjennom basiskriteriet enn i dag, og vil dermed komme lavere ut enn med dagens basiskriterium. Også mellomstore kommuner i tettbygde strøk, som ifølge analysene ikke har smådriftsulempen i dag, vil få reduserte overføringer med denne modellen. I forhold til modellen som ble skissert i høringsnotatet er fordelingsvirkningene halvert, ved at alle kommuner er sikret en minimumsverdi på basiskriteriet (minimum 0,5).

7.6 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. Departementet har også vurdert innspill som har kommet inn i høringen av forslag til nytt inntektssystem. I dette kapitlet redegjør departementet for arbeidet med de ulike delkostnadsnøkklene og departementets forslag til nye delkostnadsnøkler og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

For å fastsette kriterier og vektningen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. I hovedsak er det benyttet regresjonsanalyser, og departementet har gjennomført regresjonsanalyser på hver enkelt sektor. I tillegg er det benyttet tall for ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper fra IPLOS¹¹ for å fastsette vektningen av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. For å fastsette effekten av bosettingsmønsteret, og effekten av kommunestørrelse, er det også benyttet resultater fra SSBs KOMMODE-modell. KOMMODE er en simultan analysemodell hvor alle sektorer analyseres under ett.

I departementets regresjonsanalyser er det brukt konserntall på regnskapsførte utgifter fra KOSTRA fra 2014.

Se kapittel 7.4 for en nærmere gjennomgang av forutsetninger og analysemetoder, og kapittel 7.5 for en omtale av kompensasjon for smådriftsutgifter. Analysene som er lagt til grunn for forslagene til delkostnadsnøkler i dette kapitlet er vist i vedlegg 7.

¹¹ IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er et lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren.

Tabell 7.7 Brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014 (1 000 kroner).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
202 Grunnskole	53 558 818
213 Voksenopplæring	3 275 282
215 Skolefritidstilbud	4 270 602
222 Skolelokaler	10 398 765
223 Skoleskyss	1 249 881
383 Musikk- og kulturskoler	1 909 853
Sum grunnskole	74 663 201

7.6.1 Grunnskole

Kommunenes utgifter til det som inngår i delkostnadsnøkkelen for grunnskole føres på 6 funksjoner i KOSTRA: 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss og 383 Musikk- og kulturskoler. Totalt var kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskole om lag 74,7 mrd. kroner i 2014.

Utgifter som tidligere ble ført på funksjon 214 Spesialundervisning fordeles nå på funksjon 202 Grunnskole, og den tidligere funksjonen for Skolelokaler og skoleskyss, er nå splittet opp i to funksjoner; 222 Skolelokaler og 223 Skoleskyss.

Dagens kostnadsnøkkel for grunnskole

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole har vært uendret siden 2011 og vises i tabell 7.8. Variasjoner i kommunenes grunnskoleutgifter kan hovedsakelig forklares av variasjoner i antall barn i grunnskolealder (6–15 år), og dette kriteriet utgjør i underkant

av 90 pst. av dagens delkostnadsnøkkel. Kriteriene reiseavstand innen sone og reiseavstand til nabo-sone fanger opp at enhetskostnadene varierer som følge av et spredt bosettingsmønster, mens basiskriteriet fanger opp variasjoner i enhetskostnader som skyldes kommunestørrelse.

I dagens delkostnadsnøkkel er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn med et gjennomsnitt av resultatene fra departementets egne analyser og resultatene fra SSBs KOMMODE-modell. Kriteriene innvandrerbarn 6–15 år og norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre ble i 2011 tatt inn i kostnadsnøkkelen på bakgrunn av en utredning fra Senter for økonomisk forskning (SØF). Utredningen viste at det er en sammenheng mellom en høy andel innvandrerbarn og høyere utgifter til grunnskole. Disse to kriteriene ble i 2011 vektet inn ut fra andelen av årstimene i grunnskolen som ble brukt til undervisning av minoritetsspråklige elever. 90 pst. av denne vekten ble lagt på kriteriet innvandrerbarn 6–15 år, og 10 pst. ble lagt på kriteriet norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre.

Tabell 7.8 Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6–15 år	0,8988
Sonekriteriet	0,0254
Nabokriteriet	0,0254
Basiskriteriet	0,0184
Innvandrerbarn 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

Analysen

Departementet har gjennomført nye analyser av kommunenes grunnskoleutgifter, som i stor grad gir de samme resultatene som i forrige gjennomgang av kostnadsnøkkelen. Innbyggere 6–15 år forklarer fortsatt det meste av variasjonen i kommunes utgifter.

Kommunestørrelse og et spredt bosettingsmønster bidrar også til kostnadsforskjeller mellom kommunene. De to bosettingskriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, sone og nabo, har begge signifikante effekter på utgiftene i departementets regresjonsanalyser. Det er metodiske problemer med å inkludere begge disse variablene sammen i en analyse, siden kriteriene er høyt korrelert med hverandre. Departementet har derfor valgt å vekte inn disse kriteriene i delkostnadsnøkkelen på samme måte som i 2011, der vekten til det ene kriteriet (sone) fra analysene blir fordelt på de to kriteriene sone og nabo. Å kun å inkludere ett av kriteriene i analysen er også i tråd med hvordan SSB behandler bosettingskriteriene i sin KOMMODE-modell. Selv om de to kriteriene er relativt like (samvarierer i stor grad) er det også noen forskjeller i hva de fanger opp, slik at det vurderes som riktig å ha med begge kriteriene i delkostnadsnøkkelen. På samme måte som i 2011 er bosettingskriteriene og basiskriteriet vektet inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og SSBs KOMMODE-modell.

Det er fortsatt en sammenheng mellom antall innvandrere i aldersgruppen 6–15 år og økte utgifter til grunnskole. Vi finner derimot ikke en statis-

tisk signifikant sammenheng mellom norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre og økte utgifter til grunnskole. Departementet foreslår derfor, i tråd med forslaget i høringsnotatet, kun å benytte kriteriet innvandrere 6–15 år som kriterium i kostnadsnøkkelen.

I løpet av de siste årene har antall timer til spesialundervisning i grunnskolen økt, og disse utgiftene varierer en del mellom kommuner. KMD har i samråd med Kunnskapsdepartementet vurdert problemstillingen, men har ikke funnet gode kriterier som kan forklare hvorfor utgiftene til spesialundervisning varierer.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole er i tråd med forslaget i høringsnotatet og vises i tabell 7.9.

7.6.2 Pleie og omsorg

Kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren som inngår i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg føres på fire ulike funksjoner i KOSTRA: 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 261 Institusjonslokaler. Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester var i 2014 på om lag 101 mrd. kroner, noe som gjør dette til den klart største sektoren i utgiftsutjevningen for kommunene.

Tabell 7.9 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 6–15 år	0,9154
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0275
Sonekriteriet	0,0187
Nabokriteriet	0,0187
Basiskriteriet	0,0197
Sum	1,0000

Tabell 7.10 Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014 (1 000 kroner).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse	5 456 035
253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	41 489 100
254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	49 694 826
261 Institusjonslokaler	4 390 878
Sum pleie og omsorg	101 030 839

Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg har vært uforandret siden 2011 og er vist i tabell 7.11.

Alderskriterier utgjør over halvparten av vektingen i dagens delkostnadsnøkkel, med høyest vekting av de eldste aldersgruppene (over 67 år). Vektingen av de ulike aldersgruppene er bestemt ut fra et gjennomsnitt av resultatene fra egne regresjonsanalyser og brukerstatistikk fra IPLOS¹². Vektingen fra brukerstatistikken fastsettes ved å fordele ressursbruken (utgiftene) i hhv. hjemmetjenester og institusjon etter brukernes alder. Regresjonsanalyser alene vil kunne gi et skjevt bilde av effektene av de ulike alders-

¹² IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er et lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren.

gruppene, siden det er vanskelig å skille aldersseffektene fra hverandre. Dersom vektingen av alderskriteriene kun baseres på ressursfordelingen vil man ikke få kontrollert for andre forhold som påvirker utgiftene, slik som f.eks. bosettingsmønster og kommunestørrelse. Derfor er det i dagens delkostnadsnøkkel benyttet et gjennomsnitt mellom regresjonsanalyser og ressursfordeling.

Helse- og omsorgstjenester i institusjon og til hjemmeboende er en stor del av pleie- og omsorgstjenestene, og det er i stor grad eldre innbyggere som er brukere av disse tjenestene. De siste årene har man imidlertid også sett en stor vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), og i dagens kostnadsnøkkel er det flere kriterier for å fange opp dette. I tillegg til antall innbyggere under 67 år inngår dødelighetskriteriet, som sier noe om helsetilstanden i befolkningen, og antall

Tabell 7.11 Dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–66 år	0,1150
Innbyggere 67–79 år	0,1102
Innbyggere 80–89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighet	0,1323
Sonekriteriet	0,0116
Nabokriteriet	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

psykisk utviklingshemmede 16 år og over. I tillegg har det tidligere vært påvist kostnadsforskjeller knyttet til bosettingsmønsteret (spredt bosetting) og smådriftsulemper, som fanges opp av sonekriteriet, nabokriteriet og basiskriteriet.

Analysen

Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen ble det satt ut et forskningsprosjekt for å gå gjennom pleie- og omsorgssektoren, og se på mulige alternative utforminger av delkostnadsnøkkelen. Dette prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet, og ble ferdigstilt i 2013. SØF finner at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel i hovedsak fortsatt er egnet til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. SØF har også vurdert hvordan alderskriteriene best mulig kan vektes inn i delkostnadsnøkkelen, og konkluderer med at det er vanskelig å oppnå presis vektning av disse basert på regresjonsanalyser. Blant annet på grunn av høy korrelasjon mellom de ulike aldersgruppene (67–79 år, 80–89 år og 90 år og over) vil en ressursfordeling fordelt på ulike aldersgrupper gi mer presis vektning enn kun regresjonsanalyser. De anbefaler derfor at vektingen av alderskriterier helt eller delvis bør baseres på ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper fra IPLOS (brukerstatistikk).

I arbeidet med delkostnadsnøkkelen er det tatt utgangspunkt både i dagens delkostnadsnøkkel og prosjektet som ble utført av SØF, og i tillegg er andre alternative kriterier vurdert og testet i analysene.

Departementet mener det fortsatt er riktig å basere vektingen av alderskriteriene på et gjennomsnitt av effektene fra egne regresjonsanalyser og en ressursfordeling fra IPLOS. SØF foreslo i sin rapport noen mindre justeringer i beregningene av ressursfordelingen på aldersgrupper i forhold til den som ligger til grunn i dagens delkostnadsnøkkel. For det første bør det tas hensyn til brukere på korttidsopphold i institusjon, som ikke er med i dagens ressursfordeling. For det andre bør definisjonen av hjemmetjeneste begrenses til mottakere av hjemmesykepleie og praktisk bistand. Det vil si at andre tjenester som støttekontakt, matbæring og trygghetsalarm ikke inkluderes. Departementet har i dialog med Helse- og omsorgsdepartementet valgt å følge anbefalingen fra SØF, og benytte deres framgangsmåte for å beregne ressursfordelingen fordelt på aldersgrupper.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel legger departementet KOMMODE-modellen til grunn for å fastsette effekten av bosettingskriterier og smådriftsulemper. I KOMMODE-modellen inngår kun ett mål på bosettingsmønster (sonekriteriet). På samme måte som på grunnskolesektoren mener vi de to bosettingskriteriene i dagens kostnadsnøkkel (sone- og nabokriteriet) fanger opp litt ulike forhold ved kommunenes bosettingsmønster slik at begge kriteriene bør beholdes. I tillegg finner SØF i sine analyser tendenser til at det er en svak positiv effekt av nabokriteriet på kommunenes utgifter.

Bosettingskriteriene gir ikke statistisk signifikante utslag i departementets egne regresjonsanalyser, og dette kan tolkes som om effekten er lik null. Dette er også i tråd med analysene fra SØF, som i liten grad fant effekter av bosettingsmønsteret på kommunenes utgifter til pleie og omsorg. På samme måte som på øvrige sektorer er vektingen av bosettingskriteriene fastsatt som et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen for 2011–2013 og departementets egne regresjonsanalyser. Ved gjennomgangen i 2011 ble det heller ikke funnet effekt av bosettingskriteriene i departementets egne analyser, men da ble det lagt til grunn et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE, uten å vekte inn verdien null fra egne analyser.

De oppdaterte resultatene fra KOMMODE-modellen gir nesten en dobling av effekten av sonekriteriet på pleie- og omsorgssektoren i forhold til de tilgjengelige tallene i 2011. Etter departementets vurdering virker ikke dette rimelig, da man forventer at denne typen effekter bør være relativt stabile over tid. Siden departementet ikke fant signifikante effekter i sine analyser og SØF kun fant spor av utslag av bosettingskriteriene, mener departementet at det ikke er riktig å benytte samme metode som i dagens delkostnadsnøkkel for å vekte inn bosettingskriteriene fordi effekten trolig vil bli overvurdert. Departementet mener at det er riktig å regne med effekten på null fra departementets regresjonsanalyser. Dette innebærer at effekten halveres i forhold til resultatene i KOMMODE-modellen. Det blir slik benyttet et gjennomsnitt mellom egne analyser og resultatene fra KOMMODE på samme måte som på øvrige sektorer. Som i dagens delkostnadsnøkkel fordeles den beregnede vektingen til sonekriteriet med halvparten på sonekriteriet og halvparten på nabokriteriet. Også basiskriteriet vektes inn som et gjennomsnitt av resultatene fra egne analyser og KOMMODE-modellen for 2011–2013.

Tabell 7.12 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–66 år	0,1421
Innbyggere 67–79 år	0,1094
Innbyggere 80–89 år	0,2012
Innbyggere over 90 år	0,1061
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1397
Ikke-gifte 67 år og over	0,1305
Dødelighet	0,1305
Sonekriteriet	0,0111
Nabokriteriet	0,0111
Basiskriteriet	0,0183
Sum	1,0000

Helt siden innlemmingen av øremerket tilskudd til psykisk utviklingshemmede i rammetilskuddet i 1998 har antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over vært et kriterium i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Kriteriet ble opprinnelig gitt en vekt som tilsvarte størrelsen på det øremerkede tilskuddet som ble innlemmet, og tilskuddets andel av samlede utgifter til pleie og omsorg. Senere analyser av pleie- og omsorgssektoren har vist at dette kriteriet ikke har hatt en like stor effekt på variasjonen i utgiftene som denne vektingen skulle tilsi.

I forrige gjennomgang av delkostnadsnøkkel i 2011 ble vektingen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede vurdert ut fra analyseresultatene i KOMMODE-modellen, og fastsatt til om lag 14 prosent. Departementets egne analyser ga en langt lavere effekt av kriteriet, men etter en samlet vurdering av usikkerheten i analysene ble effekten fra KOMMODE-analysen lagt til grunn. De oppdaterte analysene fra KOMMODE-modellen gir nå en vekt på om lag 9,7 pst. På samme måte som tidligere viser departementets analyser en langt lavere effekt. På grunn av denne usikkerheten, foreslo departementet i høringsnotatet å fastsette vektingen av kriteriet psykisk utviklingshemmede i tråd med analyseresultatene fra KOMMODE-modellen. Dette innebar en nedvekting av kriteriet fra 13,97 pst. til 9,72 pst.

I tråd med avtalen som er inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre på Stortinget, foreslår departementet at det skal foretas ytterligere utredninger av verdien på kriteriet for psykisk

utviklingshemmede i kostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I påvente av denne utredningen beholdes vektingen av dette kriteriet uendret i forhold til dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

For å fange opp eventuelle andre forhold som påvirker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester er også mange ulike kriterier testet ut i analysene. Kriteriene ikke-gifte over 67 år og dødelighet har begge statistisk signifikante effekter når de inkluderes hver for seg i analysene, men effektene varierer noe når de inngår i samme analyse. Dette er samme tendens som ved forrige revisjon av kostnadsnøkkel, og tyder på at disse to variablene fanger opp noe av de samme bakenforliggende forholdene. Departementet velger derfor å beholde begge disse kriteriene i delkostnadsnøkkel, og vekte dem inn på samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel. Vektingen til kriteriene fastsettes som vekten til kriteriet dødelighet, og deretter fordeles denne med halvparten av vekten på ikke-gifte 67 år og over og dødelighet.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg

I hovedsak viser analyseresultatene det samme som ved forrige revisjon av kostnadsnøkkel, og departementet anbefaler derfor ingen store endringer i delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Forslaget til ny delkostnadsnøkkel baseres derfor på samme metode som for dagens delkostnadsnøkkel. Forslag til ny delkostnadsnøkkel vises i tabell 7.12

Tabell 7.13 Brutto driftsutgifter til barnehage 2014 (1 000 kroner).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
201 Førskole	40 141 758
211 Styrket tilbud til førskolebarn	3 051 528
221 Førskolelokaler og skyss	2 567 712
Sum barnehage	45 760 998

Totalt sett går vektingen av alderskriteriene litt ned, mens vektingen av de eldste og yngste eldre reduseres noe. Endringen i vektingen av aldersgruppene har sammenheng med utviklingen i antall innbyggere i disse aldersgruppene, og hvor mye ressurser som brukes på de ulike aldersgruppene. Bosettingskriteriene (sone og nabo) får litt lavere vekt enn i dagens delkostnadsnøkkel, mens basiskriteriet vektes litt høyere. Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede holdes uendret i påvente av ytterligere utredning. Restvekten, som legges på kriteriet innbyggere 0–66 år, reduseres derfor i forhold til forslaget i høringsnotatet. Kriteriene dødelighet og ikke-gifte 67 år og over vektes litt lavere enn i dagens nøkkel.

7.6.3 Barnehage

Barnehager grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: 201 Førskole, 211 Styrket tilbud til førskolebarn og 221 Førskolelokaler og skyss. Totalt var brutto driftsutgifter til barnehage 45,8 mrd. kroner i 2014.

Dagens delkostnadsnøkkel for barnehage

Delkostnadsnøkkelen for barnehage ble innført i 2011, samtidig med innlemmingen av de øremerkede tilskuddene til barnehager. Delkostnadsnøk-

kelen bygger på analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) i rapporten «Barnehager i inntektssystemet for kommunene» fra 2010. I følge SØF var den beste modellen for å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til barnehage en modell med antall barn, antall innbyggere med høyere utdanning og barn uten kontantstøtte. Ved innlemmingen ble det sett på som viktig å velge modellen med høyest forklaringskraft for å få en best mulig fordeling av midlene som ble innlemmet (om lag 30 mrd. kroner), slik at kommunene skulle kunne møte etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen og tilby dem som ønsker det en plass.

Etter innføringen av delkostnadsnøkkelen ble nøkkelen justert som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble avvirket fra og med august 2012. Kriteriet barn 1–2 år uten kontantstøtte ble endret til barn 1 år uten kontantstøtte, og kriteriet antall barn ble endret fra antall barn 3–5 år til antall barn 2–5 år. Vektingen av kriteriene ble justert ut fra andelen barn i de ulike aldersgruppene, slik at kontantstøttekriteriet fikk en lavere vekting (færre barn mottok kontantstøtte) og alderskriteriet fikk en høyere vekting. Kostnadsnøkkelen mellom 2011 og 2016 er vist i tabell 7.14.

Etter 2011 har departementet jevnlig gjennomført nye analyser med oppdaterte tall. Disse analysene har alle vist at dagens delkostnadsnøkkel har

Tabell 7.14 Delkostnadsnøkkelen for barnehage 2011–2016.

Kriterium	Delkostnadsnøkkel 2011–2012	Delkostnadsnøkkel f.o.m. 2013
Innbyggere 3–5 år	0,5286	
Barn 1–2 år uten kontantstøtte	0,3572	
Utdanningsnivå	0,1142	0,1142
Innbyggere 2–5 år		0,7056
Barn 1 år uten kontantstøtte		0,1802
Sum	1,0000	1,0000

hatt høy forklaringskraft, og alle kriteriene har vært stabile og statistisk signifikante i hele perioden. Det har siden innføringen av delkostnadsnøkkelen i 2011 blitt stilt spørsmål ved om utdanningskriteriet er et godt kriterium til å forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Kriteriet har til dels blitt oppfattet som et normativt kriterium. Alle analyser siden 2011 har imidlertid vist at dette er et godt kriterium for å fange opp faktiske kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger på analyser av tall fra 2008. En av hypotesene fra forrige gjennomgang av barnehagenøkkelen var at etterspørselskriteriene ville få mindre betydning etter hvert som dekningsgradene ble høyere. Dekningsgraden har imidlertid fortsatt å øke også etter 2008. Andelen barn i alderen 1–5 år med barnehageplass har økt fra 87,1 pst. i 2008 til 90,2 pst. i 2014. Størst økning har det vært i dekningsgraden for de yngste barna (1–2 år), fra 74,7 pst. i 2008 til 80,1 pst. i 2014. Selv om dekningsgraden på landsbasis nå er relativt høy, er det fortsatt en god del variasjon i dekningsgrad mellom kommunene, særlig blant de yngste barna. I tillegg til en økning i dekningsgraden har det også vært en økning i oppholdstid i barnehage i perioden. Andelen av barna som har en oppholdstid på 33 timer eller mer har økt fra 88,8 pst. i 2008 til 96,5 pst. i 2014.

Analysen

Departementet har i gjennomgangen av delkostnadsnøkkelen for barnehage testet flere ulike modeller, for å se om dagens modell fortsatt er den beste modellen, eller om andre modeller er bedre eller like gode for å forklare kostnadsforskjeller mellom kommunene. Tidligere analyser har vist at det, i tillegg til variasjoner i antall barn, i stor grad er forskjeller i etterspørsel som gir forskjeller i kommunenes utgifter til barnehage. Det har ikke vært påvist forskjeller i enhetskostnader på grunn av for eksempel spredt bosetting eller kommunestørrelse i barnehagesektoren. Departementet har undersøkt både etterspørsels- og kostnadsfaktorer, og de viktigste resultatene er omtalt under.

Dagens delkostnadsnøkkel er fremdeles den analysemodellen som har høyest forklaringskraft, men forskjellene mellom modellene er relativt små. Alle kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er fortsatt klart statistisk signifikante. Effekten av utdanningsnivå er svært stabil, og det er ikke noe som tyder på at effekten av utdanningsnivå har blitt lavere over tid. Effekten av barn uten kontant-

støtte er redusert betraktelig, noe som kan ha sammenheng med endringene i kontantstøtten i perioden og reduksjonen i antall mottakere som følge av at kontantstøtten for 2-åringer ble utviklet. Antall kontantstøttemottakere svinger gjennom året og gjennomsnittlig antall mottakere gjennom året har derfor blitt benyttet som kriterium.

I høringsnotatet pekte departementet på at et alternativ til dagens modell med utdanningskriteriet er en modell med antall barn 1–5 år og antall heltidsansatte i alt. Forklaringskraften til denne modellen er noe lavere enn dagens modell, men ble vurdert som en faglig god modell.

I tillegg til å vurdere ulike etterspørselsfaktorer har departementet også vurdert om det er kostnadsforhold som påvirker enhetskostnadene i barnehagesektoren, slik som bosettingsmønster og kommunestørrelse. I likhet med departementets tidligere analyser og SØFs analyser fra 2010, gir ikke departementets nye analyser stabile effekter av bosettingsmønster i analysene, og effektene varierer betydelig mellom ulike modeller. Basiskriteriet, som er et mål på kommunestørrelse, har heller ikke effekt i analysene, og resultatene varierer mellom ulike spesifikasjoner av modellen. På bakgrunn av dette mener departementet det ikke er grunnlag for å ta inn bosettingskriterier eller kommunestørrelse som kriterium i delkostnadsnøkkelen for barnehage.

Kommuner med en høy andel barn med minoritetsbakgrunn eller barn med spesielle behov kan ha høyere utgifter enn andre kommuner. Departementet har derfor vurdert ulike kriterier som mål på dette, blant annet barn med innvandrerbakgrunn, barn i barnehage med innvandrerbakgrunn og barn med grunn- og/eller hjelpestønad. Ingen av disse variablene har hatt stabile og signifikante effekter på utgiftene, og det har heller ikke ført til store endringer i modellens samlede forklaringskraft å inkludere disse kriteriene. Det gis et øremerket tilskudd til bedre språkforståelse blant barn i barnehage, og antall barn med innvandrerbakgrunn vil trolig være et mer aktuelt kriterium dersom dette tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. En rekke andre variabler som fanger opp sosioøkonomiske forhold er også testet i analysene, slik som arbeidsledige, barn med enslig forsørger, personer med lav inntekt og flyktninger, men ingen av disse har hatt effekt i analysene.

I 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage for familier med lav inntekt og gratis kjernetid for fire- og fem-åringer fra lavinntektsfamilier. Fra 2016 blir ord-

Tabell 7.15 Forslag til ny delkostnadsnøkkel barnehage.

Kriterium	Kriterievekt
Antall barn 2–5 år	0,7816
Antall barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

ningen med gratis kjernetid utvidet til også å gjelde treåringer fra høsten 2016. Disse ordningene medfører isolert sett at kommuner med høy andel lavinntektsfamilier vil måtte dekke en høyere andel av barnehageutgiftene enn kommuner med en lavere andel lavinntektsfamilier. Effekten av disse moderasjonsordningene er ikke fanget opp i analysene siden analysene bygger på kommunale regnskapstall for 2014. Departementet vil følge utviklingen i sektoren, for å se om disse moderasjonsordningene gir systematiske utslag i kostnadsforskjeller mellom kommunene på sikt.

Det er ulike krav til bemanning og areal i barnehagen for barn i ulike aldersgrupper (over og under 3 år), noe som tilsier økte enhetskostnader for den yngste aldersgruppen. Dette tilsier at barn i aldersgruppen 1–2 år skulle hatt en høyere vektning i delkostnadsnøkkel enn antall 3–5-åringer. Samtidig er etterspørselen etter barnehage betydelig høyere blant de eldste barna, slik at kommunen har høyere kostnader til barnehage på grunn av at flere går i barnehage. Resultatene tyder på at disse to effektene i stor grad motvirker hverandre og at det er lite ekstra å tilføye modellen ved å splitte opp alderskriteriene. Dette er også i tråd med anbefalingene fra SØF-rapporten i 2010.

Forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehage

Departementet la i høringsnotatet til grunn at dagens delkostnadsnøkkel for barnehage fortsatt

er den beste modellen til å forklare variasjonen i utgifter til barnehage mellom kommunene. I høringsnotatet ble det også vist en alternativ modell bestående av kriteriene antall barn 1–5 år og antall heltidsansatte. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft enn dagens modell, men ble vurdert som et godt alternativ. I høringsrunden har mange kommuner kommentert spørsmålet om modellvalg. Et flertall av de som har avgitt merknad, har uttrykt sin støtte til den alternative modellen, men forskjellene er imidlertid ikke så stor i forhold til de som har gitt støtte til dagens modell. På grunn av at dagens modell har best forklaringskraft, foreslår departementet derfor at dagens modell, med antall barn 2–5 år, antall barn 1 år uten kontantstøtte og utdanningsnivå, videreføres. Forslag til ny delkostnadsnøkkel er vist i tabell 7.15.

7.6.4 Kommunehelsetjeneste

Kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten føres på tre funksjoner i KOSTRA: 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, 233 Annet forebyggende helsearbeid og 241 Diagnose, behandling og rehabilitering. Totalt utgjør brutto driftsutgifter i underkant av 15 mrd. kroner i 2014. Funksjon 241 utgjør den største delen av utgiftene til kommunehelse og inneholder blant annet kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten, kommunale legekantor, legevakt og kommunalt ansatte fysioterapeuter.

Tabell 7.16 Brutto driftsutgifter til kommunehelse 2014 (1 000 kr).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	3 045 226
233 Annet forebyggende helsearbeid	1 199 825
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	10 713 083
Sum kommunehelse	14 958 134

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Delkostnadsnøkkelen for kommunehelse har vært uendret siden 2011 og består av alderskriterier, dødelighet, bosettingskriteriene sone og nabo samt basiskriteriet, jf. tabell 7.17. Utgiftene på funksjon 232 er i hovedsak knyttet til helsestasjonstjenester og skolehelsetjeneste, som retter seg spesielt mot personer i aldersgruppen 0–19 år, og denne aldersgruppen (utvidet til 0–22 år for å passe til aldersgrupper som allerede ligger inne i kostnadsnøkkelen) er derfor vektet inn i dagens nøkkel ut fra hvor stor andel funksjon 232 utgjør av de totale utgiftene til kommunehelse. Basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet er bestemt ut fra et gjennomsnitt av KOMMODE-modellen til SSB og departementets egne analyser, mens vektningen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser.

Analyser

Departementet har gjennomført nye analyser av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten basert på utgiftsdata for 2014. Analysene viser at det fortsatt er kostnadsulempen knyttet til spredt bosetting og kommunestørrelse, både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser. I forrige revisjon av delkostnadsnøkkelen for kommunehelse ble dødelighet tatt inn som kriterium. Kriteriet sier noe om helsetilstanden og levekår i kommunen, og det var en tendens til at det er en statistisk sammenheng mellom dødeligheten i kommunen og økte helseutgifter. Det var imidlertid noe usikkerhet knyttet til effekten av kriteriet, men det ble vurdert som et bedre kriterium enn andre variabler som ble testet.

I de oppdaterte analysene er det sett på om dødelighet og andre levekårs-kriterier kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene. En rekke

variabler er testet uten at de har statistisk signifikante utslag på utgiftene, slik som arbeidsledige, personer med lav inntekt, flyktninger, eneforsørgere og uføre. Variabler som har hatt signifikant effekt i analysene, er antall innbyggere i de eldste aldersgruppene, dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år. Effekten av dødelighet varierer relativt mye mellom de ulike modellene. Dødelighetskriteriet er standardisert etter alders- og kjønnsfordelingen i befolkningen, for å korrigere bort effekten som variasjoner i kjønn og alder har på dødeligheten i befolkningen. Derfor varierer effekten av dødelighetskriteriet relativt mye når ulike aldersgrupper tas med i samme analyse. Dette gjør det også vanskelig å tolke effekten av kriteriet.

Eldre innbyggere benytter seg i større grad av helsetjenestene enn yngre aldersgrupper. Blant annet betaler en høyere andel av eldre aldersgrupper så mye i egenandeler at de får frikort for helsetjenester. Det er rimelig å anta at kommuner med en høy andel innbyggere i de eldste aldersgruppene har høyere utgifter til kommunehelsetjenester. Antall eldre innbyggere slår positivt ut i analysene. Effekten av alderskriteriet er mer stabil enn effekten av dødelighet i analysene.

Antall ikke-gifte innbyggere over 67 år slår også positivt ut i analysene, men ikke i modeller der også antall innbyggere i den samme aldersgruppen inngår. Disse kriteriene samvarierer i stor grad slik at de måler mye av det samme. Antall innbyggere i eldre aldersgrupper favner bredere og vurderes som et mer stabilt kriterium enn både dødelighet og antall ikke-gifte over 67 år.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse

Departementets vurdering er at innbyggere 67 år og over bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for helsetjenester. Kriteriet erstatter dødelighet, som

Tabell 7.17 Dagens delkostnadsnøkkel for kommunehelse.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighet	0,0546
Sonekriteriet	0,0478
Nabokriteriet	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

Tabell 7.18 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for kommunehelse.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–22 år	0,2815
Innbyggere 23–66 år	0,3011
Innbyggere over 67 år	0,2911
Sonekriteriet	0,0284
Nabokriteriet	0,0284
Basiskriteriet	0,0695
Sum	1,0000

foreslås tatt ut av kostnadsnøkkelen. Kriteriet er vektet inn i delkostnadsnøkkelen ut fra effekten i regresjonsanalysene.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel vektet basiskriteriet inn som et gjennomsnitt mellom egne analyser og KOMMODE 2011–2013. Sone- og nabokriteriet er vektet inn på samme måte. På grunn av stor grad av samvariasjon mellom sone- og nabokriteriet, kan ikke begge kriteriene inkluderes i samme analyse. Derfor er vektingen av kriteriene samlet bestemt ut fra effekten av sonekriteriet (både i KOMMODE-modellen og i departementets egne analyser). Deretter er de to kriteriene gitt lik vekt, siden begge har effekt når de inkluderes hver for seg. Innbyggere 0–22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom, mens resterende vekting er fordelt på innbyggere i alt.

7.6.5 Barnevern

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet og 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet. I 2014 utgjorde kom-

munenes brutto driftsutgifter til barnevernet 11,3 mrd. kroner, noe som er en økning på om lag 5,2 mrd. kroner (85 pst.) fra forrige gjennomgang av kostnadsnøkklene i 2008.

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres av ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap samt utgifter til sakkyndig bistand i utredning og saksbehandling. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet omfatter utgifter til tiltak i hjemmet som for eksempel råd- og veiledning, besøks- og avlastningshjem osv. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som fosterhjem, barneverninstitusjoner og så videre, inkludert hjelpetiltak som er iverksatt i tillegg til plassering.

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 2011, og består av alderskriteriet innbyggere 0–22 år, barn 0–15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, jf. tabell 7.20.

Tabell 7.19 Brutto driftsutgifter til barnevern 2014 (1 000 kroner).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
244 Barneverntjeneste	3 772 548
251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet	1 171 887
252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet	6 320 666
Sum barnevern	11 265 101

Tabell 7.20 Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern.

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,3590
Personer med lav inntekt	0,1926
Innbyggere 0–22 år	0,4485
Sum	1,0000

Analysen

En utfordring med delkostnadsnøkkelen for barnevern er at modellen har lav forklaringskraft. Modellen forklarer en liten del (om lag 10 pst.) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern. Etter forrige revisjon av kostnadsnøkkelen satte departementet ut et eksternt forskningsprosjekt for å evaluere dagens delkostnadsnøkkel, og for å vurdere om andre modeller kan gi økt forklaringskraft.

Telemarksforskning ble tildelt oppdraget og utførte analyser på data fra 2004 til 2011. Telemarksforskning testet dagens modell, og deres vurdering var at modellen er god og robust og at den står seg godt. For å gi modellen bedre forklaringskraft foreslo Telemarksforskning i tillegg å utvide dagens modell med antall rus- og psykiatridiagnoser. Dette kriteriet er bygget opp av data fra diagnosestatistikk i NAV (diagnose registrert ved tildeling av åtte ulike NAV-tytelse). Departementet har foretatt en vurdering av kriteriet Telemarksforskning foreslår, og er kommet fram til at det er flere problematiske forhold ved å bruke denne diagnosestatistikken i kostnadsnøkkelen slik som statistikken foreligger i dag. Det er et viktig prinsipp at kriteriene i kostnadsnøkkelen bør baseres på tilgjengelig statistikk som oppdateres jevnlig og som kommunene kan etterprøve. Dataene som lå til grunn i Telemarksforskningens analyser, er fra perioden 2004–2009.

Diagnosedataene bygger på sensitive opplysninger på individnivå. Dette er data hvor man må sørge for at enkeltindivider ikke kan identifiseres. I mindre kommuner der det er få diagnoser, må data prikkes slik at en ikke får oppgitt hvor mange diagnoser som er registrert i disse kommunene. Telemarksforskning foreslo å slå sammen rus- og psykiatridiagnoser for å omgå problemstillingen med prikking av data. Det er også grunn til å tro at diagnosedataene inneholder et stort mangfold av diagnoser, fra eksempelvis utbrenthet til schizofreni. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved treffsikkerheten til kriteriet når det gjelder å

fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til tjenester som barnevern og eventuelt sosialhjelp. Departementet vil arbeide videre for å se om det er mulig å konstruere et kriterium som kan brukes i delkostnadsnøkkelen på sikt, men per nå er ikke datakvaliteten på tilgjengelige data god nok.

Departementet har foretatt nye regresjonsanalyser på utgiftsdata fra 2014. Resultatene av analysene går hovedsakelig i samme retning som dagens kostnadsnøkkel. Telemarksforskningens analyser på tidsseriedata fra 2004 til 2011 viste samme resultat; at dagens modell er solid. I departementets analyser har kriteriet barn 0–15 år med enslig forsørger positiv effekt på utgiftene til barnevern. Kriteriet ble innført i 2011 og erstattet da kriteriet skilte og separerte. Departementet foreslår at kriteriet barn med enslig forsørger videreføres, fordi det antas å ha høy gyldighet og er et målrettet kriterium for å fange opp variasjoner i utgifter til barnevern.

På samme måte som i analysene i 2011 og Telemarksforskningens analyser, viser de oppdaterte analysene en tydelig effekt av lavinntektskriteriet. Dette tilsier at personer med lav inntekt også bør videreføres som kriterium i kostnadsnøkkelen for barnevern. Det er i tråd med nyere forskning innenfor barnevern der fattigdom anses som en bakenforliggende faktor.

I høringsrunden pekte noen av høringsinstansene på muligheten for kun å se på fattigdom i barnefamilier, for slik å gjøre kriteriet enda mer målrettet til barnevern. Departementet vil arbeide videre med denne problemstillingen og vil se dette i sammenheng med vurderingen av et nytt kriterium for rus og psykisk helse i kostnadsnøkkelen.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier har effekt på utgiftene til barnevern, blant annet antall innvandrere, flyktninger uten integreringstilskudd, arbeidsledige og uførepensjonister. Det er kun antall uførepensjonister som har effekt i modellen. Dersom antall uførepensjonister inkluderes i dagen kostnadsnøkkel i tillegg til lavinntektskriteriet og antall barn med enslig forsør-

Tabell 7.21 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern.

Kriterium	Kriterievekt
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,4122
Personer med lav inntekt	0,2577
Innbyggere 0–22 år	0,3301
Sum	1,0000

ger, øker forklaringskraften til modellen noe. Lavinntektskriteriet omfatter også uføre med lav inntekt og fanger slik sett opp noen av de samme bakenforliggende årsakssammenhengene. Det er usikkerhet rundt hvilke andre bakenforliggende faktorer antall uføre fanger opp som ikke fanges opp av kriteriet personer med lav inntekt. I 2011 ble lavinntektskriteriet vurdert som et mer gyldig kriterium i å fange opp forskjeller i utgifter til barnevern.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern

Det er modellen med kriteriene i dagens kostnadsnøkkel som har høyest forklaringskraft og som fortsatt vurderes som den beste modellen. Forslag til ny delkostnadsnøkkel for barnevern er vist i tabell 7.21.

Som i dagens kostnadsnøkkel foreslår departementet å legge restvekten på alderskriteriet innbyggere 0–22 år, fordi barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til fylte 23 år.

7.6.6 Sosialhjelp

Kommunenes utgifter til sosialhjelp føres på følgende funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer, 276 Kvalifiseringsordningen og 281 Økonomisk sosialhjelp. Samlede brutto driftsutgifter til sosialhjelp var på 14,1 mrd. kroner i 2014.

Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Dagens delkostnadsnøkkel består av levekårs-kriteriene antall uføre, antall flyktninger uten integreringstilskudd og opphoppningsindeksen, jf. tabell 7.23. Opphoppningsindeksen ble utviklet av Borgeutvalget og er et kriterium sammensatt av antall skilte/separerte, antall arbeidsledige og antall personer med lav inntekt. I opphoppningsindeksen multipliseres kriteriene med hverandre og fanger slik opp at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre der de inntreffer samtidig. Dette fanger opp at en del levekårsutfordringer hopper seg opp i storbyer og urbane områder. I tillegg inngår urbanitetskriteriet i dagens delkostnadsnøkkel. Dette kriteriet er lik innbyggertallet i kommunen opphøyd i 1,2.

Urbanitetskriteriet ble inkludert i kostnadsnøkkel i 2004, fordi man mente at det fanger opp forhold rundt rus og psykiatri som er vanskelig å fange opp gjennom andre kriterier. Kriteriet har god forklaringskraft og samvarierer i stor grad med utgiftene. Et problem med kriteriet er imidlertid at det ikke er valid i den forstand at det er knyttet opp til en vekst i underliggende forhold som vil slå ut i utgiftene. Ved en kommunesammenslåing vil verdien på kriteriet øke, uten at det har skjedd endringer i utgiftsbehovet for sosialhjelp. Ved mange kommunesammenslåinger vil derfor midler omfordeles til sammenslåtte kommuner, uten at disse kan vise til større levekårsutfordringer.

Tabell 7.22 Brutto driftsutgifter til sosialhjelp 2014 (1 000 kr).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	5 020 232
243 Tilbud til personer med rusproblemer	2 244 393
276 Kvalifiseringsordningen	1 232 495
281 Økonomisk sosialhjelp	5 651 365
Sum	14 148 485

Tabell 7.23 Dagens delkostnadsnøkkel for sosialhjelp.

Kriterium	Kriterievekt
Uførepensjonister 18–49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16–66 år	0,1760
Sum	1,0000

Borgeutvalget vurderte opphopningsindeksen som et alternativ til urbanitetskriteriet, og opphopningsindeksen ble vurdert å ha høyere validitet enn urbanitetskriteriet. Ved forrige revisjon av kostnadsnøkkelen i 2011 ble urbanitetskriteriet beholdt, samtidig som opphopningsindeksen ble tatt inn som kriterium. Det ble da vurdert at urbanitetskriteriet fanger opp noen bakenforliggende forhold som ikke fanges opp av opphopningsindeksen.

Analysen

Departementet har vurdert antall rus- og psykiatridiagnoser som en mulig erstatning for urbanitetskriteriet. Dette kriteriet ble foreslått av Telemarksforskning i delkostnadsnøkkelen for barnevern. Som nevnt under kapittel 7.6.5 Barnevern er det klare svakheter med dette kriteriet, og departementet er usikre på datakvaliteten på tallene som finnes per i dag.

Departementet har testet flere ulike modeller som alternativ til dagens modell. Den modellen som gir høyest forklaringskraft, er en ren oppdatering av dagens modell. På grunn av at urbanitetskriteriet har svakheter ved at det ikke er knyttet til underliggende forhold som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp, har det vært ønskelig å finne alternative modeller til dagens modell. Den beste alternative modellen uten urbanitetskriteriet er en modell med de øvrige kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, samt kriteriet antall aleneboende 30–66 år. Dette kriteriet fanger opp en del av utgiftsvariasjonen i utgifter til sosialhjelp siden en betydelig andel av sosialhjelpsmottakerne er aleneboende. Ved å avgrense kriteriet til aldersgruppen 30–66 år blir kriteriet mer treffsikkert enn ved å ta med alle aldersgrupper, siden studenter og alderspensjonister blir holdt utenom. En ytterligere innsnev-

ring av aldersgruppen for kriteriet, f.eks. til aldersgruppen 30–44 år, bidrar ikke positivt til modellens forklaringskraft.

Departementet har også undersøkt om andre kriterier kan bidra til å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Blant annet har kriterier som antall arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, personer som mottar arbeidsavklaringspenger, personer med lav inntekt, enslige forsørgere, antall innvandrere (ekskl. fra Europa og Nord-Amerika), samt indikatoren for dødelighet blitt undersøkt i analysene.

Flere kommuner har i sine høringsuttalelser kommentert at det må jobbes videre med å øke forklaringskraften til delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Noen større kommuner har også kommentert at urbanitetskriteriet ikke må tas ut av kostnadsnøkkelen. Departementet vil arbeide videre med å utvikle et kriterium for rus og psykisk helse som kan fange opp variasjoner i utgifter til bl.a. barnevern og sosialhjelp, noe som også er i tråd med avtalen om inntektssystemet som er inngått med Venstre på Stortinget.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp

Etter departementets vurdering er den alternative modellen med aleneboende 30–66 år en bedre modell enn dagens modell med urbanitetskriteriet. Forklaringskraften er noe lavere, men forskjellen er ikke veldig stor. Siden en vet at det er en tydelig sammenheng mellom antall aleneboende og sosialhjelpsmottakere, vurderes dette som et treffsikkert kriterium til å fange opp variasjoner i utgifter til sosialhjelp. Dette kriteriet fanger også opp andre bakenforliggende faktorer enn dagens kostnadsnøkkel. Den resterende vektningen foreslås på samme måte som i dag lagt på innbyggere 16–66 år. Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp vises i tabell 7.24.

Tabell 7.24 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp.

Kriterium	Kriterievekt
Uføre 18–49 år	0,1126
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,1459
Opphopningsindeks	0,1658
Aleneboende 30–66 år	0,3371
Innbyggere 16–66 år	0,2386
Sum	1,0000

7.6.7 Administrasjon, landbruk og miljø

I utgiftsutjevningen er kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøoppgaver samlet i en felles delkostnadsnøkkel. Tabellen under viser funksjonene i KOSTRA som inngår i analysegrunnlaget på delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø per i dag.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble opprettet etter at de øremerkede tilskuddene til kommunal landbruksforvaltning og kommunale miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Analyser av tilskuddene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere og at mindre kommuner hadde små-

driftsulemper som kunne fanges opp av basiskriteriet. Det ble utformet et eget landbrukskriterium, sammensatt av flere delkriterier, som fanget opp variasjonene i kommunenes utgifter til landbruksforvaltning. På grunn av at det var vanskelig å skille disse utgiftene fra kommunenes administrasjonsutgifter ble de tre sektorene sett under ett, og de er også i dag inkludert i en felles delkostnadsnøkkel. Som de øvrige delkostnadsnøkkelene ble også denne delkostnadsnøkkel revidert i 2011.

Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø består av tre kriterier: antall innbyggere (85,2 pst.), basiskriteriet (11,7 pst.) og landbrukskriteriet (3,1 pst.), jf. tabell 7.26. Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av fire delkriterier: antall landbrukseiendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal. Landbrukskriteriets vektning i delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø ble holdt uendret i revisjonen av kostnadsnøkkel i 2011.

Tabell 7.25 Brutto driftsutgifter til administrasjon, landbruk og miljø 2014 (1 000 kroner).

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2014 (1 000 kr)
100 Politisk styring	1 781 223
110 Kontroll og revisjon	559 848
120 Administrasjon	17 228 706
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	1 226 877
130 Administrasjonlokaler	1 876 515
180 Diverse fellesutgifter	893 809
329 Landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling	747 063
Sum administrasjon, landbruk og miljø	24 314 041

Tabell 7.26 Dagens delkostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljø.

Kriterium	Kriterievekt
Antall innbyggere	0,852
Basiskriteriet	0,117
Landbrukskriteriet	0,031
Sum	1,0000

Analysen av kommunenes utgifter til landbruksforvaltning

I 2008 ble det innført en egen funksjon i KOSTRA for kommunenes utgifter til landbruk. Denne funksjonen er nå godt innarbeidet, og i 2014 var brutto driftsutgifter til landbruk i underkant av 750 mill. kroner. Vista Analyse utførte i 2013 et prosjekt på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet for å se nærmere på kommunenes utgifter til landbruksforvaltning og hvordan en delkostnadsnøkkel for landbruk kan utformes. Formålet med undersøkelsen var å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag om hva som påvirker kommunenes utgifter til landbruk og forslag til hvordan utgiftsvariasjonene på en best mulig måte kan fanges opp i inntektssystemet. Departementet har oppdatert disse analysene med nyere tall og vurdert de ulike modellene fra rapporten i tillegg til dagens landbrukskriterium.

Den beste modellen ut fra departementets analyser er en modell med kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel, utenom dyrket areal. I sin rapport fra 2013 anbefalte Vista en modell med kriteriene antall jordbruksbedrifter og produktivt skogareal. Denne modellen har noe lavere forklaringskraft, og modellen vil gi en kostnadsnøkkel som legger nesten all vekt på antall driftsenheter. Verdien av å legge til et nytt kriterium (skogareal) vil dermed i praksis være veldig liten. Basert på dette foreslår departementet et landbrukskriterium med disse kriteriene:

- Antall jordbruksbedrifter i kommunen (67,9 pst.)
- Antall landbrukseiendommer i kommunen (27,6 pst.)
- Kommunens areal (4,5 pst.).

De ulike variablene vektet inn i landbrukskriteriet ut fra hvor stor del av variasjonen de forklarer i analysene.

Siden det nå er mulig å skille ut kommunenes utgifter til landbruk fra de øvrige administrasjonsutgiftene, foreslår departementet å behandle landbrukskriteriet som en egen delkostnadsnøkkel når de ulike nøklene skal vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel. Landbruksutgiftene utgjorde om lag 0,2 pst. av de totale netto driftsutgiftene i 2014.

Analysen av kommunenes utgifter til miljøoppgaver

Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå nasjonale miljømål. Kommunenes miljøoppgaver favner vidt. Blant annet har kommunene ansvar innenfor klima, naturmangfold, miljøvern og forurensning. Karakteristisk for miljøoppgavene er at de griper inn i og er en integrert del av flere av kommunenes ansvarsområder.

I 2009 gjorde Telemarksforskning, på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet, en vurdering av om det finnes kriterier som fanger opp kommunenes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier. Her ble det blant annet påpekt at spesifikke natur- og miljø-

Tabell 7.27 Forslag til delkostnadsnøkkel landbruk.

Kriterium	Kriterievekt
Areal	0,0447
Antall driftsenheter	0,6790
Antall jordbrukseiendommer	0,2763
Sum	1,0000

Tabell 7.28 Forslag til ny delkostnadsnøkkel administrasjon og miljø.

Kriterium	Kriterievekt
Antall innbyggere i alt	0,8827
Basiskriteriet	0,1173
Sum	1,0000

oppgaver trolig er ført på mange funksjoner i KOSTRA og at det er vanskelig å skille disse utgiftene fra andre utgifter.

Det har etter 2009 ikke vært noen vesentlige endringer i regnskapsføringen av natur- og miljøoppgaver i KOSTRA. Miljøoppgaver er sektorovergripende, og det finnes ikke noe konkret grunnlag for å analysere hvilke faktorer som eventuelt kan fange opp variasjonen i kommunenes miljøutgifter. Departementet legger til grunn at miljøoppgaver behandles på samme måte som tidligere i utgiftsutjevningen. Det vil si at miljøvern fremdeles er en del av administrasjonsnøkkel, hvor det tas utgangspunkt i utgifter til funksjonene 100–130 og 180 i KOSTRA. I departementets analyser forklarer en modell med basiskriteriet om lag 88 pst. av variasjonen i kommunenes utgifter til administrasjon. Andre variabler som er testet i disse analysene, er ulike mål på bosettingsmønsteret i kommunen og kommunens areal. Disse kriteriene har litt usikre effekter på variasjonene i utgifter, og det er også vanskelig å gi en tolkning av hvorfor for eksempel kommunenes areal har innvirkning på administrasjonskostnadene.

På samme måte som på andre sektorer er vektningen av basiskriteriet beregnet som et gjennomsnitt av resultatene i departementets egne analyser og et gjennomsnitt av resultatene i KOMMODE-modellen i perioden 2011–2013. Resterende vektning i delkostnadsnøkkel legges som i dag på antall innbyggere i alt. Forslag til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø vises i tabell 7.28.

7.6.8 Samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkkelene vektet til slutt sammen til en samlet kostnadsnøkkel, basert på størrelsen til de ulike sektorene. Den enkelte sektors andel av totalen er bestemt av sektorens andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, som er siste tilgjengelige tall, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 7.29 viser

Tabell 7.29 Delkostnadsnøkkelens andel av samlet kostnadsnøkkel (sektorvekter) i dagens kostnadsnøkkel og forslag til ny kostnadsnøkkel.

Delkostnadsnøkkel	Nøkkelandel dagens kostnadsnøkkel	Nøkkelandel forslag til ny kostnadsnøkkel	Endring i prosentpoeng
Administrasjon, landbruk og miljø	9,34 %		-
Administrasjon og miljø		8,14 %	-
Landbruk		0,22 %	-
Grunnskole	28,82 %	25,88 %	- 2,94
Pleie og omsorg	33,03 %	34,84 %	+ 1,81
Sosialhjelp	4,96 %	5,18 %	+ 0,22
Barnevern	3,21 %	3,86 %	+ 0,65
Kommunehelse	4,22 %	4,93 %	+ 0,71
Barnehage	16,42 %	16,97 %	+ 0,55
Sum	100 %	100 %	0

Tabell 7.30 Forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

Kriterium	Kriterievekt
Andel innbyggere 0–1 år	0,0052
Andel innbyggere 2–5 år	0,1437
Andel innbyggere 6–15 år	0,2638
Andel innbyggere 16–22 år	0,0218
Andel innbyggere 23–66 år	0,1001
Andel innbyggere 67–79 år	0,0549
Andel innbyggere 80–89 år	0,0762
Andel innbyggere 90 år og over	0,0384
Basiskriteriet	0,0244
Reiseavstand innen sone	0,0101
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,0101
Landbrukskriteriet	0,0022
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0071
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0487
Ikke-gifte 67 år og over	0,0455
Dødelighet	0,0455
Uføre 18–49 år	0,0058
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0076
Opphopningsindeks	0,0086
Aleneboende 30–66 år	0,0174
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,0159
Lavinntektskriteriet	0,0099
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,0177
Innbyggere med høyere utdanning	0,0194
Sum	1,0000

hvor stor andel de ulike delkostnadsnøkklene utgjør av den samlede kostnadsnøkkel i dagens kostnadsnøkkel og i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Grunnskolenøkkelene får mindre vekt i den nye kostnadsnøkkel, mens delkostnadsnøkklene for pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage vektet noe opp. Disse endringene gjenspeiler at kommunene bruker en mindre andel av sine utgifter på grunnskole i 2014 enn de gjorde da kostnadsnøkkel sist ble revidert (basert på 2008-tall), og en større andel på pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage.

Ser man samlet på administrasjon, landbruk og miljø, bruker kommunene en mindre andel av sine utgifter på disse sektorene i 2014 enn de gjorde i 2008.

Nøkkelandelene (sektorvektene) blir justert hvert år i tråd med endringer i rammetilskuddet som korrigeres på den enkelte kostnadsnøkkel. Det har imidlertid ikke blitt beregnet nye nøkkelandeler med oppdaterte netto driftsutgifter fra KOSTRA hvert år. Praksis har vært at sektorvektene har blitt oppdatert samtidig med øvrig oppdatering av kostnadsnøkkel. Sektorvektene ble derfor sist oppdatert i 2011. Da var sammenvek-

tingen basert på utgiftstall fra KOSTRA for 2008. Departementet foreslår at sektorvektene i kostnadsnøkkelen for kommunene oppdateres årlig fra og med 2017. Slik vil kostnadsnøkkelen i større grad gjenspeile kostnadsutviklingen i de ulike sektorene, og dermed gi et riktigere grunnlag for utgiftsutjevningen mellom sektorene. I 2017 vil sektorvektene bli beregnet ved hjelp av regnskapstall for 2015.

Kriteriene i de ulike delkostnadsnøkler vektet deretter sammen til en samlet kostnadsnøkkel, der kriteriets vekt i den enkelte delkostnadsnøkkel multipliseres med sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkelen. For kriterier som inngår i flere delkostnadsnøkler, summeres vektningen for de ulike sektorene. Tabell 7.30 viser dagens kostnadsnøkkel. I forslaget til ny kostnadsnøkkel utgjør alderskriterier om lag 70,4 pst., mot om lag 69,6 pst. i dag. Basiskriteriet får også en noe høyere vektning, mens bosettingskriteriene, sonekriteriet og nabokriteriet får mindre betydning enn i dag.

7.7 Regionalpolitiske tilskudd inkl. veksttilskuddet

De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet er viktige virkemidler for å nå regional- og distriktpolitiske mål, blant annet om å opprettholde bosettingsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene.

De regionalpolitiske tilskuddene foreslås videreført. Småkommunetilskuddet videreføres som et eget småkommunetillegg og knyttes tettere opp til øvrig distriktpolitikk.

I tråd med avtalen som er inngått på Stortinget mellom regjeringspartiene og Venstre, foreslår

departementet her noen endringer som gjør tilskuddene mer målrettede mot kommuner med distriktsutfordringer og mer nøytrale med hensyn til kommunesammenslåinger. Avtalen peker også fram mot en utredning av hvordan de regionalpolitiske tilskuddene kan målrettes bedre mot kommunenes reelle distriktpolitiske utfordringer. Som det inngår i avtalen, foreslår departementet også en ny tilskuddsordning som f.o.m. 2017 vil omfatte mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region.

7.7.1 Dagens regionalpolitiske tilskudd

I dagens inntektssystem er fem tilskudd regionalpolitisk begrunnet: distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, småkommunetilskuddet, storbytilskuddet og veksttilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør i sum om lag 3,9 mrd. kroner i 2016, noe som tilsvarer 3,1 pst. av samlet rammetilskudd. Til sammen mottar 321 av landets 428 kommuner ett eller flere regionalpolitiske tilskudd i 2016. For noen kommuner utgjør regionalpolitiske tilskudd en betydelig del av rammetilskuddet.

Distriktsindeksen

I dagens inntektssystem er ett av de regionalpolitiske tilskuddene knyttet opp mot distriktsindeksen. Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune eller region. Indeksen fanger opp ulike dimensjoner ved utviklingen i en kommune knyttet til geografi (sentralitet, reisetid, befolkningstetthet), demografi (befolkningsvekst, kvinneandel, andel eldre), arbeidsmarked (sysselsettingsvekst, andel yrkesaktive) og levekår (inntekt). Indeksen varierer fra

Tabell 7.31 Regionalpolitiske tilskudd i 2016 (1 000 kroner og antall mottakere).

Tilskudd	Beløp i 2016	Antall kommuner med tilskudd i 2016
Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811	77
Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747	101
Småkommunetilskudd	963 501	155
Veksttilskudd	440 616	64
Storbytilskudd	459 985	4
Sum regionalpolitiske tilskudd	3 884 660	321

Tabell 7.32 Satser for distriktstilskudd Sør-Norge, 2016.

Distriktsindeks	Sats per kommune (1000 kr)	Sats per innbygger (kroner)
0–35	3 487	693
36–38	2 366	556
39–41	1 777	416
42–44	1 185	279
45–46	593	140

0 til 100, der kommuner med den laveste indeksen har de største distriktutfordringene. Om lag 46 pst. av kommunene i Sør-Norge og 57 pst. av alle landets kommuner har en distriktsindeks på 46 eller lavere.

Distriktsindeksen brukes for å kunne sammenlikne kommuner og regioner. Indeksen brukes blant annet som et verktøy i avgrensningen av det distriktpolitiske virkeområdet og i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen blir utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og er basert på offentlig tilgjengelig statistikk. Indeksen oppdateres årlig.

Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge ble innført som et nytt tilskudd i inntektssystemet fra og med 2009. Tilskuddet ble innført for å ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling, blant annet med hensyn til fraflytting, store avstander, få nyetableringer av arbeidsplasser og lav yrkesaktivitet.

Tildelingen av tilskuddet tar utgangspunkt i distriktsindeksen, og tilskuddet er dermed i større grad enn de andre tilskuddene knyttet opp mot kriteriene som brukes i den øvrige distriktpolitikken. Distriktstilskudd Sør-Norge blir tildelt kommuner i Sør-Norge som ikke mottar småkommunetilskudd og som har en distriktsindeks på 46 eller lavere. Satsene for tilskuddet er differensiert etter kommunenes verdi på indeksen. Grenseverdien på 46 ble anbefalt av Sørheimutvalget etter skjønnsmessige vurderinger. For å motta tilskuddet må kommunene i tillegg ha skatteinntekter de siste tre årene under 120 prosent av landsgjennomsnittet (målt per innbygger).

Tilskuddet gis delvis med en sats per kommune og delvis med en sats per innbygger. I 2016 blir om lag 56 pst. av samlet tilskudd fordelt etter satsene per innbygger. Satsene varierer etter kommunenes verdi på distriktsindeksen. Satsene er vist i tabell 7.32.

Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Nord-Norgetilskuddet er en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet. Før 1994 ble kommunene i Nord-Norge gitt en høyere grad av inntektsutjevning enn de øvrige kommunene, noe som ga kommuner i Nord-Norge et høyere inntektsnivå enn andre kommuner. Denne ordningen var historisk begrunnet, dels med at en heving av inntektsnivået i landsdelen var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået etter andre verdenskrig, og dels med at kommuner i Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen.

I 1994 ble den særskilte behandlingen av Nord-Norge i inntektsutjevningen avvirket, og Nord-Norgetilskuddet ble opprettet som kompensasjon for dette. I 2009 ble Nord-Norgetilskuddet utvidet til også å omfatte 14 kommuner i Namdalen i Nord-Trøndelag. Begrunnelsen var at disse kommunene i stor grad har de samme utfordringene som kommuner i Nordland.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis med en fast sats per innbygger til alle kommuner i Finnmark, Troms, Nordland og deler av Nord-Trøndelag (Namdalen). Satsene er differensiert mellom de ulike fylkene, og i tillegg skilles det mellom kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen i Troms.

Tabell 7.33 Satser for Nord-Norge- og Namdalstilskudd, 2016.

Kommuner i:	Sats per innbygger (kroner)
Nordland og Namdalen	1 689
Troms (utenfor tiltakssonen)	3 239
Tiltakssonen i Troms	3 816
Finnmark	7 909

Småkommunetilskudd

Dagens småkommunetilskudd ble innført ved omleggingen av inntektssystemet i 1997. På grunnlag av analyser utført av Rattsøtvalget, ble kompensasjonen for smådriftsulemper i kommunal administrasjon redusert gjennom en halvering av vekten til basiskriteriet i utgiftsutjevningen. Dette medførte en betydelig omfordeling fra små kommuner til større kommuner. For å sikre at små kommuner skulle kunne opprettholde samme nivå på tjenestetilbudet som tidligere, ble det opprettet et regionaltilskudd (dagens småkommunetilskudd) til kommuner med under 3 000 innbyggere. Det nye tilskuddet ble begrunnet med at små utkantkommuner fortsatt skulle kunne opprettholde et bedre tjenestetilbud enn øvrige kommuner. Tilskuddet ble gitt med et fast beløp til alle kommuner som oppfylte vilkårene, slik at det fikk størst betydning per innbygger for de minste kommunene.

I dagens inntektssystem er smådriftsulemper fullt ut kompensert gjennom utgiftsutjevningen, og småkommunetilskuddet kommer i tillegg til denne kompensasjonen. Tilskuddet går i dag til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre årene på under 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt per innbygger). Tilskuddet går til kommuner i hele landet, så lenge kravene til innbyggertall er oppfylt, og har dermed ikke noen klar distriktspolitisk forankring. Tilskuddet gis med en sats per kommune. Kommunene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark får tilskudd etter en forhøyet sats.

Storbytilskudd

Storbytilskuddet ble innført i 2011 og erstattet det tidligere hovedstadstilskuddet, som ble innført i 2009. Begrunnelsen for storbytilskuddet var at de største kommunene hadde særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon, som ikke ble fanget godt nok opp i kostnadsnøkkelen. Dette gjaldt særlig sosiale forhold og levekår, rus og psykiatri og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk.

Storbytilskuddet går i dag til de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og blir fordelt med et likt beløp per innbygger. Satsen per innbygger i 2016 er 371 kroner.

Veksttilskudd

Veksttilskuddet er begrunnet med at kommuner med høy befolkningsvekst på kort og mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til en raskt voksende befolkning. Det kan være vanskelig å finansiere de nødvendige investeringene uten at det virker inn på tjenestetilbudet.

Veksttilskuddet for 2016 tildeles kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter på under 140 pst. av landsgjennomsnittet de siste tre årene, målt per innbygger. Veksttilskuddet gis som et fast beløp per innbygger ut over vekstgrensen. Satsen i 2016 er 56 485 kroner.

Veksttilskuddet har blitt betydelig styrket de siste årene. Veksttilskuddet ble endret i 2015 med

Tabell 7.34 Satser for småkommunetilskuddet, 2016.

Kommunegruppe	Sats per kommune (1 000 kr)
Kommuner i Finnmark og tiltakssonen i Nord-Troms	11 857
Øvrige kommuner	5 475

ny vekstgrense og sats. Vekstgrensen ble da endret fra en relativ grense på 175 pst. av befolkningsveksten på landsbasis til en absolutt grense på 1,6 pst. Satsen ble økt fra 46 575 kroner i 2014 til 55 000 kroner i 2015. Til sammen økte veksttilskuddet fra 61,2 mill. kroner i 2014 til 393,4 mill. kroner i 2015.

Se avsnitt 7.7.4 for en nærmere omtale av veksttilskuddet.

7.7.2 Vurdering av dagens tilskudd

Det er fremdeles behov for tilskudd i inntektssystemet som er regionalpolitisk begrunnet, blant annet for å styrke områder i landet med svak distriktsutvikling. Dette ble også understreket av mange høringsinstanser i høringsrunden. De tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet er alle i utgangspunktet begrunnet ut fra distriktspolitiske mål. Disse tilskuddene skal tilgodese kommuner i områder med særlige distriktsutfordringer. Styrkingen av inntektene til distriktskommunene er et virkemiddel for å opprettholde bosettingen og for å stimulere til nærings- og samfunnsutvikling.

Departementet mener at tilskuddene i større grad bør rettes inn mot kommuner som faktisk har distriktsutfordringer. De ulike tilskuddene er per i dag i varierende grad målrettet mot kommuner med reelle utfordringer. Distriktstilskudd Sør-Norge tildeles bare kommuner som har distriktsutfordringer målt med distriktsindeksen, og satsene for tilskuddet varierer med graden av utfordringer. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet er ikke direkte knyttet til mål for distriktsutfordringer, men de fleste av kommunene som mottar tilskuddet har likevel en lav verdi på distriktsindeksen. Satsene på tilskuddet gjenspeiler også i noen grad variasjoner i distriktsutfordringer, ved at kommunene i Finnmark har høyest sats mens kommuner i Nordland og Namdalen har lavest sats.

Småkommunetilskuddet er i liten grad distriktspolitisk forankret, i og med at det tildeles kommuner kun ut fra kommunestørrelse. Mange av kommunene som mottar småkommunetilskuddet ligger i sentrale strøk og har en god samfunnsutvikling. Med unntak av kommunene i Finnmark og Nord-Troms som får tilskudd etter en høyere sats, får alle kommuner med under 3 200 innbyggere tilskudd etter samme sats, uavhengig av graden av distriktsutfordringer.

Departementet mener videre at tilskuddene i større grad enn i dag bør baseres på antall innbyggere, og i mindre grad tildeles som et fast beløp

per kommune. Dette vil både gi kommunene en mer likeverdig mulighet for å gi sine innbyggere gode tjenester, og gjøre tilskuddene mer nøytrale med hensyn til kommunesammenslåing. Ved tilskudd som fordeles med en sats per kommune, vil to kommuner som mottar regionalpolitiske tilskudd og som vurderer sammenslåing, få mer hver for seg enn de får sammen som én kommune. Selv om kommunene kompenseres for dette bortfallet gjennom inndelingstilskuddet, kan det svekke insentivene til at å slå seg sammen. Et tilskudd som gis per innbygger vil ikke påvirkes av en sammenslåing, og er dermed nøytralt ved sammenslåinger.

Småkommunetilskuddet, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge er i ulik grad nøytrale ved kommunesammenslåinger. Småkommunetilskuddet gis som et beløp per kommune, og er dermed ikke nøytralt ved kommunesammenslåinger. Nord-Norge- og Namdalstilskuddet gis i sin helhet med en fast sats per innbygger og er derfor nøytralt ved sammenslåinger. Distriktstilskudd Sør-Norge gis delvis med en sats per kommune og delvis per innbygger. To kommuner som mottar distriktstilskudd Sør-Norge, vil dermed få noe mindre i tilskudd sammen enn de ville fått hver for seg.

Selv om inntektssystemet i størst mulig grad bør være nøytralt ved kommunesammenslåinger, har mange små kommuner basert tjenestenivået på tilskuddene som i dag gis per kommune. Endringer i tilskuddene i retning av å fordele mer etter satser per innbygger og mindre per kommune, bør derfor gjøres gradvis.

Innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene ble trukket fram i høringssvarene fra mange kommuner og andre høringsinstanser. Høringssvarene gir imidlertid ikke noe entydig bilde, og innspillene trekker i ulike retninger. Mens mange kommuner ønsker få eller ingen endringer i de regionalpolitiske tilskuddene, er det også mange som støtter forslagene om å knytte småkommunetillegget til distriktsindeksen og å fordele noe mer av tilskuddene etter satser per innbygger. Det er allikevel en tendens til at noen flere kommuner er negative enn positive til departementets forslag.

7.7.3 Forslag til endringer de regionalpolitiske tilskuddene

I tråd med avtalen som er inngått på Stortinget mellom regjeringspartiene og Venstre, foreslår departementet å slå sammen de tre tilskuddene Nord-Norge- og Namdalstilskuddet, distriktstilskudd Sør-Norge og småkommunetilskuddet til to

nye tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene som et eget småkommunetillegg. Departementet vil i henhold til avtalen foreta en videre utredning av hvordan disse to tilskuddene kan målrettes bedre mot kommuner med reelle distriktsutfordringer.

Som en del av avtalen vil det også bli innført en ny tilskuddsordning for mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region.

Videre vil modellen for storbytilskuddet gjennomgå fram til statsbudsjettet for 2017. Kommunesammenslåinger og eventuelle endringer i kriteriene for tilskuddet kan føre til at det blir utvidet til å omfatte flere kommuner.

Nytt Sør-Norgetilskudd

Departementet foreslår at Sør-Norgetilskuddet i enda større grad enn i dagens tilskudd målrettes mot kommuner med distriktsutfordringer, ved at også tilskuddssatsene for småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen.

Hele småkommunetillegget gis med en sats per kommune, slik at de minste kommunene fremdeles gis mest i tilskudd per innbygger. Tilskuddet for kommuner i Sør-Norge med 3 200 innbyggere eller mer gjøres mer nøytralt med hensyn til kommunesammenslåinger, ved at noe mer fordeles etter sats per innbygger, og mindre per kommune.

Det nye Sør-Norgetilskuddet tildeles kommuner i Sør-Norge som:

- har under 3 200 innbyggere eller en distriktsindeks på 46 eller lavere
- har gjennomsnittlige skatteinntekter per innbygger de siste tre årene på under 120 prosent av landsgjennomsnittet
- ikke mottar Nord-Norgetilskudd.

Kriteriene innebærer at alle kommuner som mottar distriktstilskudd Sør-Norge eller småkommunetilskudd etter dagens kriterier, også vil motta det nye Sør-Norgetilskuddet.

Den høyeste satsen for småkommunetillegget settes likt med dagens småkommunetilskudd, og gis til kommuner med under 3 200 innbyggere og en distriktsindeks på 35 eller lavere. Kommuner med en høyere verdi på distriktsindeksen får tilskudd etter en lavere sats, slik at kommuner med under 3 200 innbyggere og en distriktsindeks over 46 mottar halvparten av full sats. Differensieringen etter distriktsindeksen følger samme inndeling som dagens distriktstilskudd Sør-Norge. Satsene er vist i tabell 7.35.

For kommuner med 3 200 innbyggere eller mer reduseres den høyeste satsen som gis per kommune med 66 pst., mens den høyeste satsen per innbygger økes med 55 pst. Kommuner med en verdi på distriktsindeksen på 35 eller lavere gis tilskudd etter full sats, mens kommuner med høyere verdi på indeksen får tilskudd med henholdsvis 80, 60, 40 og 20 pst. av full sats. Med disse justeringene vil om lag 84 pst. av tilskuddet til kommuner i Sør-Norge med over 3 200 innbyggere tildeles etter satser per innbygger, mot om lag 56 pst. i dagens distriktstilskudd Sør-Norge. Satsene er vist i tabell 7.35.

Nytt Nord-Norgetilskudd

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet for kommuner i Nord-Norge og Namdalen slås sammen til ett tilskudd. Departementet foreslår ingen endringer i satsene og innretningen på dagens Nord-Norge- og Namdalstilskudd.

Småkommunetillegget til kommuner i Nord-Norge gis etter de samme kriteriene og satsene som i Sør-Norgetilskuddet, men kommuner i

Tabell 7.35 Forslag til satser for nytt Sør-Norgetilskudd.

Distriktsindeks	Kommuner med 3 200 innbyggere eller mer		Kommuner med under 3 200 innbyggere
	Sats per kommune (1 000 kr)	Sats per innbygger (kroner)	Sats per kommune (1 000 kr)
0–35	1 186	1 074	5 475
36–38	949	859	4 928
39–41	712	644	4 380
42–44	474	430	3 833
45–46	237	215	3 285
Over 46	0	0	2 738

Finnmark og tiltakssonen i Nord-Troms vil fremdeles få tilskudd etter en høyere sats. Den høyeste satsen for småkommunetillegget i Finnmark og tiltakssonen i Nord-Troms videreføres på dagens nivå for kommuner med en distriktsindeks på 35 eller lavere. Kommuner med en høyere verdi på distriktsindeksen får småkommunetillegg etter en lavere sats. Ingen kommuner i Troms og Finnmark med under 3 200 innbyggere har hatt en distriktsindeks på over 35 de siste tre årene.

Storbytilskuddet

Storbytilskuddet vil fortsatt tildeles de fire største kommunene i landet etter innbyggertall. Tilskuddet gis med utgangspunkt i de særskilte utfordringene storbyene har knyttet til urbanitet og den sentrale rollen de har for samfunnsutviklingen i sin region. Kommunesammenslåinger og eventuelle endringer i kriteriene for tilskuddet kan føre til at det blir utvidet til å omfatte flere kommuner. En storkommune med Kristiansand vil kvalifisere for storbytilskudd etter en sammenslåing.

I henhold til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, vil departementet utrede en modell der storbytilskuddet tildeles etter flere kriterier enn antall innbyggere, og der tilskuddet gis dels som en andel per kommune, og en andel per innbygger. I den forbindelse vil det særlig bli vurdert hvordan tilskuddet kan styrke storbyer som rammes av oljeprisfall og omstilling av økonomien, herunder Bergen og Stavanger.

Departementet vil komme tilbake til eventuelle endringer i tilskuddet i statsbudsjettet for 2017.

Nytt regionalpolitisk tilskudd

Departementet foreslår å opprette en ny tilskuddsordning for mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Ordningen vil også omfatte kommuner som har mer enn 9 000 innbyggere etter sammenslåing. Det settes av 100 mill. kroner til ordningen i 2017 (halvårsvirkning). Departementet vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå nærmere kriterier for tildeling og innretning.

7.7.4 Veksttilskuddet

Endringer i veksttilskuddet

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016 hadde et flertall i kommunalkomiteen følgende merknad i Innst. 16 S (2015–2016):

«Fleirtalet (H, FrP, KrF og V) viser til at vekstkommunetilskottet må sjåast i samband med teljedato for utgiftsutjevninga som er 1. juli året før. Det betyr at fråflyttingskommunane får behalde inntekter frå innbyggjarar som har flytta, i snitt eit år etter flytting, medan tilflyttingskommunar får tilsvarande forseinking i inntekter sjølv om tilflyttingskommunen sine utgifter kjem med ein gong. I dette lys er vekstkommunetilskottet eit viktig tilskot, og fleirtalet ser gjerne ein vidare opptrapping av tilskottet.»

Departementet har vurdert behovet for å øke satsen for veksttilskuddet utover prisjustering. Det samlede veksttilskuddet har økt betydelig i størrelse siden 2014. I 2014 utgjorde veksttilskuddet 0,05 pst. av rammetilskuddet, og satsen var 46 575 kroner per nye innbygger utover vekstgrensen. I 2016 utgjør veksttilskuddet 0,35 pst. av rammetilskuddet, og satsen er økt til 56 485 kroner. Satsen per nye innbygger utover vekstgrensen ble økt betydelig i 2015, og departementet mener at det ikke er behov for å øke satsen ytterligere utover prisjustering.

Veksttilskuddet tildeles i dag kommuner som har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst høyere enn 1,5 pst. de siste tre årene. En noe lavere befolkningsvekst de siste årene innebærer at færre kommuner vil kvalifisere til veksttilskudd i 2017 hvis dagens vekstgrense opprettholdes. Med uendret vekstgrense vil samlet bevilgning over veksttilskuddet gå ned med i overkant av 100 mill. kroner nominelt fra 2016 til 2017, og antall kommuner som mottar tilskuddet vil reduseres fra 64 til 54. For å opprettholde det samlede tilskuddet på dagens nivå, foreslår departementet å justere vekstgrensen til 1,4 pst. Dette vil innebære at 61 kommuner mottar veksttilskudd i 2017, og samlet bevilgning over tilskuddet reduseres nominelt med om lag 20 mill. kroner fra nivået i 2016.

Vurdering av forholdet til inndelingstilskuddet

Videre hadde flertallet i kommunalkomiteen følgende merknad:

«Fleirtalet (H, FrP, KrF og V) viser til at sidan vekstkommunetilskottet er basert på prosentvis vekst, vil det oppstå ein utilsikta effekt dersom ein vekstkommune i kommunereformen slår seg saman med ein nabokommune utan vekst. Den delen av den nye kommunen med vekst vil ha same utfordring som før, men slik tilskottet i dag er innretta vil slike døme koma

dårlegare ut økonomisk etter kommunereformen. Fleirtalet meiner det ikkje er hensikten og ber regjeringa sjå på modellar for å hindre det slik at dette ikkje vert eit argument mot elles fornuftige og ønska kommunesamanslåingar.»

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Veksttilskudd omfattes ikke av inndelingstilskuddet. Dersom en ny sammenslått kommune oppfyller kravene til å motta veksttilskudd vil kommunen få dette på vanlig måte.

Begrunnelsen for veksttilskuddet er at dette er et tilskudd til kommuner som i perioder opplever særlig høy befolkningsvekst. Om to kommuner slår seg sammen, og den ene har veksttilskudd året før sammenslåingen, vil den nye kommunen ikke nødvendigvis motta veksttilskudd etter sammenslåingen. Befolkningsveksten i den nye kommunen kan i sum være lavere enn i den ene kommunen som tidligere mottok tilskudd.

Hvis den nye kommunen samlet har høy nok befolkningsvekst vil den nye kommunen motta veksttilskudd på samme måte som alle andre kommuner. Veksttilskuddet svinger mye fra år til år, og det er også hensikten med tilskuddet at man fanger opp kommuner som i perioder har særlig høy befolkningsvekst. Hvis tilskuddet inngår i inndelingstilskuddet vil det i praksis kunne bety at en kommune får beholde veksttilskuddet i 15 + 5 år etter en sammenslåing, noe som ikke er i tråd med begrunnelsen for veksttilskuddet.

Veksttilskuddet er ikke nøytralt når det gjelder kommunestruktur, og avhenger av hvor kommunegrensene går. Det er flere kommuner i dag som har sterk vekst i deler av kommunen, men som likevel ikke kvalifiserer til veksttilskudd. Veksttilskuddet gis på kommunenivå uavhengig av hvordan veksten fordeler seg innad i kommunen. Den sammenslåtte kommunen vil også ha bedre muligheter til å flytte ressurser innad i kommunen dersom det er behov, slik lignende kommuner med stedvis stor vekst har i dag.

Det er få kommuner som har mottatt veksttilskuddet over flere år, og som kan planlegge og budsjettere med å motta tilskuddet langt fram i tid. Det kan gi en ikke tilsiktet effekt at en kom-

mune som mottar veksttilskuddet skal få «fryst» fast tilskuddet i 15 + 5 år fram i tid ved en sammenslåing, når kommunen allerede året etter kunne ha mistet tilskuddet. Slik skiller også veksttilskuddet seg vesentlig fra småkommunetilskuddet og basistilskuddet ved at den er av en kortvarig karakter. En liten kommune som mottar småkommunetilskuddet og basistilskuddet kan i prinsippet budsjettere med å motta disse i lang tid framover, og det er derfor mer naturlig at disse inngår i inndelingstilskuddet.

På denne bakgrunn mener departementet at veksttilskuddet ikke bør inkluderes i inndelingstilskuddet.

7.7.5 Konsekvenser av endringene i regionalpolitiske tilskudd

Kommuner i Nord-Norge og små kommuner i hele landet vil fortsatt ha et betydelig høyere inntektsnivå enn andre kommuner også med de nye regionalpolitiske tilskuddene. Fordelingsprofilen i regionalpolitikken i inntektssystemet vil i hovedsak bli som i dag, selv om småkommunetillegget knyttes til distriktsindeksen.

Innenfor de nye Sør- og Nord-Norgetilskuddene vil småkommunetillegget reduseres med om lag 90 mill. kroner sammenliknet med dagens småkommunetilskudd. Sør-Norgetilskuddet for kommuner med over 3 200 innbyggere økes med om lag 10 mill. kroner i forhold til dagens distriktstilskudd Sør-Norge. Veksttilskuddet reduseres med om lag 20 mill. kroner i forhold til nivået i 2016. De midlene som frigjøres gjennom endringer i de regionalpolitiske tilskuddene fordeles tilbake til kommuner i hele landet gjennom en økning i innbyggertilskuddet.

I tillegg vil det nye tilskuddet til mellomstore kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region, bety en økning i de regionalpolitiske tilskuddene på 100 mill. kroner (halvårsvirkning i 2017). Med innføringen av dette tilskuddet vil det samlede nivået på de regionalpolitiske tilskuddene være om lag det samme i 2017 som i 2016.

7.8 Skatteelementer i inntektssystemet

Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer at kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som ska-

pes i eget lokalsamfunn. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper. Mekanismer som regulerer fordelingen av skatteinntekter mellom kommunene er hvilke skatter kommunene får beholde en andel av, hvor stor andel skatteinntektene utgjør av samlede inntekter og i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene.

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller -regulering.

I kommuneopplegget i statsbudsjettet bestemmes hvert år hvor stor del av skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunesektoren. Dette skjer i praksis gjennom vedtak om den kommunale (og fylkeskommunale) maksimalskattøren. Skattørene settes med utgangspunkt i ønsket skatteandel, dvs. hvor stor del av kommunesektorens samlede inntekter som skal utgjøres av skatt. I 2016 er skatteandelen 40 pst. I skatteandelen inngår alle kommunale skatter, men vedtak om maksimalskattøren gjelder personskatten. Størrelsen på naturressursskatt, eiendomsskatt og konsesjonsavgift anslås i kommuneopplegget, men påvirkes av skattelovgivningen. Skatteandelen settes innenfor en gitt totalramme på kommunesektorens inntekter på landsnivå. En endring i skatteandelen, dvs. en økning eller reduksjon i den kommunale skattøren, vil motsvares av en reduksjon eller økning i rammetilskuddet. Rammetilskuddet er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, mens skattegrunnlaget varierer mye fra kommune til kommune. Skatteandelen påvirker derfor fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Fordelingen av inntektene mellom kommunene påvirkes også av i hvor stor grad skatteinntektene blir utjevnet mellom kommunene, dvs. inntektsutjevningen. I dag inngår kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt i inntektsutjevningen. Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene.

Dagens inntektsutjevning er en symmetrisk modell hvor kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt per innbygger, blir kompensert for 60 pst. av differansen mellom

egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. I tillegg blir skattesvake kommuner ekstra ivaretatt gjennom inntektsutjevningen, ved at kommuner med skatteinngang under 90 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger blir kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger. Gjennom inntektsutjevningen ble det i 2015 omfordelt 7,7 mrd. kroner. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter fra personskatt og naturressursskatt per innbygger mellom 60 og 274 pst. av landsgjennomsnittet, mens etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 168 pst.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Etter departementets syn ivaretas begge hensyn tilfredsstillende i dagens inntektssystem. Det foreslås derfor ingen endringer i skatteandelen eller inntektsutjevningen nå.

Regjeringen vil årlig vurdere om skatteandelen kan økes og inntektsutjevningen reduseres, slik at kommunene får beholde en større andel av egne skatteinntekter.

7.9 Overgangsordninger

7.9.1 Inntektsgarantiordningen

Dagens overgangsordning i inntektssystemet, inntektsgarantiordningen, skal gi kommunene en helhetlig skjerming mot en brå nedgang i rammetilskuddet fra et år til det neste. Ordningen sikrer at ingen kommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn ett fastsatt kronebeløp per innbygger lavere enn beregnet vekst på landsbasis. Ordningen finansieres med et likt trekk per innbygger fra alle kommuner.

Gjennom inntektsgarantiordningen får kommuner kompensasjon uavhengig av om den lave veksten skyldes innlemminger av øremerkede tilskudd, systemendringer i inntektssystemet, nedgang i innbyggertallet, endringer i kriteriedata eller endringer i regionalpolitiske tilskudd. Endringer knyttet til skatteelementene i inntektssystemet inngår ikke i beregningen av inntektsgarantiordningen, det gjør heller ikke endringer i tilskudd som er begrunnet ut fra særskilte formål eller for en tidsavgrenset periode, slik som

endringer i skjønnstilskuddet, veksttilskuddet eller saker med særskilt fordeling.

Det foreslås ingen endringer i inntektsgarantiordningen fra og med 2017. Ordningen videreføres som tidligere, og grenseverdien holdes uendret på 300 kroner per innbygger.

7.9.2 Overgangsordning for kommuner som er vedtatt sammenslått

Nytt inntektssystem for kommunene skal innføres fra og med 1.1.2017. Et av forslagene til endring er en gradering av basistilskuddet i utgiftsutjevningen, slik at alle kommuner ikke lenger får det samme beløpet i basistilskudd.

Basistilskuddet er et av elementene i inntektssystemet som gis med et beløp per kommune, og ikke per innbygger. Dette betyr at to kommuner som slår seg sammen vil miste ett basistilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompensere sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen, og basistilskuddet er et av elementene som inngår i inndelingstilskuddet.

Den nye kommunen får basistilskudd etter gjeldende inntektssystem på sammenslåingstidspunktet, mens inndelingstilskuddet gir kommunene full kompensasjon for tap av basistilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet kompensere også for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år.

For kommuner som slår seg sammen i kommunereformperioden vil størrelsen på inndelingstilskuddet bli beregnet ut fra i inntektssystemet i 2016. Det vil si at differansen mellom det de to kommunene ville fått hver for seg og det den nye kommunen ville fått i basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd i 2016 vil utgjøre inndelingstilskuddet til den sammenslåtte kommunen. Ved at inndelingstilskuddet til kommuner som slår seg sammen i reformperioden beregnes på grunnlag av inntektssystemet i 2016 gis disse kommunene en garanti for størrelsen på inndelingstilskuddet, men ikke for endringer i de øvrige delene av inntektssystemet. Endringer i inntektssystemet i perioden mellom 2017 og sammenslåingstidspunktet vil derfor ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet.

Med innføringen av nytt inntektssystem vil også kommuner som har vedtatt sammenslåing, på lik linje med øvrige kommuner, kunne få et lavere basistilskudd fra og med 2017 enn de får

med inntektssystemet i 2016. Hele, eller deler av, denne reduksjonen i inntekt vil kommunene få tilbake gjennom inndelingstilskuddet på sammenslåingstidspunktet, siden inndelingstilskuddet beregnes på inntektssystemet i 2016. Fra og med tidspunktet for sammenslåingen får også den nye kommunen basistilskudd på vanlig måte etter gjeldende inntektssystem.

I tråd med avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre foreslås det å innføre en overgangsordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, og som får lavere basistilskudd fram til sammenslåing iverksettes og inndelingstilskuddet utbetales. Kommunene skal få en kompensasjon for reduksjon i basistilskuddet i perioden fra sammenslåing er vedtatt og fram til de mottar inndelingstilskudd som en ny kommune. I 2017 vil disse kommunene motta kompensasjonen gjennom skjønnstilskuddet (jf. kapittel 10). Endelig modell og omfang for en slik kompensasjonsordning legges fram i statsbudsjettet for 2017.

7.10 Samlede fordelingsvirkninger

Dette kapitlet viser anslag på fordelingsvirkningene av forslagene til endringer i inntektssystemet for kommunene gruppert etter innbyggertall og fylkestilhørighet. Tall for enkeltkommuner er vist i vedlegg 7. Tabellene viser fordelingsvirkninger av forslag til ny kostnadsnøkkel, endret kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.

Fordelingsvirkningene som vises her er foreløpige, og den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2017 vil ikke foreligge før i statsbudsjettet til høsten. Fordelingsvirkningene er oppgitt i kroner per innbygger, basert på innbyggertall per 1.1.2015.

Etter forrige revisjon av inntektssystemet i 2011 ble det lagt inn en egen tapskompensasjon i skjønnstilskuddet til kommunene. Denne kompensasjonen har ligget fast i årene etter 2011, og det ble varslet at denne skal avvikles i neste revisjon av inntektssystemet. Kompensasjonen til kommuner som tapte på endringene i inntektssystemet i 2011 avvikles fra og med 2017. Denne endringen er ikke synliggjort i fordelingstabellene i dette kapitlet eller i vedlegg 7.

Endelig innretning på storbytilskuddet og det nye tilskuddet til mellomstore kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region skal vurderes fram mot Statsbudsjettet for 2017, og dette er derfor ikke hen-

syntatt i disse beregningene av fordelingsvirkningene. For effekten av endringer i veksttilskuddet, omtalt i kapittel 7.7, vises det til vedlegg 8.

Tabellforklaring

Kolonne 1

Kolonne 1 viser innbyggertall per 1.1.2015.

Kolonne 2

Kolonne 2 viser anslag på frie inntekter, etter saldert budsjett 2016.

Kolonne 3

Kolonne 3 viser den samlede fordelingsvirkningen av forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene, ekskl. virkningene av gradert basistilskudd. Fordelingsvirkningene er beregnet på kriteriedata og utgiftsbehov fra 2014.

Kolonne 4

Kolonne 4 viser den isolerte effekten av modellen for gradering av basiskriteriet. I sum vil et lavere beløp bli fordelt gjennom basistilskuddet enn i dag, og det resterende beløpet er tilbakeført til alle kommuner med et likt beløp per innbygger. Dette er en illustrasjon av hvordan effektene av forslaget vil bli.

Kolonne 5

Kolonne 5 viser fordelingsvirkningene av forslag til endringer i Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet. I beregningene er det tatt utgangspunkt i de regionalpolitiske tilskuddene i 2016. De tre tilskuddene er foreslått samlet i to tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene som et eget småkommunetillegg. I forhold til i 2016 er disse tilskuddene redusert med i underkant av 80 mill. kroner, og dette beløpet tilbakeføres til innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger (15 kroner per innbygger).

Kolonne 6

Kolonne 6 viser den totale systemvirkningen av endringene i inntektssystemet. Kolonnen er summen av endringene i kolonne 3, 4 og 5.

Kolonne 7

Kolonne 7 viser den isolerte effekten av inntektsgarantiordningen, inkludert finansiering. Kommuner som isolert sett taper mer enn 300 kroner per innbygger vil få kompensert det de taper ut over denne grenseverdien. Ordningen finansieres med et likt beløp per innbygger for alle kommuner, anslått til 48 kroner per innbygger. Kolonnen gir et anslag på tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen, begrenset til endringene i inntektssystemet. Andre forhold, slik som befolkningsendringer, endringer i befolknings sammensetning eller andre kriteriedata, oppgaveendringer og innlemminger, vil påvirke endelig beløp i inntektsgarantiordningen for 2017. Dette vil ikke være endelig kjent før i statsbudsjettet til høsten.

Kolonne 8

Kolonne 8 viser en illustrasjon av førsteårsvirkningen av endringene i inntektssystemet, inkludert inntektsgarantiordningen og anslått vekst i frie inntekter. Det er lagt til grunn en anslått vekst i frie inntekter på 3,45 mrd. kroner, og denne veksten er fordelt med et likt beløp per innbygger (668 kroner per innbygger). Dette gir en illustrasjon av hvordan effekten for den enkelte kommune vil bli i 2017, men hvordan kommunene kommer ut i alt vil i tillegg avhenge av endringer i befolkningstall og øvrige kriteriedata, utgiftsbehovet for kommunene og veksten i de frie inntektene for 2017. Stortinget vedtar kommunenes økonomiske rammer i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017, og departementet vil på vanlig måte publisere endelige tall for rammetilskudd og anslag på vekst i frie inntekter for den enkelte kommune i forslag til statsbudsjett for 2017.

Tabell 7.37 Fordelingsvirkninger av forslag til endringer i inntektssystemet. Kommuner gruppert fylkesvis. Tall i kroner per innbygger.

Fylke	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.- nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.- pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar. -ordn.	Anslag førsteårs- virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
Østfold	287 198	49 771	232	-46	3	188	-20	836
Akershus	584 899	51 964	-102	36	11	-56	-36	575
Oslo	647 676	50 935	-148	233	15	101	-48	720
Hedmark	195 153	51 921	210	-123	24	111	-34	745
Oppland	188 807	52 020	385	-221	5	168	-33	803
Buskerud	274 737	50 918	131	-27	-26	77	-22	723
Vestfold	242 662	49 625	170	-59	-7	104	-2	770
Telemark	171 953	51 586	172	-72	11	111	-4	775
Aust-Agder	114 767	52 104	84	-150	-24	-91	65	642
Vest-Agder	180 877	51 247	87	-62	-10	15	13	696
Rogaland	466 302	52 213	-140	36	-13	-118	11	561
Hordaland	511 357	51 659	-223	49	7	-167	49	549
Sogn og Fjordane	109 170	57 651	-71	-191	-96	-358	189	498
Møre og Romsdal	263 719	52 414	42	-174	-33	-166	86	588
Sør-Trøndelag	310 047	49 525	-48	30	6	-12	-14	642
Nord-Trøndelag	135 738	54 751	13	-108	22	-72	13	609
Nordland	241 682	55 797	53	-26	9	35	15	718
Troms	163 453	55 399	43	52	15	111	-28	751
Finnmark	75 605	63 499	171	-22	15	164	-18	814
Sum	5 165 802	52 033	0	0	0	0	0	668

8 Inntektssystemet for fylkeskommunene

I kommuneproposisjonen for 2016 presenterte departementet en ferjeavløsningsordning for fylkeskommunene i inntektssystemet, og flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til hovedtrekkene i ordningen (jf. Innst. 375 S (2014–2015)). Departementet har i ettertid utarbeidet retningslinjer for ordningen i samarbeid med Samferdselsdepartementet. I kommuneproposisjonen for 2016 varslet departementet også at det ville komme en ny vurdering av delkostnadsnøkkelen for båt og ferjer i kommuneproposisjonen for 2017.

I 2013 forbedret SSB metoden for avgrensning av tettsteder i sin statistikk. Dette ga utslag for kriteriet innbyggere bosatt spredt, som inngår i delkostnadsnøkkelen for buss og bane. Departementet har i 2015 og 2016 benyttet kriteriedata for 2012. Fra og med 2017 vil departementet benytte de sist tilgjengelige tallene for innbyggere bosatt spredt.

Dette kapitlet presenterer retningslinjene for ferjeavløsningsordningen og går gjennom arbeidet med delkostnadsnøkkelen for båt og ferje. Kapitlet presenterer også et forslag om å oppdatere sektorvektene hyppigere med utgangspunkt i nyere regnskapstall.

8.1 Ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd en ny veiforbindelse, vanligvis en bro eller en undersjøisk tunnel med tilhørende veinett, som erstatter et ferjesamband. Ferjeavløsningsordningen innebærer at fylkeskommunene kan delfinansiere slike prosjekter med midlene de får for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Ordningen ble lagt fram i kommuneproposisjonen for 2016. Fra før finnes det en tilsvarende ordning for riksveiferjer.

8.1.1 Hovedprinsipper for ferjeavløsningsordningen

Hovedprinsippene for ordningen ble fastsatt i kommuneproposisjonen for 2016. Størrelsen på

ferjeavløsningsmidlene beregnes på bakgrunn av tap i inntektssystemet når et ferjesamband blir avløst av en bro eller tunnel. Tapet blir beregnet ved å se på effekten av å endre kriteriedata i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I inntektssystemet for 2016 utgjør et ferjesamband om lag 19,5 mill. kroner.

Det beregnede beløpet blir justert for endringer i drifts- og vedlikeholdsbehov til fylkesvei, siden en bro eller tunnel fører til en økning i kompensasjonen i inntektssystemet for drifts- og vedlikeholdsutgifter til veier. Dette gjøres for å hindre at fylkeskommunene får dobbel kompensasjon gjennom inntektssystemet, og innebærer at den årlige utbetalingen av ferjeavløsningsmidler vil bli lavere enn beløpet et ferjesamband utgjør i inntektssystemet.

Det kan gis ferjeavløsningsmidler for en periode på inntil 40 år, men i sum skal det ikke gis mer i kompensasjon enn kostnaden ved prosjektet som erstatter det nedlagte ferjesambandet.

8.1.2 Retningslinjer for ordningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har utarbeidet retningslinjer som gir noen nye avklaringer. Retningslinjene er vist i vedlegg 9, og er også publisert på nettsidene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

I kommuneproposisjonen for 2016 varslet departementet at ordningen ville innføres fra 2016. I retningslinjene er det spesifisert at ordningen gjelder for fylkeskommunale veiprosjekter som avløser fylkeskommunale ferjesamband som var i ordinær drift per 1. januar 2016. Dette betyr at mange prosjekter som er på ulike stadier i planleggingsprosessen vil falle inn under ordningen. Konkretiseringen innebærer dermed at dette er en romslig ordning.

Retningslinjene spesifiserer at beregningen av ferjeavløsningsmidlene vil bli gjort med utgangspunkt i inntektssystemet slik det er på det tidspunktet søknaden blir behandlet. Beløpet blir ikke justert hvis det senere gjøres endringer i inntektssystemet. Dette sikrer fylkeskommu-

Tabell 8.1 Utbetalingsperiode for ferjeavløsningsprosjekter.

Fylke	Prosjekt	Antall år i ordningen	Første år i ordningen	Utbetalt i 2016 (1000 kr)
Rogaland	Finnfast	15	2010	8 000
Hordaland	Austevollbrua	15	2008	10 200
Møre og Romsdal	Atlanterhavstunnelen	15	2010	3 600
Møre og Romsdal	Imarsundprosjektet	15	2010	17 300
Sogn og Fjordane	Bremangersambandet II	15	2014	18 900
Sogn og Fjordane	Dalsfjordsambandet	15	2014	16 200
Troms	Ryaforbindelsen	15	2011	8 700
Nordland	Toventunnelen	15	2015	12 400

nene forutsigbarhet når de skal utarbeide endelig finansieringsplan for ferjeavløsningsprosjekter.

Retningslinjene gir også informasjon om hvordan søknadsprosessen er organisert. Prosessen starter med at fylkeskommunen får en forhåndsavklaring fra Samferdselsdepartementet av om veiprojektet faller inn under ordningen. Fylkeskommunen får i den forbindelse også et anslag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet på hvor mye et ferjeavløsningsprosjekt kan utløse i midler.

Når et prosjekt har fått forhåndsavklaring fra Samferdselsdepartementet, kan fylkeskommunen utforme endelig finansieringsplan og søknad. Endelig søknad sendes til Statens vegvesen regionalt.

Det er Samferdselsdepartementet som fatter endelig vedtak om hvilke prosjekter som skal omfattes av ordningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet beregner endelig beløp til ferjeavløsningsmidler, og lengden på utbetalingsperioden, når prosjektet er godkjent av Samferdselsdepartementet.

8.1.3 Innkorting av ferjesamband

Retningslinjene presiserer at veiprojekter som innkorter et ferjesamband, uten å avløse det helt, ikke er omfattet av ordningen. I dagens kostnadsnøkkel er kriteriet for ferjedrift «antall ferjesamband», og ferjeavløsningsmidlene blir beregnet ved å se på hvor mye fylkeskommunen taper i inntektssystemet ved å endre på kriteriedata. Med dagens kostnadsnøkkel vil en innkorting av et samband ikke gi noen endring i kriteriedata, og fylkeskommunen vil dermed ikke tape i inntektssystemet på at ferjesambandet kortes inn. Det

betyr at innkorting av et ferjesamband heller ikke utløser ferjeavløsningsmidler.

Fylkeskommunen vil med dagens kostnadsnøkkel likevel få en form for ferjeavløsningsmidler gjennom kriteriedata i inntektssystemet, siden fylkeskommunen fortsatt vil få det samme for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Med denne ordningen vil fylkeskommunen i tillegg få kompensasjon for økte utgifter til drift og vedlikehold på veinettet, siden en bro eller tunnel og lengre veinett vil føre til økt tilskudd gjennom veinøkkelen i inntektssystemet. For prosjekter som inkluderes i ferjeavløsningsordningen, vil disse utgiftene bli trukket fra når ferjeavløsningsmidlene blir beregnet.

Departementet vil vurdere hvordan innkorting av ferjesamband skal håndteres i ferjeavløsningsordningen når kriteriet for ferjer i inntektssystemet eventuelt endres.

8.1.4 Utbetalingsperiode for nåværende ferjeavløsningsprosjekter

Ifølge retningslinjene skal nye ferjeavløsningsprosjekter og lengden på utbetalingsperioden presenteres i kommuneproposisjonen for det første året ferjeavløsningsmidlene skal utbetales. Departementet presenterer her utbetalingsperioden for de prosjektene som ligger inne i ordningen fra før, men som ikke er synliggjort i tidligere kommuneproposisjoner, jf. tabell 8.1.

Det blir i dag utbetalt midler gjennom inntektssystemet for åtte veiprojekter som ble vedtatt med ferjeavløsningsmidler mens de var riksveiferjesamband. Utbetalingsperioden for disse prosjektene går fram av vedtakene som er gjort i det enkelte prosjekt.

8.2 Delkostnadsnøkkelen for båt og ferje

I kommuneproposisjonen 2015 ble det lagt fram en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene, der delkostnadsnøkkelen for båt og ferje besto av kriteriene «fylkesfaktor båter» og «antall ferjesamband». Analyser viste en klar sammenheng mellom antall ferjesamband og utgifter til ferjer. Kriteriet innebærer at det fordeles et likt beløp per ferjesamband gjennom utgiftsutjevningen.

Fylkesfaktoren for båter er beregnet ut fra fylkeskommunenes netto driftsutgifter til båter de tre siste årene. Kriteriet innebærer at fylkeskommunene gjennom kostnadsnøkkelen i prinsippet får tilbake beløpet de i gjennomsnitt har rapportert å ha brukt på hurtigbåter de siste årene. Bakgrunnen for at fylkesfaktoren og ikke et objektivt kriterium ble valgt i 2015, er at de statistiske analysene ikke ga noen statistisk signifikante kriterier som kunne fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til båter på en tilfredsstillende måte.

Departementet har arbeidet videre med delkostnadsnøkkelen for båt og ferje ved å kvalitetssikre kriteriedataene som brukes i delkostnadsnøkkelen ytterligere og ved å gjøre nye analyser på oppdaterte tall.

8.2.1 Kvalitetssikring av data

Kriteriedataene som brukes i kostnadsnøkkelen for båt og ferjer er basert på offentlig tilgjengelig statistikk og rapportering fra fylkeskommunene direkte til departementet. Antall fylkeskommunale ferjesamband er basert på tall fra Ferjedatabanken, fylkeskommunenes rapportering i KOSTRA og rapportering direkte til departementet. Netto driftsutgifter til båter er basert på fylkeskommunenes rapportering i KOSTRA.

Antall ferjesamband

Et ferjesamband består av én eller flere strekninger som til sammen utgjør et sammenhengende ruteområde for ett eller flere fartøy. I noen tilfeller har det vært reist spørsmål ved om et ruteområde bestående av flere strekninger bør regnes som ett eller flere samband. Siden et ferjesamband utløser et betydelig beløp i utgiftsutjevningen, har departementet fått Vegdirektoratet til å kvalitetssikre listen over fylkeskommunale samband. I kvalitetssikringen er det lagt særlig vekt på å avklare de tilfellene der det kan være tvil om et ruteområde bør regnes som ett eller

flere samband. Den kvalitetssikrede listen over samband som vil inngå i kriteriedata for 2017 er vist i vedlegg 10.

Vegdirektoratet har funnet noen ferjestrekninger som tidligere ble regnet som to enkeltsamband, men der det er vesentlig sambruk av fartøy mellom strekningene i de to sambandene. For å sikre en lik praksis for hele landet for hvordan et ferjesamband skal defineres, vil disse strekningene bli slått sammen til ett samband i kriteriedata for 2017. Dette gjelder strekningene Horn-Igerøy og Igerøy-Tjøtta i Nordland og strekningene Øksfjord-Bergsfjord-Sør-Tverrfjord og Øksfjord-Tverrfjord i Finnmark.

Kriteriedata for 2017 vil også bli justert for ferjesamband som er nedlagt de siste årene. Kommunale samband som mottar noe støtte fra fylkeskommunen, vil ikke lenger telle med i kriteriedata. Til sammen innebærer endringene at antall samband som inngår i utgiftsutjevningen reduseres fra 106 til 100, noe som betyr at hvert enkelt samband vil utgjøre et noe større beløp i inntektssystemet.

I kvalitetssikringen er det funnet flere tilfeller av bilførende båtruter, og noen tilfeller der ferjer brukes i båtruter. Departementet vil fram mot statsbudsjettet for 2017 avklare om noen av disse sambandene bør telles med i kriteriedata for ferjer, eller om de inngår i regnskapstallene og kriteriedata for båter. Dette kan føre til endringer i listen over ferjesamband i inntektssystemet for 2017.

Regnskapstall i KOSTRA

Departementet har også sett nærmere på fylkeskommunenes rapportering av regnskapstall i KOSTRA. I de tilfellene der det er særlig store variasjoner i rapporterte utgifter fra år til år, er fylkeskommunenes regnskaper og årsberetninger undersøkt for å finne forklaringer på svingningene. I de aller fleste tilfellene er det gode forklaringer på variasjoner i utgifter fra år til år, men i ett tilfelle er det en betydelig underrapportering av faktiske driftsutgifter. Dette vil bli korrigert i kriteriedata for 2017.

Regnskapsreglene innebærer at overtredelsesgebyrer, bøter og liknende blir ført som driftsutgifter i KOSTRA, noe som betyr at fylkeskommuner har fått refusjon for slike kostnader innen båtsektoren gjennom inntektssystemet. Departementet vil etablere rutiner for å unngå at overtredelsesgebyrer, bøter o.l. tas med i kriteriedata for båter i framtiden.

Troms fylkeskommune ble i 2013 ilagt et overtreddelsesgebyr på 15,2 mill. kroner av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) for en ulovlig direkte anskaffelse av hurtigbåttjenester. Fylkeskommunens netto driftsutgifter til båter i 2013 vil derfor bli nedjustert med 15,2 mill. kroner i kriteriedata for 2017.

Samlet sett innebærer kvalitetssikringen at kriteriedata for båt og ferjer i enda større grad vil gjenspeile faktiske utgifter i båt- og ferjefylkene.

8.2.2 Oppdaterte analyser

Ferjekriteriet i delkostnadsnøkkelen for båt og ferje er basert på analyser som ble gjennomført til kommuneproposisjonen for 2015, med utgangspunkt i data for årene 2010–2012. Nye analyser på data for 2013 ble gjennomført til kommuneproposisjonen for 2016. Kriteriet «antall ferjesamband» hadde god forklaringskraft i analysene for alle årene.

Departementet har gjort oppdaterte analyser på kvalitetssikrede data for årene 2013–2015, for å undersøke om kriteriet antall ferjesamband fremdeles har god forklaringskraft. Kriteriene «utseilt distanse» og «transporterte personbilkilometer (PBEkm)» er også testet ut.¹ Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom utgifter til ferjer og alle kriteriene som er testet i analysene. Antall ferjesamband per innbygger er fremdeles det kriteriet som samsvarer best med faktiske utgifter, og departementet foreslår derfor å beholde «antall ferjesamband» som kriterium for fordeling av midler til ferjer i utgiftsutjevningen.

Det er ikke et mål at det skal være fullt samsvar mellom hva fylkeskommunene bruker innen en sektor og hva de får i kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen. På enkeltsektorer vil det som regel være noe avvik mellom faktiske utgifter og kompensasjon gjennom delkostnadsnøkklene. Dette kan skyldes variasjoner i effektivitet og ulike prioriteringer i fylkeskommunene, og forhold som ikke blir godt nok fanget opp av delkostnadsnøkklene. Målet med utgiftsutjevningen er at den samlede kostnadsnøkkelen over tid gir en rimelig fordeling mellom fylkeskommunene.

Departementet har også gjort nye analyser på oppdaterte tall for fylkeskommunenes utgifter til båter. Analysene viser en sammenheng mellom netto driftsutgifter til båter (fylkesfaktor båter) og utseilt distanse og lengden på kystlinjen. Det er likevel betydelige avvik mellom faktiske kostnader og en kostnadsnøkkel med utseilt distanse og kystlinje som kriterier. Departementet foreslår derfor ingen endringer i båt-kriteriet i denne omgang.

Departementet har satt ut et prosjekt for å få innspill fra eksterne fagmiljøer til hvordan en kostnadsnøkkel for båt og ferje kan utformes. Departementet tar sikte på å presentere prosjektet i kommuneproposisjonen for 2018.

8.3 Oppdatering av sektorvektene

Hvor stor vekt den enkelte delkostnadsnøkkel skal ha i samlet kostnadsnøkkel, blir beregnet ut fra sektorens andel av totale netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Dagens sektorvekter i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene er i hovedsak basert på regnskapstall for et gjennomsnitt for årene 2010–2012, og er justert for oppgaveendringer og andre korreksjoner etter 2012.

Sektorvektene har til nå ikke blitt oppdatert med utgangspunkt i nyere regnskapstall hvert år. Praksis har vært at sektorvektene er blitt oppdatert sammen med øvrig oppdatering av kostnadsnøkkelen. Dette innebærer at sektorvektene ikke nødvendigvis vil fange opp de faktiske kostnadene i sektorer som har en sterkere kostnadsvekst enn øvrige sektorer i utgiftsutjevningen.

Departementet har beregnet de ulike sektorenes andel av totale netto driftsutgifter til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen med utgangspunkt i regnskapstall for årene 2010–2015. Tallene for 2015 er foreløpige regnskapstall, og for noen fylkeskommuner mangler tall for enkelte funksjoner. Beregningene viser at kostnadsutviklingen over tid varierer en del mellom de ulike sektorene. Departementet foreslår derfor at sektorvektene fra 2017 oppdateres årlig på bakgrunn av nyere regnskapstall, for å bedre fange opp variasjoner i kostnadsutviklingen.

Departementets beregninger viser at det kan være relativt store svingninger i sektorvektene fra år til år. En årlig oppdatering av sektorvektene basert på siste tilgjengelige regnskapstall kan dermed føre til større uforutsigbarhet for fylkeskommunene. Departementet foreslår derfor å basere sektorvektene på et gjennomsnitt av netto driftsut-

¹ «Utseilt distanse» (KOSTRA) er utseilt distanse i kilometer for ferjesamband i rute. «Transporterte personbilkilometer» (Ferjedatabanken) er et mål for produksjonen i et ferjesamband. Kriteriet beregnes som antall personbilenheter (PBE) multiplisert med antall kilometer enheten er transportert. PBE er en måleenhet som sier noe om hvor stor plass og hvor stor belastning det enkelte kjøretøy utgjør for ferjen.

gifter for de siste tre tilgjengelige årene, for å unngå store endringer i kostnadsnøkkelen fra år til år. Dette vil bidra til at endringer i driftsutgiftene gradvis vil slå igjennom i sektorvektene i kostnadsnøkkelen.

Sektorvektene i kostnadsnøkkelen for 2017 vil bli beregnet på bakgrunn av endelige regnskapstall for årene 2013–2015. Endelige regnskapstall for 2015 foreligger ikke før i juni, og det er derfor per i dag ikke mulig å beregne med sik-

kerhet hvordan oppdateringen av sektorvektene vil slå ut. Beregninger med utgangspunkt i foreløpige og ufullstendige regnskapstall for 2015 tyder på at sektorvektene til delkostnadsnøkklene for båt/ferje og buss/bane kan bli vektet en del opp sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel, mens delkostnadsnøkklene for fylkesveier og tannhelse kan bli vektet en del ned. For delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring ligger det an til å bli mindre endringer.

9 Skjønnstilskuddet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordele årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet fordele skjønnstilskuddet til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen fordele fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet, etter retningslinjer gitt av departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at den samlede skjønnrammen for 2017 blir satt til 2 360 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 651 mill. kroner til kommunene, og 709 mill. kroner til fylkeskommunene.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen etter retningslinjer for skjønnstildeling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmeside etter framleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene settes til 1 191 mill. kroner i 2017. Dette er en reduksjon på 100 mill. kroner sammenliknet med 2016.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Reduksjonen i basisrammen til kommunene overføres til innbyggertilskuddet, som dermed sikrer en fordeling etter faste kriterier og større forutsigbarhet for kommunene. I dag er det store forskjeller i skjønnssammene mellom fylkene. En del av disse forskjellene kan forklares med forskjeller i utgiftsbehov som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp av de andre tilskuddene under rammetilskuddet, men noe av forskjellene har ikke en objektiv begrunnelse. Det foreslås derfor å gradvis utjevne forskjellene i basisrammen mellom fylkene.

Basisrammen til fylkeskommunene settes til 509 mill. kroner i 2017, som er en reduksjon på

9 mill. kroner sammenliknet med 2016. Det ble varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at basisrammen til Oppland fylkeskommune skal reduseres med totalt 44 mill. kroner over en periode på fem år fra og med 2016. Oppland fylkeskommune fikk en sterk økning i skjønnssammene i perioden 2001 til 2005. Denne økningen skyldes blant annet kompensasjon for sykehusreformen i 2003. Oppland fylkeskommune har derfor en betydelig høyere fylkesramme enn sammenliknbare fylkeskommuner, uten at dette lenger har en faglig begrunnelse. Basisrammen til Oppland fylkeskommune ble redusert med 9 mill. kroner i 2016, og vil reduseres med ytterligere 9 mill. kroner i 2017. Fordeling av basisrammen på den enkelte fylkeskommune vil som vanlig legges fram i statsbudsjettet.

Kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift til fylkeskommunene videreføres nominelt fra 2016, og vil utgjøre 139 mill. kroner av basisrammen i 2017.

Omdisponering av tapskompensasjon

Siden 2011 har om lag 400 mill. kroner i skjønnsmidler blitt benyttet til å kompensere kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 2011. Til sammen 154 kommuner har hvert år mottatt denne kompensasjonen. Ordningen skulle ligge fast inntil neste revisjon av inntektssystemet. I 2017 innføres det et nytt inntektssystem, så tapskompensasjonen fra 2011 avvikles fra med 2017. I tråd med avtalen med Venstre i Stortinget foreslås disse midlene omdisponert. For det første foreslås det å flytte 100 mill. kroner fra skjønnssammene til en ny tilskuddsordning. Denne tilskuddsordningen vil omfatte mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Se nærmere omtale om dette tilskuddet under kapittel 7.7.

For det andre, ved innføring av nytt inntektssystem 2017, vil kommuner som har gjort vedtak om sammenslåing kunne få redusert basistilskudd. Kommuner som slår seg sammen i kommunereformperioden er garantert inndelingstilskudd på bakgrunn av inntektssystemet i 2016.

Tabell 9.1 Basisrammen for kommuner 2016

Fylke	Basisramme 1 000 kr	Basisramme i kr per innbygger
Østfold	39 000	135
Akershus	54 800	92
Oslo	5 700	9
Hedmark	84 500	433
Oppland	65 700	348
Buskerud	37 600	135
Vestfold	28 200	115
Telemark	41 500	241
Aust-Agder	25 300	219
Vest-Agder	32 100	176
Rogaland	67 600	144
Hordaland	127 700	247
Sogn og Fjordane	73 300	669
Møre og Romsdal	101 000	381
Sør-Trøndelag	115 300	368
Nord-Trøndelag	55 800	409
Nordland	138 600	573
Troms	128 600	783
Finnmark	68 700	907
Sum	1 291 000	248

For å unngå at disse kommunene får en midlertidig reduksjon i rammetilskuddet før sammenslåingen trer i kraft, settes det av 300 mill. kroner av skjønnsmidlene i 2017 til kompensasjon for dette tapet. Kommunesammenslåingene vedtas først i 2017, så omfanget av kommuner som skal kompenseres vil være ukjent ved inngangen av 2017. Disse kommunene vil derfor kompenseres med skjønnsmidler i 2017. I 2018 og 2019 legges denne kompensasjonen inn i innbyggertilskuddet. Kompensasjonen gis i løpet av 2017.

Infrastrukturiltak i kommuner som slår seg sammen

I tråd med avtalen med Venstre i Stortinget settes det av 100 mill. kroner i 2017 innenfor fylkeskommunenes skjønnsramme til tilskuddsordningen for kommuner som skal slå seg sammen. Ved

behandling av statsbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget å opprette en bevilgning til fylkesveier og andre infrastrukturiltak i kommuner som søker sammenslåing. Det ble satt av 50 mill. kroner til denne ordningen. Tilskuddsordningen ble utlyst i februar 2016 og omfatter tilskudd til veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak for kommuner som fatter vedtak om kommunesammenslåing innen 1. juli 2016.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnsmidlene til uforutsette hendelser. Storsamfunnet skal stille opp når lokalsamfunn rammes av naturskade eller andre ekstraordinære hendelser. Samtidig har kommunene og fylkeskommunene et eget ansvar

for å håndtere uforutsette utgifter. Kommunene må ta høyde for dette i sine plan- og budsjettprosesser, og drive godt forebyggende arbeid for å redusere skadeomfanget.

De tilbakeholdte midlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter flom, ras og annen naturskade, men kan også kompensere for utgifter grunnet andre ekstraordinære hendelser. Fylkesmennene blir også bedt om å holde tilbake deler av basisrammen til uforutsette hendelser. I 2017 skal fylkesmennene holde tilbake fem pst. av basisrammen til naturskade og andre uforutsette hendelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for håndtering av den akutte krisesituasjonen og/eller til reparasjoner av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard. I tilfeller hvor det gis kompensasjon for reparasjoner, skal dette i hovedsak dekke kritisk kommunal infrastruktur, det vil si infrastruktur som er kritisk for kommunen for å kunne yte de lovpålagte tjenestene. Kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunen få dekket alle utgifter over 250 kroner per innbygger.

Når det gjelder fylkeskommunene vil departementet vurdere behovet for skjønnsmidler etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle.

Kommuner som er rammet av naturskade som medfører utgifter av ekstraordinær størrelse kan søke om skjønnsmidler gjennom fylkesmannen. Fylkeskommuner kan søke departementet direkte.

Prosjektskjønnsmidler

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter som fordeles av departementet. Målgruppen for tilskuddet er kommunesektoren, men prosjekter i regi av departementet og/eller KS finansieres også via prosjektskjønnet.

Prosjektskjønnet foreslås satt til 40 mill. kroner i 2017, noe som er en reduksjon på 14 mill. kroner fra 2016. Reduksjonen skyldes i hovedsak at tilskudd til informasjon og folkehøring i forbindelse med kommunereformen utbetales i 2016, og at programmet *Sammen om en bedre kommune* er avsluttet.

Innenfor prosjektskjønnsrammen er det blant annet satt av midler til tilskudd til KS til prosjektstøtte til videreutvikling av IKT i kommunesektoren, og til pågående prosjekt om klarspråk i kommunesektoren. Det er også satt av midler til et nytt prosjekt om utvikling og fornying av lokaldemokratiet i kommuner som har gjort vedtak om sammenslåing. Departementet utreder muligheter for nye samarbeid med partene i arbeidslivet.

Følgende kriterier for prosjektskjønnet gjelder for 2017:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan på grunnlag av søknader gi tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter i kommuner og fylkeskommuner. Prosjektene skal ha overføringsverdi til andre kommuner og fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet. Søknader fra flere kommuner og fylkeskommuner i samarbeid prioriteres framfor søknader fra enkeltkommuner/-fylkeskommuner. For å sikre åpenhet og tverrpolitisk involvering lokalt skal søknader om utviklings- og fornyingsprosjekter fra kommuner og fylkeskommuner være behandlet i kommunestyret/fylkestinget.
- Tilskudd kan også gis der kommuner og fylkeskommuner samarbeider med andre organisasjoner om prosjektet, men kommunen eller fylkeskommunen må stå som søker.
- Tilskudd kan gis til KS på grunnlag av søknad til utviklings- og fornyingsprosjekter, utredninger og forskning, herunder kommunereform, og til konferanser og andre formidlingsarenaer. Prosjekter skal være i samarbeid med kommuner/fylkeskommuner og konferanser skal være åpne for alle kommuner/fylkeskommuner.
- 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 kriteriene for prosjektskjønnet.
- Tilskudd kan ikke gis til ordinært omstillings- eller omorganiseringsarbeid som er en del av kommunenes og fylkeskommunenes løpende utviklingsarbeid.
- Tilskudd kan ikke gis til kommuner og fylkeskommuner til rene utredninger.

- Kommuner kan søke om tilskudd til gjennomføring av lokale prosesser i kommunereformen, for å dekke kostnader til faktainnsamling og høring av innbyggere, jf. Inndelingsloven § 10.
- Prosjektskjønnet kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via prosjektskjønnet.

Del IV
Statlige styringssignaler

10 Oppgavefordeling og regelverk

10.1 Arbeids- og sosialdepartementet

10.1.1 Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere

Stortinget vedtok 24. mars 2015 å innføre lovfestet aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det følger av stortingsvedtaket at lovendringen ikke skal iverksettes før kommunene blir kompensert for eventuelle merutgifter lovendringen medfører. Saken er drøftet med KS.

Formålet med en lovfestet aktivitetsplikt er å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget. Det er spesielt viktig å hjelpe unge ut av en passiv tilværelse. Kommuner som benytter muligheten innenfor gjeldende regelverk til å stille vilkår om aktivitet, kan vise til gode resultater, og da særlig for unge sosialhjelpsmottakere. Nyere forskning viser også at vilkår om aktivitet særlig har god effekt overfor unge mottakere, og at effekten synker med økende alder.

Regjeringen har på denne bakgrunn kommet fram til at det er hensiktsmessig å innføre aktivitetsplikt til mottakere av økonomisk stønad under 30 år i første omgang. Regjeringen vil fremme nytt lovforslag om dette, og saken vil bli fulgt opp i statsbudsjettet for 2017 med sikte på gjennomføring fra 1. januar 2017.

10.1.2 Innlemming av boligsosialt tilskudd i rammetilskuddet

Kommunene har gjennom sin nærhet til innbyggerne og kunnskap om lokale forhold en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet. Som et ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring vil regjeringen i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene (se også omtale under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kap. 10.6.5). Dette vil ytterligere styrke kommunenes rolle og virkemidler i det boligsosiale arbeidet og frigjøre administrative ressurser.

Tilskudd til boligsosialt arbeid (kap. 621, post 63) har som formål å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene, slik at de bedre kan ivareta bostedsløses og rusmiddelmisbrukeres behov for oppfølging i bolig. Alle kommuner har et ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og forslaget om innlemming innebærer ingen endring i kommunenes ansvar på det boligsosiale området. Innlemming av tilskuddet i rammetilskuddet til kommunene vil øke det lokale handlingsrommet for å finne gode tilpassede løsninger for den enkelte i samarbeid mellom ulike kommunale tjenester. Dette vil også redusere kommunenes administrative arbeid knyttet til søknader og rapportering og dermed frigjøre kapasitet til tjenesterettet arbeid.

Tilskuddsordningen er på om lag 60 millioner kroner i 2016. For at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal kunne bidra til utviklingen av de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder utviklingsarbeid hvor arbeid, bolig og sosiale tjenester ses i sammenheng, vil om lag 10 mill. kroner videreføres over kap. 621, post 63.

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme de resterende midlene, i utgangspunktet om lag 50 mill. kroner. Regjeringen vil imidlertid fram mot framleggelsen av statsbudsjettet vurdere om det i en overgangsperiode skal videreføres noe mer midler over Arbeids- og sosialdepartementets budsjett, slik at en del pågående forsøk eventuelt kan videreføres ut forsøksperioden.

10.2 Barne- og likestillingsdepartementet

10.2.1 Refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Staten gir refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. I 2016 kan kommunene få refundert 80 pst. av utgiftene til barneverntiltak utover den kommunale egenandelen.

Regjeringen ønsker å finne fram til en finansieringsordning som i større grad enn i dag motiverer kommunene til å bosette enslige mindreårige flyktninger. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 ta stilling til om refusjonsordningen skal foreslås lagt om til en ordning med fast tilskudd.

10.2.2 Strukturendringer på barnevernområdet

Barne- og likestillingsdepartementet har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Ambisjonen er et bedre barnevern der flere barn får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barneverntjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Departementet har sendt på høring forslag til endringer i barnevernloven med endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Høringsfristen er 10. juni 2016. Høringsnotatet omhandler fordelingen av oppgave- og finansieringsansvaret på fosterhjemsområdet, for institusjonstilbudet, akutttilbudet, hjelpetilbudet i hjemmet samt utredning av sped- og småbarn.

Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet trådte i kraft 1. april 2016 i de tre kommunene Alta, Røyken og Nøtterøy (interkommunalt samarbeid med Tjøme). Formålet med forsøket er å innhente kunnskap om og erfaringer med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet. Erfaringene fra forsøket skal bidra til gode endringsprosesser i forbindelse med en framtidig strukturreform i barnevernet.

Forslag til endringer i barnevernloven må ses i sammenheng med Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste* som ble lagt fram 4. mars 2016. Et sentralt mål med meldingen er å legge grunnlaget for videreutvikling og kvalitetsheving av fosterhjemsomsorgen.

10.2.3 Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern

For å bidra til at barn og unge som trenger det, får hjelp fra barnevernet er det i perioden 2011 til 2016 øremerket til sammen om lag 683 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Bevilgningen

har gått til om lag 960 nye stillinger i det kommunale barnevernet. Målsetningen med satsningen er å styrke de mest utsatte barneverntjenestene. Regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2017.

10.3 Helse- og omsorgsdepartementet

10.3.1 Omsorg 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020. Planen skal bidra til at kommunene utvikler gode og bærekraftige løsninger for å møte framtidens utfordringer på omsorgsfeltet. Den omfatter tiltak for å styrke kapasitet, kvalitet og kompetanse i sykehjem, hjemmetjenester og dagaktivitetstilbud. De mest sentrale tiltakene i Omsorg 2020 er:

Investeringsordningen for heldøgns omsorgsplasser

Investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser ble innført i 2008. Formålet med tilskuddsordningen var å stimulere kommunene til både å fornye og øke tilbudet av plasser i institusjon og omsorgsbolig for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester uavhengig av beboernes alder, diagnose eller funksjonsnedsettelse. Tilskuddet forvaltes av Husbanken.

I perioden 2008 til utgangen av 2015 har Husbanken mottatt søknader om investeringstilskudd til totalt 12 501 heldøgns omsorgsplasser, innvilget tilskudd til totalt 12 292 heldøgns omsorgsplasser og utbetalt tilskudd til totalt 7 694 ferdigstilte heldøgns omsorgsplasser. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at dette har medført en netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser på 2 340, målt i antall plasser i institusjon og antall beboere i bolig med heldøgns bemanning. Det har vært en vekst i tallet på plasser i sykehjem og omsorgsboliger, mens det først og fremst er tallet på aldershjems plasser som er redusert.

Mange gamle og uhensiktsmessige institusjonsplasser og omsorgsboliger har samtidig blitt fornyet med investeringstilskudd gjennom renovering eller utskiftning siden 2008. Dette har bidratt til å heve kvaliteten på tilbudet i kommunene. I årene framover blir det viktig å få flere heldøgns omsorgsplasser for å møte den store økningen i antallet brukere som vil komme fram mot 2030. Det er her innsatsen nå må rettes inn.

Regjeringen vil derfor i Prop. 1 S (2016–2017) foreslå å endre dagens investeringstilskudd, slik at det fra 2019 utelukkende gis investerings-

tilskudd til prosjekter som gir netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser. Med netto tilvekst menes at det totale antallet heldøgns omsorgsplasser i kommunen skal øke, og at kommuner som mottar tilskudd ikke samtidig kan avvikle gamle plasser i takt med at nye, tilskuddsfinansierte plasser tas i bruk. Det skal utvikles et tillitsbasert system for kontroll i den nye ordningen.

Det legges opp til en gradvis innføring av den nye ordningen i 2017 og 2018. I disse årene vil tilsagnsrammen bli fordelt mellom tilsagn om tilskudd til plasser som gir netto tilvekst og tilsagn om tilskudd til utskifting/renovering av allerede eksisterende omsorgsplasser.

Regjeringen kommer tilbake i Prop. 1 S (2016–2017) med et konkret forslag til innretning og innføring av den nye ordningen.

Samarbeid med KS

Det er inngått et samarbeid med KS om et løpende planarbeid om utbygging av flere heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger. I denne sammenheng skal SSB utarbeide nye framskrivninger av investeringsbehov og KS skal gjennomføre en ny undersøkelse av kommunenes planer framover. KS har også fått tilskudd til å gjennomføre en kartlegging av tilstanden for den eldste delen av eksisterende bygningsmasse for å få bedre kunnskap om gjenstående fornyelsesbehov. På grunnlag av dette arbeidet vil departementet i samarbeid med KS utarbeide en mer langsiktig behovsanalyse med strategier og tiltak som en del av Omsorg 2020.

Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester

Regjeringen la 15. april 2016 fram forslag til lovendringer om rett til opphold i sykehjem og tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, jf. Prop. 99 L (2015–2016). For å tydeliggjøre retten til sykehjems plass eller opphold i tilsvarende bolig foreslår Helse- og omsorgsdepartementet i lovproposisjonen at rettigheten presiseres i pasient- og brukerrettighetsloven. Videre er det foreslått at det skal fastsettes kriterier for tildeling av langtids plass og plikt til å føre ventelister over pasienter og brukere som venter på slik plass. Pasientens og brukerens rett til vedtak i dette systemet skal gi trygghet for at vedkommendes behov er sett og at et kommunalt tilbud om sykehjems plass eller tilsvarende bolig er der når behovet oppstår.

Trygghetsstandard

For å sikre god praksis i sykehjem skal det utvikles en trygghetsstandard som kan tas i bruk av sykehjem over hele landet. Trygghetsstandarden skal konkretisere hvordan sykehjem kan sikre god ledelse, organisering, profesjonell praksis, innovasjon og måling av resultater. Trygghetsstandarden skal kombinere nasjonale formelle krav til tjenestenes kvalitet med lokal tilpasning og implementering.

Pårørendestøtte

Helse- og omsorgsdepartementet har hatt på høring et forslag om styrket pårørendestøtte gjennom en ny pliktbestemmelse i den kommunale helse- og omsorgstjenesteloven. Formålet er å synliggjøre og verdsette pårørendes innsats og gi nødvendig støtte og avlastning til pårørende som står i krevende omsorgssituasjoner. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en lovproposisjon om saken.

10.3.2 Utviklingsavtale

Helse- og omsorgsdepartementet og KS har inngått en bilateral avtale om videreutvikling av den kommunale helse- og omsorgstjenesten for tidsrommet 1. januar 2016 til 1. januar 2019. Avtalen peker ut særskilte samarbeidsområder mellom partene i avtaleperioden, med utgangspunkt i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelse-tjeneste*, jf. Innst. 40 S (2015–2016) og regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020 (Omsorg 2020). Samarbeidsområdene er *Kompetanse og ledelse, Kvalitet og innovasjon* samt *Tverrfaglighet og samarbeid*.

10.3.3 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

1. mai 2016 ble forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene satt i gang, jf. nærmere omtale av forsøket i Prop. 1 S (2015–2016) for Helse- og omsorgsdepartementet. I forsøket skal det prøves ut om statlig finansiering og statlige kriterier for tildeling av tjenester gir økt likebehandling på tvers av kommunegrenser og riktiger behovsdekning for innbyggerne/brukere av tjenestene. Forsøket innbefatter to modeller og vil løpe over tre år. Syv kommuner har takket ja til å delta i forsøket. Tønsberg, Stjørdal, Os, Hobøl og Lillesand deltar i forsøkets modell A. Spydeberg og Selbu

deltar i forsøkets modell B. Forsøket skal følges opp og evalueres.

10.3.4 Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)

Helse- og omsorgsdepartementet har i 2015 fremmet Prop. 15 S (2015–2016) *Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)* for Stortinget. Opptrappingsplanen er regjeringens tverrsektorielle satsing på rusfeltet, og planen tar for seg de tre innsatsområdene forebygging, behandling og ettervern/oppfølgingstjenester. Planen er i hovedsak innrettet mot personer som er i ferd med å utvikle eller som allerede har etablert et rusproblem. Hovedinnsatsen rettes mot kommunesektoren.

Målet er å bidra til økt kapasitet og bedre kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. De ytre rammene for arbeidet er 2,4 mrd. kroner i perioden 2016–2020. I tillegg kommer veksten i tverrfaglig spesialisert behandling (TSB) som sikres gjennom den gyldne regel som innebærer at vekst i rusbehandling og psykisk helsevern skal være sterkere enn i somatikk.

For 2017 er 300 mill. kroner av den foreslåtte veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Midlene foreslås fordelt etter sosialhjelpsnøkkelen. Regjeringen vil gjennom etablerte rapporteringsordninger følge med på utviklingen i sektoren og om kommunene følger opp regjeringens satsing med tiltak innenfor rusområdet.

10.3.5 Program for folkehelsearbeid i kommunene

Regjeringen har i Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen* varslet at det skal settes i gang et utviklingsarbeid i samarbeid med kommunesektoren og KS med sikte på å etablere et program for folkehelsearbeid i kommunene med vekt på psykisk helse og rusforebyggende arbeid. Barn og unge skal være en prioritert målgruppe. Programmet er et viktig virkemiddel for å integrere psykisk helse som en likeverdig del av det lokale folkehelsearbeidet. Programmet skal bidra til en langsiktig styrking av kommunenes arbeid med å fremme befolkningens psykiske helse og livskvalitet. Formålet med programmet er å bidra til:

- utvikling av tiltak, metoder og verktøy for å fremme psykisk helse og rusforebyggende arbeid rettet mot barn og unge
- erfaringsoverføring og støtte til kommunenes arbeid med å integrere psykisk helse i det ordinære folkehelsearbeidet, jf. Folkehelseloven

- styrking av den tverrsektorielle innretningen og den politiske forankringen av psykisk helse i folkehelsearbeidet og drahjelp til lokale aktiviteter.

Programmet skal finansieres ved å samle flere mindre tilskuddsordninger i et større og mer langsiktig utviklingsprogram. En større og bredere tilskuddsordning skal bidra til fleksibilitet, langsiktighet og forenkling for kommunene. Regjeringen vil presentere programopplegget i budsjettframlegget for 2017. Tilskuddsordningen dekker utviklingstiltakene. Kommunenes ordinære virksomhet for å fremme barn og unges psykiske helse og livskvalitet må skje innenfor eksisterende økonomiske rammer.

10.3.6 Avvikling av diagnoselisten for fysioterapi

Det vises til omtale i Prop. 27 S (2015–2016) *Endringer i statsbudsjettet 2015 under Helse- og omsorgsdepartementet* der det framgår at Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å sende ut høringsnotat 1. halvår 2016 med den hensikt å avvikle diagnoselisten for fysioterapi fra 1. januar 2017. Formålet er å sikre likebehandling og best mulig utnyttelse av ressursene til målgruppen. Målgruppen for diagnoselisten skal hensyntas gjennom opptrappingsplanen for habilitering og rehabilitering som regjeringen tar sikte på å legge fram i 2016, samt at regjeringen vil vurdere å redusere egenandelstak 2 for å begrense merutgiftene til dem som mister fritaket for egenandeler.

Kommunene med fast ansatte fysioterapeuter vil som følge av avvikling av diagnoselisten få merinntekter ved at pasienter med diagnose som nå omfattes av sykdomslisten, skal betale egenandeler. Merinntektene for kommunene er anslått til 160 mill. kroner. Helse- og omsorgsdepartementet vil komme tilbake i statsbudsjettet 2017 med forslag til håndtering av disse merinntektene, slik at kommunenes samlede inntekter ikke påvirkes.

10.3.7 Anmodningsvedtak nr. 27 (2015–2016), 28. november 2015

Anmodningsvedtak nr. 27 (2015–2016), 28. november 2015:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med kommuneproposisjonen med en vurdering av hvordan det kan

legges til rette for bruk av omsorgstilbud i frivillig sektor utenfor spesialisthelsetjenesten.»

Vedtaket ble truffet ved behandling av Prop. 1 S (2015–2016) av finanskomiteen, jf. Innst. 2 S (2015–2016). Anmodningsvedtaket henviser til omsorgstilbud utenfor spesialisthelsetjenesten, uten at det er nærmere redegjort for dette begrepet. Helse- og omsorgsdepartementet oppfatter at omsorgstilbud utenfor spesialisthelsetjenesten er tilbud som tilsvarende heldøgns omsorgsplasser og andre helse- og omsorgstjenester etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

Avgrenset til helse- og omsorgstjenester (utenfor spesialisthelsetjenesten) levert fra frivillige og ideelle organisasjoner, omhandler dette i all hovedsak tjenester som kommunene er lovpålagt å utføre etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette innebærer at det er kommunene som er ansvarlige for hvordan tjenestene organiseres, herunder om de organiseres og driftes i egenregi, eller utføres i samarbeid med frivillige, ideelle eller private aktører gjennom avtaler eller anbud. Når kommunene har regien på tilbudet lokalt, vil pasientene og brukerne sikres grunnleggende rettigheter i tråd med pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven, som rett til vedtak og rett til å klage. Regjeringen ønsker å stimulere til et mangfold som sikrer brukerne gode tjenester, og det er ønskelig at kommunene i større grad samhandler med frivillig og ideell sektor. Regjeringen lanserte høsten 2015 et inspirasjonshefte om hvordan kommunene og frivillige organisasjoner kan samarbeide bedre.

Det eksisterer ikke informasjon om det eksakte omfanget av kommunenes bruk av frivillige, ideelle og private aktører. Tall fra SSB viser at om lag 11 pst. av dagens heldøgns omsorgsplasser drives av private aktører, hvorav 4,9 pst. av private ideelle organisasjoner. Av Helsedirektoratets rapporteringsskjema for årsverk innen kommunalt psykisk helse- og rusarbeid (IS-24/8) framgår det at om lag 50 pst. av kommunesektoren rapporterer om at de har kjøpt helse- og omsorgstjenester for personer med rusproblemer fra frivillige og ideelle organisasjoner.

De nye anskaffelsesreglene for kjøp av helse- og sosialtjenester som vil tre i kraft i løpet av 2016, vil medføre at det offentlige som hovedregel må kunngjøre kjøp, slik at alle private, også kommersielle, kan gi tilbud. Imidlertid vil det offentlige selv kunne velge hvem de vil be om tilbud fra for kjøp under 6,3 mill. kroner. Dette åpner for at

kommunene kan velge å gjennomføre konkurranse mellom kun ideelle virksomheter når de kjøper for mindre enn 6,3 mill. kroner.

I tillegg til de avtaler som kommunene selv inngår med ideelle og frivillige organisasjoner, bidrar staten på enkelte områder gjennom tilskudd til å støtte opp om frivillige og ideelle organisasjoner, som blant annet drifter omsorgstilbud, jf. omtale i kap. 10.3.8 nedenfor.

10.3.8 Om tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner som driver institusjonstilbud til personer med rusproblemer

I 2015 og 2016 har det vært en juridisk gjennomgang av dagens tilskuddsordning til frivillige og ideelle organisasjoner som driver institusjonstilbud til personer med rusproblemer (kap. 765, post 72). Bakgrunnen for gjennomgangen har vært en usikkerhet knyttet til reglene om statsstøtte og anskaffelser.

Dette er krevende regelverk, noe som har medført en forsinkelse i kunngjøringen av denne ordningen for budsjettåret 2016. Det er usikkert hvilket handlingsrom man har innenfor rammene av statsstøtte- og anskaffelsesreglene til å tildele tilskudd til ideelle organisasjoner som drifter omsorgstilbud. Det kan argumenteres for at tilskuddene kan tildeles i tråd med statsstøtte- og anskaffelsesreglene. Samtidig er ikke dette uten risiko, da regelverkernes rekkevidde i begrenset grad er avklart. Ved et eventuelt brudd på statsstøttereglene er det tilskuddsmottakerne selv som bærer risikoen for eventuelle krav om tilbakebetaling av tilskudd. Tilsvarende vil et eventuelt brudd på anskaffelsesreglene innebære at bruk av tilskudd må opphøre, og at en anskaffelse må gjennomføres. Staten risikerer i så fall gebyr og mulige erstatningskrav.

I påvente av en langsiktig løsning har regjeringen for budsjettåret 2016 prioritert hensynet til pasientene og virksomhetene og Stortingets klare føringer og øremerkinger i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2015–2016), og bedt Helsedirektoratet om å videreføre dagens tilskuddsordning for inneværende år. Nytt av i år er krav om separate regnskaper mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet for å sikre dokumentasjon på at offentlige tilskuddsmidler ikke kryssubsidierer eventuell aktivitet i et marked.

Regjeringen vil fram mot budsjettåret 2017 utrede nærmere i hvilken grad og på hvilke vilkår tilskudd kan benyttes til formålet. Gjennomgangen gjøres i dialog med sektoren.

10.3.9 Kommunal øyeblikkelig hjelp døgnplikt for mennesker med psykisk helse- og/ eller rusproblemer og betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling

Mennesker med omfattende psykiske helseproblemer lever mer enn 20 år kortere enn gjennomsnittet i befolkningen. Regjeringen er tydelige på at rus og psykisk helse skal prioriteres og har blant annet gjeninnført den gylne regel om at psykisk helse- og rusbehandling, hver for seg, skal ha høyere årlig vekst enn somatikk i spesialisthelsetjenesten. Det er også viktig å sikre at psykisk helse og rus prioriteres i kommunene. Når virkemidlene i samhandlingsreformen ble innført, ble disse brukergruppene holdt utenfor. Det har hatt uheldige prioriteringskonsekvenser. Som varslet i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* vil regjeringen innføre kommunal plikt til å tilby øyeblikkelig hjelp døgnopphold for mennesker med psykisk helse- og/ eller rusmiddelproblemer fra 2017. Rammene for innføringen av ordningen vil bli nærmere omtalt i statsbudsjettet for 2017, herunder beløp som skal overføres fra helseforetakene til kommunene og fordeling av midlene på kommunene.

I *Fremtidens primærhelsetjeneste* ble det også varslet at regjeringen tar sikte på å innføre betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling (TSB), tidligst fra 2017. Regjeringen vurderer at det fremdeles er for stor usikkerhet i datagrunnlaget til å kunne innføre ordningen uten betydelig risiko for tjenestetilbudet til brukere med omfattende og sammensatte behov. Samtidig er det både dårlig ressursbruk og uheldig for den enkelte pasient at mellom 2,5 og 5 pst. av pasientene i psykisk helsevern og TSB er utskrivningsklare. Mye tyder også på at mange pasienter venter svært lenge på et tilbud å skrives ut til. Regjeringen tar derfor initiativ til et samarbeid med KS med sikte på å innføre tydeligere krav til planlegging og samarbeid omkring utskrivningsklare pasienter fra 2017, både for å skape bedre pasientforløp og for å heve kvaliteten på dataene. Det er fremdeles et mål for regjeringen å innføre betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og TSB så raskt som mulig, men en slik innføring vil tidligst kunne skje i 2018.

10.3.10 Kommunalt pasient- og brukerregister

Prop. 106 L (2015–2016) om endringer i helseregisterloven m.m. for etablering av kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) m.m. ble lagt fram 15. april 2016. Hovedformålet med KPR skal være planlegging, styring, finansiering og evaluering av de kommunale helse- og omsorgstjenestene. KPR-data skal også kunne brukes til analyser og forskning.

For å sikre gode tjenester med riktig kapasitet må vi vite om forekomst av årsaker til og påvirkningsfaktorer på sykdom, funksjonssvikt og sosiale problemer. Både de kommunale og sentrale helsemyndighetene må ha kunnskap om hva som gir gode helse- og omsorgstjenester og om hva som er gode måter å organisere og finansiere tjenestene på. Vi må vite i hvilken grad tjenestene faktisk fungerer etter hensikten, og om vi oppnår de ønskede resultatene, blant annet hvordan samhandlingen mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten fungerer.

Det er et mål at registeret ikke skal medføre økt rapporteringsbyrde for virksomheter eller helsepersonell.

Det er innledet dialog med KS for å sikre helhetlige vurderinger i arbeidet med digitalisering i kommunene, og for hvordan dette kan understøtte videreutviklingen av KPR. KPR skal bygges opp trinnvis og på sikt utgjøre et helhetlig register for kommunale helse- og omsorgstjenester. Det arbeides med sikte på at registerets første fase er ferdig i løpet av 2017.

10.3.11 Ny fordelingsmodell for tilskuddsmidler til vertskommuner for fengsel

Det foretas en endring fra og med 2017 av fordelingen av de øremerkede midlene til vertskommuner for fengsel for å tilby helse- og omsorgstjenester til innsatte. Endringen er blant annet varslet i Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* og i Prop. 1 S (2015–2016). Endringen innebærer at midlene fordeles utelukkende på grunnlag av kvantifiserbare fordelingskriterier ut fra antall soningsplasser etter type soning. Overgang til ny fordeling av midlene gjøres gradvis over en periode på tre år. Det foreslås ingen endringer i den totale bevilgningen som følge av endringen. KS konsulteres om den nye modellen.

10.4 Justis- og beredskapsdepartementet

10.4.1 Ekstratilskudd til bosetting – integreringsmeldingen

Bosetting og integrering av nyankomne flyktninger i kommunene blir i hovedsak finansiert gjennom integreringstilskuddet. I saldert budsjett for 2016 er det bevilget 8,4 mrd. kroner til integreringstilskuddsordningen. Tilskuddet utbetales ved bosetting av flyktninger, og satsen for voksne utgjør 717 400 kroner i 2016, utbetalt over 5 år. Regjeringen har i 2015 og 2016 hatt en ordning med ekstratilskudd til kommunene ved bosetting av flyktninger. I 2016 er innretningen slik at kommuner som bosetter flere enn de ble anmodet om for 2015, mottar 50 000 kroner per ekstra bosatte flyktning i 2016. I 2016 mottar også kommuner som bosetter enslige mindreårige et ekstratilskudd på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige.

Kommunene må fortsette å øke bosettingen av flyktninger i 2017. Regjeringen vil videreføre en ordning med ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017 og vil foreslå 120 mill. kroner til formålet. Regjeringen vil komme tilbake til endelig innretning på ekstratilskuddet i Prop. 1 S (2016–2017) for Justis- og beredskapsdepartementet. Regjeringen vil også videreføre ekstratilskuddet på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige i 2017. Videreføringen av ekstratilskuddene må anses som midlertidige tiltak i 2017 for å legge til rette for bosetting av det store antall flyktninger som kom til Norge høsten 2015. Videreføringen innebærer en styrking av kommunenes rammevilkår ved bosetting av flyktninger. Regjeringen varsler styrkingen av ekstratilskuddene for at kommunene kan ta hensyn til dette i sine budsjettprosesser for 2017.

Det vises til Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mot- tak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* for nærmere omtale av regjeringens helhetlige politikk for å bosette og integrere flyktninger.

10.4.2 Nærpolitireformen – prosess for endringer i tjenestestedsstrukturen

Som en del av nærpolitireformen skal det gjennomføres endringer i tjenestestedsstrukturen i politiet, dvs. politistasjoner og lensmannskontorer. Beslutning om sammenslåing av tjenestesteder skal treffes av Politidirektoratet (POD) etter forutgående involvering av berørte lokale interesser.

I Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politi- loven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitirefor- men)* ble det stilt krav til kvalitet i polititjenesten, og forutsatt at ny organisering må utformes slik at kravene tilfredsstilles. Videre ble det stilt krav til prosess ved at kommunene må få saker om mulige endringer i tjenestestedsstrukturen til uttalelse før beslutning treffes, og med rimelig tid til behandling i kommunen. Det ble også forutsatt at politiet følger de retningslinjene som gjelder for utredning mv. i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser. Videre ble det forutsatt at den enkelte kommune som berøres av struktu- rendring, skal kunne påklage PODs beslutning. Justis- og beredskapsdepartementet er klage- instans.

Stortinget har gjennom behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015) stilt ytterligere krav til prosess ved slike endringer, jf. Innst. St. 306 S (2014–2015).

Det er stilt krav til at politimesteren, dersom kommunene ønsker det, skal utarbeide et doku- ment om hva innbyggerne skal få av tjenester etter endringene og hvordan. Dokumentet skal legge vekt på forebyggende arbeid og beredskap, og være presist nok til at det er mulig å evaluere sluttresultatet. Videre skal alle berørte kommuner gis mulighet til å komme med en uttalelse om dokumentet. Uttalelsen skal tillegges vekt ved en eventuell klage. Prosessen skal gi politiet og inn- byggerne forutsigbarhet og sikre et best mulig sluttresultat.

Videre har Stortinget fastsatt krav til involve- ring av lokale folkevalgte i prosessene ved at det opprettes en styringsgruppe i hvert politidistrikt som ledes av politiet og består av representanter for politimesteren og de berørte kommunene. Sty- ringsgruppens arbeid skal være offentlig tilgjen- gelig. Styringsgruppen skal utforme mandat for arbeidet med endringsprosessen og godkjenne plan for å involvere lokalsamfunnene. Styrings- gruppen skal gi politimesteren skriftlig tilråding om ev. endringer i tjenestestedsstrukturen. Politi- mesteren skal fremme sin anbefaling for Politi- direktoratet.

Stortinget viser også til muligheten for åpne møter rundt endring av tjenestestedsstrukturen, slik at befolkningen får nødvendig informasjon og styringsgruppene får et bredest mulig spekter av innspill.

Stortinget har videre stilt krav til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsvurderinger for endringer i lokal tjenestestedsstruktur. Risiko- og sårbar- hetsvurderingen skal være utgangspunktet for

styringsgruppens forslag om endringer i tjenestestedsstrukturen. Beredskap og evne til forebygging skal vektlegges. En ugradert versjon av vurderingene skal være offentlig tilgjengelig.

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt på høring forslag til forskrift om ny klageordning for berørte kommuner i forbindelse med fastsettelse av ny tjenestestedsstruktur i politi- og lensmannsetaten. Høringsfristen var 29. april 2016.

10.4.3 Nødnett

Slutføringen av utbyggingen av landsdekkende Nødnett ble markert i Kirkenes 1. desember 2015. Det gjenstår noen aktiviteter som vil være avsluttet i løpet av 2016. Det dreier seg blant annet om installasjon av nødnettutstyr på de siste legevakt-sentralene. Kommunesektoren er en viktig aktør i utbyggingen og driften av Nødnett som ansvarlig for kommunehelsetjenesten og brann- og redningstjenesten lokalt.

Staten har så langt hatt eierskap og forvaltningsansvar for IKT-utstyr og løsninger knyttet til nødetatenes kommunikasjonsentraler, samt radioterminaler for alle brukerne. Dette eierskapet har vært forvaltet av Direktoratet for Nødkommunikasjon (DNK). Utstyr for bruk i Nødnett som benyttes av nødetatene, dvs. radioterminaler og IKT-utstyr på kommunikasjonsentralene, skal overføres til og eies av eiermiljøer i hhv. justis- og helsesektoren. Øvrige brukermiljøer utover nødetatene skal eie sitt eget utstyr.

En sentral funksjon skal, i samarbeid med og på vegne av brukermiljøene, ivareta fellesløsninger og felles avtaler, herunder sikre felles basisfunksjonalitet, enhetlig utvikling og gode leverandøravtaler, slik at samhandlings- og integrasjonsgevinster mellom nødetatene opprettholdes og videreutvikles.

Justis- og beredskapsdepartementet har en løpende dialog med KS om eierskap av kommunikasjonsentraler og brukerutstyr knyttet til Nødnett. Det er forventet at arbeidet er slutført i løpet av høsten 2016. Departementet foretar en gjennomgang av abonnementsordningen hvor mange brukergrupper er bedt om å gi innspill, deriblant KS. KS vil også involveres i det videre arbeidet fram mot en eventuelt revidert abonnementsordning.

Kommunene har ansvar for drift av brannvesenets nødmeldingstjeneste. Gjennom arbeidet med nærpolitireformen arbeides det for at disse skal bli samlokalisert med politiets operasjonssentraler.

10.5 Klima- og miljødepartementet

10.5.1 Tilskudd til klimatilpasning i kommunene

I statsbudsjettet for 2016 ble det bevilget 100 mill. kroner inklusive administrative utgifter til å støtte klimatiltak i kommunene, jf. Innst. 9 S (2015–2016). Stortinget legger opp til at ordningen skal ha en varighet på minst fem år. Ordningen forvaltes av Miljødirektoratet. Miljødirektoratet tar sikte på to utlysninger i 2016, den første med søknadsfrist i 23. juni og den andre på høsten med tilde-ling i desember.

10.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

10.6.1 Valgdirektoratet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnede ansvaret for valgordningen og valgregelverket. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for den praktiske forberedelsen og gjennomføringen av valg. Valgdirektoratet ble opprettet 1. januar 2016 og har overtatt det operative ansvaret på statlig nivå for å støtte kommuner og fylkeskommuner i valg gjennomføring. Direktoratet er opprettet for å sikre fortsatt uavhengighet i valgarbeidet.

Valgdirektoratet har overtatt ansvaret for videre utvikling og drift av det valgadministrative systemet EVA, informasjonsaktiviteter, opplæring og brukerstøtte. Valgdirektoratet skal også veilede kommuner og fylkeskommuner i bruk av lov, forskrift og andre virkemidler der direktoratet har ansvar.

Valgdirektoratet skal samarbeide med kommuner og fylkeskommuner og andre relevante aktører for å utføre oppdraget.

10.6.2 Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger

1. januar 2015 trådte to forskrifter om konsekvensutredninger i kraft, én for planer etter plan- og bygningsloven der Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig, og én for tiltak etter sektorlover der Klima- og miljødepartementet er ansvarlig. Revidert EU-direktiv om konsekvensutredninger (EIA-direktivet 2011/92/EU) krever endringer i det norske regelverket om konsekvensutredninger innen 16. mai 2017. Departementene vil sende forslag til felles revidert forskrift om konsekvensutredninger for planer og til-

tak på offentlig høring høsten 2016. Forslaget vil ivareta nye krav i det reviderte EU-direktivet og ytterligere forenklinger i regelverket vil samtidig vurderes.

10.6.3 Mer klimavennlig koordinert byutvikling

Det er ventet en sterk befolkningsvekst i de største byområdene de nærmeste årene. Det gir et økt behov for rask og helhetlig planlegging av arealbruk, transport, infrastruktur, næringsområder og boligområder. En konsentrert arealbruk er nødvendig for å nå klimaforlikets mål om at veksten i persontransport skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. I 2015 ble det bestemt at arealforpliktelsene i bymiljøavtalene for de fire største byene skal følges opp gjennom byutviklingsavtaler. Arbeidet med utforming av byutviklingsavtaler ble startet opp i 2015 og vil fortsette i 2016 og 2017. Byutviklingsavtalene skal konkretisere hvordan stat, fylkeskommune og relevante kommuner skal samarbeide om å følge opp regionale og interkommunale areal- og transportplaner.

10.6.4 Organisering av eiendomsoppmåling

Stortinget vedtok 3. mars 2016 å be regjeringen utrede forslag om hvordan arbeidet med eiendomsoppmåling skal organiseres, herunder vurdere en autorisasjons- og sertifiseringsordning for denne type tjenester, jf. Innst. 174 S (2015–2016). Regjeringen vil komme tilbake med en utredning som vil berøre kommunenes ansvar og oppgaver på dette området.

10.6.5 Innlemming av boligsosialt kompetansetilskudd i rammetilskuddet

Kommunene har gjennom sin nærhet til innbyggerne og kunnskap om lokale forhold en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet. Som et ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring vil regjeringen i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene (se også omtale under Arbeids- og sosialdepartementet, kap. 10.1.2). Dette vil ytterligere styrke kommunenes rolle og virkemidler i det boligsosiale arbeidet og frigjøre administrative ressurser.

Boligsosialt kompetansetilskudd (kap. 581, post 78), som i dag forvaltes av Husbanken, skal bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. Det er først og fremst kommuner som har fått midler fra posten,

men det er også tildelt midler til frivillige organisasjoner. I statsbudsjettet for 2016 er bevilgningen på posten 58,4 mill. kroner. Av denne bevilgningen er 7,1 mill. kroner knyttet til nye tilsagn, mens 51,3 mill. kroner er bundet opp i tilsagn som er gitt tidligere år. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå å innlemme i rammetilskuddet til kommunene de midlene knyttet til det boligsosiale kompetansetilskuddet som ikke er bundet opp i tilsagn. Det tas sikte på å innlemme ytterligere midler i 2018 og 2019 etter hvert som gitte tilsagn løper ut. Det vil imidlertid bli vurdert om en andel av midlene som i dag går til frivillige organisasjoner, skal videreføres i tilskuddsordningen.

10.7 Kulturdepartementet

10.7.1 Tilskudd til frivilligsentraler

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* har Stortinget sluttet seg til at ansvaret for tilskuddet til frivilligsentraler bør overføres til kommunene, jf. Innst. 333 S. (2014–2015). Tilskudd til frivilligsentraler budsjetteres i dag over kap. 315, post 71 på Kulturdepartementets budsjett og utgjør i 2016 127,8 mill. kroner. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 foreslå at tilskuddet innlemmes i kommunenes rammetilskudd.

Dagens retningslinjer for ordningen vil med dette ikke bli videreført. Med et kommunalt helhetlig ansvar for sentralene vil det ligge til rette for en videreutvikling av ordningen i tråd med lokale tradisjoner og behov.

Det legges opp til at midlene fordeles særskilt innenfor rammetilskuddet (tabell C) i en overgangsperiode på fire år. Fordelingen av midlene for 2017 vil bygge på Kulturdepartementets fordeling i 2016. Kommuner som oppretter eller nedlegger frivilligsentraler i overgangsperioden, vil bli bedt om å rapportere om dette til Kulturdepartementet, slik at det kan tas høyde for dette i fordelingen av midler i påfølgende år. Tilskuddet trappes opp i fireårsperioden.

10.8 Kunnskapsdepartementet

10.8.1 Endringer i barnehageloven

Kunnskapsdepartementet la 27. november 2015 fram Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)*. Departementet foreslår at det innføres et uavhengig tilsyn i barnehagesektoren. Det foreslås at fylkesmannen får hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage i særlige

tilfeller. Kommunene vil fortsatt ha hovedansvaret for tilsynet med barnehagene. I tillegg til andre mindre lovendringer presiserer proposisjonen også regelverket om barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Denne presiseringen skal sikre at barnehagetilbudet er tilrettelagt for alle barn og at barnas personvern blir ivaretatt.

Prop. 103 L (2015–2016) *Endringer i barnehage-loven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)* ble lagt fram 15. april 2016. I proposisjonen foreslår departementet blant annet endringer i reglene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. Det foreslås at alle reglene om barn under opplæringspliktig alder flyttes fra opplæringsloven til barnehageloven. Noen av reglene foreslås overflyttet uendret. Hovedendringene i lovforslaget er blant annet utvidelse av PP-tjenestens mandat, at barnehagens ordinære tilbud skal ha betydning for barnets rett til hjelp, og at fraflyttingskommunens vedtak skal gjelde fram til tilflyttingskommunen har fattet nytt vedtak. Departementet foreslår også å fjerne fritaket i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring. Det foreslås videre å korte ned på barns og foreldres ventetid på barnehageplass gjennom å gi barn født i september og oktober rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år.

Det er foreslått at alle lovendringene skal tre i kraft 1. august 2016.

10.8.2 Utvidelse av ordningen med gratis kjernetid i barnehage

1. august 2015 ble det innført en ordning med gratis kjernetid i barnehage for alle 4- og 5-åringer fra familier med lav inntekt. I statsbudsjettet for 2016 har Stortinget bevilget midler til at ordningen med gratis kjernetid i barnehagen kan utvides til å også gjelde 3-åringer fra 1. august 2016. Endringen i forskrift om foreldrebetaling om gratis kjernetid for 3-åringer fra familier med lav inntekt ble vedtatt av Kongen i statsråd 29. april 2016 og trer i kraft 1. august 2016. Stortinget har fastsatt inntektsgrensen fra 1. august 2016 til 417 000 i samlet skattepliktig kapital- og personinntekt. Det er bevilget 24 mill. kroner gjennom rammetilskuddet i 2016 for å dekke kommunens utgifter knyttet til utvidelsen til 3-åringer. Helårseffekten i 2017 utgjør 52 mill. kroner.

10.8.3 Stortingsmelding om barnehagens innhold

Det vises til Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*. Regjeringen

har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet, slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet. Foreldre skal føle seg trygge på at barna deres har det godt i barnehagen. Barnehagetilbudet skal fortsatt bygge på den nordiske tradisjonen med et helhetlig læringssyn og en integrert barnehage for alle under skolepliktig alder, og det skal være rom for ulike eiere og ulike barnehageprofiler. Samtidig er det viktig at barnehagens innhold videreutvikles for å møte en ny tid. Meldingen er primært konsentrert om barnehagens innhold og oppgaver, og den omfatter regjeringens forslag til overordnede føringer for ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver som skal tre i kraft fra høsten 2017.

Det er stor variasjon mellom barnehager i kvaliteten på tilbudet, og meldingen inneholder tiltak for å redusere disse kvalitetsforskjellene. Alle barn skal få et godt pedagogisk tilbud. Barnehagen skal gi barna en god hverdag med vennskap, lek og læring samtidig som den legger et godt grunnlag for barnas videre læring og utvikling. Regjeringen er opptatt av at barn med behov for særlig støtte og tilrettelegging skal få et godt tilbud, at barn skal ha et godt språklig grunnlag når de begynner på skolen og at sammenhengen mellom barnehage og skole skal bli bedre.

10.8.4 Omlegging av tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder

I Meld. St. 19 (2015–2016) signaliserer regjeringen også at den fra 2017 vil gjøre endringer i tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Formålet med ordningen skal være å styrke de norskspråklige ferdighetene til minoritetsspråklige barn i barnehage. Regjeringen ønsker videre å tydeliggjøre at tilskuddet kun skal benyttes til språktiltak rettet direkte mot barna i barnehagen. Regjeringen vil også endre fordelingen av tilskuddet ved å kun tildele midler til kommuner med mange minoritetsspråklige barn.

10.8.5 Fordeling av tilskudd til økt lærerinnsats på 1.–4. trinn

Som følge av avtalen mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet om statsbudsjettet for 2016 er bevilgningen til økt lærerinnsats på 1.–4. trinn over Kunnskapsdepartementets budsjett (kap. 226, post 63) økt med 320 mill. kroner. Midlene kommer i tillegg til det som

ble bevilget til formålet i statsbudsjettet for 2015 og som utgjør 370,4 mill. kroner i 2016. Som varslet i Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet skal disse 370,4 mill. kronene for skoleåret 2016–2017 fremdeles fordeles på 100 kommuner som har flere elever per lærer enn landsgjennomsnittet.

Fra og med skoleåret 2017–2018 tas det sikte på at alle midlene, totalt 690,4 mill. kroner i 2016, skal fordeles etter grunnskolenøkkelene i inntektsystemet til kommunene. Alle kommuner skal motta midler. De 320 mill. kronene som bevilgningen ble økt med i 2016, vil imidlertid fordeles på en slik måte at hver kommune allerede i 2016 mottar det den ville mottatt om hele beløpet på 690,4 mill. kroner ble fordelt etter grunnskolenøkkelene, jf. Prop 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*. Midlene til forskningsprosjektet om effekter av økt lærerinnsett, LÆREEFFEKT, omfattes ikke av den nye fordelingen.

10.8.6 Forslag om endringer i regler om skolemiljø på høring

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til nytt kapittel om skolemiljø i opplæringsloven. Forslaget innebærer at det innføres en rendyrket aktivitetsplikt for skolene og en ny håndhevingsordning som skal sikre oppfyllelse av aktivitetsplikten. I tillegg innebærer forslaget at det tas inn en ny reaksjonshjemmel slik at tvangsmulkt kan brukes som et pressmiddel overfor skoleiere som ikke oppfyller aktivitetsplikten til tross for pålegg fra håndhevingsmyndighetene.

10.8.7 Lovproposisjon med forslag til endringer i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet la 18. mars 2016 fram Prop. 72 L (2015–2016) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*.

Forslag om følgende er relevant for kommunesektoren:

- gi ungdommer større frihet til å velge videregående skoler i andre fylker
- innføre praksisbrevordningen i alle fylker
- gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring
- klargjøre når plikten til grunnskoleopplæring opphører ved utenlandsopphold
- fjerne lovens anbefaling om maksimal skolestørrelse.

10.8.8 Stortingsmelding om fagskoler

Kunnskapsdepartementet vil legge fram en stortingsmelding om fagskoleutdanning høsten 2016. Meldingen vil blant annet se på fagskolenes plassering i utdanningssystemet, overgangsordninger mellom fagskole og universitet/høyskole, opptakskrav til fagskoleutdanning, kvalitet i fagskoleutdanning og forvaltningen av fagskolene. Finansieringen av fagskolene og spørsmålet om ny finansieringsordning vil stå sentralt i meldingen. Det vil blant annet bli vurdert om finansieringsansvaret skal føres tilbake til staten i en enhetlig tilskuddsordning for fagskolene.

10.8.9 Stortingsmelding om innholdet i skolen

Kunnskapsdepartementet la 15. april 2016 fram Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Meldingen handler i hovedsak om behovet for en fornyelse av læreplanverket for Kunnskapsløftet og vil gi føringer for kommende arbeid med læreplanens generelle del og fornyelse av læreplanene for fag. Meldingen tar blant annet stilling til forslagene som ble fremmet i NOU 2015: 8 *Fremtidens skole*. Det skal utvikles en strategi for fagfornyelsen som ivaretar bred involvering og tilstrekkelig tid til hvert trinn i prosessen.

10.9 Nærings- og fiskeridepartementet

10.9.1 Havbruksfondet

I revidert nasjonalbudsjett for 2016 legger regjeringen fram sitt forslag til et havbruksfond for fordeling av vederlag for kapasitetsøkninger i norsk lakse- og ørretoppdrett. Stortinget har lagt til grunn at 80 prosent av framtidige vederlag tilfaller kommunal sektor. Regjeringen arbeider med å implementere et nytt system for vekst i havbruksnæringen som innebærer at kysten deles inn i forskjellige produksjonsområder. Med det nye systemet vil det annethvert år bli foretatt en vurdering av om produksjonskapasiteten innenfor hvert produksjonsområde skal endres. Ettersom økt kapasitet er avhengig av miljøstatusen innenfor det enkelte produksjonsområdet og fordi vederlagets størrelse fastsettes fra gang til gang, er det vanskelig å estimere den samlede størrelsen på vederlagene som skal innbetales i årene framover.

Den første vurderingen av kapasitetsjustering vil trolig gjennomføres i 2017. Det er ikke lagt opp til tildeling av nye tillatelser før dette. Under for-

utsetning av at det gis tilbud om vekst, vil den første utbetalingen av midler til kommuner gjennom havbruksfondet foretas i etterkant av dette.

10.10 Olje- og energidepartementet

10.10.1 Fjernvarme – kommunenes rolle

NVE konsesjonsbehandler i dag fjernvarmeutbygginger etter energiloven. Kommunene har på sin side etter plan- og bygningsloven ansvaret for vedtak om eventuell tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. Det har vært flere eksempler på at dagens rollefordeling mellom kommunene og NVE har ført til manglende koordinering mellom de to myndighetsnivåene.

Olje- og energidepartementet har vurdert nærmere energimyndighetenes behov for å ha et konsesjonssystem for fjernvarme etter energiloven. Departementet ser ikke at dette behovet lenger er der. Energifaglige reguleringsbehov knyttet til fjernvarmeanlegg kan sikres gjennom generelle regler etter energiloven.

Regjeringen legger opp til å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme etter energiloven og gjennomføre nødvendige tilpasninger i regelverket, jf. Meld. St. 25 (2015–2016). Dette vil også medføre endringer i plan- og bygningsloven. Regjeringen vil også vurdere hvorvidt det fortsatt er grunnlag for å opprettholde dagens innretning av regelverket om tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. Regjeringen legger til grunn at endringene ikke skal være til hinder for forenklinger og reduserte byggekostnader.

Fjerningen av dagens konsesjonsordning for fjernvarme vil gjøre det tydeligere at kommunen spiller en sentral rolle i den videre utviklingen av fjernvarme. Kommunene må selv gjøre vurderinger om fjernvarme er et fornuftig element i den lokale planleggingen. Kommunene er de nærmeste til å håndtere denne oppgaven. Kommunene er både vertskap for energiproduksjon og

infrastruktur, stor eiendomsbesitter, ansvarlig for lokal energi- og klimaplanlegging og lokale planprosesser. Kommunene har innsikt i, og kan påvirke, utnyttelsen av lokale energiresurser som avfall, varme fra sjø og elver, jordvarme, spillvarme og bioenergi.

10.11 Samferdselsdepartementet

10.11.1 Nytt felles regelverk for all vilkårs-parkering

Nytt felles regelverk for all vilkårsparkering ble fastsatt 18. mars 2016. I 2015 ble vegtrafikkloven § 8 endret ved Prop. 93 L (2014–2015) for å sikre hjemmel til å fastsette dette regelverket. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2017, samtidig med det nye regelverket.

Det nye regelverket vil være bindende for både private og kommunale parkeringsvirksomheter. Det betyr at kommunene må rette seg etter de nye reglene om skilt og registrering, opplæring av kontrollører, kontrollsanksjoner, universelt utformede betalingsautomater, samt plikt til å opprette ladepunkter og reservere parkeringsplasser for forflytningshemmede. Det vil være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvorvidt elektriske og hydrogendrevne motorvogner skal ha betalingsfritak på kommunale parkeringsplasser, om det skal tas betalt for strømmen og ellers hva parkeringen skal koste.

Hvilke økonomiske konsekvenser det vil få for kommunene å rette seg etter de nye kravene, vil i stor grad avhenge av hvordan kommunene har innrettet parkeringsdriften i dag. Videre skal registeret over parkeringsvirksomheter, tilsyn med virksomhetene, godkjenning av opplæringsordningen og parkeringsklagenemnda finansieres av alle som tilbyr parkeringsvirksomhet (inkludert kommunene), ved gebyr fastsatt av Vegdirektoratet og av parkeringsklagenemnda.

11 Konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens organisasjon). Ordningen legger til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Ordningen har bidratt til bedre kontakt mellom KS og staten, og større enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Ordningen består av to plenumsmøter og bilaterale møter mellom KS og enkeltdepartementer. Tidspunktene for de faste møtene er i forkant av viktige milepæler i regjeringens årlige budsjettprosess. De bilaterale møtene legges til oktober/november.

Involvering av KS i statlige lovutredninger

Det ble fastsatt rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren på det første konsultasjonsmøtet i 2013.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* skal avveininger mellom hensyn til nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet framgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen gjennom å belyse konsekvenser for kommunesektoren ved utredning av nye eller reviderte lover og regelverk. Formålet med medvirkningen fra KS er at regjeringen og Stortinget får et best mulig beslutningsgrunnlag.

Ordningen omfatter statlig initierte lov- og forskriftsendringer, inkludert rettighetslovgivning, som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Rutinene for medvirkning fra KS vil også gjelde når arbeidet med nye lover eller forskrifter har sin bakgrunn i EU/EØS-regelverk. Involvering av KS i lovmedvirkningssaker er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både KS og departementene kan melde inn aktuelle saker.

Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer. Rutinene skal bidra til at det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Disse prosessene skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre at KS involveres uten at det gis innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde inn aktuelle saker.

Bilaterale samarbeidsavtaler

Bilaterale samarbeidsavtaler er blitt et vanlig virkemiddel i styringen og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen inngås mellom KS og ett eller flere departementer, og skal bidra til tjenesteutvikling og måloppnåelse på sentrale områder som kommunesektoren har ansvaret for. Et annet formål med samarbeidsavtalene er å fremme samordning mellom ulike fagområder og sektorer. Avtalene kan brukes på prioriterte kommunale politikkområder som et alternativ til å bruke sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking. En avtale tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har sammenfallende interesser på et område, og definerer felles mål for samarbeidet. Gjeldende samarbeidsavtaler er avtaler om kvalitetsutvikling, avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom forvaltningsnivåene. Både staten og KS kan foreslå nye avtaler. Det er per mai 2016 fire gjeldende bilaterale avtaler:

- Avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre
- Avtale om videre utvikling av den kommunale helse- og omsorgstjenesten

- Utviklingsavtale for partnerskapet stat-kommune om NAV-kontorene

En nærmere omtale av konsultasjonsordningen, referater og møtedokumenter ligger på departe-

mentets nettsider på www.regjeringen.no. Departementet reviderte i 2015 veilederen om konsultasjonsordningen.

Del V
Resultater i kommunal sektor

12 Utviklingen i kommuneøkonomien

12.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 3,4 pst. i 2015, og veksten i de frie inntektene anslås til 3,3 pst. Inntektsveksten ble med dette høyere enn i budsjettoplegget for 2015. God skatteinngang i andre halvår bidro til at skatteinntektene ble høyere enn det som ble anslått både i det opprinnelige budsjettoplegget for 2015 og i nasjonalbudsjettet for 2016. Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatte fra inntektsåret 2014 samt tilpasninger til høyere utbytte-skatt fra og med 2016. Tidligere på året, i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2015, ble i tillegg rammeoverføringene økt for å motvirke en forventet skattesvikt på grunn av svak utvikling i norsk økonomi.

Den kraftige veksten i investeringene fortsatte i 2015. Investeringsveksten anslås til nærmere 7 pst. På den annen side har sysselsettingsveksten vært relativt lav (om lag 1 pst.) de siste årene, og denne utviklingen fortsatte i 2015. Utviklingen de siste årene kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2015 til 1,9 pst., noe som er vesentlig lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenestoområder. Det høye investeringsnivået har bidratt til store negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 pst. av inntektene i 2007 til nærmere 47 pst. ved utgangen av 2014. Betydelig negative netto finansinvesteringer i 2015 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyr-finansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den rentekompenserte delen av gjelden utgjorde 34 pst. av inntektene ved utgangen av 2014. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2015 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3,3 pst. av inntektene. Dette er godt over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, som sier at det over tid bør ligge på om lag 2 pst. for sektoren samlet, og er en forbedring på nærmere 2 prosentpoeng i forhold til 2014. Forbedringen kan i hovedsak henføres til at driftsutgiftene vokste mindre enn driftsinntektene og at skatteinngangen tiltok gjennom andre halvår. I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2015 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ og 4 pst.

Ved inngangen til mai 2016 var i alt 51 kommuner og ingen av fylkeskommunene oppført i ROBEK. Dette er et lavt tall, historisk sett, og antallet har vært stabilt de senere årene. I lys av de gode driftsresultatene i 2015 er det forventet at antallet ROBEK-kommuner vil gå noe ned i løpet av 2016, i etterkant av at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for fjoråret.

12.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I tabell 12.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 2002 og fram til 2015, dvs. årene etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten.

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter 17½ pst., mens kommunalt konsum lå på om lag 13½ pst. Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi utgjorde den kommunale sysselsettingsandelen oppunder 17 pst. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Tabell 12.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi, 2002–2014

	2002–2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ²
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,6	11,8	11,5	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,7
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,9	15,6	15,2	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	15,4	14,9	14,8	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,7	15,6	15,6
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av samlet antall sysselsatte i landet	19,2	18,6	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,8	18,7	18,8

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Indikatorerne i tabell 12.1 gikk noe ned fra 2005 og fram til finanskrisen i 2008 og 2009. Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010, målt i forhold til norsk økonomi, må ses på bakgrunn av at kommuneøkonomien ble styrket gjennom 2009 som følge av tiltakene mot finanskrisen og konjunkturedgangen i næringslivet. Selv om aktiviteten i næringslivet tok seg opp igjen etter 2009, illustrerer de ulike indikatorene at kommunesektorens andel av norsk økonomi har holdt seg oppe eller økt etter 2009.

Kommunesektorens inntekter, som andel av norsk økonomi, har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter var lavere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2015. Dette har flere forklaringer, blant annet at det i denne perioden har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012). Reformene betraktes som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi, jf. nærmere omtale i avsnitt 12.3.

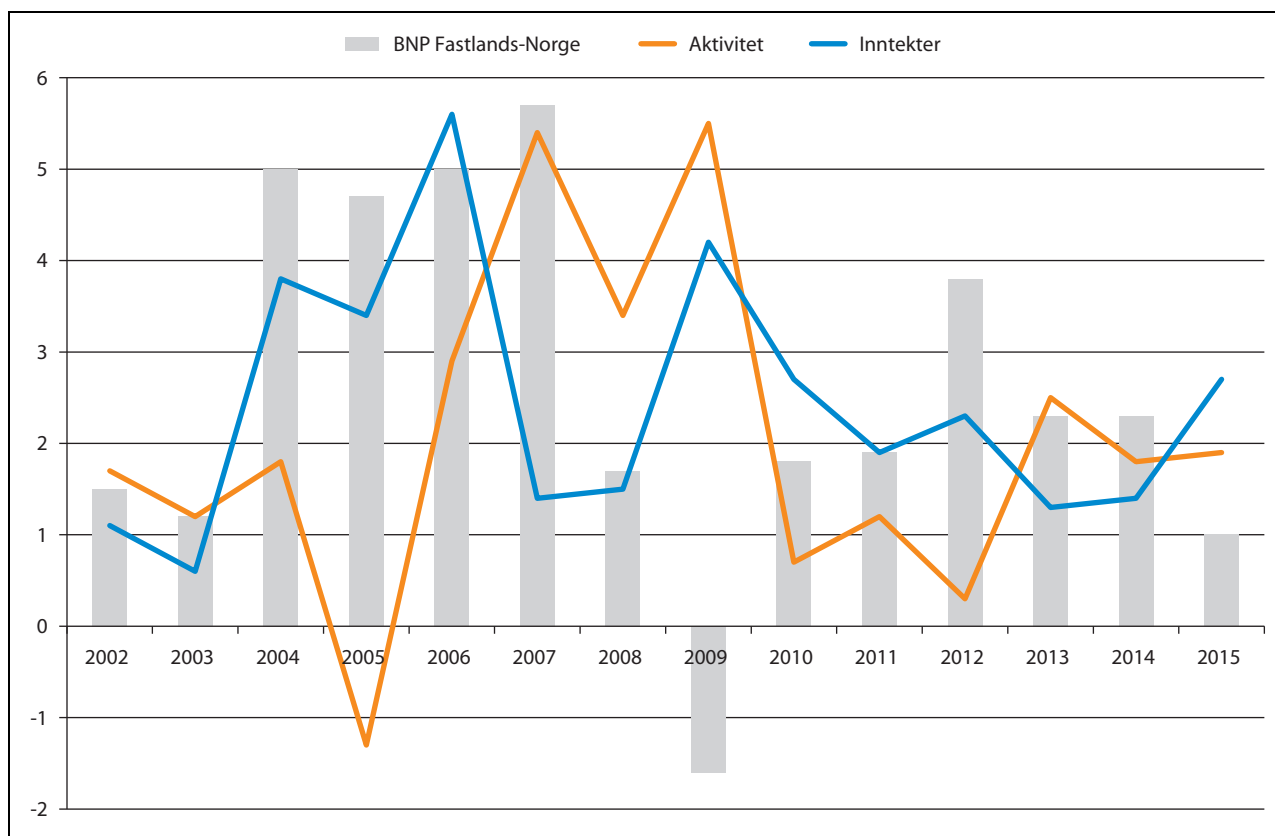
12.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der end-

ring 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 12.1 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten i kommunesektoren og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002–2015.

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 12.2. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. De første årene etter 2009 var det en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned. Siden 2013 har aktivitetsveksten tatt seg opp igjen. Veksten i sysselsettingen har i denne perioden vært relativt lav, mens det har vært en sterk vekst i investeringene. Denne utviklingen fortsatte i 2015, og kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2015 til 1,9 pst., noe som er vesentlig lavere enn inntektsveksten.

Tabell 12.3 viser realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter i perioden 2002–2015. I perioden har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samlede inn-



Figur 12.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2015. Prosentvis volumendring fra året før.^{1,2}

- ¹ Som vektor brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.
- ² For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene ikke helt sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2002–2015. Volumendring i pst. fra året før.

	2002–2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ²
Sysselsetting ³	0,4	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,6	0,5	0,8
Produktinnsats	2,1	3,4	4,0	1,7	10,2	2,9	0,4	0,2	3,7	2,9	1,8
Brutto realinvesteringer	1,0	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	4,6	4,0	7,0
Aktivitet totalt	0,9	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	1,5	1,9

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.3 Kommunesektorens inntekter 2002–2015. Endring i pst. fra året før.

	2002–2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ²
Samlede inntekter	2,2	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,4
Frie inntekter	1,2	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,3

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

tektene. Dette skyldes i første rekke at reformer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helse-sektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd. Økningen i frie midler som skyldes at øremerkede ordninger innlemmes, eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes ikke med i veksten i de frie inntektene.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra prognosene som legges til grunn i statsbudsjettet, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt.

12.4 Økonomisk balanse

12.4.1 Netto driftsresultat

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

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009–2013 var nær 3 pst. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene.

Fylkeskommunene hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer, som føres i investeringsregnskapet. Reformen har derfor bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

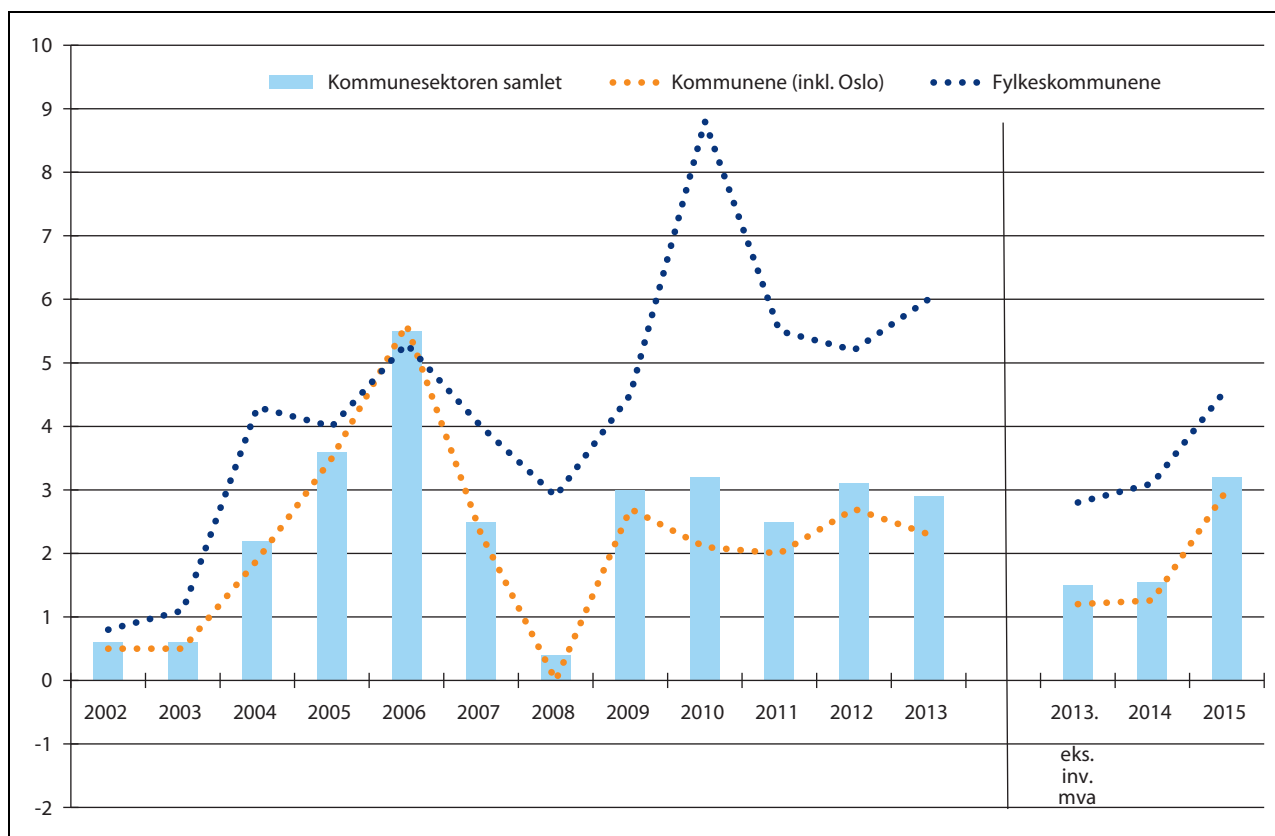
Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer inntektsført i investerings-

regnskapet, og ikke i driftsregnskapet, slik som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat på nærmere to prosentpoeng, slik at tallene for 2014 og 2015 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Om det korrigeres for denne endringen i regnskapsføring, lå driftsresultatet for 2014 om lag på nivå med driftsresultatet i 2013, jf. figur 12.2.

I 2015 var det kraftig forbedring i driftsresultatene. For sektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,2 pst. av inntektene når også kommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) tas med. Tilsvarende tall for kommunene (inkl. Oslo) var 3,0 pst. og for fylkeskommunene 4,6 pst. Bedringen skyldes i hovedsak at driftsutgiftene vokste mindre enn inntektene, noe som gjenspeiler at sysselsettingsveksten i 2015 var relativt lav.

Fram t.o.m. 2013 anbefalte Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 pst. av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene, og i figur 12.2 er det derfor vist netto driftsresultat for kommunekassene for årene 2002–2013. I denne perioden lå driftsresultatet i snitt på om lag 2½ prosent.

Ettersom momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 pst. for sektoren samlet. I tillegg ble det gitt en egen anbefaling for kommunene samlet (inklusive Oslo) og for fylkeskommunene samlet på henholdsvis 1¾ og 4 pst. Den nye anbefalingen knytter seg til konserntall, dvs. inkludert foretak og interkommunale selskaper, og ikke bare til kommunekassene, slik som tidligere. I figur 12.2 inkluderer derfor netto driftsresultat også foretak og interkommunale selskaper for årene 2014 og 2015. For å kunne sammenligne årene før og etter bruddet i tidsserien, er det også vist et korrigerert resultat for 2013.



Figur 12.2 Netto driftsresultat for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene. 2002–2015.^{1,2,3}

- ¹ Fra og med 2014 føres merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Dette gir et brudd i tidsserien fra 2013–2014.
- ² Tall for kommunekassene t.o.m. 2013. Tall for konsern (dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper) for de tre til høyre (2013 eks. investeringsmoms samt 2014 og 2015).
- ³ Til og med 2013 lå driftsresultatet for kommune-konsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene. Kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper stod imidlertid også for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren. Avviket mellom driftsresultatene for henholdsvis kommunekassene og kommune-konsernet har derfor blitt mindre etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer skulle føres i investeringsregnskapet. I 2014 lå konserntallene 0,2 prosentpoeng høyere enn kommunekassetallene for sektoren samlet, og i 2015 var avviket 0,1 prosentpoeng.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

12.4.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

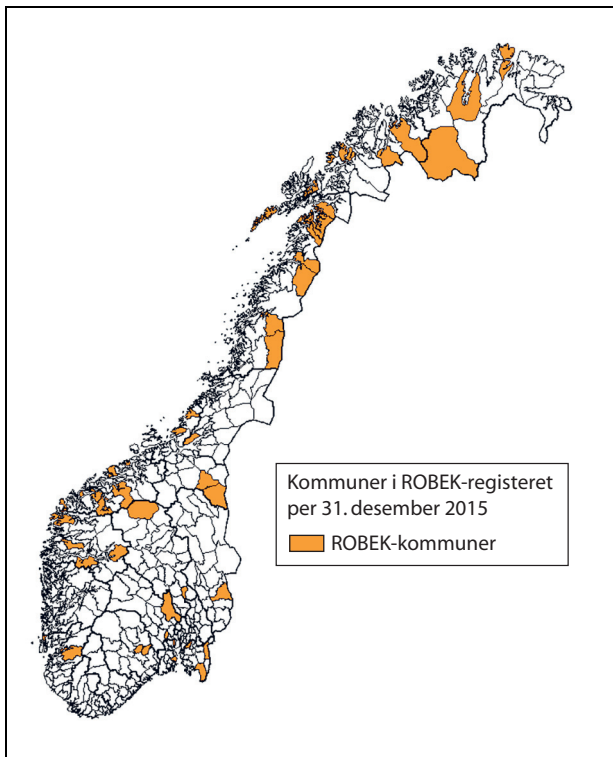
Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.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

I kommuneloven § 60 finnes det klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon, og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes.

Ved tidligere analyser av kommuner registrert i ROBEK, ble det blant annet sett på indikatorer som geografi, folketall og økonomiske nøkkeltall. Det ble ikke funnet et klart mønster som kjennetegnet ROBEK-kommunene, annet enn at det er en viss klyngeeffekt som kan tyde på at smitteeffekt og kultur spiller en rolle, jf. figur 12.3.

Ved utgangen av 2015 var det registrert 49 kommuner i ROBEK. Det var ingen fylkeskommuner i registeret.

I dette avsnittet er det sett nærmere på hvor lenge disse kommunene totalt har vært innmeldt i ROBEK, om de har vært innmeldt en eller flere ganger og hvor stort akkumulert merforbruk de har. Det vil også bli sett nærmere på utviklingen av merforbruk over tid for kommuner som har store underskudd.



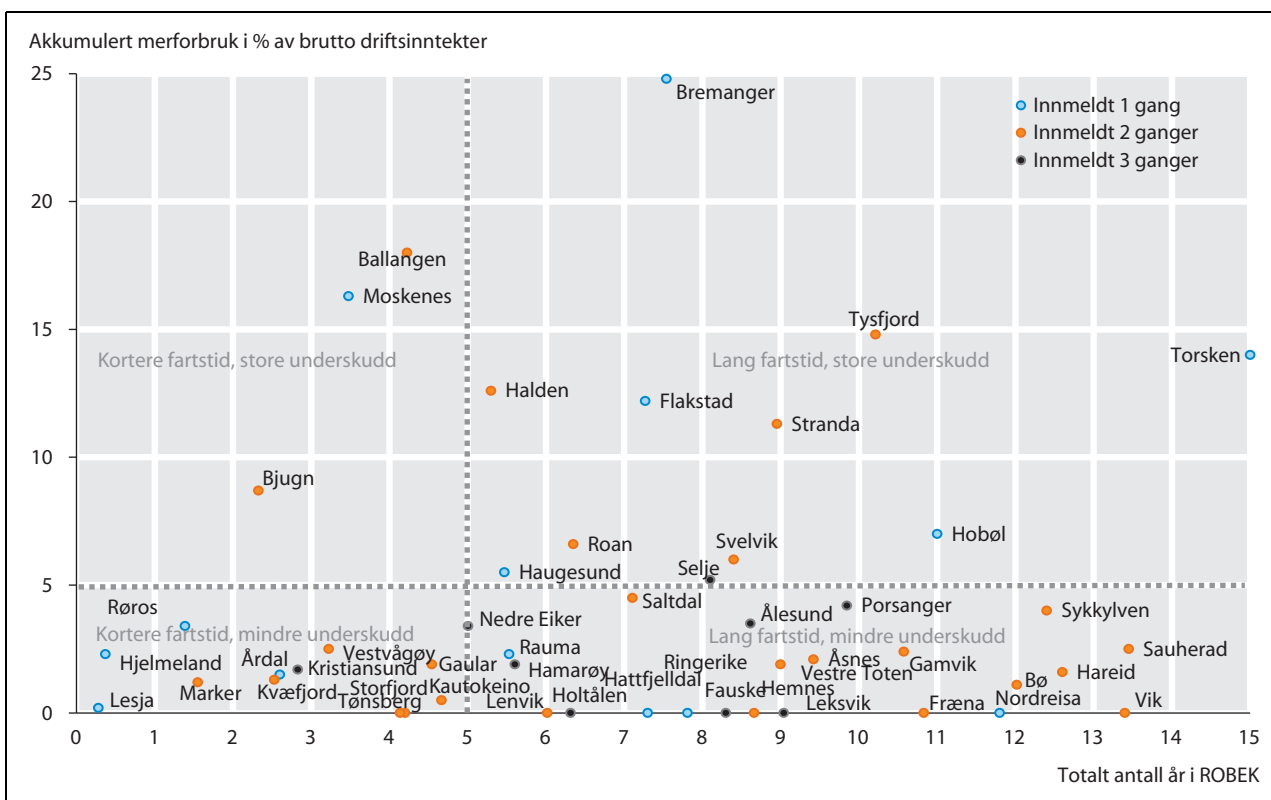
Figur 12.3 Kart over ROBEK-kommuner 2015

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunene deles opp i fire grupper (se figur 12.4):

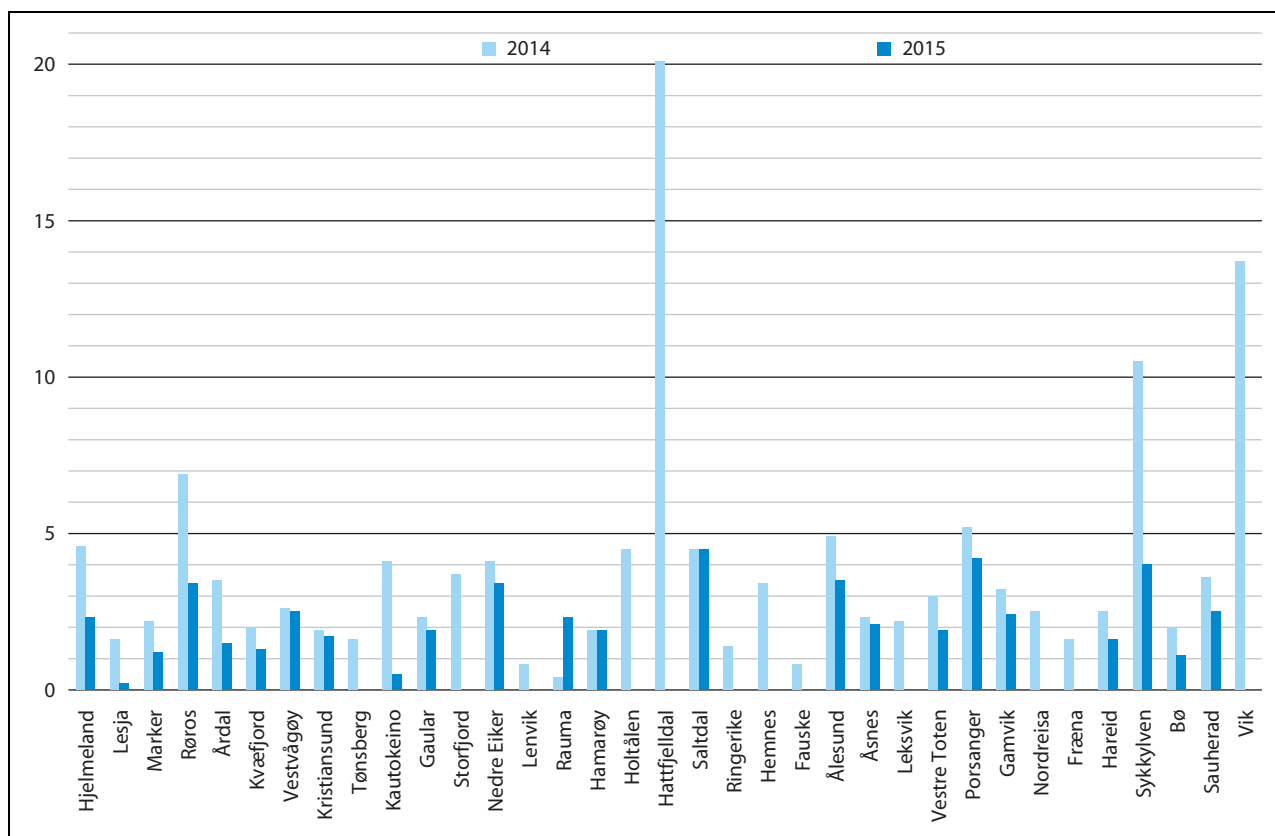
- Gruppe 1: De som totalt har vært innmeldt i ROBEK i mindre enn fem år og som har akkumulert underskudd på mindre enn 5 pst. av brutto driftsinntekter (12 kommuner)
- Gruppe 2: De som totalt har vært innmeldt i ROBEK i mindre enn fem år og som har akkumulert underskudd på mer enn 5 pst. av brutto driftsinntekter (3 kommuner)
- Gruppe 3: De som totalt har vært innmeldt i ROBEK i mer enn fem år og som har akkumulert underskudd på mindre enn 5 pst. av brutto driftsinntekter (23 kommuner)
- Gruppe 4: De som totalt har vært innmeldt i ROBEK i mer enn fem år og som har akkumulert underskudd på mer enn 5 pst. av brutto driftsinntekter (11 kommuner)

Samtlige kommuner i gruppe 1 har bygd ned merforbruket fra 2014 til 2015, jf. figur 12.5. Flere av kommunene i denne gruppen har vært innmeldt mer enn én gang. For disse kommunene indikerer det at når de først blir meldt inn, gjennomfører de også relativt raskt de nødvendige tiltakene, slik at

Figur 12.4 Inndeling av ROBEK-kommuner etter akkumulert merforbruk i pst. av driftsinntekter ved utgangen av 2015¹ og totalt antall år i ROBEK, samt antall ganger kommunen har blitt innmeldt i ROBEK

¹ Ballangen, Tysfjord, Saltdal og Hamarøy har ikke rapportert inn regnskapstall i KOSTRA for 2015. For disse kommunene er det brukt regnskapstall fra 2014. Nordreisa har rapportert negativt merforbruk for 2015. Dette er korrigert til null.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 12.5 Utviklingen i akkumulert merforbruk for kommuner i gruppe 1 og 3. 2014–2015¹

¹ Hemnes og Kautokeino har rapportert inn null i akkumulert merforbruk for både 2014 og 2015. Nøkkeltallene her er beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på regnskapstall for begge kommunene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

de ikke blir værende lenge i registeret. Men når de først har gjenopprettet den økonomiske balansen, bygger de ikke opp tilstrekkelige buffere til å holde seg utenfor ROBEK. Selv om merforbruket for disse kommunene ikke er så stort, er det viktig at kommunene bygger ned underskuddet og kommer seg ut av ROBEK.

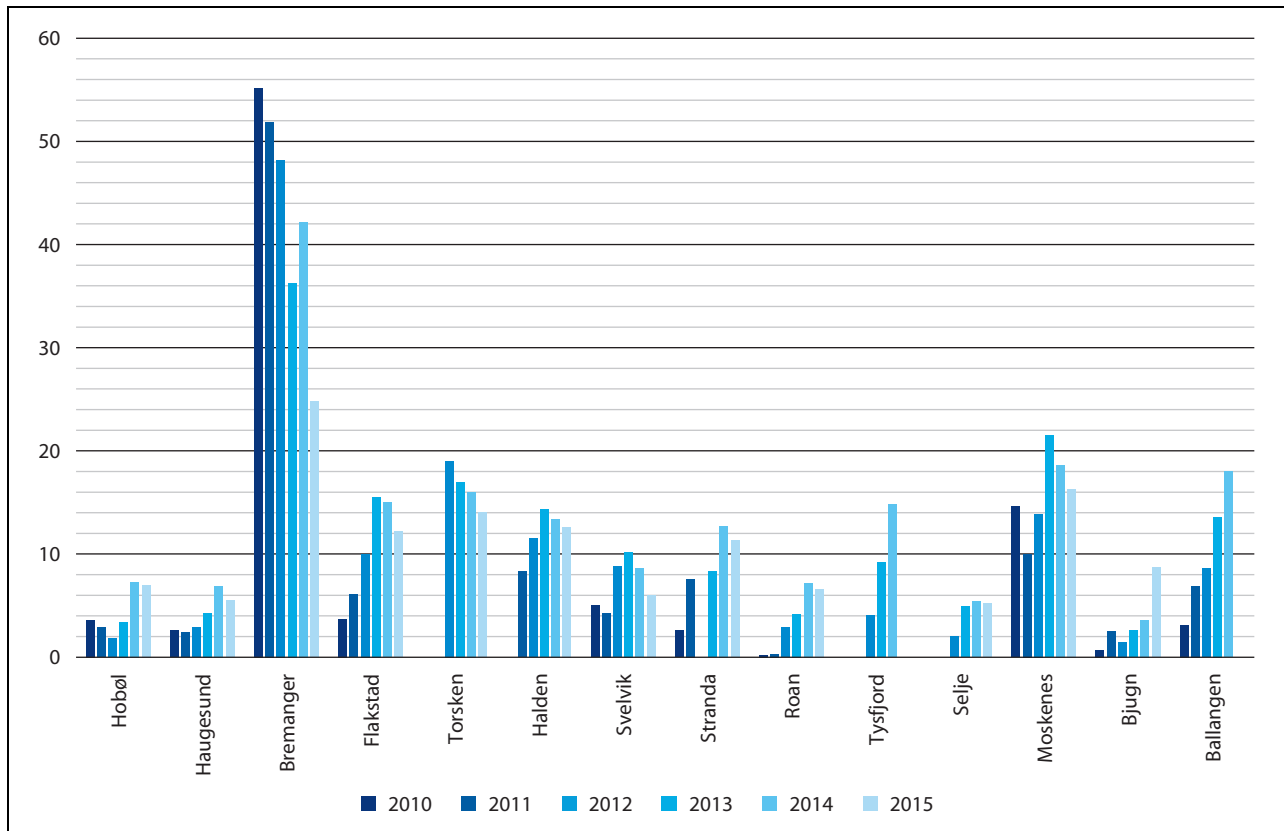
Alle de tre kommunene i gruppe 2 hadde et høyere akkumulert merforbruk i 2015 enn i 2010, jf. figur 12.6. For Ballangen benyttes tall fra 2014, siden kommunen ikke har rapportert tall for 2015. Selv om merforbruket lå på et høyere nivå i 2015 enn i 2010, har den negative utviklingen i Moskenes snudd, og kommunen dekket inn deler av merforbruket både i 2014 og 2015. I Bjugn og Ballangen økte derimot merforbruket kraftig de siste årene, noe som indikerer at kommunene ikke har gjennomført tiltakene som er nødvendige for å gjenopprette den økonomiske balansen på sikt.

I gruppe 3 bygde de fleste kommunene ned sitt underskudd fra 2014 til 2015, jf. figur 12.5. Her kan Vik og Hattfjelldal nevnes spesielt. Disse kommunene har vært i ROBEK siden den såkalte Terra-saken i 2007 og 2008. Kommunene hadde et

merforbruk ved utgangen av 2014 på hhv. 13,7 pst. og 20,1 pst. men dekket i 2015 inn siste rest av underskuddet, delvis ved hjelp av forliket som kommunene inngikk med DNB. Flere av de andre kommunene dekket også inn tidligere merforbruk i løpet av året og vil bli meldt ut av ROBEK så snart kommunestyret har vedtatt årsregnskapet for 2015. Dette er et godt tegn og viser at kommunene tar grep og er i ferd med å omstille kommunen og kommuneøkonomien.

Flere av kommunene som har vært innmeldt tre ganger, står fortsatt igjen med akkumulert merforbruk. Det gjelder: Nedre Eiker, Ålesund og Porsanger.

Kommunene i gruppe 4 har både lang fartstid i ROBEK og store, uinndekkede underskudd. Ved å bruke regnskapstallene fra 2015 er det 11 kommuner som kommer inn under denne gruppen. Torsken og Bremanger skiller seg ut i denne gruppa. Torsken ble innmeldt i registeret ved oppstart i 2001, og har som eneste kommune vært inne siden den gang. Kommunen hadde ved utgangen av 2015 fremdeles et akkumulert merforbruk på 14 pst. som må dekkes inn. Utviklin-



Figur 12.6 Utviklingen i akkumulert merforbruk for kommuner i gruppe 2 og 4. 2010–2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gen går imidlertid i riktig retning og kommunen bygde ned merforbruket fra 2010 til 2015, jf. figur 12.6. Det er viktig at kommunen jobber godt med økonomiplanleggingen og lager en strategi for å komme seg ut av ROBEK.

Bremanger har totalt vært innmeldt i om lag åtte år og har et akkumulert merforbruk på 25 pst. Det høye merforbruket knytter seg til Terra-saken, og fra 2010 til 2015 bygde kommunen ned merforbruket fra over 50 pst. til om lag 25 pst., jf. figur 12.6.

De øvrige kommunene i denne gruppen hadde mindre akkumulert merforbruk i 2010 enn i 2015. For mange av dem ser likevel den negative utviklingen ut til å ha snudd de siste årene, jf. figur 12.6. Det gjelder blant annet Flakstad og Svelvik.

12.5 Nettofinansinvesteringer og gjeld

12.5.1 Nettofinansinvesteringer

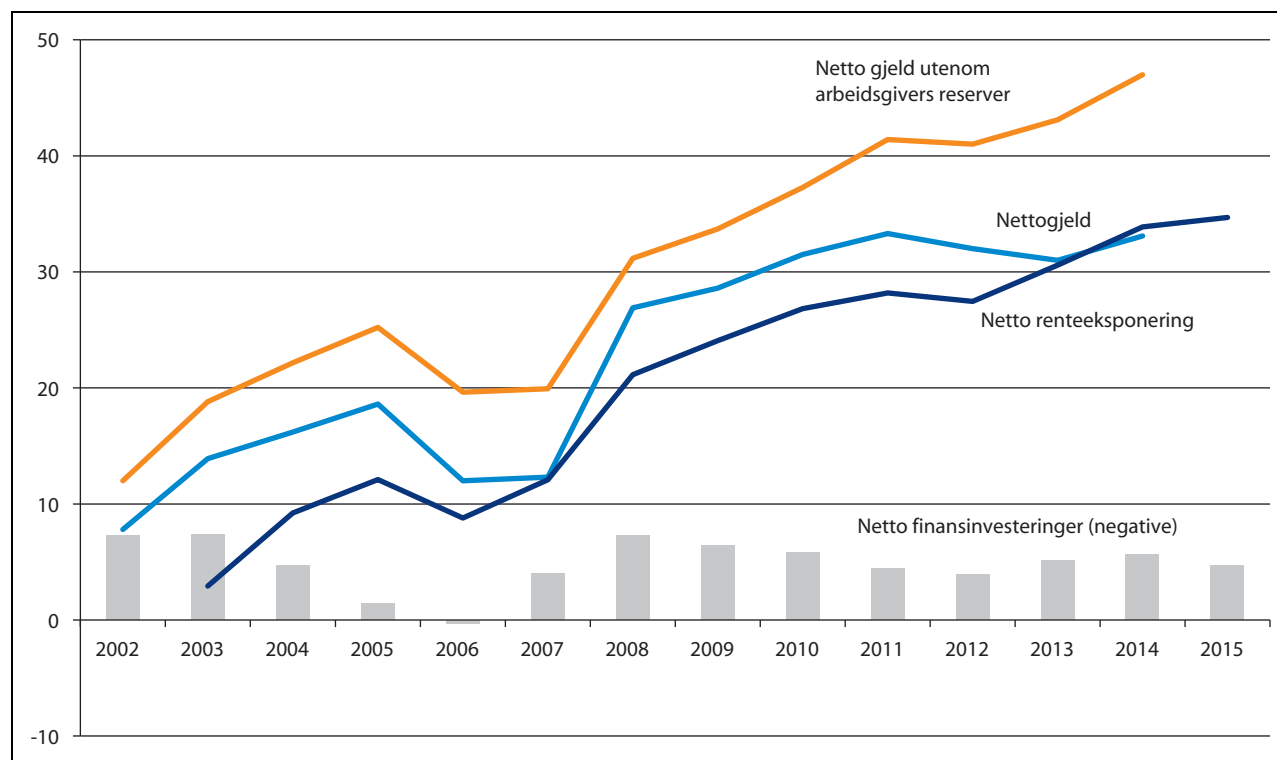
Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttoreal-

investeringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, trekker dette i retning av at de negative nettofinansinvesteringene vil bli større.

Figur 12.7 viser utviklingen i nettofinansinvesteringer og netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer, basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper) over perioden 2002–2015. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd og gjeldsoppbyggingen i kommunesektoren.

12.5.2 Gjeldsbelastning

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 12.8 er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesek-



Figur 12.7 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld¹ og netto renteeksponering i kommuneforvaltningen, 2002–2015. Prosent av inntekter.

¹ Etter at Statistisk sentralbyrå gjennomførte en revisjon av statistikken i 2014, ble også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver» (tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet). I figuren er netto gjeld vist både med og uten disse regnskapspostene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

toren 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) vel 440 mrd. kroner ved utgangen av 2015. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper, eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 90 mrd. kroner). Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 70 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak (om lag 50 mrd. kroner). For sykehjemmene innebærer ordningen at staten dekker både renter og avdrag. I de øvrige ordningene dekker staten renteutgiftene.

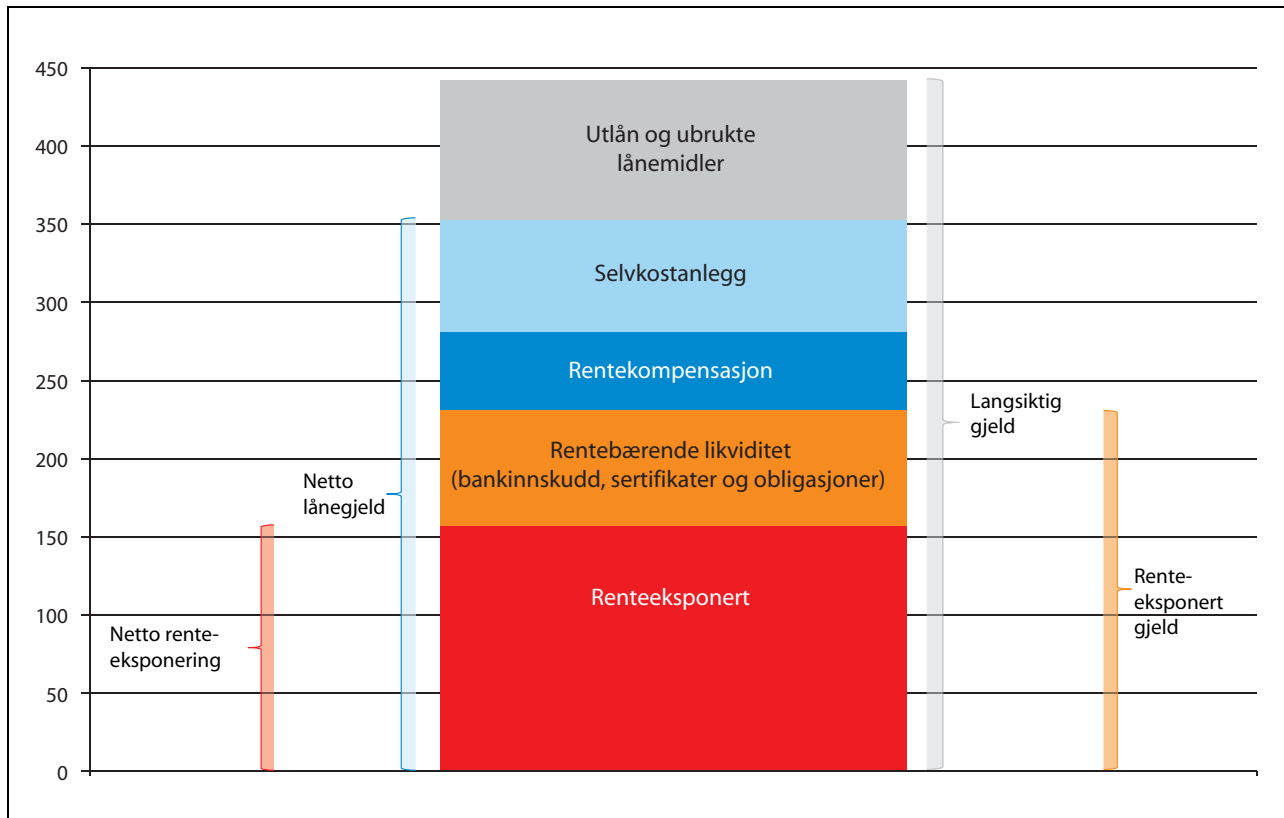
Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv anslås til rundt 230 mrd. kroner, det vil si rundt halvparten av sektorens samlede langsiktige gjeld. For den resterende gjelden vil renteutgif-

tene (og i stor grad også avdragene) i realiteten bli dekket gjennom gebyrer fra innbyggere, statlige tilskuddsordninger o.l.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på vel 70 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 2015 anslås til om lag 160 mrd. kroner. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 1,6 mrd. kroner, eller vel 0,3 pst. 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 pensjonsinnetninger). Ved utgangen av 2015 utgjorde pensjonsmidlene vel 420 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsik-



Figur 12.8 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering ved utgangen av 2015. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. På lengre sikt er det rimelig at et høyere rentenivå også vil gi høyere avkastning på de oppsparte pensjonsmidlene. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

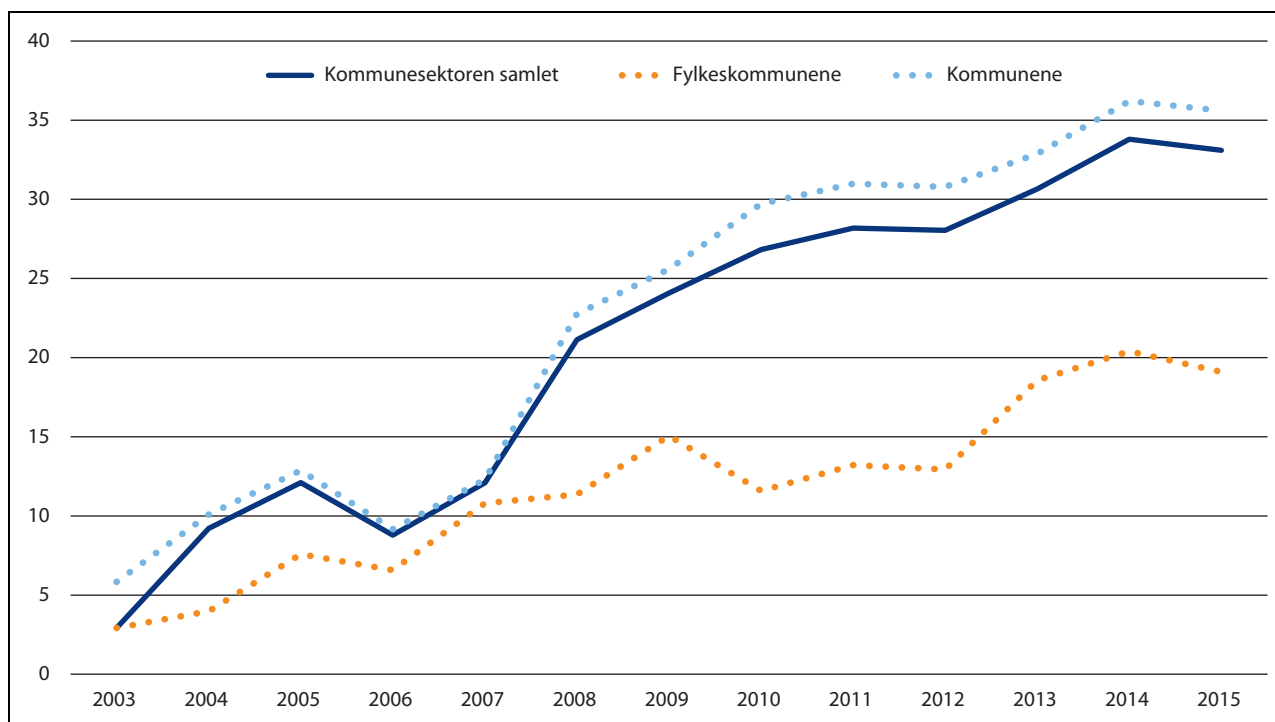
På kort sikt vil utslagene av en eventuell renteøkning være relativt beskjedne for kommunesektoren sett under ett. På noe lengre sikt vil høyere rente slå ut i økte renteutgifter (anslått til vel 0,3 pst. av inntektene for hvert prosentpoeng rentenivået øker med ut fra dagens gjeldsnivå). Da vil imidlertid også effekten av en høyere rente på pensjonsmidlene kunne antas å slå noe mer inn, noe som trekker i motsatt retning.

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 2015 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 33 prosent av de samlede driftsinntektene. Fylkes-

kommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, jf. figur 12.9. 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 12.10 er tilsvarende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylen viser hver enkelt kommunes renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter nivå. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 pst. innebære at ved en økning i renten på 1 prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 pst. av driftsinntektene før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (f.eks. utleieboliger der leieinntektene dekker rentene).

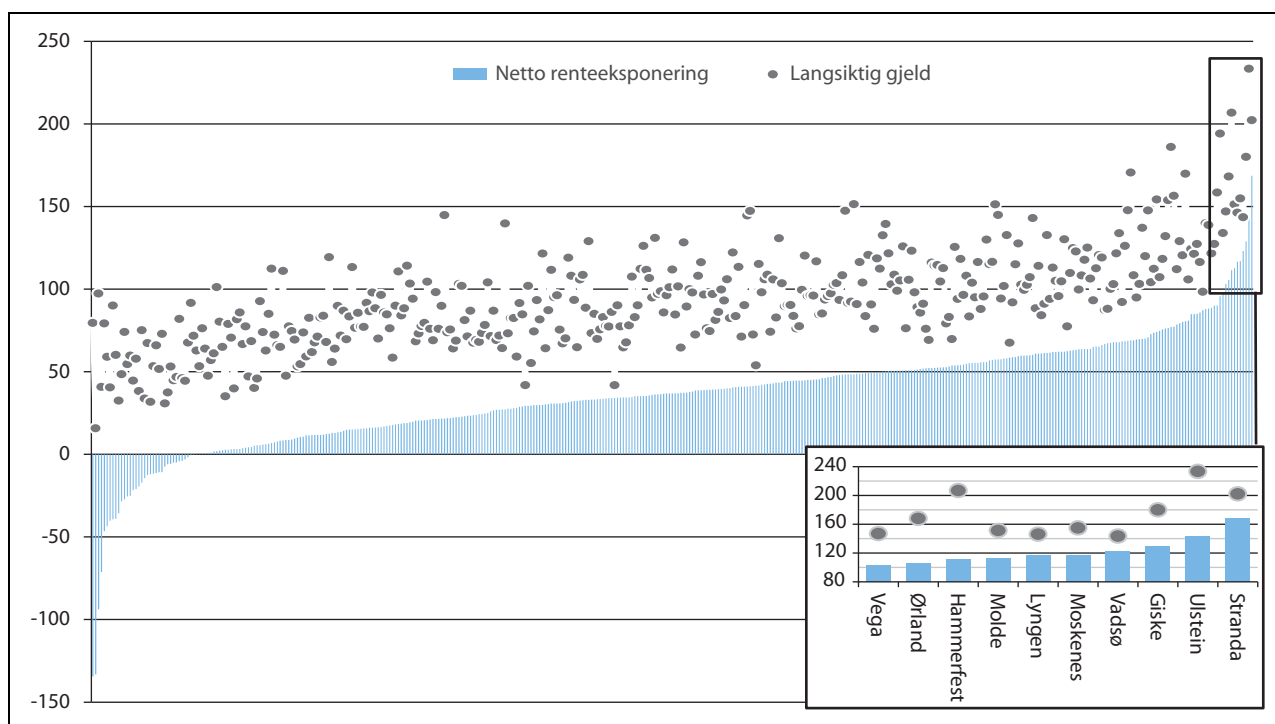
Punktene i figur 12.10 viser langsiktig gjeld som andel av driftsinntektene for samme kommune, jf. også vedlegg 3. Differansen mellom punkt og søyle kan henføres til utlån, gjeld knyttet til henholdsvis selvkosttjenester og rentekompensasjonsordninger, samt rentebærende plasseringer, jf. også figur 12.8.



Figur 12.9 Kommunenes netto renteesponering. Prosent av brutto driftsinntekter. 2003–2015.¹

¹ Fra og med 2012 kan statistikken identifisere gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette gir bedre kvalitet på statistikken når gjelden aggregeres opp til konsernnivå, men innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. I figuren er det tilsynelatende en svak nedgang i den renteesponerte gjelden fra 2011 til 2012. Dette skyldtes imidlertid denne tekniske endringen – i realiteten økte gjelden også dette året. Fra og med 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter. Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

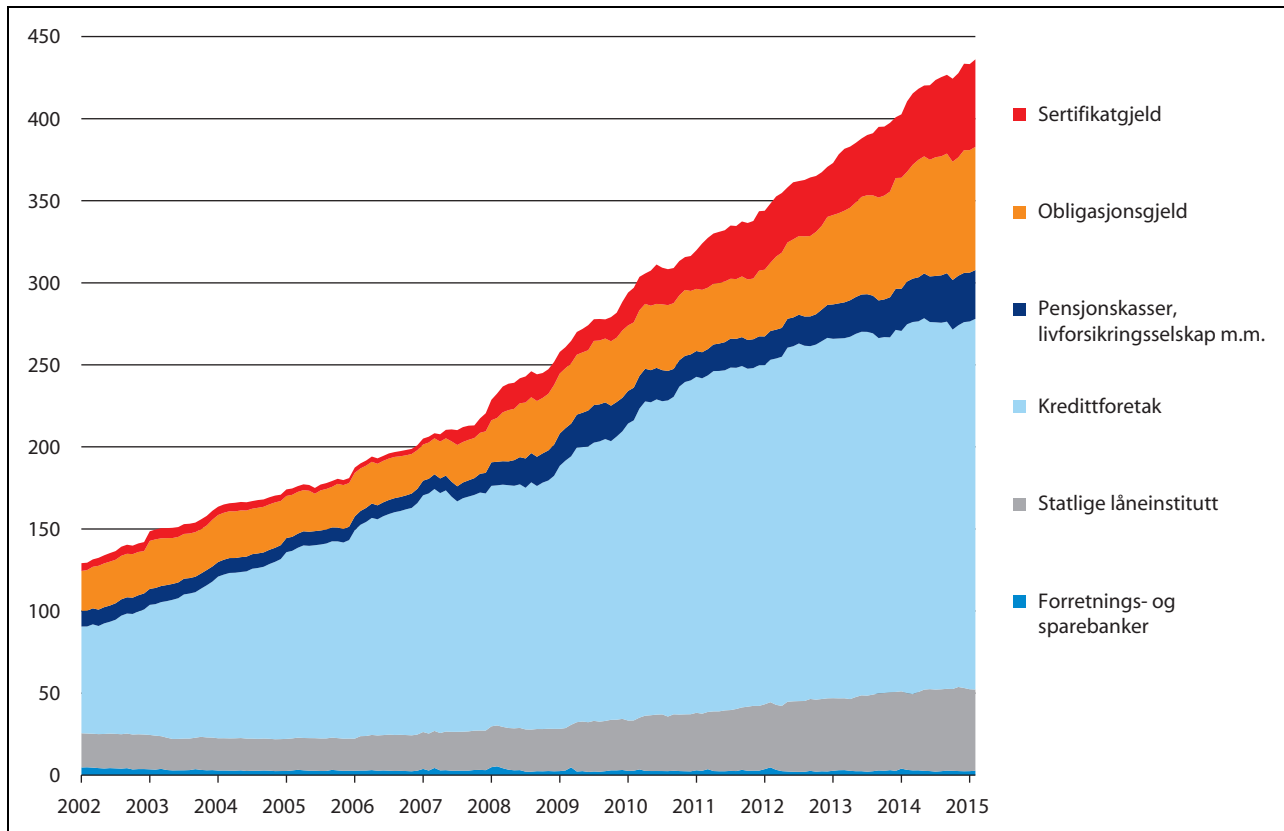
Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 12.10 Langsiktig gjeld (eks. pensjonsforpliktelser) og netto renteesponering, sortert stigende etter nivå. Prosent av brutto driftsinntekter. 2015.¹

¹ For kommuner som ikke hadde rapportert tilstrekkelige data for 2015, er 2014-tall benyttet. I alt 404 kommuner inngår i figuren.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 12.11 Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2), fordelt på lånekilder. Mrd. kroner. Nominelle beløp. 2002–2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunenes evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. For eksempel vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå og -utvikling, økonomisk handlingsrom mv. være noen momenter som kan ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figur 12.10 illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og disse 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 renteeksponert gjeld som oversteg 100 pst. av inntektene. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp mer enn én pst. av inntektene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter o.l.).

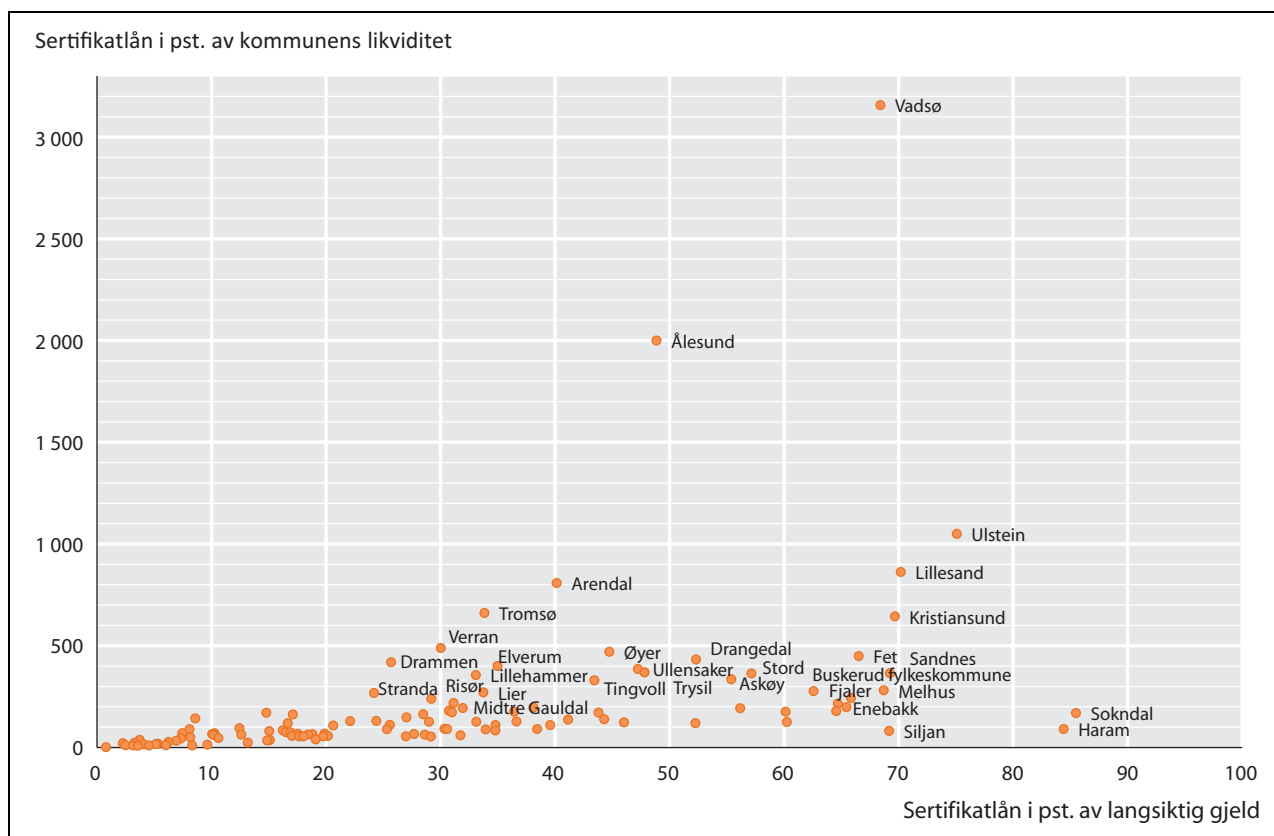
Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak

godt og vel halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 12.11.

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommuneforvaltningens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. Under finanskrisen økte innlånskostnadene til Kommunekreditt som følge av at deres største eier Eksportfinans fikk problemer, og i årene etter har sertifikat- og obligasjonsmarkedet blitt en viktigere lånekilde for kommunene. Utlånskapasiteten til Kommunalbanken har i perioder vært begrenset som følge av at banken har tilpasset seg nye krav til kjernekapitaldekning. Dette har blant annet bidratt til at andelen av gjelden som har blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonslån, økte fra 13 pst. i 2008 til 29 pst. i 2015. Veksten har vært særlig sterk i sertifikatlån, dvs. lån med under ett års løpetid. Ved utgangen av 2015 utgjorde lån tatt opp i sertifikatmarkedet vel 52 mrd. kroner, tilsvarende 12 pst. av kommunesektorens samlede gjeld.

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



Figur 12.12 Gjeld som er tatt opp i sertifikatmarkedet¹, som andel av kommunens eller fylkeskommunens langsiktige gjeld (eks. pensjonsforpliktelser) og finansielle omløpsmidler (bankinnskudd, sertifikater, obligasjoner, aksjer). 2015.²

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 er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfelle sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet og under 80 prosent av total langsiktig gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

til at kommunen ikke klarer å innfri sine forpliktelser ved forfall uten at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering. For mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med å skaffe til veie rimelig finansiering kunne håndteres ved at kommunen i stedet trekker på egen likviditet når lånene forfaller. Kommuner som må refinansiere større beløp og ikke har tilstrekkelig likviditet vil derimot være mer sårbare dersom refinansieringen må skje i et vanskelig marked.

Figur 12.12 forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 99 kommunene og tolv fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2015. Langs den horisontale aksens vises hvor stor andel sertifikatlånene utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale aksens viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2015. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasserin-

ger i sertifikater, obligasjoner og aksjer, dvs. verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (dvs. verdien langs den vertikale aksens 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 2015, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan endre seg fram til lånene forfaller, og forfallene kan være spredt utover en lengre periode. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskriftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Figuren kan likevel tjene som en pekepinn på hvilken refi-

nansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Nærmere halvparten av kommunene 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. I totalt 27 kommuner og to fylkeskommuner utgjorde sertifikatgjelden over det dobbelte av kommunens tilgjengelige likviditet, og i mange tilfeller også det mangedobbelte. To kommuner, Vadsø og Ålesund, skilte seg klart ut fra de øvrige kommunene ved å ha betydelig høyere sertifikatgjeld, målt i forhold til de likvide midlene kommunene hadde tilgjengelig ved årsskiftet.

Kommuneloven § 52 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal forvalte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og midlene skal forvaltes på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse rammene 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 lån i det korte markedet, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

I lys av utviklingen i dette markedet de siste årene, har departementet sendt ut et forslag på høring om å endre finansforskriften for kommuner og fylkeskommuner. Den foreslåtte endringen innebærer et tydeligere krav om at refinansieringsrisikoen ved eventuelle kortsiktige låneopptak skal synliggjøres i rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret/fylkestinget, og det kommer også klarere fram at kommunene skal ta hensyn til – og ta stilling til – risikoen som knytter seg til å ta opp kortsiktige lån. Høringsfristen er 1. september 2016.

13 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i 2015 og i perioden 2010 til 2015.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall for 2015 ble publisert 15. mars 2016, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

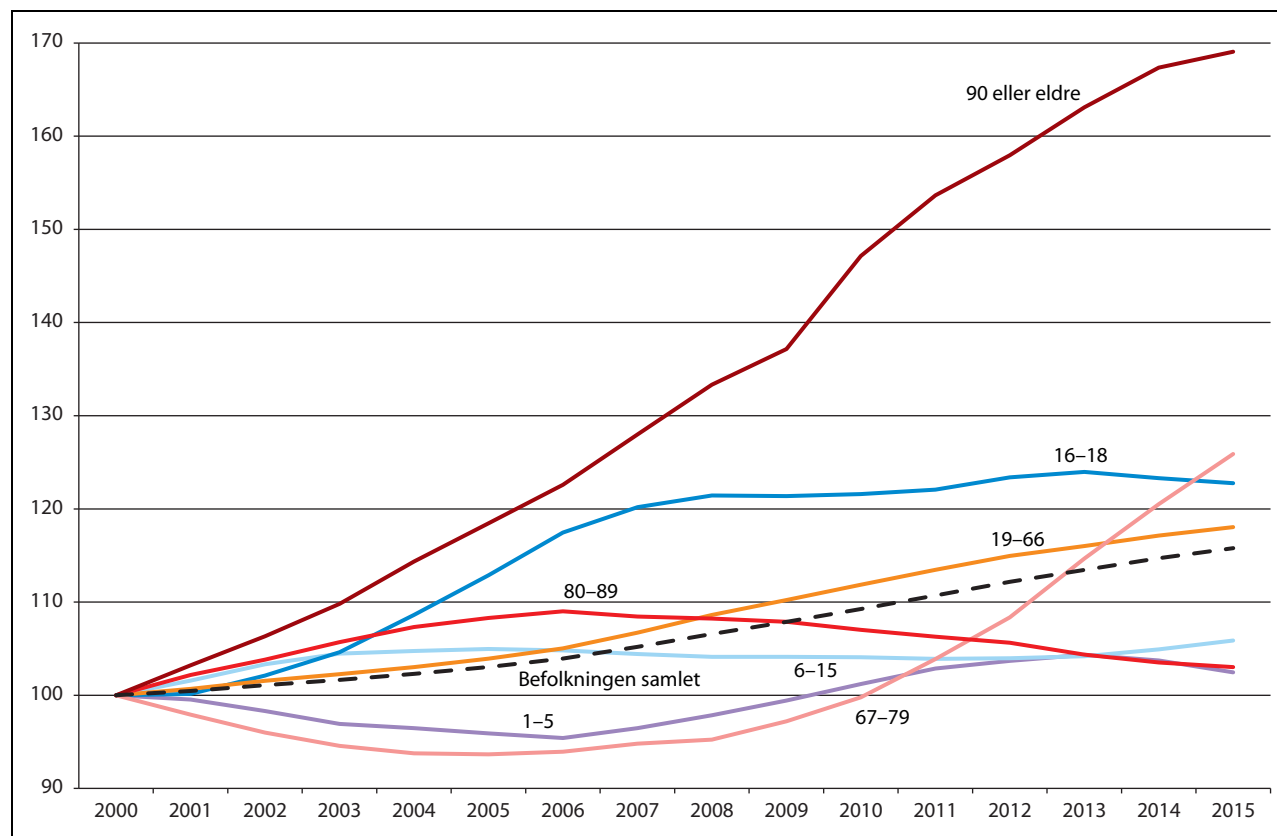
13.1 Demografisk utvikling

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

kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2010–2015 beskrives i tabell 13.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 67 år. I perioden 2010–2015 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 124 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen kommer særlig blant de eldre (aldersgruppene 67–79 år og 90 år og over), men det var også en svak økning i antallet barn og unge, og da særlig blant barn i skolealder. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 294 000, tilsvarende 6 pst. Til sammenlikning økte antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med vel 7 pst. i samme periode.

Gjennom 2015 var tallet på barn og unge relativt stabilt. Det var en nedgang i de yngste barne-



Figur 13.1 Befolkningsutvikling 2000–2015. Indeksert. År 2000=100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 13.1 Demografisk utvikling 2010–2015.

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Barnehager:</i>							
Antall barn 1–5 år	306 900	314 600	310 700	3 800	-3 900	1,2	-1,2
Antall barn 1–2 år	125 200	122 200	120 500	-4 700	-1 700	-3,8	-1,4
Antall barn 3–5 år	181 700	192 400	190 200	8 500	-2 200	4,7	-1,1
<i>Grunnskole:</i>							
Antall barn 6–15 år	617 400	622 500	628 100	10 700	5 600	1,7	0,9
<i>Videregående opplæring:</i>							
Antall unge 16–18 år	193 300	196 100	195 200	1 900	-900	1,0	-0,5
<i>Barnevern:</i>							
Antall barn og unge 0–17 år	1 114 400	1 125 600	1 127 400	13 000	1 800	1,2	0,2
<i>Pleie- og omsorg:</i>							
Antall eldre 67 år og over	637 000	722 700	744 700	107 700	22 000	16,9	3,0
Antall eldre 67–79 år	415 900	502 300	524 700	108 800	22 400	26,2	4,5
Antall eldre 80–89 år	182 900	176 900	176 100	-6 800	-800	-3,7	-0,5
Antall eldre 90 år og over	38 300	43 500	43 900	5 600	400	14,6	0,9
<i>Totalt:</i>							
Antall innbyggere i alt	4 920 300	5 165 800	5 214 000	293 700	48 200	6,0	0,9
Antall innbyggere 1–18 år og 67 år og over	1 754 800	1 855 800	1 878 700	123 900	22 900	7,1	1,2
Andel innbyggere 1–18 år og 67 år og over (pst.)	35,7	35,9	36,0	0,3	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kullene og i aldersgruppen 16–18 år, mens det ble flere 6–15-åringene. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Som i de foregående årene var veksten svært sterk både i aldersgruppen 67–79 år og blant de aller eldste (90 år og over), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80–89 år. Samlet sett økte innbyggertallet med nærmere 48 000 i løpet av 2015, noe som er en litt svakere vekst enn de siste årene.

13.2 Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1–5 år økte noe i perioden 2010–15. Utbyggingen av barnehageplasser var enda større, og barnehagedekningen gikk opp

fra vel 88 pst. i 2010 til i overkant av 90 pst. i 2015. I alt hadde om lag 6 600 flere barn barnehageplass i 2015, sammenliknet med 2010. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna var dekningsgraden stabil på i underkant av 97 pst., mens dekningsgraden for 1–2-åringene gikk noe opp, og er nå 80,7 pst. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned i perioden.

Det har vært en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere 1½ time fra 2010 til 2015. Kapasitetsveksten i denne perioden var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved totalt antall avtalte oppholdstimer økte kapasiteten med

1,0 pst. årlig fra 2010 til 2015, mens veksten i antall barn med plass i barnehage til sammenlikning utgjorde 0,5 pst. årlig.

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk også opp i perioden.

Tabell 13.2 Utvikling i barnehagesektoren 2010–2015 (private og kommunale).

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Barn med plass i barnehage i alt	277 000	286 300	283 600	6 600	-2 700	0,5	-0,9
– herav andel i kommunal barnehage	52,7	51,5	50,7	-2,0	-0,8		
Barn under ett år med plass i barnehage	2 600	2 100	2 200	-400	100	-3,3	4,8
Barn 1–2 år med plass i barnehage	98 700	97 800	97 200	-1 500	-600	-0,3	-0,6
Barn 3–5 år med plass i barnehage	175 300	185 900	183 800	8 500	-2 100	1,0	-1,1
Korrigerte oppholdstimer (i mill.)	851,4	879,9	874,6	23,2	-5,3	0,5	-0,6
– herav i kommunale barnehager (i 1 mill.) ¹	437,5	445,6	437,3	-0,2	-8,3	0,0	-1,9
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill.)	571,1	606,0	601,1	30,0	-4,9	1,0	-0,8
– herav i kommunale barnehager (i mill.)	300,7	310,9	304,4	3,7	-6,5	0,2	-2,1
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	91,8	96,6	97,3	5,5	0,7		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	43,0	44,1	44,3	1,3	0,2		
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel av 1–5-åringer som har barnehageplass	89,3	90,2	90,4	1,1	0,2		
Andel av 0-åringer som har barnehageplass	4,2	3,6	3,7	-0,5	0,1		
Andel av 1–2-åringer som har barnehageplass	78,8	80,1	80,7	1,9	0,6		
Andel av 3–5-åringer som har barnehageplass	96,5	96,6	96,6	0,1	0,0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk	70 200	75 000	74 600	4 400	-400	1,2	-0,5
Antall årsverk i kommunale barnehager	37 600	39 200	38 300	700	-900	0,4	-2,3

Tabell 13.2 Utvikling i barnehagesektoren 2010–2015 (private og kommunale).

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Kvalitet:</i>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning ²	84,6	90,00	91,8	7,2	1,8		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	32	34,6	36,1	4,1	1,5		

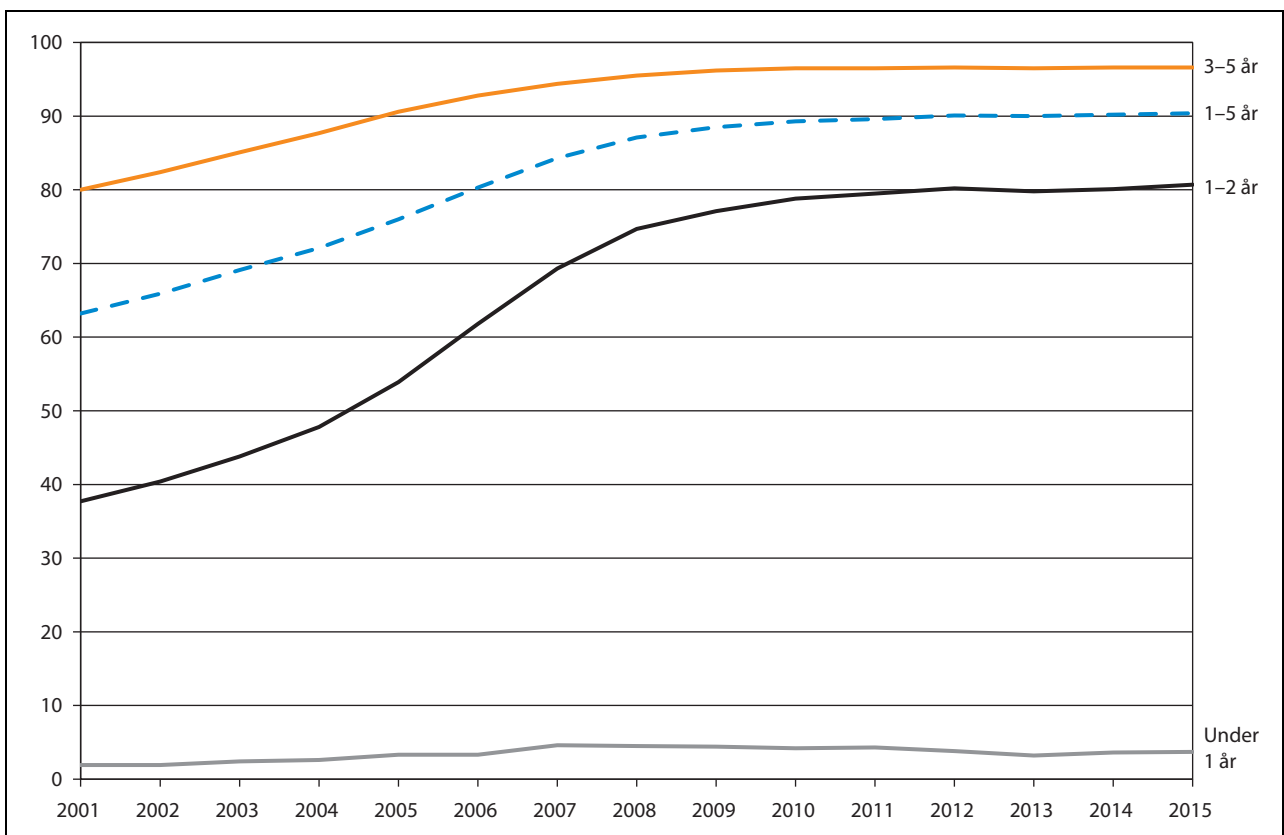
¹ Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for oppholdstidskategorier. Oppholdstid 0–8 timer vektes med 6 timer, 9–16 vektes med 13 timer, 17–24 timer vektes med 21 timer, 25–32 timer vektes med 29 timer, 33–40 timer vektes med 37 timer, og 41 timer eller mer vektes med 45 timer. Indikatoren korrigerte oppholdstimer er i tillegg korrigert for alder. Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1,5 og 4–6 åringer vektet med 1.

² Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste par årene. I 2015 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var

færre barn i alderen 1–5 år, sammenliknet med året før. Så til tross for at antallet barn i barnehage gikk ned, økte likevel dekningsgradene for alle alderstrinnene svakt. Barnehagedekningen ser ut til å ha stabilisert seg på om lag 96½ pst. for de eldste barna, og på like over 80 pst. for 1–2-årin-



Figur 13.2 Andel barn med barnehageplass. 2001–2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gene. Samlet barnehagedekning var 90,4 pst. i 2015. Andelen barn som gikk i private barnehager gikk noe opp, mens andelen barn som gikk i kommunale barnehager gikk noe ned.

I snitt tilbrakte barna noe mer tid i barnehagen i 2015 sammenliknet med 2014, men som følge av at det ble færre barn i barnehage gikk også det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (ukorrigerede oppholdstimer) noe ned (-0,8 pst.). Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk noe ned fra 2014 til 2015.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har økt fra 90 pst. i 2014 til 91,8 pst. i 2015. Andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte fra 34,6 pst. i 2014 til 36,1 pst. i 2015.

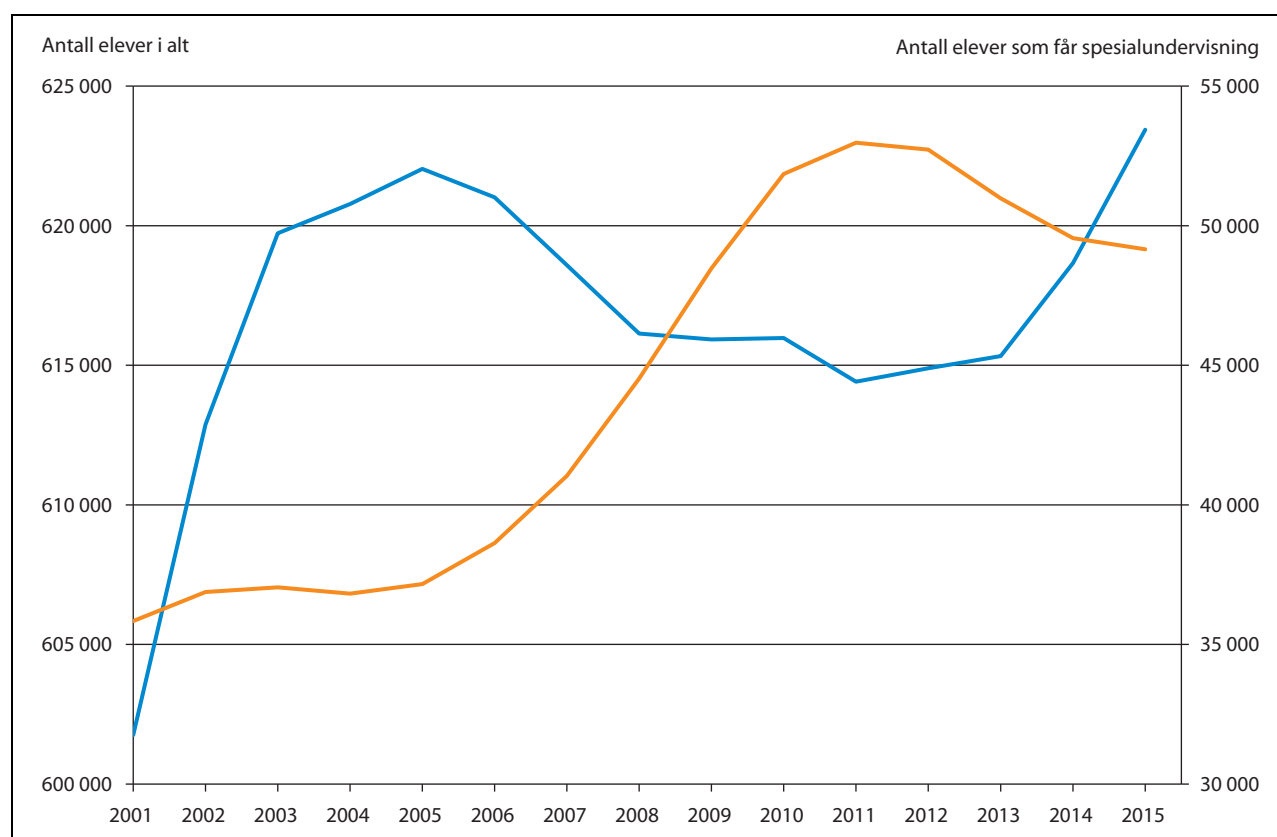
13.3 Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen i perioden 2010–2015. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der i overkant av tre pst. av elevene går, enn i de kommunale. Også i

ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene.

I 2015 var det en liten økning i elevtallet. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de kommunale. Veksten i antall årstimer til undervisning var om lag uendret fra året før, og den sterke veksten som en tidligere så innenfor spesialundervisningen, ser ut til å ha avtatt de siste årene. Fra 2013 til 2014 var det en liten nedgang i antallet årstimer til spesialundervisning, mens det fra 2014 til 2015 var en liten økning. Det er en liten nedgang i antall elever som får spesialundervisning, men de elevene som får spesialundervisning får i snitt flere timer.

61,5 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2015 plass i skolefritidsordningen (SFO). Mens det de foregående årene var en liten, men jevn, økning i andelen elever i SFO, var det en liten reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen i 2015.



Figur 13.3 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning, 2001–2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI

Tabell 13.3 Utvikling i grunnskolen 2010–2015 (privat og kommunal).

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Elever i alt i grunnskolen	612 800	618 700	623 400	10 600	4 700	0,3	0,8
Elever i private grunnskoler	13 700	20 400	21 600	7 900	1 200	9,5	5,9
Antall elever med plass i SFO	145 600	158 000	159 500	13 900	1 500	1,8	0,9
Antall elever med spesial- undervisning	50 200	49 600	49 200	-1 000	-400	-0,4	-0,8
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel elever 6–9 år med plass i SFO ¹	60,6	62,3	61,5	0,9	-0,8		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk (kommunale)	89 800	91 300	.	.	.	.	.
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) ²	35 140	36 010	36 310	1 170	300	0,7	0,8
– Derav årstimer til spesial- undervisning (i 1000)	5 960	6 240	6 370	410	130	1,3	2,1
Årstimer til undervisn. i alt per elev ²	58,5	58,4	58,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und ³	128,0	127,5	131,0	3,0	3,6	0,5	2,8
<i>Kvalitet:</i>							
Gjennomsnittlig gruppe- størrelse 1.–10. årstrinn ⁴	13,7	13,8	13,7	0	-0,1	0	-0,7

¹ Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

² Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

³ Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

⁴ Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

13.4 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2010–2015 økte elevtallet i videregående skole med vel 7 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet skyldes i første rekke

at det ble flere unge i alderen 16–18 år. I tillegg tok en litt høyere andel i denne aldersgruppen samt flere voksne (over 20 år) videregående opplæring. Også antall lærlinger økte i perioden 2010 til 2015.

I 2015 var det en liten økning i elevtallet, hovedsakelig som følge av større årskull i aldersgruppen 16–18 år. Økningen fordeler seg nokså

Tabell 13.4 Utvikling i videregående opplæring 2010–2015 (privat og fylkeskommunal).

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall elever i videregående skole i alt	192 200	197 600	199 600	7 400	2 000	0,8	1,0
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	178 500	181 500	182 300	3 800	800	0,4	0,4
Antall lærlinger/lære-kandidater	35 500	40 100	40 800	5 300	700	2,8	1,7
Antall i annen videregående utdanning		3 600					
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,0	92,0	92,2	1,2	0,2		
Andel elever over 20 år	8,5	9,8	10,7	2,2	0,9		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale	33 700	33 900	.	.	.	.	.
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	21 200	21 400	.	.	.	.	.
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,7	8,8	.	.	.	.	.
<i>Kvalitet:</i>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,7	89,9	.	.	.		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	69,7	71,2	.	.	.		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,8	4,8	4,4	-0,4	-0,4		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

jevnt på de fylkeskommunale og private skolene. Antallet lærlinger fortsatte å øke noe.

13.5 Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2010–15. Antallet årsverk, antall under-

søkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

I 2015 var antallet barn som mottar tiltak stabilt fra året før. Det var imidlertid en liten dreining i hvilke tiltak barna får. Antall barn som fikk omsorgstiltak økte, men det var en tilsvarende nedgang i antall barn som fikk hjelpetiltak.

Tabell 13.5 Utvikling i barnevernet 2010–2015.

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall undersøkelser ¹	39 800	52 700	54 900	.	2 200	6,6	4,2
Antall barn med barneverntiltak	50 500	53 700	53 700	3 200	0	1,2	0,0
– herav hjelpetiltak	42 400	44 100	43 700	1 300	-400	0,6	-0,9
– herav omsorgstiltak	8 100	9 600	10 000	1 900	400	4,3	4,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	3,6	4,3	4,5	0,9	0,2		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0–17 år	4,5	4,8	4,8	0,3	0,0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk ²	3 500	5 100	5 300	1 800	200	.	3,9
<i>Kvalitet:</i>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år ²	2,9	4,2	4,2	1,3	0		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	76	79	83	7	4		

¹ Fra og med rapporteringsåret 2014 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert.

² Fra og med 2014 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

13.6 Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2010–15.

Andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp, har ligget relativt stabilt i perioden.

Tabell 13.6 Utvikling i sosialtjenestene 2010–2015.

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av sosialhjelp	126 900	133 500	134 600	7 700	1 100	1,2	0,8
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år	3,9	4	4	0,1	0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk	.	.	.	.	.	.	.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 13.7 Utvikling i kommunalt disponerte boliger 2010–2015.

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall kommunalt disponerte boliger	100 900	105 600	107 000	6 100	1 400	1,2	1,3
<i>Dekningsgrad:</i>							
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	21	20	21	0	1		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere	45	48	48	3	0		
Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd.	71	73	75	4	2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

13.7 Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte om lag i takt med folketallet i perioden 2010–2015. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene tilrettelegges for rullestolbrukere. Siden 2010 har en stadig større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol, mens fra 2014 til 2015 var andelen stabil.

Blant husstander som benyttet seg av et midlertidig botilbud i løpet av året, gikk andelen som oppholdt seg i boliger kortere enn tre måneder opp med to prosentpoeng i 2015.

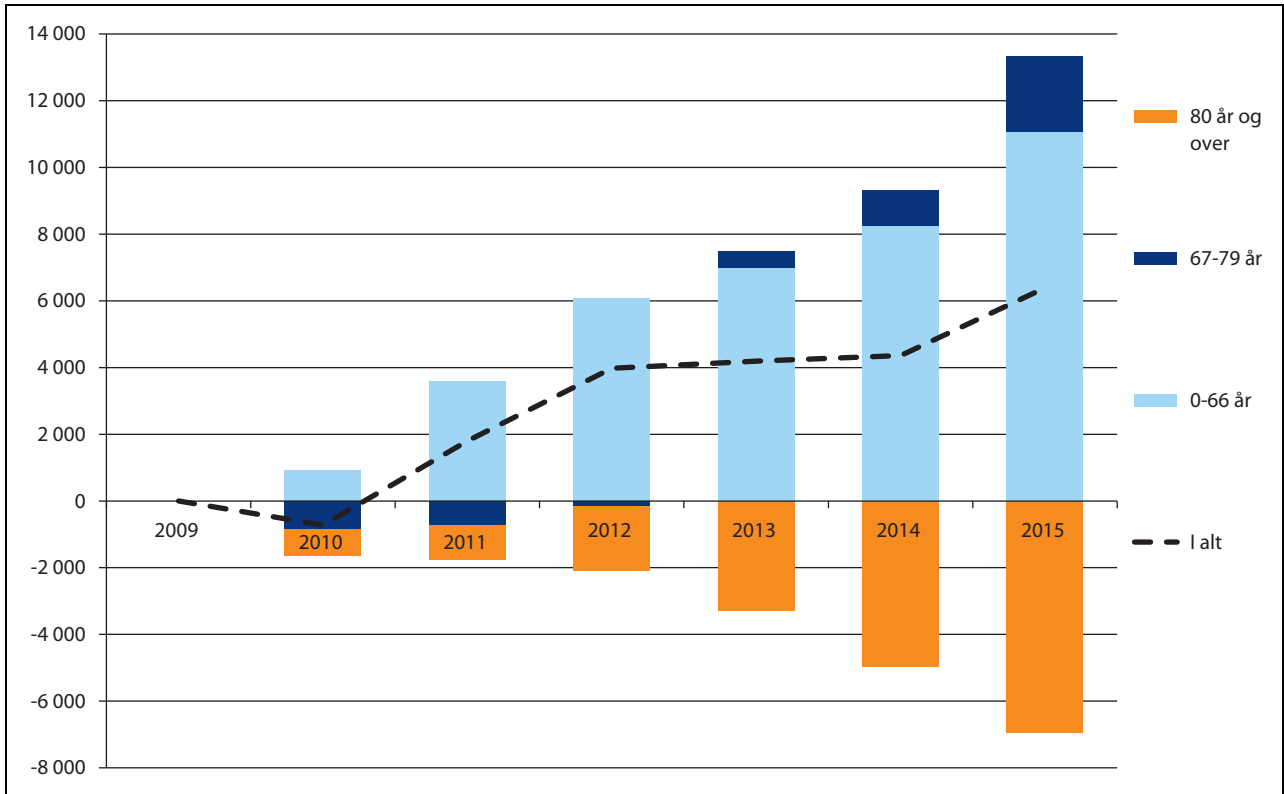
13.8 Omsorgstjenester

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2010–15. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester. Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgrup-

pen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80–89 år. Dette henger sammen med at innbyggertallet i gruppen 80–89 år gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi, og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

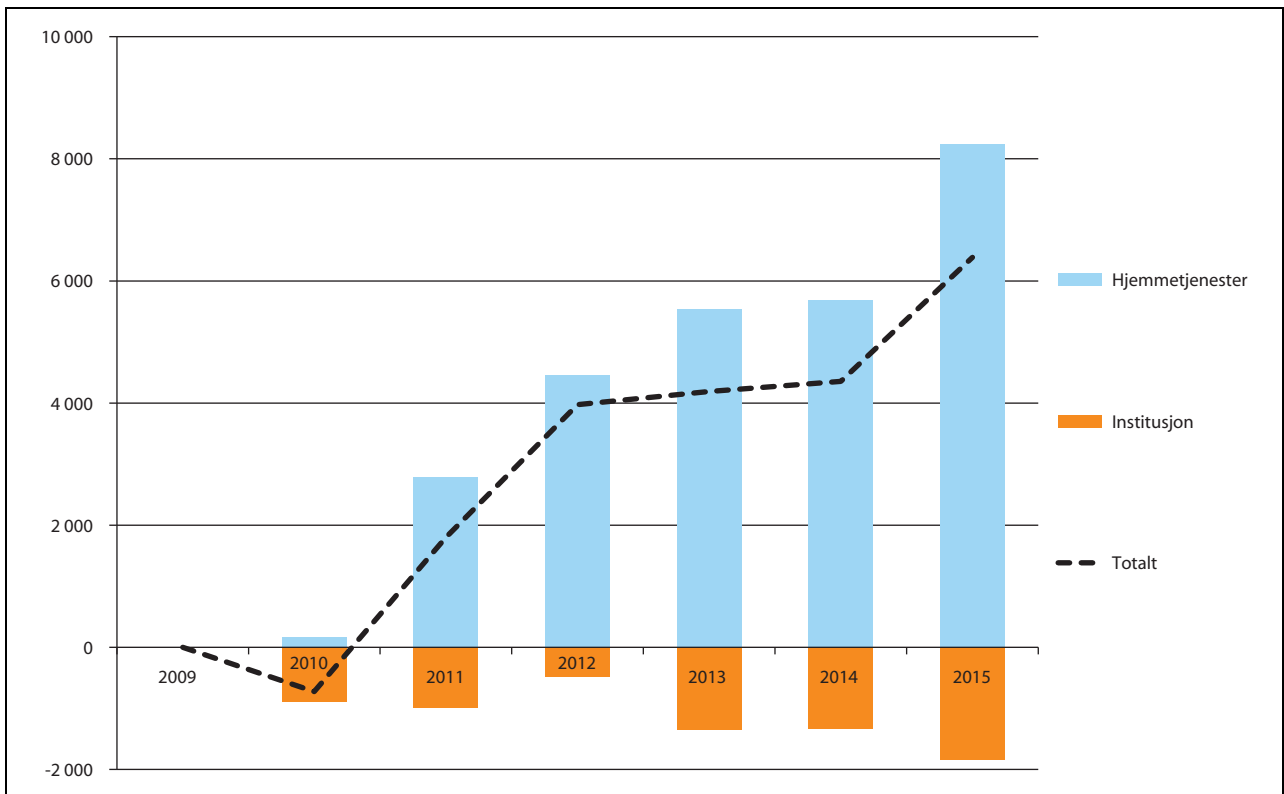
Samtidig som antall plasser i institusjon holdt seg på samme nivå over flere år, gikk antall beboere i institusjon ned. Beboere i bolig med heldøgns bemanning økte noe. Dette kommer i tillegg til de som mottar heldøgns tjenester i sykehjem og aldershjem.

Endring i sammensetningen av mottakergruppene med flere mottakere blant de yngre (under 67 år) og blant de aller eldste (over 90 år), kan tyde på økt pleietyngde i hjemmetjenestene. Det illustreres også av at den enkelte mottaker i snitt fikk flere timer pleie og praktisk bistand i 2015 enn i 2010.



Figur 13.4 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2010–2015, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2010 til det enkelte år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 13.5 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2010–2015, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2010 til det enkelte år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 13.8 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene 2010–2015 (private og kommunale).¹

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av hjemme- tjenester	186 500	192 000	194 600	8 100	2 600	0,9	1,4
– herav under 67 år	77 600	84 600	87 400	9 800	2 800	2,4	3,3
– herav 67–79 år	33 100	34 500	35 500	2 400	1 000	1,4	2,9
– herav 80 år og over	75 800	72 900	71 600	-4 200	-1 300	-1,1	-1,8
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjeneste- mottaker i henhold til vedtak	7,8	8,7	.	.	.	.	.
Antall beboere i institusjon	43 500	43 100	42 500	-1 000	-600	-0,5	-1,4
– herav under 67 år	4 500	4 900	4 900	400	0	1,7	0,0
– herav 67–79 år	7 400	7 900	8 100	700	200	1,8	2,5
– herav 80 år og over	31 500	30 300	29 600	-1 900	-700	-1,2	-2,3
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 300	41 300	40 800	-500	-500	-0,2	-1,2
– herav andel private plasser i prosent	10,5	11,1	.	.	.	.	.
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	20 900	22 200	22 800	1 900	600	1,8	2,7
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 67–79 år som bor på institusjon	1,8	1,6	1,5	-0,3	-0,1	-3,6	-6,3
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,3	13,7	13,4	-0,9	-0,3	-1,3	-2,2
Andel 67–79 år som mottar hjemmetjenester	7,9	6,9	6,8	-1,1	-0,1	-3,0	-1,4
Andel 80 og over som mottar hjemmetjenester	34,3	33,1	32,6	-1,7	-0,5	-1,0	-1,5
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i alt ¹	126 200	134 300	.	.	.	.	.

Tabell 13.8 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene 2010–2015 (private og kommunale).¹

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Kvalitet:</i>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,37	0,49	0,53	0,16	0,04	7,5	8,2
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon ²	0,32	0,39	0,42	0,10	0,03	5,6	7,7
Andel årsverk med fagutdanning	72	75	.	.	.	.	.
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,4	95	94,8	1,4	-0,2	0,3	-0,2

¹ Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på NAVs Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Tallene for Oslo for 2012 lå noe for lavt, siden Oslo kommune hadde mangler i rapporteringen til NAVs Aa-register. Tall for årsverk i 2015 blir publisert 15. juni 2016.

² Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sett i forhold til 2014 mottok færre eldre kommunale helse- og omsorgstjenester i 2015, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Dette gjelder også når nedgangen ses i forhold til innbyggertallet. Andelen 80 år og over som bor i institusjon var i 2015 på 13,4 pst. Andelen som mottar hjemmetjenester var på 32,6 pst. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2015. Samlet sett økte antallet mottakere av helse- og omsorgstjenester noe i 2015 fra året før.

Lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre fra 2010–2015. Eneromsdekningen på institusjonene ligger stabilt på om lag 95 pst.

13.9 Kommunehelsetjenesten

Kommunene hadde i årene 2010–2015 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn. Legedekningen gikk opp gjennom perioden, mens fysioterapidekningen har vært svakt økende.

I 2015 var det en fortsatt vekst i antallet helseundersøkelser blant barn og unge. Innen svan-

gerskapsomsorgen tok betydelig flere gravide fødselsforberedende kurs sammenliknet med året før, og tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk også opp.

13.10 Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med knapt 1 pst. årlig i perioden 2010–2015. Dette var på nivå med årsverksveksten i samme periode for sektoren samlet sett (1,0 pst.). Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn i kommunene i denne perioden. I 2015 var det en nedgang i årsverkene som gikk til administrasjonen i kommunene, mens tallet for fylkeskommunene var uendret fra 2014.

Det er store variasjoner i brutto driftsutgifter for administrasjonen i kommunene. Kommuner med det laveste nivået har brutto driftsutgifter på under 2 000 kroner per innbygger for 2015, mens de kommunene med det høyeste nivået har brutto driftsutgifter på over 20 000 kroner per innbygger for 2015.

Tabell 13.9 Utvikling i kommunehelsetjenesten 2010–2015.

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall barn som har fullført helseundersøkelser innen utgangen av 1. klasse	55 100	60 600	63 500	8 400	2 900	2,9	4,8
Antall gravide med fullført fødselsforberedende kurs	8 000	8 000	9 800	1 800	1 800	4,1	22,5
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	47 000	48 200	49 300	2 300	1 100	1,0	2,3
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med fullført helseundersøking ved 2–3-årsalder	100	98	99	-1	1		
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	9,7	10,3	10,4	0,7	0,1		
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	8,7	8,9	9	0,3	0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten ¹	4 000	4 400	.	.	.	.	.

¹ Tall for årsverk i 2015 for helsestasjons- og skolehelsetjenesten hentet fra register blir publisert 15. juni 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 13.10 Utvikling i sentraladministrasjonen 2010–2015.

	2010	2014	2015	Endring 2010–15	Endring 2014–15	Årlig endring 2010–15, pst.	Årlig endring 2014–15, pst.
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk ¹	54 500	56 800	.	.	.	.	.
– herav i kommunene	50 000	52 100	.	.	.	.	.
– herav i fylkeskommunene	4 500	4 900	.	.	.	.	.
Brutto driftsutgifter, administrasjon (F120), i kr. pr. innb., konsern	3 214	3 334	3 323	109	-11	0,7	-0,3

¹ Tall for avtalte årsverk for 2015 vil først foreligge 15. juni 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
Kommuneproposisjonen 2017.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2017 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2017

I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 360 millioner kroner for 2017. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2012–2016**

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring.

	Mill. kroner				Endring i pst.	
	2013	2014	2015	2016	14–15	15–16
A. Inntekter i alt	440 849	462 293	483 377	508 635	4,6	5,2
Formuesinntekter	17 244	19 675	18 518	17 262	-5,9	-6,8
Skatteinntekter	162 821	166 796	177 605	187 790	6,5	5,7
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>153 375</i>	<i>156 632</i>	<i>165 885</i>	<i>175 850</i>	<i>5,9</i>	<i>6,0</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>9 446</i>	<i>10 164</i>	<i>11 720</i>	<i>11 940</i>	<i>15,3</i>	<i>1,9</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	197 898	210 986	219 847	233 925	4,2	6,4
Gebyrinntekter mv	57 361	59 675	62 401	64 490	4,6	3,3
Andre overføringer	5 525	5 161	5 006	5 168	-3,0	3,2
B. Totale utgifter	462 464	486 911	503 993	528 141	3,5	4,8
Renteutgifter	10 458	10 784	9 615	8 164	-10,8	-14,9
Overføringer til private	40 365	42 779	45 004	47 592	5,2	5,8
Overføringer til statsforvaltningen	8 751	9 041	3 526	3 521	-61,0	-0,1
Lønnskostnader	237 598	248 784	259 285	269 756	4,2	4,0
Produktinnsats	86 408	90 810	94 508	100 750	4,1	6,6
Produktkjøp til husholdninger	23 427	25 273	26 317	27 865	4,1	5,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	55 955	59 136	65 360	70 013	10,5	7,1
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 919	-1 178	-1 178	-1 100	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 421	1 482	1 556	1 560	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-21 615	-24 618	-20 616	-19 506	-	-
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	327 540	343 582	357 709	376 065	4,1	5,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2015

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2015, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer samt naturressursskatt. Det vises også tall for frie inntekter inkl. eieendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter. Korrigerte frie inntekter i 2015 for kommunene er gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter innbyggertall (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.5 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 sammenligne 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 de kostnadsforskjellene 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 kommune-

sektorens 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. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet, blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Frie inntekter for 2015 er korrigert med kostnadsnøkkelen for 2015. Driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og variasjonen i kostnadene til drift av disse tilbudene korrigeres. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov – som er lite kostnadskrevende å drifte – vil få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevende å drifte – vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er visse begrensninger knyttet til å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenligner inntektsnivået mellom kommuner. Viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart over tid, er skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av naturskader og andre engangstilskudd holdt utenom beregningen. For den enkelte kommune eller fylkeskommune kan inntektene variere mye fra det ene året til det andre.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2015 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2014, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2015. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2015, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2015. I 2015

utgjorde de frie inntektene om lag tre firedeler av samlede inntekter i kommunesektoren. Tallene for eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og hjemfallsinntekter er fra 2014.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I 2014 hadde 343 kommuner inntekter i form av eiendomsskatt.

I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet gruppert etter landsdel. Tabellen viser at det i 2015 var kommunene i Nord-Norge og Oslo kommune som hadde høyest nivå på de korrigerte frie inntektene når man regner uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Når man regner med eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter, hadde kommunene i Nord-Norge, Oslo og på Vestlandet høyest nivå. Innad i den enkelte landsdel kan det være store variasjoner mellom kommunene.

Tabell 2.2 viser tilsvarende tall for kommunene fordelt fylkesvis. De utgiftskorrigerte frie inntektene, eksklusiv eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, varierer fra 96 pst. av landsgjennomsnittet for kommunene i Østfold til 117 pst. for kommunene i Finnmark.

Tabell 2.3 viser frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene; Bergen, Stavanger, 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 inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2015 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Sammen med kraftkommunene har de minste kommunene det høyeste nivået på korrigerte frie inntekter.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter landsdel. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Landsdel	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
Akershus	22	102	99
Hedmark og Oppland	48	97	99
Sør-Østlandet	71	97	97
Agder og Rogaland	56	100	101
Vestlandet	95	100	102
Trøndelag	48	99	99
Nord-Norge	87	106	108
Oslo	1	106	102
Hele landet	428	100	100

I denne tabellen inneholder de ulike grupperingene følgende fylker: Akershus (Akershus), Hedmark og Oppland (Hedmark, Oppland), Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark), Agder og Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark), Oslo (Oslo).

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
Østfold	18	96	97
Akershus	22	102	99
Oslo	1	106	102
Hedmark	22	96	98
Oppland	26	97	100
Buskerud	21	98	97
Vestfold	14	97	93
Telemark	18	97	102
Aust-Agder	15	97	99
Vest-Agder	15	97	100
Rogaland	26	102	102
Hordaland	33	100	101
Sogn og Fjordane	26	100	107
Møre og Romsdal	36	99	100
Sør-Trøndelag	25	99	100
Nord-Trøndelag	23	99	99
Nordland	44	102	105
Troms Romsa	24	106	106
Finnmark Finnmarku	19	117	122
Hele landet	428	100	100

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
< 2 059 innb.	89	111	117
2 059–3 890 innb.	88	103	105
3 890–7 445 innb.	88	99	101
7 445–20 000 innb.	88	98	98
> 20 000 innb.	51	99	98
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	102	101
Kraftkommuner ¹	20	107	159
Oslo	1	106	102
Hele landet	428	100	100

¹ Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Denne gruppen omfatter 20 kommuner.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2015 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 2.4 framgår det at det er betydelige inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene. Korrigerte frie inntekter varierer fra 93 pst. i Rogaland til 129 pst. i Sogn og Fjordane. Forskjel-

lene i korrigerte frie inntekter mellom fylkeskommunene er mindre enn tidligere.

Oslo har som eneste fylkeskommune (kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C i Grønt hefte. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylkeskommune	Korrigerte frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet
Østfold	97
Akershus	97
Oslo	97
Hedmark	101
Oppland	101
Buskerud	97
Vestfold	94
Telemark	101
Aust-Agder	98
Vest-Agder	97
Rogaland	93
Hordaland	100
Sogn og Fjordane	129
Møre og Romsdal	99
Sør-Trøndelag	96
Nord-Trøndelag	105
Nordland	124
Troms Romsa	120
Finnmark Finnmarku	122
Hele landet	100

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.5 viser den enkelte kommunes frie

inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2015, både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter.

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerede frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0101 Halden	95	97
0104 Moss	96	97
0105 Sarpsborg	95	97
0106 Fredrikstad	95	97
0111 Hvaler	100	111
0118 Aremark	104	106
0119 Marker	97	93
0121 Rømskog	115	111
0122 Trøgstad	96	95
0123 Spydeberg	96	97
0124 Askim	95	98
0125 Eidsberg	95	92
0127 Skiptvet	95	99
0128 Rakkestad	95	98
0135 Råde	96	96
0136 Rygge	96	97
0137 Våler (Østfold)	98	100
0138 Hobøl	97	96
<i>Østfold</i>	<i>96</i>	<i>97</i>
0211 Vestby	99	98
0213 Ski	98	94
0214 Ås	99	97
0215 Frogn	102	98
0216 Nesodden	99	95
0217 Oppegård	103	99
0219 Bærum	110	106
0220 Asker	109	104
0221 Aurskog-Høland	96	92
0226 Sørumsund	99	97
0227 Fet	98	96

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0228 Rælingen	98	94
0229 Enebakk	97	93
0230 Lørenskog	99	99
0231 Skedsmo	98	95
0233 Nittedal	100	96
0234 Gjerdrum	100	96
0235 Ullensaker	98	94
0236 Nes (Akershus)	96	94
0237 Eidsvoll	97	93
0238 Nannestad	95	91
0239 Hurdal	101	97
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>99</i>
0301 Oslo	106	102
<i>Oslo</i>	<i>106</i>	<i>102</i>
0402 Kongsvinger	94	94
0403 Hamar	96	101
0412 Ringsaker	95	97
0415 Løten	96	96
0417 Stange	96	99
0418 Nord-Odal	96	98
0419 Sør-Odal	94	96
0420 Eidskog	97	97
0423 Grue	97	98
0425 Åsnes	97	95
0426 Våler (Hedmark)	98	98
0427 Elverum	96	95
0428 Trysil	99	102
0429 Åmot	97	103
0430 Stor-Elvdal	100	97
0432 Rendalen	104	115
0434 Engerdal	105	106
0436 Tolga	103	102
0437 Tynset	97	103
0438 Alvdal	101	107

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0439 Følldal	104	107
0441 Os (Hedmark)	103	103
<i>Hedmark</i>	<i>96</i>	<i>98</i>
0501 Lillehammer	97	98
0502 Gjøvik	96	98
0511 Dovre	102	98
0512 Lesja	103	112
0513 Skjåk	104	119
0514 Lom	101	110
0515 Vågå	98	104
0516 Nord-Fron	100	117
0517 Sel	98	101
0519 Sør-Fron	99	111
0520 Ringebu	100	103
0521 Øyer	99	104
0522 Gausdal	97	100
0528 Østre Toten	96	95
0529 Vestre Toten	96	97
0532 Jevnaker	95	92
0533 Lunner	96	95
0534 Gran	96	93
0536 Søndre Land	98	95
0538 Nordre Land	95	101
0540 Sør-Aurdal	99	100
0541 Etnedal	103	107
0542 Nord-Aurdal	98	104
0543 Vestre Slidre	101	102
0544 Øystre Slidre	102	104
0545 Vang	105	120
<i>Oppland</i>	<i>97</i>	<i>100</i>
0602 Drammen	97	93
0604 Kongsberg	101	102
0605 Ringerike	96	95
0612 Hole	96	92

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0615 Flå	113	127
0616 Nes (Buskerud)	98	113
0617 Gol	98	110
0618 Hemsedal	104	108
0619 Ål	99	106
0620 Hol	104	139
0621 Sigdal	103	99
0622 Krødsherad	104	102
0623 Modum	97	96
0624 Øvre Eiker	96	92
0625 Nedre Eiker	96	92
0626 Lier	101	97
0627 Røyken	99	95
0628 Hurum	96	92
0631 Flesberg	100	106
0632 Rollag	105	117
0633 Nore og Uvdal	106	150
<i>Buskerud</i>	98	97
0701 Horten	96	92
0702 Holmestrand	96	94
0704 Tønsberg	98	94
0706 Sandefjord	96	93
0709 Larvik	96	92
0711 Svelvik	97	95
0713 Sande (Vestfold)	96	93
0714 Hof	99	95
0716 Re	98	94
0719 Andebu	97	93
0720 Stokke	96	92
0722 Nøtterøy	98	94
0723 Tjøme	97	94
0728 Lardal	101	97
<i>Vestfold</i>	97	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0805 Porsgrunn	96	96
0806 Skien	95	96
0807 Notodden	98	104
0811 Siljan	99	101
0814 Bamble	95	99
0815 Kragerø	98	101
0817 Drangedal	98	99
0819 Nome	96	99
0821 Bø (Telemark)	98	100
0822 Sauherad	99	99
0826 Tinn	106	141
0827 Hjartdal	104	122
0828 Seljord	101	108
0829 Kviteseid	102	100
0830 Nissedal	104	114
0831 Fyresdal	104	129
0833 Tokke	106	147
0834 Vinje	104	146
<i>Telemark</i>	<i>97</i>	<i>102</i>
0901 Risør	95	96
0904 Grimstad	97	98
0906 Arendal	95	96
0911 Gjerstad	100	102
0912 Vegårshei	103	99
0914 Tvedestrand	95	91
0919 Froland	96	96
0926 Lillesand	96	96
0928 Birkenes	96	99
0929 Åmli	101	110
0935 Iveland	105	112
0937 Evje og Hornnes	96	95
0938 Bygland	107	126

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0940 Valle	111	168
0941 Bykle	140	272
<i>Aust-Agder</i>	<i>97</i>	<i>99</i>
1001 Kristiansand	97	99
1002 Mandal	96	95
1003 Farsund	97	100
1004 Flekkefjord	97	98
1014 Vennesla	95	98
1017 Songdalen	95	94
1018 Søgne	96	96
1021 Marnardal	100	105
1026 Åseral	108	172
1027 Audnedal	103	104
1029 Lindesnes	96	95
1032 Lyngdal	97	93
1034 Hægebostad	103	99
1037 Kvinesdal	98	116
1046 Sirdal	118	186
<i>Vest-Agder</i>	<i>97</i>	<i>100</i>
1101 Eigersund	98	98
1102 Sandnes	102	98
1103 Stavanger	108	106
1106 Haugesund	98	97
1111 Sokndal	97	98
1112 Lund	98	94
1114 Bjerkreim	100	101
1119 Hå	97	93
1120 Klepp	99	95
1121 Time	100	96
1122 Gjesdal	98	97
1124 Sola	108	104
1127 Randaberg	105	103
1129 Forsand	108	174
1130 Strand	97	98

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1133 Hjelmeland	103	120
1134 Suldal	105	163
1135 Sauda	103	113
1141 Finnøy	106	109
1142 Rennesøy	104	100
1144 Kvitsøy	124	120
1145 Bokn	109	127
1146 Tysvær	97	120
1149 Karmøy	96	95
1151 Utsira	167	164
1160 Vindafjord	102	102
<i>Rogaland</i>	<i>102</i>	<i>102</i>
1201 Bergen	101	99
1211 Etne	98	99
1216 Sveio	97	97
1219 Bømlo	99	99
1221 Stord	98	98
1222 Fitjar	103	108
1223 Tysnes	101	104
1224 Kvinnherad	96	107
1227 Jondal	106	122
1228 Odda	104	147
1231 Ullensvang	101	103
1232 Eidfjord	118	239
1233 Ulvik	110	124
1234 Granvin	115	119
1235 Voss	97	104
1238 Kvam	98	107
1241 Fusa	99	101
1242 Samnanger	103	112
1243 Os (Hordaland)	98	94
1244 Austevoll	108	105
1245 Sund	97	96
1246 Fjell	99	95

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1247 Askøy	97	93
1251 Vaksdal	97	120
1252 Modalen	126	239
1253 Osterøy	97	98
1256 Meland	99	101
1259 Øygarden	98	152
1260 Radøy	97	97
1263 Lindås	97	114
1264 Austrheim	103	108
1265 Fedje	120	123
1266 Masfjorden	108	131
<i>Hordaland</i>	<i>100</i>	<i>101</i>
1401 Flora	101	102
1411 Gulen	106	112
1412 Solund	119	118
1413 Hyllestad	114	117
1416 Høyanger	100	116
1417 Vik	101	127
1418 Balestrand	106	132
1419 Leikanger	101	101
1420 Sogndal	99	100
1421 Aurland	110	199
1422 Lærdal	106	123
1424 Årdal	102	123
1426 Luster	100	122
1428 Askvoll	101	97
1429 Fjaler	100	100
1430 Gaular	100	101
1431 Jølster	99	105
1432 Førde	100	100
1433 Naustdal	101	101
1438 Bremanger	99	120
1439 Vågsøy	100	100
1441 Selje	102	98

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1443 Eid	97	95
1444 Hornindal	106	103
1445 Gloppen	98	99
1449 Stryn	96	95
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>100</i>	<i>107</i>
1502 Molde	98	100
1504 Ålesund	99	96
1505 Kristiansund	97	99
1511 Vanylven	93	90
1514 Sande (Møre og Romsdal)	101	97
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	101	97
1516 Ulstein	103	99
1517 Hareid	98	96
1519 Volda	96	95
1520 Ørsta	96	97
1523 Ørskog	103	99
1524 Norddal	104	131
1525 Stranda	99	100
1526 Stordal	107	102
1528 Sykkylven	95	92
1529 Skodje	97	94
1531 Sula	98	94
1532 Giske	98	97
1534 Haram	98	94
1535 Vestnes	94	93
1539 Rauma	98	100
1543 Nesset	99	104
1545 Midsund	106	101
1546 Sandøy	109	105
1547 Aukra	98	189
1548 Fræna	96	102
1551 Eide	97	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1554 Averøy	97	101
1557 Gjemnes	105	108
1560 Tingvoll	100	97
1563 Sunndal	99	118
1566 Surnadal	99	102
1567 Rindal	103	106
1571 Halså	103	107
1573 Smøla	102	108
1576 Aure	112	128
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
1601 Trondheim	99	101
1612 Hemne	100	104
1613 Snillfjord	108	107
1617 Hitra	101	103
1620 Frøya	103	101
1621 Ørland	99	95
1622 Agdenes	105	101
1624 Rissa	101	97
1627 Bjugn	94	91
1630 Åfjord	101	99
1632 Roan	108	110
1633 Osen	107	103
1634 Oppdal	98	103
1635 Rennebu	100	115
1636 Meldal	97	95
1638 Orkdal	96	92
1640 Røros	101	104
1644 Holtålen	102	105
1648 Midtre Gauldal	97	95
1653 Melhus	96	96
1657 Skaun	98	97
1662 Klæbu	96	95
1663 Malvik	96	95

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1664 Selbu	100	105
1665 Tydal	109	188
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
1702 Steinkjer	97	96
1703 Namsos	99	99
1711 Meråker	100	105
1714 Stjørdal	96	92
1717 Frosta	101	100
1718 Leksvik	99	95
1719 Levanger	96	97
1721 Verdal	97	98
1724 Verran	101	107
1725 Namdalseid	105	107
1736 Snåsa	107	108
1738 Lierne	113	121
1739 Raarvihke Røyrvik	136	160
1740 Namsskogan	116	148
1742 Grong	112	119
1743 Høylandet	108	105
1744 Overhalla	99	98
1748 Fosnes	122	119
1749 Flatanger	112	114
1750 Vikna	99	100
1751 Nærøy	99	99
1755 Leka	128	124
1756 Inderøy	99	96
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	102	103
1805 Narvik	100	108
1811 Bindal	112	129
1812 Sømna	104	103
1813 Brønnøy	99	98
1815 Vega	113	111

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1816 Vevelstad	121	118
1818 Herøy (Nordland)	106	107
1820 Alstahaug	100	102
1822 Leirfjord	104	104
1824 Vefsn	100	104
1825 Grane	108	115
1826 Hattfjelldal	106	124
1827 Dønna	110	111
1828 Nesna	106	105
1832 Hemnes	101	132
1833 Rana	99	103
1834 Lurøy	106	108
1835 Træna	136	131
1836 Rødøy	108	109
1837 Meløy	101	111
1838 Gildeskål	104	121
1839 Beiarn	112	141
1840 Saltdal	100	99
1841 Fauske	100	108
1845 Sørfold	109	161
1848 Steigen	107	109
1849 Hamarøy Hábmer	105	113
1850 Divtasvuodna Tysfjord	105	117
1851 Lødingen	106	102
1852 Tjeldsund	120	116
1853 Evenes	109	109
1854 Ballangen	102	102
1856 Røst	137	136
1857 Værøy	113	109
1859 Flakstad	110	110
1860 Vestvågøy	101	100
1865 Vågan	100	100

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1866 Hadsel	98	96
1867 Bø (Nordland)	106	101
1868 Øksnes	99	95
1870 Sortland	100	99
1871 Andøy	101	101
1874 Moskenes	110	108
<i>Nordland</i>	<i>102</i>	<i>105</i>
1902 Tromsø	105	104
1903 Harstad	104	105
1911 Kvæfjord	106	103
1913 Skånland	108	105
1917 Ibestad	114	112
1919 Gratangen	118	114
1920 Loabák Lavangen	117	113
1922 Bardu	105	121
1923 Salangen	109	108
1924 Målselv	103	107
1925 Sørreisa	103	99
1926 Dyrøy	116	112
1927 Tranøy	113	112
1928 Torsken	120	120
1929 Berg	119	123
1931 Lenvik	102	102
1933 Balsfjord	102	106
1936 Karlsøy	115	118
1938 Lyngen	112	112
1939 Storfjord Omasvuotna Omasvuono	117	127
1940 Gáivuotna Kåfjord	117	119
1941 Skjervøy	117	117

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2015 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1942 Nordreisa	104	106
1943 Kvænanen	127	136
<i>Troms</i>	<i>106</i>	<i>106</i>
2002 Vardø	125	121
2003 Vadsø	111	111
2004 Hammerfest	113	149
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	122	119
2012 Alta	111	111
2014 Loppa	152	146
2015 Hasvik	140	134
2017 Kvalsund	137	148
2018 Måsøy	137	136
2019 Nordkapp	115	114
2020 Porsanger Porsángu Porsanki	113	110
2021 Karasjok Kárásjohka	123	118
2022 Lebesby	133	147
2023 Gamvik	145	143
2024 Berlevåg	139	138
2025 Deatnu Tana	122	118
2027 Unjárga Nesseby	143	140
2028 Båtsfjord	125	120
2030 Sør-Varanger	111	115
2002 Vardø	125	121
<i>Finnmark Finnmarku</i>	<i>117</i>	<i>122</i>
Landet	100	100

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2015, publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2016. Regnskapstallene bygger på rapporter fra i alt 403 kommuner og 18 fylkeskommuner. Det er 41 flere kommuner som har rapportert i år enn i fjor på samme tid. De fleste kommunene som ikke har rapportert tilhører de tre nordligste fylkene.

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 475 mrd. kroner i 2015, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusiv Oslo) var på drøye 72 mrd. kroner.

Ingen av fylkeskommunene hadde negativt netto driftsresultat i 2015. I 2014 var det 102 kommuner som hadde negativt netto driftsresultat, mens i 2015 var antallet redusert til 52 kommuner.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene
- Disposisjonsfond + mindreforbruk i pst. av driftsinntektene
- Merforbruk i pst. av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrullet premieavvik) i pst. av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrullet pensjonsforpliktelser) i pst. av driftsinntektene
- Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- Netto renteesponering i pst. av driftsinntektene

Alle tall det vises til i dette vedlegg er konserntall, med mindre annet er oppgitt. Konserntallene 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 over tid på om lag 2 pst. for kommunesektoren samlet som nødvendig for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer, og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1¾ pst. for kommunene (inklusive Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene. Anbefalingene referer til konserntall.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsbudsjettet.

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 vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år, jf. kommuneloven § 48. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren som brukes her er akkumulert merforbruk. Den viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes/fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Indikatoren kan altså si noe om hvilket

omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer, (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelse er gjeld som er tatt opp til investeringer etter kommuneloven § 50. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån o.l., 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 lånetaker 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. Etter som 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 uttrykk for hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til kommunens eller fylkeskommunens driftsinntekter. Dette kan ses opp mot indikatoren for kommunens eller fylkeskommunens arbeidskapital for å kunne gi uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteeksponering tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Kommunene og fylkeskommunene har både store passiva (gjeld) og store aktiva (fordringer og likviditet), og langsiktig gjeld gir i seg selv ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden. Deler av gjelden vil være

knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være den motsatte av effekten på gjeldssiden. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene/fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

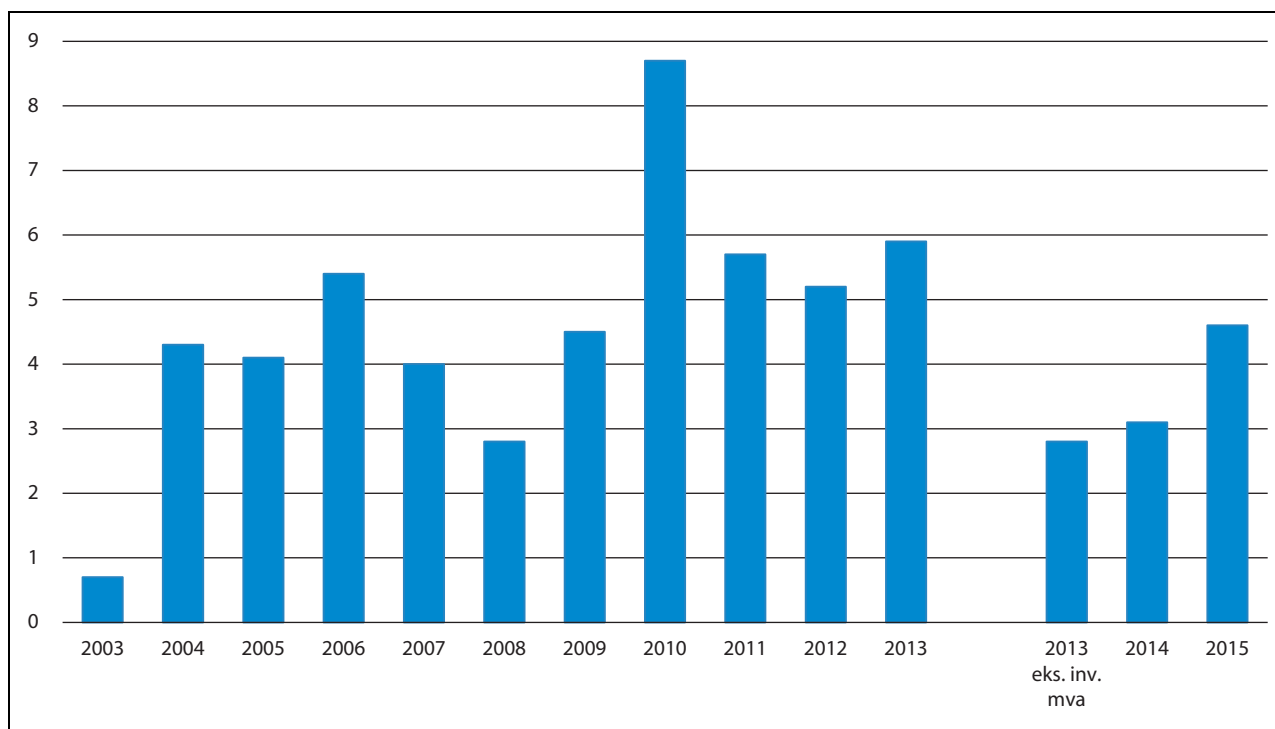
Etter en oppgang fra 2008 til 2010 ble driftsresultatet redusert i 2011, men stabiliserte seg på opp mot 6 pst. i 2012 og 2013, jf. figur 3.1. I 2014 var driftsresultatet på 3,1 pst. Nedgangen fra tidligere år skyldes at merverdiavgiftskompensasjonen knyttet til investeringer f.o.m. 2014 ble ført i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet som tidligere. Korrigert for dette var netto driftsresultat i 2014 på samme nivå som i 2013.

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2015. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 4,6 pst. av driftsinntektene i 2015. Dette er en økning på 1,5 prosentpoeng fra 2014 og ligger over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 4 pst. Forbedringen skyldes hovedsakelig at driftsutgiftene vokste mindre enn inntektene, noe som gjenspeiler at sysselsettingsveksten i 2015 var relativt lav.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Disposisjonsfond inklusive mindreforbruk utgjorde for landet utenom Oslo 10,1 pst., jf. tabell 3.1. Det er en oppgang fra 2014. Det er naturlig at disposisjonsfondene øker når det skjer en forbedring i driftsresultatet, siden driftsresultatet ofte avsettes til senere bruk.

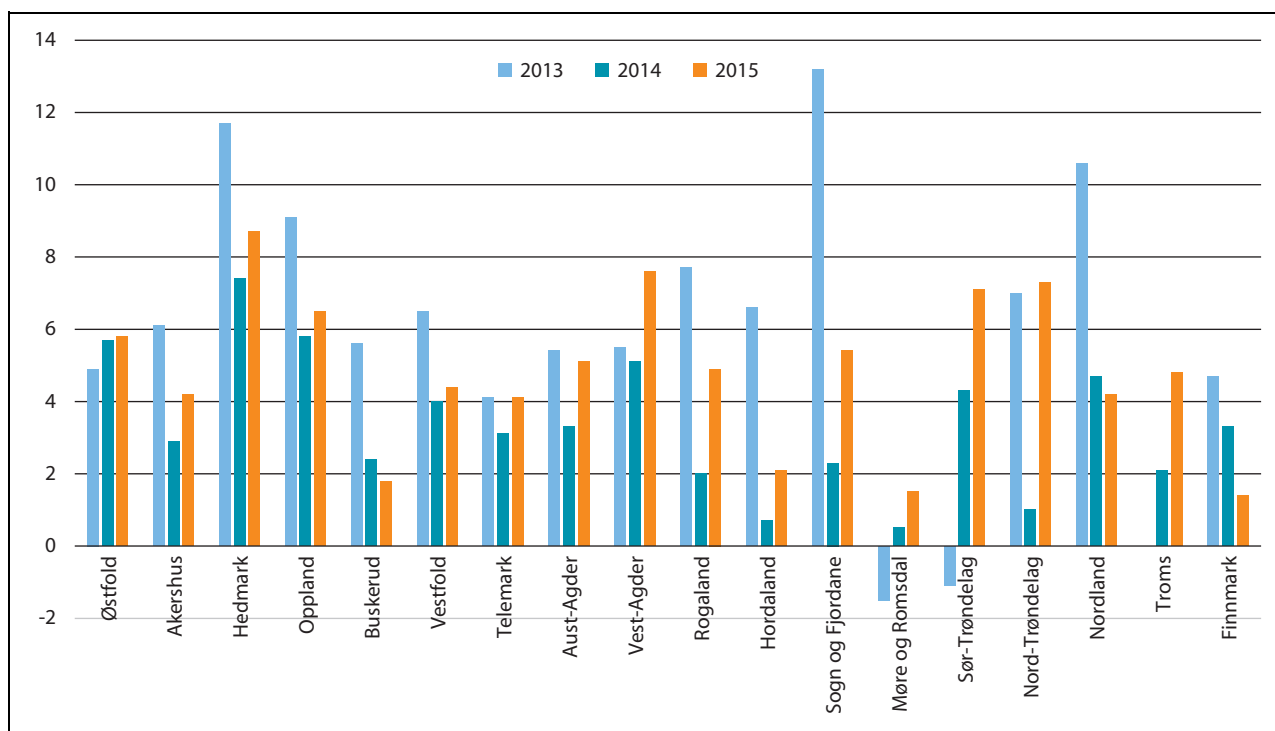
Ingen av fylkeskommunene bortsett fra Buskerud hadde et merforbruk i 2015. Buskerud hadde et merforbruk på 0,2 pst. av totale driftsinntekter.



Figur 3.1 Utviklingen i netto driftsresultat 2003–2015 for fylkeskommunene utenom Oslo i pst. av driftsinntektene.¹

¹ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. Fo.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Forbedringen i netto driftsresultat fra 2009 til 2010 må ses i sammenheng med forvaltningsreformen, som bl.a. innebar at store deler av riksvegnettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.2 Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2013, 2014 og 2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
Østfold fylkeskommune	5,8	16,1	0,0	18,5	50,9	0,0	16,3
Akershus fylkeskommune	4,2	15,8	0,0	12,5	43,8	0,0	-7,0
Hedmark fylkeskommune	8,7	12,9	0,0	22,2	58,3	13,2	-19,7
Oppland fylkeskommune	6,5	13,3	0,0	15,2	56,3	0,0	-5,3
Buskerud fylkeskommune	1,8	7,4	0,2	4,4	85,4	62,6	28,4
Vestfold fylkeskommune	4,4	17,8	0,0	13,7	82,9	34,8	33,1
Telemark fylkeskommune	4,1	12,7	0,0	8,0	72,6	3,2	23,5
Aust-Agder fylkeskommune	5,1	10,9	0,0	23,3	70,4	27,0	1,6
Vest-Agder fylkeskommune	7,6	6,1	0,0	12,9	48,4	31,7	2,6
Rogaland fylkeskommune	4,9	9,3	0,0	6,0	92,4	6,2	49,1
Hordaland fylkeskommune	2,1	3,6	0,0	9,5	109,6	28,5	65,4
Sogn og Fjordane fylkeskommune	5,4	17,9	0,0	23,7	73,1	0,0	5,2
Møre og Romsdal fylkeskommune	1,5	8,1	0,0	15,3	83,3	20,2	28,0
Sør-Trøndelag fylkeskommune	7,1	9,6	0,0	-8,4	99,1	0,0	60,4
Nord-Trøndelag fylkeskommune	7,3	10,3	0,0	8,1	82,9	4,1	-39,2
Nordland fylkeskommune	4,2	8,9	0,0	15,2	47,6	9,6	-6,1
Troms fylkeskommune	4,8	4,9	0,0	13,3	58,4	0,0	-0,2
Finnmark fylkeskommune	1,4	2,7	0,0	26,5	86,3	65,4	30,6
Landet uten Oslo ¹	4,6	10,1	0,0	12,0	73,7	17,0	19,2

¹ Nøkkeltallet for landet uten Oslo er ikke publisert av Statistisk sentralbyrå, og er regnet ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på grunnlagsdata. Disse nøkkeltallene er ikke publisert av SSB for 2014 og er regnet av KMD for å danne et sammenlikningsgrunnlag. Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle (fylkes)kommunekonsernene har fordelt kortsiktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

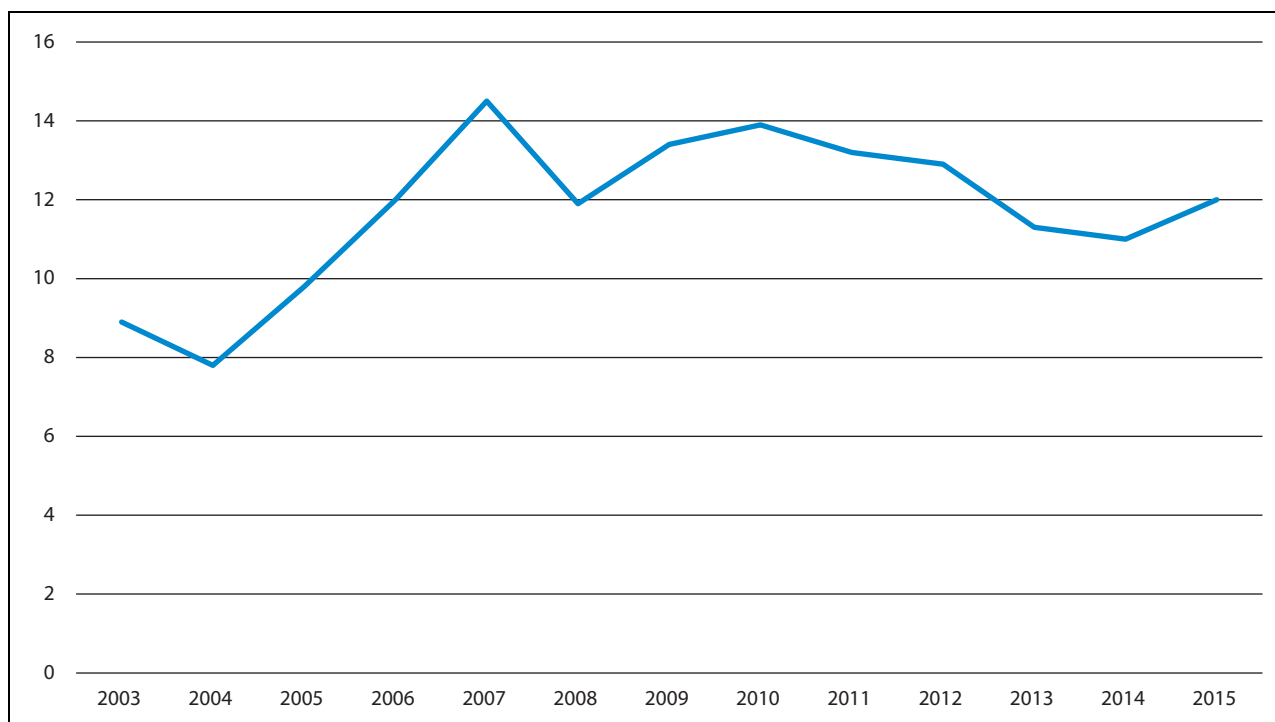
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 12 pst. av driftsinntektene i 2015, jf. tabell 3.1. Dette er en oppgang fra 2014, jf. figur 3.3, og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har bedret seg litt. Også økningen i arbeidskapitalen må ses i sammenheng med de relativt høye driftsresultatene i 2015. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

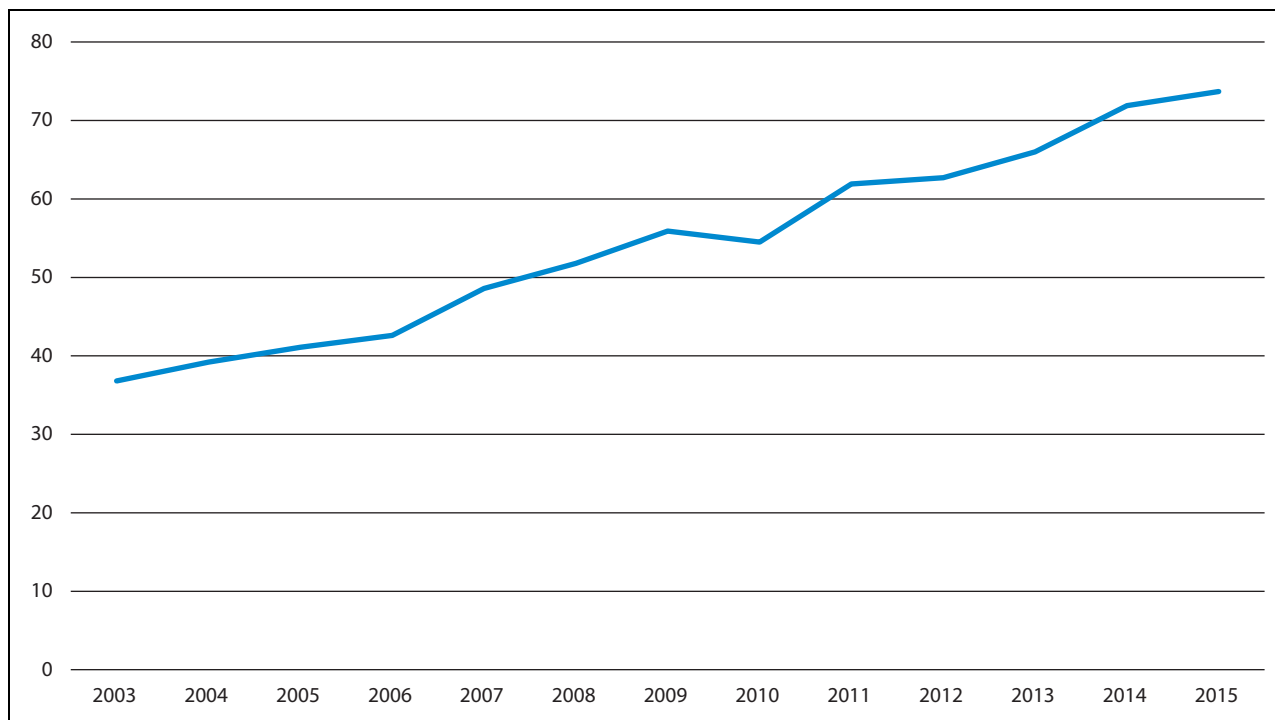
Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 73,7 pst. av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusiv Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en svak økning fra 2014. Den langsiktige gjelden har økt jevnt fra 2003 til 2015, jf. figur 3.4. Hordaland fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde langsiktig gjeld på over 100 pst. av driftsinntektene i 2014, mens det gjaldt kun Hordaland fylkeskommune i 2015.



Figur 3.3 Utviklingen i arbeidskapital eks. premieavvik i pst. av driftsinntektene for fylkeskommunene (utenom Oslo), 2003–2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.4 Utviklingen i langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser i pst. av driftsinntektene for fylkeskommunene (utenom Oslo), 2003–2015.¹

¹ Fra og med 2012 kan statistikken identifisere gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette gir bedre kvalitet på statistikken når gjelden aggregeres opp til konsernnivå, men innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. Fra og med 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter. Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sertifikatlån

Sertifikatlånet utgjorde 17,0 pst. av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for landet uten Oslo, jf. tabell 3.1.

Netto renteesponering

Netto renteesponering i pst. av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. I 2015 utgjorde netto renteesponering 19,2 pst. av totale driftsinntekter for landet uten Oslo, jf. tabell 3.1. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng vil isolert sett belaste kommuneøkonomien med om lag 0,2 pst. av driftsinntektene. Netto renteesponering varierer fra -39,2 pst. for Nord-Trøndelag fylkeskommune (noe som indikerer at fylkeskommunen vil tjene på en renteoppgang) til 65,4 pst. for Hordaland fylkeskommune.

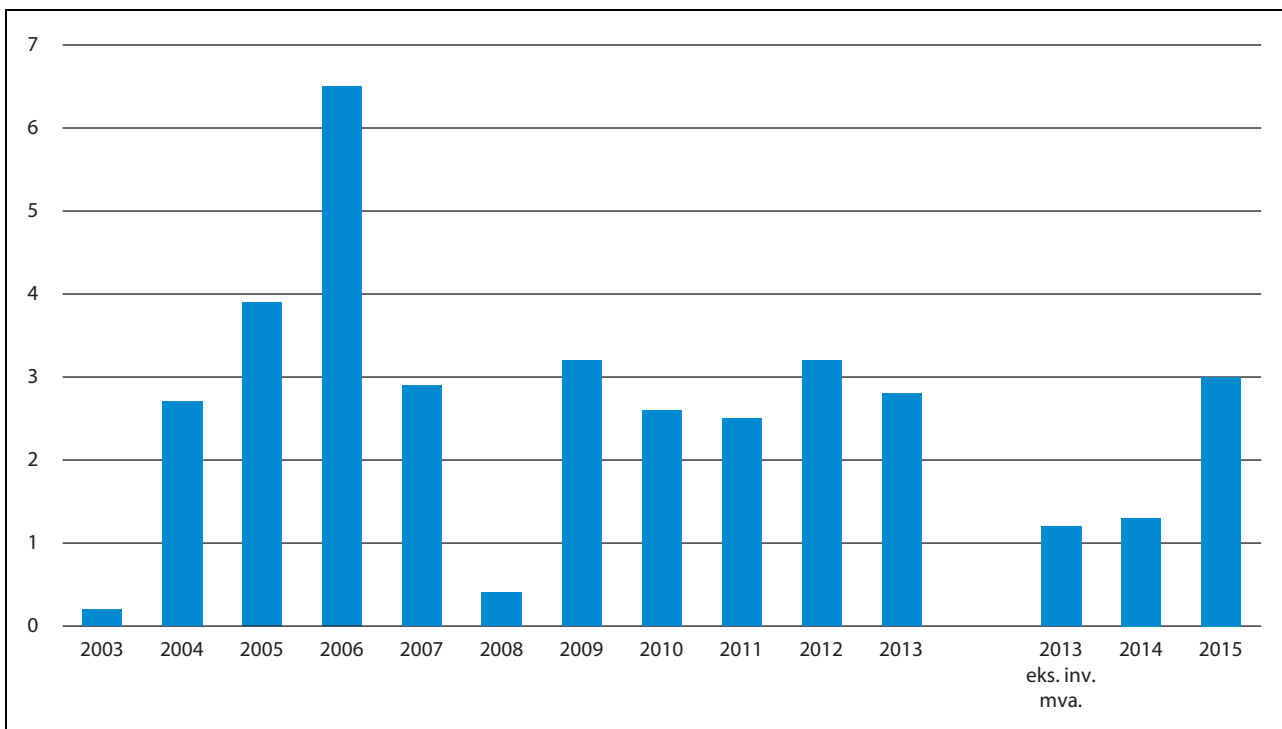
3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige tallene for 2015, basert på regnskapstall fra 403 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo var på 3,0 pst. av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2 og figur 3.5. I 2014 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene på 1,3 pst. Forbedringen skyldes hovedsakelig at driftsutgiftene vokste mindre enn driftsinntektene og at skatteinngangen tiltok gjennom andre halvår.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene for 2015. Oslo og kommunene i Akershus hadde høyest gjennomsnittlig netto driftsresultat på 3,9 pst. Kommunene i Troms hadde lavest med 1,4 pst.

På landsbasis hadde 52 av de 403 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA et negativt netto driftsresultat for 2015. Dette er en reduksjon på 50 kommuner fra 2014, og da hadde 362 kommuner levert KOSTRA-tall.



Figur 3.5 Utviklingen i netto driftsresultat 2003–2015 for kommunene med Oslo i pst. av driftsinntektene.¹

¹ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst) ^{1,2}
Østfold	1,9	6,8	1,5	11,4	99,6	10,3	39,0
Akershus	3,9	14,5	0,0	28,1	104,5	19,4	34,7
Oslo	3,9	7,4	0,0	-3,5	84,0	0,0	18,5
Hedmark	3,4	12,3	0,4	23,5	94,6	7,9	34,1
Oppland	2,5	8,7	0,2	21,1	85,4	11,7	23,0
Buskerud	3,0	10,3	0,4	11,8	96,6	13,8	31,7
Vestfold	3,2	8,9	0,2	26,6	84,3	10,8	14,4
Telemark	2,0	5,5	0,2	16,0	94,8	20,1	31,9
Aust-Agder	2,7	5,7	0,9	15,5	111,2	35,8	37,9
Vest-Agder	2,8	11,9	0,0	26,4	109,8	8,7	47,0
Rogaland	3,6	10,0	0,3	15,9	89,8	19,7	20,5
Hordaland	3,0	5,9	0,0	17,8	92,7	10,5	34,2
Sogn og Fjordane	3,8	6,3	1,4	15,9	95,9	1,6	44,6
Møre og Romsdal	2,2	5,3	1,3	19,5	116,3	27,7	61,1
Sør-Trøndelag	2,5	6,3	0,3	36,2	119,5	7,3	34,6
Nord-Trøndelag	2,3	5,7	0,0	11,7	103,7	9,4	52,6
Nordland	2,7	5,9	0,8	15,4	96,2	2,9	36,8
Troms	1,4	2,8	0,2	6,0	105,7	14,7	53,9
Finnmark	3,6	6,6	0,4	17,5	115,3	8,8	65,5
Landet	3,0	8,2	0,4	16,6	97,9	12,4	33,8

¹ Statistisk sentralbyrå har publisert disse nøkkeltallene kun på kommunenivå, og ikke på fylkesnivå og landsnivå. Disse tallene er regnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på grunnlagsdata.

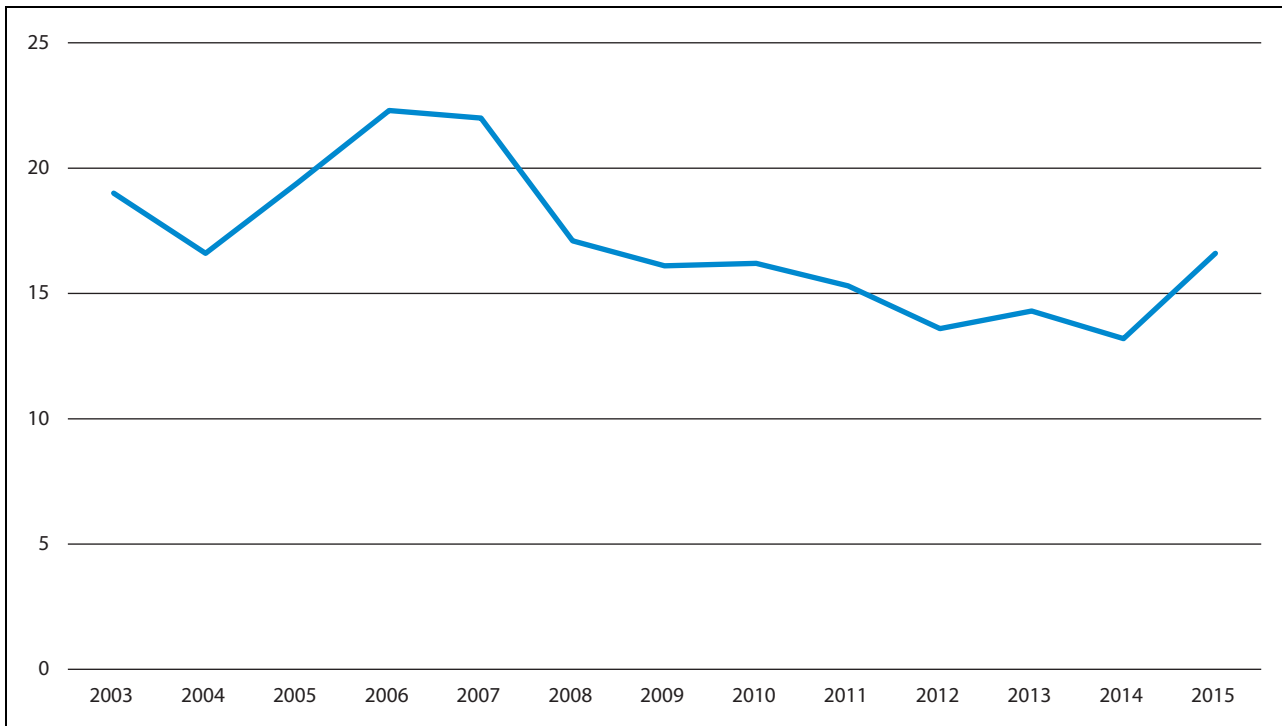
² Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle (fylkes)kommunekonsernene har fordelt kort-siktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan således være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 8,2 pst. av driftsinntektene i 2015. Dette er en økning fra 2014. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde de største driftsreservene med 14,5 pst.

Akkumulert merforbruk i landet var på 0,4 pst, jf. tabell 3.2. Dette er litt lavere enn i 2014 og viser at i snitt har kommunene med merforbruk redusert dette noe gjennom 2015. Østfold hadde høyest samlet merforbruk med 1,5 pst. etterfulgt av Sogn og Fjordane med 1,4 pst. og Møre og Romsdal med 1,3 pst.



Figur 3.6 Utviklingen i arbeidskapital (ekskl. premieavvik) for kommunene med Oslo i pst. av driftsinntektene. 2003–2015.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 16,6 pst. i 2015, jf. tabell 3.2. Dette er en økning fra 2014, jf. figur 3.6. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og de relativt gode driftsresultatene i 2015 tilsier også at likviditeten i sektoren skulle bedre seg.

Langsiktig gjeld

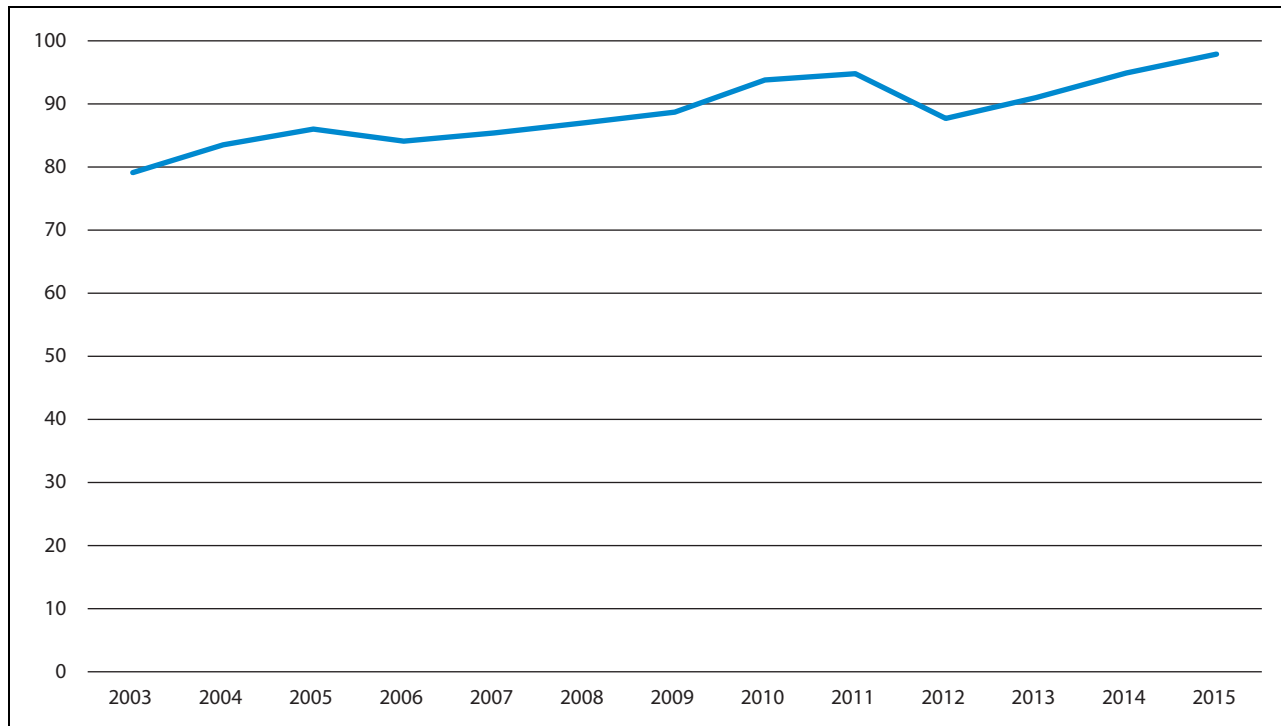
Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser lå i gjennomsnitt på 97,9 pst. av totale driftsinntekter for hele landet ved utgangen av 2015. Dette er en økning fra 2014, jf. figur 3.7. Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Langsiktig gjeld overstiger 100 pst. av driftsinntektene for åtte fylker.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 12,4 pst. av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser for hele landet, jf. tabell 3.2. Dette er en økning fra 2014 hvor sertifikatlån utgjorde 11,2 pst. av langsiktig gjeld.

Netto renteeksponering

I 2015 utgjorde netto renteeksponering 33,8 pst. av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med vel 0,3 pst. av driftsinntektene. Kommunene er mer eksponert for en endring i rentenivået enn fylkeskommunene. Netto renteeksponering varierer fra 14,4 pst. i Vestfold til 65,5 pst. i Finnmark.



Figur 3.7 Utviklingen i langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser i pst. av driftsinntektene for kommunene med Oslo, 2003–2015.¹

¹ Fra og med 2012 kan statistikken identifisere gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette gir bedre kvalitet på statistikken når gjelden aggregeres opp til konsernnivå, men innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. Fra og med 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter. Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
0101 Halden	2,3	1,2	12,6	-11,9	96,3	22,3	45,1
0104 Moss	3,9	8,7	0,0	9,4	98,0	0,0	51,0
0105 Sarpsborg	1,2	6,7	0,0	11,6	112,7	31,9	52,6
0106 Fredrikstad	1,2	7,0	0,0	13,4	108,0	0,0	38,7
0111 Hvaler	-0,8	6,5	0,0	28,1	101,2	0,0	1,9
0118 Aremark	0,5	1,2	0,0	27,4	76,3	0,0	17,5
0119 Marker	3,1	1,3	1,3	8,1	70,2	0,0	31,2
0121 Rømskog	2,5	30,7	0,0	42,7	32,5	0,0	-19,4
0122 Trøgstad	4,9	23,3	0,1	37,3	44,6	0,0	-20,5
0123 Spydeberg	0,0	1,3	0,1	23,5	93,3	0,0	29,8
0124 Askim	1,4	11,7	0,1	23,7	106,7	0,0	35,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
0125 Eidsberg	2,1	7,0	0,1	18,7	97,9	36,4	16,1
0127 Skiptvet	1,4	7,5	0,1	12,3	30,8	0,0	-12,3
0128 Rakkestad	1,7	4,2	0,0	5,3	102,6	0,0	59,8
0135 Råde	2,7	7,8	0,0	14,9	71,8	0,0	27,0
0136 Rygge	3,3	5,3	0,0	11,1	105,9	0,0	42,3
0137 Våler	5,6	16,6	0,0	19,4	54,6	0,0	10,5
0138 Hobøl	-0,2	0,1	7,0	0,3	64,8	0,0	32,3
<i>Østfold</i>	<i>1,9</i>	<i>6,8</i>	<i>1,5</i>	<i>11,4</i>	<i>99,6</i>	<i>10,3</i>	<i>39,0</i>
0211 Vestby	6,0	29,8	0,0	49,1	144,6	0,0	41,1
0213 Ski	0,1	9,9	0,0	16,7	132,6	0,0	50,1
0214 Ås	3,9	8,8	0,0	35,8	104,5	52,3	20,8
0215 Frogn	4,3	15,0	0,0	20,4	105,2	56,2	50,6
0216 Nesodden	2,9	6,3	0,0	10,6	96,7	0,0	38,9
0217 Oppegård	5,2	14,2	0,0	15,4	97,0	0,0	39,2
0219 Bærum	4,7	22,1	0,0	34,2	78,9	0,0	-0,1
0220 Asker	5,7	18,7	0,0	39,8	108,4	14,9	48,2
0221 Aurskog-Høland	4,4	11,2	0,0	35,6	85,8	34,8	3,3
0226 Sørumsund	0,5	3,3	0,0	44,1	169,8	0,0	80,5
0227 Fet	3,7	8,6	0,0	18,2	137,1	66,5	69,9
0228 Rælingen	1,8	4,9	0,0	12,9	122,8	16,2	63,2
0229 Enebakk	2,5	12,1	0,0	27,9	114,3	64,7	52,3
0230 Lørenskog	2,3	7,7	0,0	15,0	138,8	30,7	88,2
0231 Skedsmo	3,6	9,3	0,0	29,0	94,2	27,7	19,7
0233 Nittedal	3,5	14,4	0,0	21,4	66,1	0,0	7,8
0234 Gjerdrum	1,6	15,9	0,0	35,0	120,7	30,3	49,2
0235 Ullensaker	4,4	6,9	0,0	17,0	139,8	47,2	88,0
0236 Nes	3,8	15,1	0,0	24,3	67,7	0,0	11,7
0237 Eidsvoll	5,2	17,8	0,0	29,6	103,1	39,6	22,5
0238 Nannestad	4,3	18,9	0,0	30,1	115,2	41,1	41,6
0239 Hurdal	-0,3	5,6	0,0	10,8	107,2	0,0	59,9
<i>Akershus</i>	<i>3,9</i>	<i>14,5</i>	<i>0,0</i>	<i>28,1</i>	<i>104,5</i>	<i>19,4</i>	<i>34,7</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
0301 Oslo kommune	3,9	7,4	0,0	-3,5	84,0	0,0	18,5
<i>Oslo</i>	<i>3,9</i>	<i>7,4</i>	<i>0,0</i>	<i>-3,5</i>	<i>84,0</i>	<i>0,0</i>	<i>18,5</i>
0402 Kongsvinger	4,6	9,4	0,0	17,5	99,7	0,0	39,6
0403 Hamar	3,0	12,9	0,3	32,5	116,0	0,0	52,2
0412 Ringsaker	4,0	22,9	0,0	46,5	85,0	0,0	6,4
0415 Løten	5,3	21,4	0,0	28,9	81,7	38,4	3,2
0417 Stange	5,1	19,1	0,0	25,1	86,9	0,0	26,6
0418 Nord-Odal	5,2	7,0	0,0	14,0	97,4	0,0	46,9
0419 Sør-Odal	4,6	5,3	0,0	8,0	81,3	10,1	39,3
0420 Eidskog	3,9	11,7	0,0	11,5	94,9	0,0	69,5
0423 Grue	1,3	0,8	2,4	0,3	94,3	0,0	57,6
0425 Åsnes	-0,3	0,5	2,0	0,4	69,7	0,0	53,8
0426 Våler							
0427 Elverum	1,7	2,0	1,8	10,8	125,5	35,0	53,8
0428 Trysil	1,9	16,7	0,0	16,6	92,7	47,8	-5,1
0429 Åmot	2,7	7,0	0,0	17,4	104,6	0,0	52,5
0430 Stor-Elvdal	3,7	6,9	0,1	7,5	64,6	0,0	37,3
0432 Rendalen	7,4	20,8	0,0	32,6	66,7	0,0	3,7
0434 Engerdal	4,9	21,2	0,0	45,1	50,2	0,0	-21,1
0436 Tolga	5,4	6,0	1,1	9,1	64,7	0,0	34,4
0437 Tynset	1,1	5,5	0,0	22,3	82,5	0,0	27,6
0438 Alvdal	6,3	10,2	0,0	21,4	55,9	0,0	13,0
0439 Følldal	2,7	5,6	0,0	14,4	76,3	0,0	50,9
0441 Os	2,9	11,3	0,0	10,2	91,1	0,0	51,9
<i>Hedmark</i>	<i>3,4</i>	<i>12,3</i>	<i>0,4</i>	<i>23,5</i>	<i>94,6</i>	<i>7,9</i>	<i>34,1</i>
0501 Lillehammer	1,0	1,2	0,0	6,3	96,0	33,1	45,3
0502 Gjøvik	2,4	14,6	0,0	48,0	81,9	0,0	-5,1
0511 Dovre	1,8	4,5	0,0	3,3	83,4	0,0	15,0
0512 Lesja	8,9	6,1	0,2	16,9	76,6	0,0	15,2
0513 Skjåk	1,8	11,2	0,0	40,2	79,2	0,0	-45,0
0514 Lom							

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
0515 Vågå	6,9	8,2	0,0	21,7	101,9	0,0	29,4
0516 Nord-Fron	4,9	6,8	0,0	31,4	76,0	0,0	21,5
0517 Sel	4,1	10,0	0,0	13,2	68,4	0,0	20,4
0519 Sør-Fron	-1,2	5,9	0,0	13,8	57,0	0,0	1,0
0520 Ringebru	5,2	15,9	0,0	22,1	95,1	0,0	30,8
0521 Øyer	0,0	4,6	0,9	3,2	132,7	44,7	61,4
0522 Gausdal	-0,5	17,1	0,0	24,4	112,4	18,8	6,9
0528 Østre Toten	3,0	4,5	0,0	12,5	86,9	22,1	23,4
0529 Vestre Toten	1,9	0,6	1,9	2,8	127,3	3,7	90,0
0532 Jevnaker	4,0	9,3	0,0	17,2	81,6	0,0	29,9
0533 Lunner	5,1	6,1	0,0	12,8	85,0	0,0	33,1
0534 Gran	0,0	5,7	0,0	10,6	73,2	0,0	27,6
0536 Søndre Land	1,9	10,4	0,0	47,5	51,6	0,0	-13,0
0538 Nordre Land	0,9	4,1	0,0	22,7	64,0	0,0	13,0
0540 Sør-Aurdal	3,5	8,1	0,1	26,5	77,6	64,6	20,5
0541 Etnedal	9,4	31,2	0,1	31,9	56,7	0,0	-20,3
0542 Nord-Aurdal	2,9	23,9	0,1	21,3	71,8	19,8	13,6
0543 Vestre Slidre	-0,8	6,8	1,7	6,9	68,8	0,0	22,5
0544 Øystre Slidre	3,4	27,2	0,1	28,1	73,1	0,0	20,4
0545 Vang	6,5	11,0	0,0	51,4	59,0	8,3	-22,9
<i>Oppland</i>	<i>2,5</i>	<i>8,7</i>	<i>0,2</i>	<i>21,1</i>	<i>85,4</i>	<i>11,7</i>	<i>23,0</i>
0602 Drammen	5,3	26,0	0,0	6,0	125,1	25,7	63,7
0604 Kongsberg	1,3	1,6	0,1	9,5	151,4	14,8	48,4
0605 Ringerike	4,5	3,4	0,0	11,0	59,2	0,0	11,5
0612 Hole	-4,3	0,1	9,9	-5,8	84,2	0,0	61,1
0615 Flå	3,4	11,2	0,0	34,1	68,5	0,0	4,4
0616 Nes	4,0	2,6	0,0	17,3	47,1	0,0	4,2
0617 Gol	2,3	18,0	0,0	33,1	72,4	0,0	7,3
0618 Hemsedal	4,1	16,4	0,0	21,2	70,6	0,0	3,1
0619 Ål	1,0	8,8	0,0	18,9	53,3	0,0	0,1
0620 Hol	2,8	8,1	0,0	30,6	91,6	0,0	-8,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
0621 Sigdal	1,7	7,4	0,0	29,1	77,4	0,0	4,0
0622 Krødsherad	6,6	17,5	0,0	28,0	54,6	0,0	-31,5
0623 Modum	0,9	3,9	0,0	12,6	76,3	0,0	0,2
0624 Øvre Eiker	0,5	6,4	0,0	11,4	98,0	0,0	42,1
0625 Nedre Eiker	0,9	0,4	3,3	2,1	97,9	0,0	38,0
0626 Lier	2,6	5,3	-0,5	12,7	116,4	33,7	55,4
0627 Røyken	2,3	8,3	-0,5	17,1	53,1	0,0	-9,3
0628 Hurum	3,6	7,0	-0,5	18,1	86,9	0,0	-2,1
0631 Flesberg	3,1	1,7	0,0	7,0	47,5	0,0	8,6
0632 Rollag	3,3	7,2	0,0	20,6	35,1	0,0	-2,8
0633 Nore og Uvdal	7,3	11,9	0,0	24,1	46,8	0,0	-9,3
<i>Buskerud</i>	<i>3,0</i>	<i>10,3</i>	<i>0,4</i>	<i>11,8</i>	<i>96,6</i>	<i>13,8</i>	<i>31,7</i>
0701 Horten	2,5	7,1	0,0	23,7	97,1	0,0	36,3
0702 Holmestrand	3,8	20,8	0,0	40,0	126,2	0,0	35,3
0704 Tønsberg	3,1	0,9	0,0	9,5	82,6	31,0	11,5
0706 Sandefjord	7,9	20,2	0,0	51,1	31,8	0,0	-15,7
0709 Larvik	0,3	3,2	0,0	23,8	111,0	5,3	8,4
0711 Svelvik	3,7	1,8	5,8	-2,3	84,6	0,0	37,0
0713 Sande	3,3	4,7	0,0	17,1	89,8	25,6	21,6
0714 Hof	1,2	3,6	0,0	8,7	40,2	0,0	5,2
0716 Re	0,4	3,6	0,0	28,8	109,7	44,3	62,7
0719 Andebu	3,2	16,4	0,0	36,4	69,2	0,0	23,8
0720 Stokke	2,4	8,7	0,0	18,4	46,1	0,0	-5,2
0722 Nøtterøy	2,8	10,3	0,0	22,1	113,4	2,5	40,9
0723 Tjøme	1,9	19,8	0,0	40,7	144,8	18,0	21,6
0728 Lardal	-0,4	17,3	0,0	45,9	60,2	0,0	-42,5
<i>Vestfold</i>	<i>3,2</i>	<i>8,9</i>	<i>0,2</i>	<i>26,6</i>	<i>84,3</i>	<i>10,8</i>	<i>14,4</i>
0805 Porsgrunn	-0,9	3,3	0,0	26,0	108,0	17,0	32,0
0806 Skien	2,7	6,0	0,1	15,5	98,7	38,1	36,4
0807 Notodden	6,0	5,6	0,0	11,9	101,6	0,0	37,0
0811 Siljan	6,4	14,9	0,0	44,7	67,3	69,2	-12,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifkatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifkatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
0814 Bamble	2,4	11,1	0,0	30,8	83,8	28,6	11,9
0815 Kragerø	2,4	2,0	0,2	8,7	112,6	-0,3	65,3
0817 Drangedal	0,0	3,6	0,0	7,5	144,9	52,3	57,5
0819 Nome	-1,6	0,0	1,7	-3,5	95,5	0,0	55,8
0821 Bø	2,2	0,3	1,1	5,2	104,7	0,0	62,1
0822 Sauherad	3,0	1,5	2,5	3,9	94,0	0,0	53,9
0826 Tinn	3,0	13,1	0,0	9,5	44,8	33,9	-7,9
0827 Hjartdal	0,5	9,6	0,0	11,5	39,9	0,0	3,2
0828 Seljord	2,2	6,4	0,0	12,7	96,5	0,0	54,3
0829 Kviteseid	1,1	3,7	0,0	1,9	47,5	0,0	-4,1
0830 Nissedal	4,1	2,1	0,0	19,5	82,8	0,0	-2,4
0831 Fyresdal	1,4	2,1	0,0	6,8	38,3	0,0	-27,0
0833 Tokke	-3,7	0,9	0,0	8,9	62,8	0,0	-10,4
0834 Vinje	6,4	13,1	0,0	20,4	86,6	0,0	16,1
<i>Telemark</i>	<i>2,0</i>	<i>5,5</i>	<i>0,2</i>	<i>16,0</i>	<i>94,8</i>	<i>20,1</i>	<i>31,9</i>
0901 Risør	3,2	7,5	0,1	15,1	115,0	29,2	58,9
0904 Grimstad	2,5	6,5	0,1	27,2	98,2	60,1	21,4
0906 Arendal	2,2	3,3	1,7	3,6	123,2	40,2	50,9
0911 Gjerstad	-3,1	16,7	0,1	21,8	147,6	0,0	70,8
0912 Vegårshei	2,0	2,6	0,1	30,1	94,9	0,0	35,9
0914 Tvedestrand	0,0	0,1	1,2	0,1	74,6	0,0	9,0
0919 Froland	5,4	6,8	0,1	30,9	143,0	0,0	60,2
0926 Lillesand	1,5	0,4	1,7	6,3	147,7	70,2	68,7
0928 Birkenes	1,8	1,5	0,1	16,3	112,3	10,6	73,7
0929 Åmli	4,1	8,0	0,1	31,8	112,4	0,0	49,9
0935 Iveland							
0937 Evje og Hornnes	3,5	9,7	0,0	18,1	70,1	0,0	16,4
0938 Bygland	3,6	13,6	0,0	39,1	90,1	0,0	-54,8
0940 Valle	3,6	14,9	0,0	35,7	73,4	0,0	24,3
0941 Bykle	14,9	32,7	0,0	56,6	15,8	0,0	-152,3
<i>Aust-Agder</i>	<i>2,7</i>	<i>5,7</i>	<i>0,9</i>	<i>15,5</i>	<i>111,2</i>	<i>35,8</i>	<i>37,9</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1001 Kristiansand	2,4	10,5	0,0	19,5	132,0	7,3	76,1
1002 Mandal	3,5	9,7	0,0	15,5	103,5	12,6	43,5
1003 Farsund	2,6	4,3	0,0	26,3	104,0	46,0	25,0
1004 Flekkefjord	2,4	4,6	0,0	9,7	90,7	0,0	49,3
1014 Vennesla	5,0	15,4	0,0	26,5	77,4	15,1	8,7
1017 Songdalen	1,6	12,1	0,0	44,1	112,3	4,5	35,3
1018 Søgne	5,1	16,2	0,0	46,6	91,6	6,0	15,7
1021 Marnardal	2,1	41,6	0,0	73,9	72,9	0,0	-9,5
1026 Åseral	4,1	68,6	0,0	155,4	63,0	0,0	-94,0
1027 Audnedal	-0,5	27,7	0,0	134,6	74,1	0,0	-9,1
1029 Lindesnes	2,3	8,0	0,0	32,1	113,3	0,0	15,1
1032 Lyngdal	0,9	7,1	0,0	14,5	77,3	0,0	34,0
1034 Hægebostad	0,5	4,6	0,0	29,1	76,0	0,0	21,1
1037 Kvinesdal	5,3	15,8	0,0	24,4	81,2	0,0	23,1
1046 Sirdal	2,8	23,7	1,0	48,3	76,0	0,8	-24,3
<i>Vest-Agder</i>	<i>2,8</i>	<i>11,9</i>	<i>0,0</i>	<i>26,4</i>	<i>109,8</i>	<i>8,7</i>	<i>47,0</i>
1101 Eigersund	6,4	7,8	0,0	10,0	73,9	0,0	5,9
1102 Sandnes	3,3	19,3	0,1	26,7	101,9	69,2	22,7
1103 Stavanger	3,9	9,7	0,0	7,9	88,4	10,3	16,2
1106 Haugesund	2,0	1,7	5,4	-3,8	83,0	0,0	35,2
1111 Sokndal	0,9	10,1	0,5	39,9	100,2	85,5	67,5
1112 Lund	3,7	5,2	0,0	18,0	79,5	0,0	20,6
1114 Bjerkreim	2,5	6,7	0,0	16,5	59,8	60,3	-6,0
1119 Hå	6,6	16,5	0,0	34,1	80,3	0,0	2,2
1120 Klepp	4,2	11,8	0,0	16,7	84,7	17,5	29,0
1121 Time	2,9	1,7	0,0	7,8	95,8	16,7	45,1
1122 Gjesdal	1,4	6,7	0,0	27,6	122,1	0,0	40,5
1124 Sola	5,7	11,2	0,0	13,5	116,3	29,0	38,7
1127 Randaberg	3,6	5,4	0,0	23,4	111,8	36,6	36,9
1129 Forsand	-0,9	29,3	0,0	58,0	74,4	0,0	29,8
1130 Strand	3,8	6,7	0,0	17,8	82,5	0,0	27,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifkatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifkatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1133 Hjelmeland	1,2	1,3	2,3	9,8	93,4	0,0	32,2
1134 Suldal	7,5	29,2	0,0	45,7	48,5	0,0	-28,5
1135 Sauda	0,9	6,2	0,0	24,2	89,8	0,0	13,3
1141 Finnøy	0,6	6,4	0,0	22,9	119,0	0,0	31,6
1142 Rennesøy	3,4	8,4	0,0	15,8	124,8	0,0	63,0
1144 Kvitsøy	3,7	21,4	0,0	26,9	69,6	0,0	14,9
1145 Bokn	0,3	11,0	0,0	32,8	77,3	0,0	15,5
1146 Tysvær	4,0	9,3	0,0	17,4	96,3	0,0	30,8
1149 Karmøy	3,3	4,8	0,0	18,5	67,6	0,0	-8,4
1151 Utsira	1,7	10,2	-122,9	26,3	64,0	0,0	0,8
1160 Vindafjord	-0,3	6,8	0,3	25,6	65,0	0,0	8,2
<i>Rogaland</i>	<i>3,6</i>	<i>10,0</i>	<i>0,3</i>	<i>15,9</i>	<i>89,8</i>	<i>19,7</i>	<i>20,5</i>
1201 Bergen	3,1	3,6	0,0	14,4	89,4	0,0	37,4
1211 Etne	2,0	13,6	0,0	20,2	71,3	30,6	23,4
1216 Sveio	4,1	9,0	0,0	18,4	71,2	18,4	11,7
1219 Bømlo	1,8	1,1	0,0	1,4	76,0	0,0	52,1
1221 Stord	3,7	3,4	0,0	14,3	111,6	57,2	30,7
1222 Fitjar	2,3	4,2	0,0	7,1	79,2	0,0	52,7
1223 Tysnes	1,1	11,3	0,0	18,4	78,3	0,0	24,7
1224 Kvinnherad	5,1	13,6	0,0	59,6	116,4	0,0	48,7
1227 Jondal	0,9	14,2	0,0	251,5	53,2	0,0	10,1
1228 Odda	6,2	7,9	0,0	23,3	66,0	19,1	-19,4
1231 Ullensvang	1,3	8,0	0,0	-104,9	58,5	0,0	17,8
1232 Eidfjord	10,7	32,3	0,0	69,8	32,8	0,0	-56,3
1233 Ulvik	3,1	13,1	0,0	79,6	68,1	0,0	-31,5
1234 Granvin	2,9	15,3	0,0	30,8	70,3	0,0	-7,7
1235 Voss	3,7	6,5	0,0	26,5	89,9	0,0	18,1
1238 Kvam	-3,0	1,6	0,0	24,9	132,7	33,1	58,1
1241 Fusa	0,7	1,4	0,0	7,8	77,5	0,0	44,6
1242 Samnanger	-0,4	-1,2	0,0	12,8	121,6	0,0	67,9
1243 Os	5,5	19,4	0,0	32,4	120,3	5,1	44,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1244 Austevoll	0,2	6,6	0,0	5,3	91,1	0,0	61,4
1245 Sund	1,2	5,9	0,0	5,1	87,9	0,0	55,7
1246 Fjell	2,2	8,0	0,0	12,9	96,5	24,4	16,4
1247 Askøy	1,5	1,3	0,0	25,3	154,2	55,4	74,0
1251 Vaksdal	2,6	17,9	0,0	30,9	65,0	29,2	2,4
1252 Modalen	8,2	14,3	-5,1	34,3	27,0	0,0	-23,4
1253 Osterøy	1,4						-25,7
1256 Meland	3,1	6,2	0,0	15,6	85,6	25,3	15,3
1259 Øygarden	11,8	9,9	0,0	19,1	59,7	0,0	-12,5
1260 Radøy	3,1	1,1	0,0	6,6	68,1	0,0	24,3
1263 Lindås	2,9	14,9	0,0	23,9	88,4	0,0	18,9
1264 Austrheim	-3,2	0,1	3,3	2,4	108,0	0,0	54,7
1265 Fedje	1,6	8,8	0,1	18,7	40,5	0,0	-36,4
1266 Masfjorden	1,2	21,9	0,0	20,9	34,6	0,0	-8,4
<i>Hordaland</i>	<i>3,0</i>	<i>5,9</i>	<i>0,0</i>	<i>17,8</i>	<i>92,7</i>	<i>10,5</i>	<i>34,2</i>
1401 Flora	0,8	3,5	0,0	0,6	117,7	0,0	63,7
1411 Gulen	2,1	17,4	0,0	29,2	44,5	0,0	-10,4
1412 Solund	-0,5	1,3	0,0	11,8	72,5	0,0	38,6
1413 Hyllestad	0,0	3,0	0,0	10,5	83,4	0,0	55,2
1416 Høyanger	3,3	4,3	0,0	0,2	107,5	0,0	34,6
1417 Vik	21,4	7,2	0,0	15,5	69,0	0,0	21,4
1418 Balestrand	1,5	6,1	0,0	20,4	56,7	0,0	-4,3
1419 Leikanger	-4,0	11,7	2,7	-7,0	53,2	0,0	78,5
1420 Sogndal	5,4	11,9	0,0	24,5	75,6	0,0	33,5
1421 Aurland	21,8	11,4	0,0	41,0	37,6	0,0	-8,8
1422 Lærdal	-0,2	1,9	0,0	18,8	91,9	0,0	58,7
1424 Årdal	3,2	3,2	1,5	9,8	83,6	0,0	40,7
1426 Luster	1,4	12,0	0,0	27,3	105,8	0,0	32,5
1428 Askvoll	3,8	5,9	0,0	6,0	85,2	0,0	46,2
1429 Fjaler	0,5	1,6	0,0	20,6	76,3	65,8	39,0
1430 Gaular	0,1	0,8	1,9	11,9	82,5	0,0	40,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifkatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (pst)	Sertifkatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1431 Jølster							
1432 Førde	2,1	7,2	0,0	26,9	133,8	0,0	67,9
1433 Naustdal	-0,8	0,9	2,0	0,3	124,3	0,0	84,8
1438 Bremanger	17,6	2,3	24,3	-15,5	89,1	0,0	51,3
1439 Vågsøy	4,5	3,3	0,0	14,7	83,0	0,0	33,6
1441 Selje	5,0	5,7	5,1	1,2	83,1	0,0	53,2
1443 Eid	2,2	6,1	0,0	56,3	147,3	0,0	41,2
1444 Hornindal	1,6	17,2	0,0	30,1	119,3	0,0	12,4
1445 Gloppen	1,1	8,4	0,0	12,6	95,0	0,0	55,4
1449 Stryn	0,9	6,0	0,0	19,9	90,9	0,0	48,7
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>3,8</i>	<i>6,3</i>	<i>1,4</i>	<i>15,9</i>	<i>95,9</i>	<i>1,6</i>	<i>44,6</i>
1502 Molde	3,2	2,7	2,0	18,8	151,3	6,9	112,6
1504 Ålesund	1,6	1,1	3,3	11,1	129,9	48,9	55,9
1505 Kristiansund	0,8	0,1	1,7	6,7	127,6	69,7	59,4
1511 Vanylven	3,2	1,9	-3,5	11,3	85,7	0,0	51,6
1514 Sande	-3,3	0,0	2,0	29,7	108,7	19,9	50,5
1515 Herøy	-0,3	1,7	-0,5	16,8	119,9	0,0	70,0
1516 Ulstein	2,7	5,3	0,1	41,3	233,4	75,1	143,7
1517 Hareid	2,0	1,0	1,6	-1,3	92,4	0,0	48,4
1519 Volda	3,4	8,5	0,0	18,2	101,8	16,5	58,0
1520 Ørsta	4,3	7,6	0,0	8,5	85,8	43,8	36,6
1523 Ørskog	-2,3	3,3	1,1	40,3	125,8	0,0	50,7
1524 Norddal	-1,7	1,0	0,0	24,9	158,5	0,0	90,1
1525 Stranda	0,1	2,0	11,2	13,0	202,2	24,2	168,6
1526 Stordal							
1528 Sykkylven	8,3	2,9	3,9	-9,0	94,1	0,0	61,5
1529 Skodje	0,0	6,7	0,0	27,2	105,0	0,0	61,9
1531 Sula	2,4	14,1	0,0	39,8	121,6	0,0	50,4
1532 Giske	-1,3	0,1	1,4	28,5	180,0	15,0	128,9
1534 Haram	0,1	4,2	0,0	108,2	139,7	84,4	27,2
1535 Vestnes	-0,4	0,3	0,0	-8,0	53,9	0,0	41,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1539 Rauma	-1,4	0,5	2,3	15,2	86,2	0,0	39,5
1543 Nesset	1,3	2,7	0,0	19,4	118,6	0,0	49,8
1545 Midsund	1,2	3,1	0,0	27,8	103,9	0,0	48,8
1546 Sandøy	-2,5	28,0	4,2	87,8	114,1	0,0	-23,4
1547 Aukra	17,7	50,5	0,0	57,0	71,7	0,0	-19,6
1548 Fræna	4,3	3,0	0,0	20,3	41,9	0,0	34,1
1551 Eide	1,2	10,6	0,0	25,7	104,2	0,0	72,7
1554 Averøy	2,8	3,9	0,0	9,7	129,0	0,0	79,4
1557 Gjemnes	5,9	6,7	0,0	16,4	75,4	0,0	30,9
1560 Tingvoll	0,8	4,1	0,0	10,3	118,3	43,4	75,6
1563 Sunndal	3,6	16,0	0,0	17,4	67,5	0,0	23,7
1566 Surnadal	1,3	10,0	0,0	9,7	83,7	0,0	44,5
1567 Rindal	0,9	8,7	0,0	-0,6	77,6	0,0	33,8
1571 Halså	5,8	10,1	0,0	16,2	103,6	0,0	47,8
1573 Smøla	0,3	6,0	0,0	11,4	69,4	0,0	9,5
1576 Aure	1,2	14,9	0,0	29,4	62,8	0,0	6,1
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>2,2</i>	<i>5,3</i>	<i>1,3</i>	<i>19,5</i>	<i>116,3</i>	<i>27,7</i>	<i>61,1</i>
1601 Trondheim	3,1	4,7	0,0	46,5	121,5	3,6	29,9
1612 Hemne	2,1	9,6	0,0	21,9	59,9	0,0	-10,0
1613 Snillfjord							
1617 Hitra	-1,6	10,6	0,0	47,4	186,0	0,0	77,1
1620 Frøya	-4,7	4,1	1,9	64,9	194,1	0,0	95,7
1621 Ørland	0,6	1,5	0,0	24,4	168,1	0,0	105,6
1622 Agdenes	2,5	25,5	0,0	49,9	47,1	0,0	-7,5
1624 Rissa	1,6	8,2	-0,9	34,8	151,3	0,0	57,4
1627 Bjugn	-4,9	0,7	8,6	3,3	156,5	0,0	77,3
1630 Åfjord	2,7	9,1	0,0	32,6	131,0	0,0	36,2
1632 Roan	3,6	1,7	6,5	-2,0	121,6	0,0	88,6
1633 Osen	3,3	15,6	0,0	37,8	129,0	0,0	33,0
1634 Oppdal	3,1	9,4	0,0	17,0	75,1	0,0	-31,1
1635 Rennebu	3,1	10,6	0,0	15,3	71,5	0,0	26,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1636 Meldal	1,1	8,5	0,0	17,2	88,7	0,0	33,0
1638 Orkdal	3,9	13,7	0,0	19,9	84,7	17,6	17,2
1640 Røros	4,1	0,1	3,4	7,5	93,1	0,0	39,7
1644 Holtålen	9,3	3,6	0,0	12,5	120,6	0,0	65,3
1648 Midtre Gauldal	2,3	2,6	0,0	8,5	90,4	31,2	44,3
1653 Melhus	1,8	11,5	0,0	28,5	130,8	68,7	43,4
1657 Skaun	8,6	27,8	0,0	28,0	111,6	0,0	35,4
1662 Klæbu	0,9	10,5	0,1	10,9	90,2	0,0	34,2
1663 Malvik	-1,0	0,1	0,5	16,1	147,4	10,2	48,2
1664 Selbu	1,3	1,1	0,0	11,8	99,5	0,0	44,6
1665 Tydal	5,6	15,6	0,0	15,9	61,1	0,0	-1,7
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>2,5</i>	<i>6,3</i>	<i>0,3</i>	<i>36,2</i>	<i>119,5</i>	<i>7,3</i>	<i>34,6</i>
1702 Steinkjer	2,7	8,2	0,0	16,4	73,7	27,0	10,6
1703 Namsos	5,2	6,4	0,0	10,7	87,2	0,0	30,4
1711 Meråker	4,6	6,1	0,0	14,3	114,6	0,0	52,4
1714 Stjørdal	0,7	5,0	0,0	13,7	126,2	12,4	68,4
1717 Frosta	3,4	4,7	0,0	8,1	90,4	0,0	44,4
1718 Leksvik	1,4	1,2	0,0	-0,2	74,2	0,0	42,7
1719 Levanger	1,6	4,0	0,0	2,9	133,9	8,6	98,1
1721 Verdal	1,6	2,6	0,0	5,9	108,7	8,1	42,6
1724 Verran	2,1	1,0	0,2	5,1	121,3	30,0	84,9
1725 Namdalseid	0,6	7,1	0,0	12,1	120,5	0,0	80,2
1736 Snåase Snåsa	2,6	7,8	0,0	9,4	95,7	8,2	62,1
1738 Lierne	1,8	5,4	0,0	25,1	75,5	0,0	21,9
1739 Raarvihke Røyrvik	4,5	2,6	0,0	23,8	73,8	0,0	21,9
1740 Namsskogan	7,9	13,1	0,0	24,9	68,0	0,0	12,2
1742 Grong	2,6	9,7	0,0	17,3	99,7	0,0	63,6
1743 Høylandet	3,0	12,5	0,0	20,6	61,8	0,0	11,6
1744 Overhalla	5,1	10,8	0,0	13,5	105,6	0,0	50,9
1748 Fosnes	2,7	6,0	0,0	5,8	76,0	0,0	49,8
1749 Flatanger	1,8	3,9	0,0	9,6	67,7	0,0	34,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1750 Vikna	-1,2	0,3	0,0	14,5	107,2	0,0	74,7
1751 Nærøy	2,9	4,6	0,0	19,9	106,4	0,0	63,8
1755 Leka	0,8	7,3	0,0	6,9	45,8	0,0	5,5
1756 Inderøy	2,9	9,5	0,0	17,8	119,1	20,6	66,1
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>2,3</i>	<i>5,7</i>	<i>0,0</i>	<i>11,7</i>	<i>103,7</i>	<i>9,4</i>	<i>52,6</i>
1804 Bodø	1,4	3,3	0,0	12,4	108,6	7,4	32,7
1805 Narvik	4,0	5,0	0,0	6,9	77,1	0,0	15,6
1811 Bindal	1,7	25,2	0,0	30,2	53,3	0,0	-11,8
1812 Sømna	2,7	11,2	0,0	14,9	90,3	0,0	41,0
1813 Brønnøy	-1,1	-1,1	4,9	1,8	108,4	0,0	69,0
1815 Vega							
1816 Vevelstad							
1818 Herøy						0,0	
1820 Alstahaug	0,5	8,0	0,0	14,6	153,8	0,0	76,4
1822 Leirfjord	2,2	8,2	0,0	6,0	64,2	0,0	30,2
1824 Vefsn	2,5	10,6	0,0	14,0	115,1	17,1	56,8
1825 Grane	2,0	8,4	0,0	45,4	57,8	0,0	-11,5
1826 Hattfjelldal	23,0	16,0	0,0	41,5	40,8	0,0	-33,5
1827 Dønna						0,0	
1828 Nesna	0,2	5,2	0,0	13,6	74,6	0,0	39,1
1832 Hemnes	11,3	9,5	0,0	15,8	102,7	0,0	59,7
1833 Rana	7,1	11,6	-1,3	19,3	103,3	0,0	19,4
1834 Lurøy							
1835 Træna							
1836 Rødøy	-2,2	0,8	1,5	28,3	105,9	0,0	39,9
1837 Meløy	-2,1	4,4	3,7	13,8	64,1	0,0	22,2
1838 Gildeskål	-3,2	3,7	0,0	118,6	97,3	0,0	-77,0
1839 Beiarn	0,6	12,6	0,0	180,4	79,5	0,0	-135,1
1840 Saltdal							
1841 Fauske	-0,6	1,6	0,0	-1,3	95,7	0,0	46,8
1845 Sørfold							

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1848 Steigen	-4,6	1,2	8,6	20,9	116,5	0,0	57,1
1849 Hamarøy Hábmer							
1850 Divtasvuodna Tysfjord							
1851 Lødingen	-1,0	4,4	1,2	5,9	59,1	0,0	28,1
1852 Tjeldsund							
1853 Evenes							
1854 Ballangen							
1856 Røst	5,5	6,3	0,0	6,3	105,8	0,0	43,0
1857 Værøy	-2,5	1,3	3,5	10,7	73,3	0,0	33,1
1859 Flakstad	2,8	0,4	12,2	-7,8	77,4	0,0	62,4
1860 Vestvågøy	3,4	0,1	2,5	5,8	82,8	3,3	43,4
1865 Vågan	6,3	5,4	2,3	12,6	102,6	0,0	47,4
1866 Hadsel	4,5	0,5	2,9	9,5	108,3	0,0	63,7
1867 Bø							
1868 Øksnes	1,2	0,9	0,1	8,0	102,9	0,0	50,5
1870 Sortland	-0,7	5,0	0,0	4,1	88,1	0,0	67,3
1871 Andøy	2,8	2,0	0,3	13,0	71,2	0,0	41,0
1874 Moskenes	1,3	0,2	16,3	9,2	154,9	0,0	116,9
<i>Nordland</i>	<i>2,7</i>	<i>5,9</i>	<i>0,8</i>	<i>15,4</i>	<i>96,2</i>	<i>2,9</i>	<i>36,8</i>
1902 Tromsø	0,4	1,7	0,0	1,2	118,3	33,8	54,0
1903 Harstad	1,9	2,8	0,0	12,8	130,1	0,0	62,1
1911 Kvæfjord	3,4	2,4	1,3	-7,6	41,8	0,0	29,4
1913 Skånland	1,0	2,2	0,0	10,7	103,0	0,0	67,9
1917 Ibestad	-1,0	2,1	0,0	9,3	76,2	0,0	44,6
1919 Gratangen	2,6	6,1	0,0	4,8	93,2	0,0	64,9
1920 Loabák Lavangen	4,7	8,3	0,0	29,2	91,5	0,0	28,7
1922 Bardu							
1923 Salangen	2,1	2,8	0,0	3,9	105,8	0,0	81,0
1924 Målselv	2,6	4,2	0,0	8,0	88,4	0,0	61,0
1925 Sørreisa							
1926 Dyrøy	2,8	5,1	0,0	8,2	92,2	0,0	68,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
1927 Tranøy	1,6	4,6	0,0	5,5	69,8	0,0	33,4
1928 Torsken	-1,5	0,0	14,0	5,3	89,6	0,0	44,3
1929 Berg	-1,5	12,0	0,1	19,9	92,4	0,0	-2554,0
1931 Lenvik	1,4	1,7	0,0	3,5	103,1	0,0	69,7
1933 Balsfjord	1,4	4,7	0,2	11,5	103,8	0,0	55,3
1936 Karlsøy	2,9	1,8	0,1	0,0	114,0	0,0	61,0
1938 Lyngen	0,7	5,4	0,0	8,4	146,2	0,0	116,5
1939 Storfjord							
Omasvuotna Omasvuono	5,7	3,8	0,0	16,8	96,3	16,9	36,9
1940 Gáivuotna Kåfjord	3,9	-0,2	0,1	10,1	84,6	0,0	45,4
1941 Skjervøy	3,6	6,4	0,3	10,5	99,0	0,0	50,6
1942 Nordreisa	1,1	0,0	-0,3	3,2	2,9	0,0	-38,5
1943 Kvænangen	-2,4	8,9	0,0	13,3	110,7	0,0	18,4
<i>Troms</i>	<i>1,4</i>	<i>2,8</i>	<i>0,2</i>	<i>6,0</i>	<i>105,7</i>	<i>14,7</i>	<i>53,9</i>
2002 Vardø	8,2	27,7	0,0	24,6	170,6	0,0	68,9
2003 Vadsø	2,9	2,0	1,0	6,2	143,5	68,4	123,0
2004 Hammerfest	8,6	8,8	0,0	28,4	206,8	2,3	111,5
2011 Guovdageaidnu							
Kautokeino	4,5	-0,2	0,0	10,8	69,2	0,0	52,2
2012 Alta	1,8	2,8	0,0	12,4	90,2	0,0	35,3
2014 Loppa	2,9	18,5	0,0	28,1	33,7	0,0	-20,4
2015 Hasvik	8,6	27,5	0,0	29,8	37,4	0,0	-16,9
2017 Kvalsund	5,6	12,3	0,0	34,2	101,1	0,0	36,9
2018 Måsøy	-0,8	4,0	0,2	18,5	85,8	0,0	16,9
2019 Nordkapp	2,2	5,9	0,0	-1,2	98,4	35,7	87,3
2020 Porsanger							
Porsángu Porsanki	5,1	3,2	4,2	0,7	83,6	0,0	49,2
2021 Kárásjohka							
Karasjok	-0,4	2,8	0,0	18,2	69,1	0,0	27,0
2022 Lebesby	-0,4	10,1	0,0	14,3	99,9	0,0	37,7
2023 Gamvik	1,3	0,9	2,3	3,7	99,5	0,0	59,8
2024 Berlevåg	5,1	22,9	0,0	45,4	116,8	0,0	45,3
2025 Deatnu Tana							

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2015 i pst. av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i pst. av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (pst)	Sertifikatlån (pst) ¹	Netto renteeksponering (pst)
2027 Unjárga Nesseby							
2028 Båtsfjord							
2030 Sør-Varanger	0,5	2,1	0,2	17,5	127,3	0,0	85,1
<i>Finnmark</i>	<i>3,6</i>	<i>6,6</i>	<i>0,4</i>	<i>17,5</i>	<i>115,3</i>	<i>8,8</i>	<i>65,5</i>
Landet	3,0	8,2	0,4	16,6	97,9	12,4	33,8

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle (fylkes)kommunekonsernene har fordelt kort-siktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 4

Skjønnsfordeling i 2015 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

1 Skjønnsfordelingen 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordelte årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene på kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2015 har departementet fordelt en samlet skjønnsramme på 2 740 mill. kroner. Av denne rammen gikk 2 145 mill. kroner til kommunene og 595 mill. kroner til fylkeskommunene.

Departementet fordelte skjønnsstilskuddet til fylkeskommunene, og fastsetter fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Fylkesmannen fordelte disse fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnsstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene.

Kommunene

Av rammen på totalt 2 145 mill. kroner som gikk til kommunene, utgjorde 1 291 mill. kroner basisrammen. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, og består av ordinært skjønn og fylkesmannens prosjektskjønn. I tillegg er kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift lagt inn i basisrammen. Fylkesmannen har fått retningslinjer for skjønnsfordelingen fra departementet.

I 2015 ble 396,6 mill. kroner av skjønnsrammen til kommunen fordelt direkte av departementet til kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 2011.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnsmidlene i en reservepott til uforutsette hendelser.

I 2015 ble det gitt totalt 327 mill. kroner i skjønnsmidler til kommuner som ble rammet av naturskade og andre uforutsette hendelser. Dette ble delvis finansiert av departementets tilbakeholdte skjønnsmidler (reservepott). I tillegg ble det bevilget 150 mill. kroner i tilleggsproposisjonen Prop. 63 S (2014–2015) etter flommen på Vest-

landet i 2014. Av den samlede reservepotten på 327,2 mill. kroner ble 134 mill. kroner benyttet til kompensasjon til kommuner som fikk kostnader på grunn av naturskade eller lignende. Til sammen 11 kommuner mottok kompensasjon, deriblant flere kommuner etter flommen på Vestlandet i oktober 2014. I 2015 ble totalt 104 mill. kroner av dette utbetalt, hvorav 86 mill. gikk til sju kommuner, mens Sogn og Fjordane fylkeskommune fikk 18 mill. kroner.

Videre mottok Lærdal kommune 3,3 mill. kroner i leder- og kompetansesøtte etter brann i 2014, Nord-Fron kommune mottok 42 mill. kroner etter flom i 2013, og Vaksdal og Nordreisa kommune mottok henholdsvis 1,9 og 1,1 mill. kroner, begge etter ras i 2015.

Departementet utbetalte til sammen 150,9 mill. kroner til 145 kommuner som hadde ekstraordinære utgifter i forbindelse med mottak av asylsøkere i 2015. Driften av asylmottak er en statlig oppgave, men kommunene skal bidra med grunnleggende kommunale tjenester. For å unngå at økningen i antall flyktninger skulle gå ut over tjenestetilbudet ble det betalt ut skjønnsmidler til de mest berørte kommunene. Fylkesmennene bistod departementet med å identifisere hvilke kommuner dette gjaldt.

Departementet kan også dele ut skjønnsmidler grunnet andre særskilte forhold. Fylkesmennene i Telemark og Møre og Romsdal mottok begge sju mill. kroner til fordeling til kommuner med behov for ytterligere kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift. 19,5 mill. kroner ble gitt i form av omstillingsmidler, og 4 mill. kroner ble betalt ut til Sandefjord og Larvik kommune til kommunesammenslåing. I tillegg ble 5 mill. kroner betalt ut til Inderøy kommune som kompensasjon for feil i beregning av rammetilskudd i 2015.

Det ble i 2015 benyttet 203 mill. kroner til utviklings- og utredningsprosjekter (prosjektskjønn), se nærmere omtale under avsnitt 3. Behovet for midler viste seg å bli lavere enn

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnsrammen til kommunene og fylkeskommunene i 2015 (i mill. kroner).

	Kommuner Kap. 571, post 64	Fylkeskommuner Kap. 572, post 64	Total skjønnsramme
Østfold	39,0	7,5	
Akershus	54,8	0	
Oslo	5,7	0	
Hedmark	84,5	16,4	
Oppland	65,7	62,2	
Buskerud	37,6	7,7	
Vestfold	28,2	20,3	
Telemark	41,5	14,1	
Aust-Agder	25,3	10,5	
Vest-Agder	32,1	8,6	
Rogaland	67,6	15,1	
Hordaland	127,7	43,7	
Sogn og Fjordane	73,3	29,1	
Møre og Romsdal	101,0	20,6	
Sør-Trøndelag	115,3	37,6	
Nord-Trøndelag	55,8	20,5	
Nordland	138,6	96,2	
Troms	128,6	51,2	
Finnmark	68,7	65,7	
<i>Sum fylkesvis fordeling</i>	<i>1 291,0</i>	<i>527,0</i>	
Prosjektskjønn	130,2		130,2
Reservepott ¹	327,2	67,7	394,9
Skjønnsmidler gitt som kompensasjon for endringer i inntektssystemet 2011	396,6		396,6
<i>Total skjønnsramme 2015</i>	<i>2 145</i>	<i>594,7</i>	<i>2 739,7</i>

¹ Inkluderer både tilbakeholdte skjønnsmidler i departementets reservepott og tilleggsbevilgning fra Stortinget etter flommen på Vestlandet i 2014.

antatt, og det ble derfor omdisponert 69 mill. kroner fra prosjektskjønnet til reservepotten for uforutsette hendelser.

Fylkeskommuner

Den samlede skjønnsrammen for fylkeskommunene utgjorde 595 mill. kroner i 2015. Av dette utgjorde basisrammen 527 mill. kroner, hvorav

139 mill. kroner ble gitt som kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift.

I 2015 ble det satt av 100 mill. kroner til uforutsette hendelser i en egen reservepott til fylkeskommunene. Totalt 59,4 mill. kroner ble tildelt fylkeskommuner som var rammet av naturskade/brann, hvorav 18 mill. kroner til Sogn og Fjordane fylkeskommune etter flommen i oktober 2014 (se omtale under kommunene).

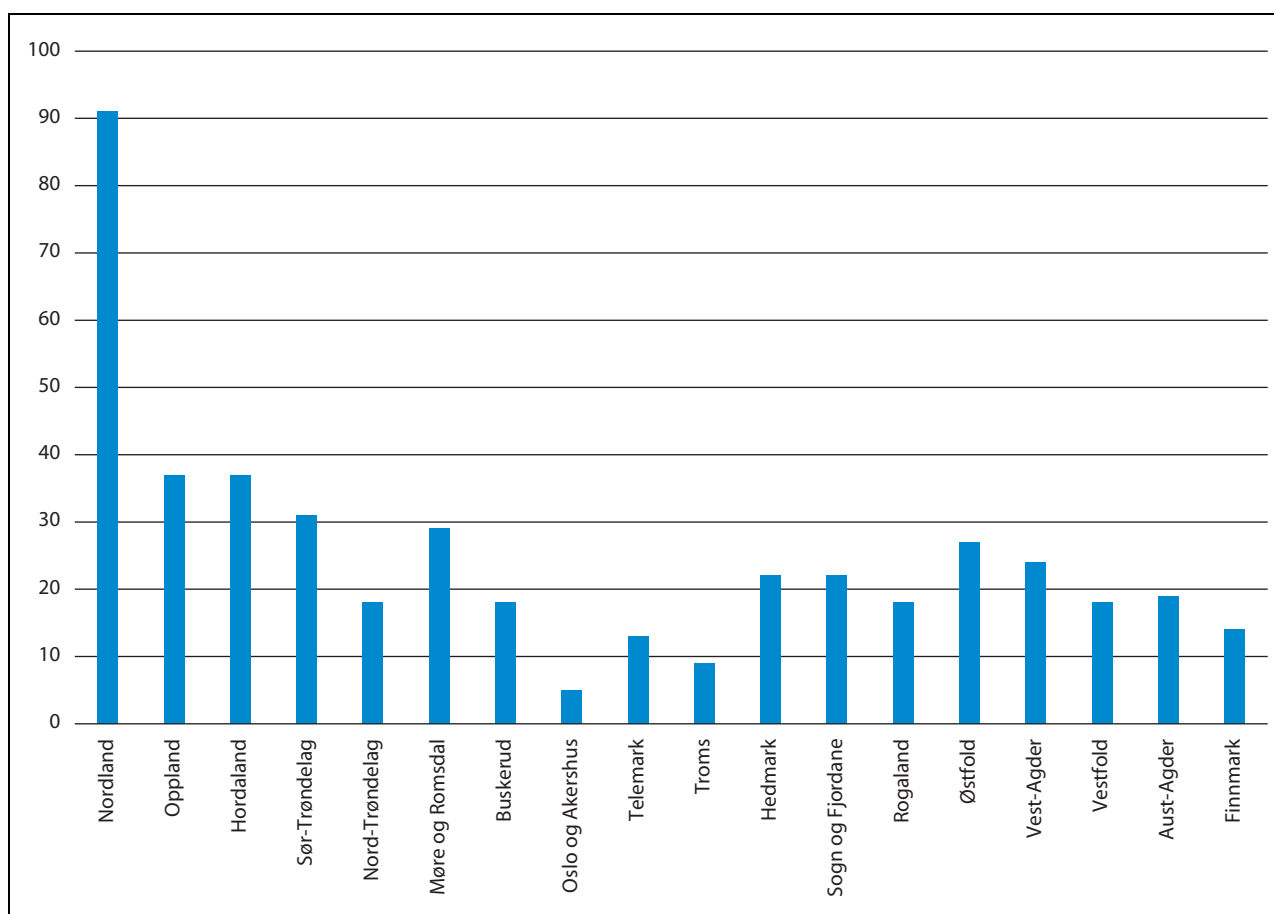
Det ble i tillegg betalt ut 8,2 mill. kroner til Oslo kommune til veiadministrasjon etter en regnefeil i beregningen av rammetilskuddet. Vel 32 mill. kroner av skjønnstilskuddet til fylkeskommunene ble overført til skjønnstilskuddet til kommunene (kap. 571, post 64).

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

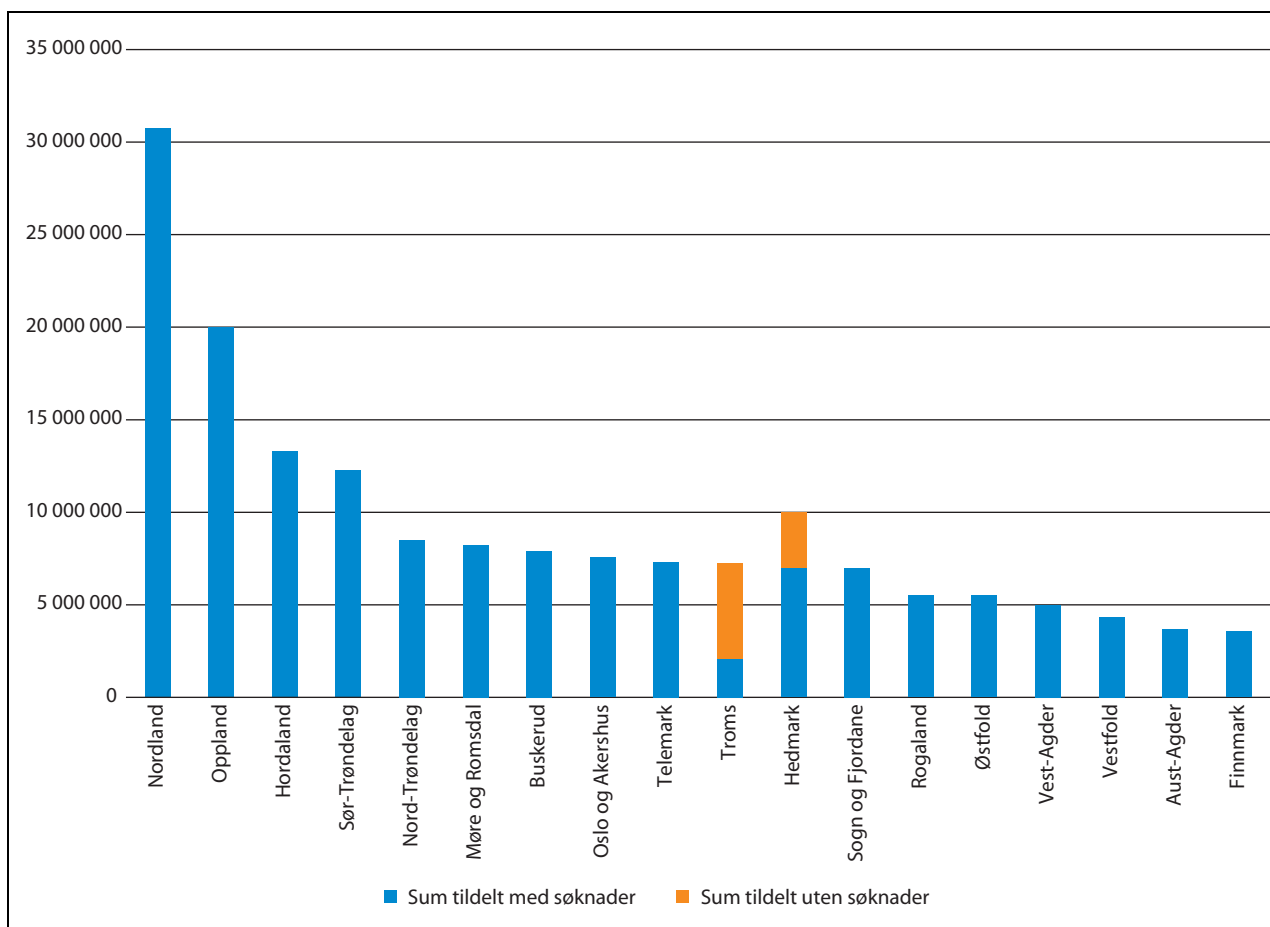
Fylkesmennene har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene som er fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler en andel av sin fylkesramme i statsbudsjettet, men har anledning til å holde igjen midler til fordeling gjennom året. I 2015 satte fylkesmennene av omtrent 390 mill. kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året, se omtale under avsnitt 2.

2 Fylkesmannens bruk av prosjekt-skjønn til fornying og innovasjon i kommunene

Fylkesmannen har mulighet til å gi en del av skjønnssammenheng 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. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter i enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Fylkesmannen blir spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling og kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og bedre økonomistyring. Fylkesmannens arbeid med fornying og innovasjon må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnstildeling.



Figur 4.1 Antall prosjekter per fylke



Figur 4.2 Sum tildelt per fylke

Fylkesmannen skal viderefremde resultatene fra prosjektene til andre kommuner, og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.

I 2015 fordelte fylkesmennene om lag 159,6 mill. kroner på til sammen 452 fornyings- og innovasjonsprosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt ca. 353 000 kroner i støtte. I tillegg fordelte Troms og Hedmark fylkesmannsembeter til sammen om lag 8,1 mill. kroner til arbeid vedrørende kommunereformen og folkevalgtopplæring uten at kommunene trengte å søke om det. Til sammenlikning støttet embetene samlet sett 590 prosjekter med drøye 183 mill. kroner i 2014. Antall fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierte betydelig i 2015. 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.

Embetene mottok totalt 776 søknader. Nordland fordelte mest skjønnsmidler til fornyingsprosjektene, 30,7 mill. kroner til 91 prosjekter. Embetet som fordelte minst midler er Finnmark med om lag 3,6 mill. kroner til 14 prosjekter, jf. figur 4.1 og 4.2.

Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er et stort mangfold blant prosjektene, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Mange av prosjektene er samarbeidsprosjekter som skal gi bedre løsninger innenfor for eksempel barnevern og helse og omsorg. I 2015 var det flere embeter som fordelte midler til prosjekter knyttet til kommunereformen.

Fra 1. januar 2016 ble det tatt i bruk en ny søknads- og rapporteringsdatabase (ISORD) for prosjektmidler. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av skjønnsmidler. Lanseringen var vellykket, og hittil er det rapportert om svært få problemer fra brukerne.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert gjennom departementets prosjektskjønnsmidler

3.1 Valg og lokaldemokrati

EVA, valgadministrativt datasystem

Det valgadministrative systemet EVA ble benyttet av alle landets kommuner og fylkeskommuner ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015. EVA ble først innført og tatt i bruk av alle landets kommuner og fylkeskommuner i 2013. EVA består av flere deler, hvor hoveddelen er et valgadministrativt system. Systemet gir også mulighet til å skanne stemmesedler, en resultatrapporteringsløsning og prognosemodell. I forkant av valget i 2015 ble EVA forbedret og videreutviklet bl.a. basert på erfaringer og tilbakemeldinger fra brukerne. Systemet har fått et mer brukervennlig design, og deler av funksjonaliteten er forenklet. Skanningsløsningen er gjort mer robust slik at alle kommuner som ønsket å skanne ved kommunestyre- og fylkestingsvalget kunne ta denne delen av EVA i bruk. Om lag 200 kommuner og samtlige fylkeskommuner valgte å benytte EVA Skanning. Den eksterne evalueringen av valget viste at forbedringene ble godt tatt imot av kommunene og fylkeskommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet overtok ansvaret for valgresultatrapporteringen og prognosemodell fra Statistisk Sentralbyrå i forkant av valget 2015. Arbeidet med å få denne løsningen inn som en del av de elektroniske løsningene for gjennomføring av valget 2015 startet opp i 2014. Samlet ble det i 2015 brukt om lag 65 mill. kroner på disse prosjektene over prosjektskjønnet.

Lokaldemokratidatabase – lokaldemokratiundersøkelse

KS inviterte i 2014 landets kommuner til å gjennomføre en undersøkelse om demokratiet i egen kommune. Undersøkelsene ble gjennomført som en spørreskjemaundersøkelse til et tilfeldig utvalg innbyggere i til sammen 43 kommuner i 2014 og 2015. Undersøkelsen omfattet også en spørreundersøkelse til alle folkevalgte politikere i de aktuelle kommunene. Undersøkelsen sier noe om status for lokaldemokratiet i kommunen, og er et tilbud til kommuner som ønsker å videreutvikle lokaldemokratiet. Dataene blir gjort tilgjengelig i en egen database åpent tilgjengelig for alle på www.bedrekommune.no. Prosjektet ble gjennomført som et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. Det ble i

2015 utbetalt 600 000 kroner til KS til gjennomføring av prosjektet.

Good governance (Godt styresett)

Europarådets kommunalministerkonferanse i Valencia i 2007 vedtok en strategi for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå. Norge var et av pilotlandene og fikk i 2011, for en fireårsperiode, akkreditering av Europarådet til å tildele kommuner som kvalifiserer for det, en utmerkelse for godt styresett. I 2015 ble utmerkelsen tildelt 8 kommuner. Bl.a. på bakgrunn av relativt lite interesse for strategien blant kommunene valgte Norge i 2015 ikke å søke om ny akkreditering. KS fikk i 2015 utbetalt et tilskudd på 50 000 kroner til prosjektet.

3.2 Kommune-loven og øvrig juridisk rammeverk

Etikkportalen

Departementet har gitt økonomisk støtte til Etikkportalen med 250 000 kroner i 2015.

Departementet etablerte www.etikkportalen.no i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. På portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Denne støtten dekker også utgifter til det tilknyttede registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning, og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Følgeevaluering av bruk av vertskommune med folkevalgte nemnder i Værnesregionen

I perioden 2013–2015 ble det gjennomført en følgeevaluering av et vertskommunesamarbeid med folkevalgte nemnder etter kommuneloven kap. 5A inngått mellom fem kommuner i Nord-Trøndelag. Samarbeidet omfatter områdene barnevern, legevakt og helse og omsorg. Evalueringen utføres av Norsk senter for bygdeforskning i samarbeid med Nordlandsforskning og Sentio Research Norge AS, og skal bidra til kunnskap om hvordan en større og sentralisert styringsmodell fungerer. Erfaringer og resultater skal meddeles i etterkant til andre kommuner/regionsamarbeid, regionale og sentrale myndigheter. Evalueringen hadde en kostnads-

ramme på 2 580 000 kroner. Anslått bevilgningsbehov i perioden fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært til sammen 390 000 kroner. Departementet har i 2015 utbetalt tilskudd til evalueringen på 130 000 kroner. Det skal leveres en sluttrapport innen 1. juni 2016.

Pilotprosjekt – utvidet samarbeid om tilsyn og kontroll

Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, Fylkesmannen i Vest-Agder og KS Agder satte i 2013 i gang et pilotprosjekt om samordnet tilsyn og egenkontroll på utdanningsområdet. Prosjektet skal utarbeide forslag til hvordan økt læring, faglig veiledning og forbedring av utdanningstjenestene kan realiseres i forbindelse med fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Prosjektet skal videre utarbeide forslag til samhandlingsrutiner mellom fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen på utdanningsområdet. Departementet har gitt KS Agder tilskudd til prosjektet på 715 000 kroner i 2015. Prosjektet avsluttes i 2016.

3.3 Fornyings tiltak og erfaringsspredning

Sammen om en bedre kommune

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i perioden 2011–2015 samarbeidet med KS, LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademi-kerne om utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune. Programmet har gitt støtte til lokale prosjekter som jobber innenfor temaene sykefravær/nærvær, heltid/deltid, kompetanse/rekruttering og omdømme. Programmet ble avsluttet i 2015.

I 2015 ble det gitt til sammen 25,2 mill. kroner i tilskudd til deltakerkommunene. I tillegg er det brukt i underkant av 6 mill. kroner til gjennomføring av programaktivitet med blant annet prosjektledersamling, forskning, formidlingsarbeid og avslutningskonferanse.

Programmet har hatt kontrakt med kompetansemiljøer (FAFO, Agenda Kaupang og Ressurs-senter for omstilling i kommunene) som har bidratt med faglig bistand på temaene, samt analyse av kommunenes aktiviteter for å hente ut resultater og erfaringer. Kompetansemiljøenes sluttrapport viser at kommunene har oppnådd gode resultater i sine lokale prosjekter. Resultatene er beskrevet nærmere i kapittel 4.

Det er også laget en digital sluttrapport på www.sammenom.no som viser hovedresultater på hvert temaområde, og hvor hver deltakerkommune deler hva de har jobbet med og hva de har fått av resultater.

Oslo Economics har evaluert programmet, dets virkemidler, organisering, måloppnåelse og virkninger. I rapporten konkluderer de med at programmet har oppnådd målet om reduksjon av sykefravær. Samlet sett finner de en statistisk signifikant nedgang i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng i disse kommunene, sammenliknet med utviklingen i kommuner som ikke har deltatt i programmet (tall fra 2014). Det er ingen garanti for at forskjellene skyldes deltakelse i programmet, men rapporten konkluderer likevel med at programmet synes å ha oppnådd målet om reduksjon i sykefraværet. På temaområdet heltid finner de økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse, men forskjellen i utvikling av gjennomsnittlig stillingsstørrelse mellom kommuner som har deltatt og ikke, er ikke signifikant. Tallene for heltid og sykefravær er fra 2014, men programmet gikk ut i 2015. Prosjektledernes tilbakemelding er at lokale målsetninger i stor grad er nådd. På området kompetanse og rekruttering mener 89 pst. av prosjektlederne at kommunenes mål med prosjektene er nådd. Tilbakemeldinger viser at kommunenes kunnskap om hvordan man bør jobbe med kompetanse har økt. På temaområdet omdømme sier nesten 90 pst. av prosjektlederne seg helt eller delvis enig i at målsetningen med deltakelsen i programmet er nådd.

Når det gjelder virkninger av programmet konkluderer rapporten med at kompetansen blant deltakerne er økt, både om temaene og om prosjektstyring. Programmet har bidratt til økt samarbeid mellom folkevalgte, administrasjon og tillitsvalgte lokalt, men spesielt mellom tillitsvalgte og administrasjon. Rapporten konkluderer også med at programmet ser ut til å ha bidratt med økonomiske besparelser på ca. 500 mill. kroner, som følge av lavere sykefravær. Programmets kostnader beregnes til ca. 160 mill. kroner i hele perioden.

Når det gjelder virkemidler og organisering diskuteres det i rapporten om det er riktig å legge ansvaret for programmet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, da temaene hører hjemme i andre departementer. De viser imidlertid til at prosjektlederne er svært fornøyd med jobben sekretariatet i Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort, og konkluderer med at en annen organisering av programmet alene ikke ville gitt et bedre resultat. Det diskuteres også om antall deltakerkommuner i programmet har vært hensiktsmessig. Det har vært stor forskjell i innsatsen som er lagt ned fra forskjellige kommuner, og det kunne vært stilt strengere krav til deltakelse for å luke ut kommuner som ikke har lagt ned så stor innsats. Ved å stille strengere

krav mister man imidlertid muligheten til å påvirke kommuner som trenger det. Rapporten trekker derfor ingen konklusjon på om det har vært rett antall deltakere. Rapporten konkluderer med at programmet kunne vært bedre på måling av resultater med et bedre rapporteringssystem, som hadde vært på plass på et tidligere tidspunkt.

Prosjektlederne trekker fram økonomisk støtte som det viktigste virkemiddelet i programmet, men de trekker også fram viktigheten av den legitimiteten det gir at programmet er styrt av et departement. Nettverkssamlingene og mulighet for erfaringsutveksling trekkes også fram som et viktig virkemiddel.

Rapporten stiller spørsmål ved om omdømme og rekruttering er egnede tema for statlige programmer. Kommuner konkurrerer om den samme arbeidskraften og det at noen blir bedre på rekruttering går på bekostning av andre. Omdømme bør heller være et virkemiddel for rekruttering og ikke et eget tema.

Når det gjelder programmets levedyktighet påpeker rapporten at flere av disse temaene har vært omfattet av tidligere programmer, og at det virker som flere av kommunene har vanskelig for å realisere gevinster av tidligere resultater. Noe av årsaken til dette kan være utskiftning av ansatte som jobber med disse temaene i kommunene.

Rapporten anser programmet som en god samfunnsøkonomisk investering. Mye tyder på at programmet sentralt har bidratt positivt til måloppnåelse, og de økonomiske besparelsene dette har ført til overgår programmets samlede kostnader. I tillegg har programmet bidratt til utvikling av ny kunnskap. Rapporten avslutter med at de tre temaene i programmet utgjør såpass store utfordringer i kommunene at et utviklingsprogram som bidrar selv til små forbedringer, trolig kan forsvare relativt høye kostnader og likevel være en god samfunnsøkonomisk investering.

Kommunereform – Informasjon og folkehøring

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2014 og statsbudsjettet for 2015 at kommunene vil få dekket 100 000 kroner til utgifter knyttet til informasjon og folkehøring, jf. inndelingslova § 10. Departementet har inngått en rammeavtale med Opinion AS om innbyggerundersøkelser i forbindelse med kommunereformen, som kommunene kan benytte seg av dersom de ønsker dette.

I kommuneproposisjonen for 2015 ble innretningen på ordningen og vilkår for å motta støtte utdypet. Kommunene trenger ikke selv å søke om midlene, da departementet har dialog med fylkesmennene om når midlene skal utbetales. Vilkår for utbetaling av midler er at kommunene skal ha vært gjennom den første delen av reformprosessen, hvor faktagrunnlaget for reformprosessen er oppsummert og kommunestyret har fattet vedtak om veien videre. Dette innebærer at kommunen har gjort et retningsvalg som innbyggerne kan ta stilling til i høringen. Med retningsvalg mener departementet at kommunene, etter å ha gjennomført en felles utredning, har tatt stilling til hvilken/hvilke kommuner det kan være aktuelt å slå seg sammen med.

Det ble i 2015 utbetalt støtte til 41 kommuner, totalt 4 100 000 kr.

Kommunereform – Støtte til KS

KS ble i brev av 3. juli 2014 invitert til samarbeid om kommunereformen, og til deltakelse i de regionale prosessene i reformen. I brevet ble det presisert at «KS kan etter søknad få midler til sitt arbeid med kommunereformen. Disse midlene vil kunne brukes til å styrke KS sitt grunnlag for å kunne arbeide aktivt med de lokale/regionale prosessene». Størrelsen på beløpet ble i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) satt til 8 mill. kroner. Etter søknad fikk KS utbetalt 8 mill. kroner. Størstedelen av arbeidet har vært knyttet til KS' arbeid med lokale og regionale prosesser.

Kommunereform – Støtte til erfaringsformidling SAS-kommunene

Stokke, Andebu og Sandefjord var de første kommunene som søkte sammenslåing i forbindelse med kommunereformen. Etter sammenslåingen opplevde kommunene stor interesse fra andre kommuner som ønsket å høre om arbeidet og erfaringene, både gjennom besøk og forespørsel om innlegg. Kommunene søkte derfor om støtte fra departementet, slik at de kunne fortsette å formidle sine erfaringer til andre kommuner. Departementet var positiv til en slik søknad, og ønsket at kommunene også kunne bidra i seminar i regi av departementet. Kommunene fikk derfor i alt 600 000 kroner for å dekke sine utgifter til erfaringsformidling i kommunereformen.

*Landssamanslutninga av nynorskkommunar –
Nynorsk og kommunereform*

I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger for 2015 (Innst. 16 S. (2014–2015)) står det:

Flertallet legger vekt på at hensynet til nynorsk språk skal ivaretas i arbeidet med kommunereformen. Flertallet legger til grunn at 1,1 mill. kroner av bevilgningen til prosjektskjønn over kap. 571 post 64 bevilges til Landssammenslutningen for Nynorskkommuner for å bidra til dette arbeidet.

Styret i Landssamanslutninga for nynorskkommunar (LNK) har arbeidet med språklige konsekvenser av kommunereformen siden våren 2014. LNK har utarbeidet et policy-dokument om mulige konsekvenser av sammenslåinger mellom kommuner med nynorsk målform og bokmålskommuner eller språknøytrale kommuner.

LNK har fulgt opp føringen i tilskuddsbrevet om at midlene skal knyttes til kommunereformen ved at informasjon om mulige språklige konsekvenser av kommunereformen ble innarbeidet i en rekke prioriterte arbeidsområder i LNKs handlingsprogram 2015–2016. Dette har de blant annet gjort ved å arbeide for å sette språkspørsmål og språkpolitikk inn i en videre kulturell sammenheng, og ved å vise frem sammenhenger mellom språk, identitet, kultur og samfunnsutvikling. Kommunereformen var et sentralt tema på nett, kurs og konferanser og i nyhetsbrev. Framtida.no, som er et viktig tilbud til elever og lærere i ungdomsskolen og videregående skole, har hatt mange oppslag om kommunereformen. LNK tilbyr også råd til nynorskkommuner som kan komme til å slå seg sammen med bokmålskommuner.

Regionreform: Støtte til informasjon og utredning

Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte sommeren 2015 alle landets fylkeskommuner og Oslo kommune til å delta i regionreformprosessen. Her ble rammene for støtte til utredning og folkehøring skissert. Departementet vil gi støtte til fylkeskommuner som gjør forpliktende vedtak om å utrede sammenslåing. Det utbetales en støtte på 200 000 kroner per utredning (prosjektstøtte), samt 200 000 kroner per deltakende fylke (fylkesstøtte). Støtten utbetales når det er gjort sammenfallende vedtak i de fylkeskommunene som ønsker å utrede sammenslåing. Det gis

kun én fylkesstøtte per fylkeskommune. Departementet ønsker at fylkeskommunene også skal involvere innbyggerne i prosessene og vil gi 200 000 kroner per fylke i støtte til informasjon og folkehøring når fylkeskommunene har gjort vedtak om hvordan de planlegger å høre innbyggerne.

Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune er først ute i regionreformen, og fikk etter søknad utbetalt 1 mill. kroner i 2015.

Innovasjon i kommunesektoren

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk i 2015 tilsagn om 2,5 mill. kroner til å videreutvikle Difi til å være et kompetansemiljø for innovasjon i kommunesektoren. Av dette er vel 2,25 mill. kroner benyttet og utbetalt. Direktoratet ser også dette arbeidet opp mot arbeidet med innovasjon i statlig sektor. En hovedaktivitet har vært å bygge opp og videreutvikle nettverk og fysiske og digitale møteplasser hvor forvaltningen, og særlig kommunene, kan utvikle kompetanse om innovasjon. Difi har etablert egne veiledningssider på difi.no som bygges ut med faglig stoff om innovasjon. Fra 2016 er midlene overført til Difis driftsbudsjett på kap. 540, post 01.

Innovasjonspris

For å synliggjøre de gode ideene og å stimulere til innovasjon i kommunesektoren, har departementet fra 2014 delt ut en innovasjonspris. Prisen skal gå til en kommune (ev. flere) som har vist stor evne til nytenkning og til å sette innovative ideer ut i livet. Difi har det administrative ansvaret for prisen. I 2015 mottok Sandnes kommune prisen på 500 000 kroner fra statssekretær Paul Chaffey på Arendalskonferansen i juni 2015. Innovasjonsprisen vil også i 2016 bli delt ut på Arendalskonferansen.

Arendalskonferansen

Arendal kommune mottok i 2015 100 000 kroner til Arendalskonferansen. Konferansen arrangeres av Arendal kommune, i samarbeid med Agderfylkene og nærliggende kommuner, samt KS og en rekke aktører innen frivillig sektor. Konferansen er en møteplass for innovasjon og nyskaping i kommunene. Departementet har inngått en avtale om å være samarbeidspartner for Arendalskonferansen fra 2015–2017.

Klarspråk i kommunesektoren – støtte til pilotprosjekt og hovedprosjekt

KS fikk i 2015 554 000 kroner til å slutføre pilotprosjektet for klarspråk i kommunesektoren. Formålet med prosjektet klarspråk er å bedre innholdet i kommunenes skriftlige kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Pilotprosjektet samlet erfaringer og resultater fra kommunalt klarspråkarbeid. Pilotprosjektet ble avsluttet våren 2015.

KS vedtok i 2015 å videreføre arbeidet med klart språk i kommunesektoren, og opprettet et femårsprogram for perioden 2015–2020. Det vil nå være mulig for alle kommuner og fylkeskommuner å delta i klarspråkprosjektet. KS fikk i 2015 tilsagn om 1,8 mill. kroner til hovedprogrammet for klart språk i kommunesektoren. Av dette ble 567 000 kr benyttet og utbetalt i 2015.

Totalt ble vel 1,12 mill. kroner benyttet og utbetalt til pilotprosjekt og hovedprosjekt for Klart språk i kommunesektoren i 2015.

Kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon i kommunene – pilot

Fylkesmannen i Oppland fikk i 2015 tilsagn om 1 mill. kroner til prosjektet *Pilot: Kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon i kommunene*. Av disse ble 950 000 kroner benyttet og utbetalt. Hovedmålsettingen med piloten i Gjøvik-regionen er å få til økt vekst av arbeidsplasser gjennom tydelige strategiske mål basert på samhandling med FoU og kompetansemiljøer i regionen. Gjennom et samarbeid mellom offentlig og privat sektor vurderes kommunesammenslåing for å nå denne målsettingen.

Samordning av IKT i kommunesektoren – støtte til KommIT

KS fikk i 2015 støtte på om lag 9,5 mill. kroner til utviklingsprosjekter i regi av KommIT. KommIT er et program for IKT-samordning i kommunesektoren, som er eid av KS. KommIT-programmet ble avsluttet i 2015.

KommIT har i 2015 blant annet arbeidet med tilrettelegging av SvarUT for viderefremming til Sikker digital post, og det er utarbeidet en forvaltningsmodell for SvarUT. Det har videre vært arbeidet med FIKS – Felles integrasjonsplattform for kommunesektoren, samt med forvaltningsmodellen for Noark 5-standarden som skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner enklere kan håndtere informasjon mellom fagsystemer og sakarkivsystemer. KommIT har også ivarettatt kommunesektorens behov i arbeidet med IKT-arkitektur og veikart for nasjonale felleskomponenter i regi av SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning). Videre har KommIT i 2015 arbeidet med forvaltningsmodell og informasjonssikkerhet for KS Læring, og med et prosjekt knyttet til digital samhandling mellom helsestasjonstjenesten i kommunen og helseforetak (eHelse – fødselsepikrise).

Nynorskprisen

Fra og med 2015 ble ansvaret for tildeling av prisen Årets nynorskkommune overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Kulturdepartementet.

Årets nynorskkommune 2015 ble Førde kommune, som ble tildelt prisen for deres gode nynorskarbeid. Prisen var på 100 000 kroner.

Vedlegg 5**Forsøk etter forsøksloven**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) når kommuner er involvert.

Etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Det skilles mellom ulike typer forsøk: 1) unntak fra gjeldende lover og forskrifter, 2) avvik fra bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner og 4) enhetsfylke.

Formålet med forsøksvirksomheten er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer, samt en hensiktsmessig oppgavefordeling. Det skal legges særskilt vekt på å forbedre tjenestene til innbyggerne. Forsøk er forvaltningsutvikling og ikke et verktøy kun for å få unntak fra gjeldende lovgivning. For en nærmere omtale av forsøk vises det til kapittel 6.6 Forsøk som utviklingsverktøy i Meld. St. 12 (2011–2012)

Stat og kommune – styring og samspel og til departementets nettsider om forsøk på www.regjeringen.no/kmd.

Departementet lyste våren 2015 ut forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet. 13 kommuner søkte om å delta i forsøket, og av disse er Nøtterøy (i samarbeid med Tjøme), Alta og Røyken valgt ut. Disse kommunene har fra april 2016 fått et helhetlig ansvar for fosterhjemsomsorgen, hjelpetiltak i barnevernet og større valgfrihet ved valg av omsorgsinstitusjoner, samtidig som de også vil få et økt finansieringsansvar for tiltakene. Med økt ansvar er målet at kommunene blir bedre i stand til å se flere tjenester som skole, helse og barnevern i sammenheng. Dette kan forebygge mer inngripende og kostbare tiltak, som plassering utenfor hjemmet. Hovedformålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser når ny ansvarsdeling skal innføres på nasjonalt nivå. Departementet setter i gang en følgeevaluering av forsøket fra 2016.

Vedlegg 6

Dokumentasjon analyser inntektssystemet for kommunene

1 Innledning

I dette vedlegget dokumenteres analysene som departementet selv har gjennomført, og som ligger til grunn for forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I tillegg er det lagt til grunn oppdaterte resultater fra SSBs KOMMODE-modell, og disse er vist i tabell 6.1 i dette vedlegget.

Siden forrige revisjon av kostnadsnøkkelen i 2011 er det utarbeidet flere eksterne forskningsrapporter som er brukt i arbeidet med delkostnadsnøkklene. Disse er:

- Borge, L.E., M. Haraldsvik, K. Løyland og O.H. Nyhus (2013). Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling. SØF-rapport 04/13. Senter for økonomisk forskning.
- Løyland, K., L.E. Borge og T.E. Lunder (2013). Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – Delkostnadsnøkkelen for barnevern. TF-rapport nr. 329. Telemarksforskning.
- Pedersen, S. (2013). Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Rapportnummer 2013/34. Vista Analyse AS.
- Langørgen, A., Løkken, S. og Aaberge, R. (2015). Kommunenes bundne kostnader 2011–2013: Estimerer fra modellen KOMMODE. SSB-notat 2015/43.

2 Datagrunnlag

I analysene av variasjonene i kommunenes utgifter har departementet brukt regnskapstall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), publisert av Statistisk sentralbyrå på ssb.no. Som mål på kommunenes utgifter på de ulike sektorene er det brukt brutto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger. Det er benyttet tall for kommunekonsern fra den endelige KOSTRA-rapporteringen for 2014.

De fleste kriteriene som er benyttet i analysene er basert på data som er tilgjengelig i Stati-

stikkbanken til SSB, mens noen av kriteriene er basert på data departementet har bestilt særskilt fra SSB. Innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. I analysene er det brukt innbyggertall per 1. juli 2014. Bosettingskriteriene (sone- og nabokriteriet) er utviklet av SSB på oppdrag fra departementet, og oppdateres årlig.

Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede er basert på opplysninger som Helsedirektoratet har fått innrapportert fra kommunene, og brukes årlig i beregningene av rammetilskuddet til kommunene. I analysene av pleie- og omsorgssektoren er det benyttet data om mottakere av pleie- og omsorgstjenester fra IPLOS, som er et lovbestemt helseregister for kommunale helse- og omsorgstjenester.

3 Resultater fra KOMMODE-modellen 2011–2013

KOMMODE-modellen er en modell utviklet av Statistisk sentralbyrå (SSB) for å analysere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. I modellen analyseres kommunenes utgiftsbehov på ulike sektorer innenfor en simultan analysemodell. I KOMMODE-modellen forsøker man å tallfeste hvilke effekter endringer i inntekter eller demografiske, sosiale og geografiske variabler har på kommunenes utgifter til ulike tjenester.

Sektorer som inngår i modellen er administrasjon, grunnskole, barnehage, øvrig utdanning, helsestell, sosialhjelp, barnevern, pleie og omsorg, kultur, kommunale veier, vann, avløp og renovasjon, og øvrig infrastruktur. Estimatenes fra modellen for årene 2011 til 2013 er dokumentert i notat 2015/43 fra SSB.

Departementet har benyttet effekter fra KOMMODE-modellen for å fastsette vektningen av basiskriteriet, sonekriteriet, nabokriteriet, samt antall psykisk utviklingshemmede over 16 år, jf. tabell 6.1.

Tabell 6.1 Kostnadsvekter basert på KOMMODE-modellen 2011–2013.

Kriterier fordelt etter sektor	2011	2012	2013	Gj. snitt 2011–2013
<i>Grunnskole</i>				
Basiskriteriet	0,0212	0,0318	0,0321	0,0284
Sonekriteriet	0,0636	0,0471	0,0508	0,0538
<i>Pleie og omsorg</i>				
Basiskriteriet	0,0152	0,0342	0,0347	0,0280
Sonekriteriet	0,0508	0,0483	0,0344	0,0445
Antall psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,1222	0,0872	0,0822	0,0972
<i>Kommunehelsetjenesten</i>				
Basiskriteriet	0,0810	0,0987	0,1034	0,0944
Sonekriteriet	0,0980	0,0616	0,0896	0,0831
<i>Administrasjon og miljø</i>				
Basiskriteriet	0,1402	0,1615	0,1611	0,1543

4 Analyseresultater delkostnadsnøkler

Kriteriene og vektene i de enkelte delkostnadsnøklerne er bestemt ut fra statistiske analyser av variasjonene i kommunenes utgifter, målt per innbygger, på de ulike sektorene. Departementet har i hovedsak benyttet multiple regresjonsanalyser for å finne hvilke kriterier som kan forklare variasjonene i kommunenes utgifter. I tillegg er det benyttet tall på ressursinnsatsen på ulike aldersgrupper innenfor pleie- og omsorgssektoren. Innenfor sektorer med klart definerte målgrupper, slik som grunnskole og barnehage, er antall personer i de ulike aldersgruppene viktige kriterier.

Vektingen av kriteriene i delkostnadsnøklerne er i hovedsak bestemt ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter de ulike kriteriene forklarer i regresjonsanalysene. Gjennom analysene er det ikke mulig å forklare hele variasjonen, og den resterende vekten (restvekten) er da fordelt på en annen måte. Restvekten er på noen tjenesteområder fordelt på målgruppen for tjenesten. For grunnskole er for eksempel restvekten lagt på kriteriet antall barn 6–15 år. I andre tilfeller legges den resterende vekten på antall innbyggere, som betyr at deler av nøkkelen fordeles med et likt beløp per innbygger.

I dette avsnittet dokumenteres de analysene som ligger til grunn for departementets forslag til delkostnadsnøkler, som er nærmere omtalt i kapittel 7.6. Det er en tendens at kommuner med høye inntekter også har høye utgifter. I regresjonsanalysene kontrolleres det derfor for effekten som kommunenes inntektsnivå har på kommunenes utgifter, slik at en får isolert effekten av ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulempes. For en nærmere omtale av analysemetoder og analyseopplegget vises det til kapittel 7.4.

4.1 Grunnskole

Tabell 6.2 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til grunnskole som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for grunnskole. I analysene er tre kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget, og disse tre er Modalen, Bykle og Utsira.

I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste i å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskole. I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vektningen av basiskriteriet, sonekriteriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.6.1.

Tabell 6.2 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1 817	-2,2
Antall barn 6–15 år	67 630	12,6
Innvandrerbarn 6–15 år, ekskl. Skandinavia	40 961	2,2
Norskfødte barn 6–15 år med innvandrerforeldre, ekskl. Skandinavia	-120 888	-5,1
Sonekriteriet	63	5,7
Basiskriteriet (1/antall innbyggere per 1. juli 2014)	1 580 642	5,0
Frie inntekter 2014 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter)	0,1171	13,5
R ² -justert		0,7420
Antall observasjoner		425

4.2 Pleie og omsorg

I forslaget til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er det benyttet både regresjonsanalyser, brukerstatistikk fra IPLOS og resultater fra KOMMODE-modellen for å bestemme kriterier og vektingen av disse. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.6.2.

Tabell 6.3 viser resultatene fra regresjonsanalysen som er benyttet i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men modellen under er vurdert som den beste i å forklare variasjonen i kommunenes utgifter til pleie og omsorg. I analysene er

Tabell 6.3 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-8,23	-7,17
Mottakere i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester	1 656,72	12,1
Psykisk utviklingshemmede i vertskommuner	1 431,06	9,32
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	256,16	4,08
Innbyggere 67–79 år	26,0	2,75
Innbyggere 80–89 år	136,32	7,07
Innbyggere over 90 år	241,94	5,8
Dødelighet (gj.snitt 2009–2013)	819,64	5,91
Sonekriteriet	0,03	1,02
Basiskriteriet (1/antall innbyggere per 1. juli 2014)	2 025,24	3,5
Frie inntekter 2014 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) i 1000 kr per innbygger	0,18	12,8
R ² -justert		0,8613
Antall observasjoner		422

Tabell 6.4 Ressurfordeling fordelt på aldersgrupper (IPLOS).

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til hjemmetjenester	Andel av utgiftene til institusjonstjenester	Andel av tilskuddet til ressurskrevende tjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til ressurskrevende tjenester)
0–17 år	0,0107	0,0074	0,1135	0,0162
18–49 år	0,2405	0,0148	0,6370	0,2476
50–66 år	0,1221	0,0238	0,2403	0,1440
67–79 år	0,0642	0,0829	0,0092	0,1499
80–89 år	0,0757	0,1828	0,0000	0,2637
90 år og over	0,0389	0,1362	0,0000	0,1786
Sum	0,5521	0,4479	1,0000	1,0000

seks kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget. Disse er Utsira, Modalen, Bremanger, Aurland, Lurøy og Kvæfjord. Antall mottakere i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere samt antall psykisk utviklingshemmede i vertskommuner er tatt med i analysene som kontrollvariabler. Antallet brukere i disse gruppene har effekt på kommunenes utgifter, men her mottar kommunene hhv. tilskudd til ressurskrevende brukere og vertskommunetilskudd.

For å fastsette vekten av alderskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg er det i tillegg til resultatene fra regresjonsanalysen brukt en ressursfordeling fra IPLOS. På bakgrunn av informasjon om tjenestemottakerne fra IPLOS er kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2014 fordelt på ulike aldersgrupper. Tabell 6.4 viser gjennomsnittlig ressursbruk for mottakere av pleie- og omsorgstjenester i de ulike aldersgruppene.

I beregningene er det lagt til grunn at utgiftene på KOSTRA-funksjonene 253 og 261 klassifiseres som utgifter til institusjonstjenester, og funksjon 234 og 254 som utgifter til hjemmetjenester. Basert på regnskapstall for 2014 gir dette en fordeling av utgiftene med 55,2 pst. til hjemmetjenester og 44,8 pst. til institusjonstjenester.

For å anslå hvor stor andel av utgiftene til hjemmetjenester og institusjonstjenester som går til de ulike aldersgruppene er det benyttet tall fra IPLOS over antall mottakere av de ulike tjenestene. For hjemmetjenester er det i IPLOS tilgjengelig tall på fordelingen av timeinnsats til mot-

takere av hjemmetjenester fordelt på aldersgrupper. Tilsvarende tall på ressursinnsatsen i institusjoner foreligger ikke, og det er derfor tatt utgangspunkt i aldersfordelingen til beboere på institusjoner for å fordele ressursinnsatsen på de ulike aldersgruppene.

Kolonne 1 og 2 i tabell 6.4 viser hvor stor andel av utgiftene til hhv. hjemmetjenester og institusjonstjenester som kan tilskrives de ulike aldersgruppene. Ressursfordelingen på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester er vektet sammen ut fra hvor stor andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg de to tjenesteområdene utgjør. Gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester blir kommunene kompensert for særlig høye kostnader knyttet til enkelte mottakere av pleie- og omsorgstjenester. Kolonne 3 viser hvordan dette tilskuddet fordeles seg på de ulike aldersgruppene, og denne informasjonen er benyttet for å korrigere for tilskuddet til ressurskrevende tjenester i beregningene av ressursandeler fordelt på aldersgrupper. Kolonne 4 i tabell 6.4 viser den beregnede ressursfordeling som benyttes videre i fastsettingen av vekten av alderskriteriene i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

Tabell 6.5 viser vekten av alderskriteriene basert på ressursfordelingen fra IPLOS (kolonne 1), vektning fra departementets regresjonsanalyser (kolonne 2) og gjennomsnittet av de to metodene (kolonne 3). Ressursfordelingen basert på IPLOS summerer seg i utgangspunktet til 1 (jf. kolonne 4 i tabell 6.4), men siden den kun inneholder alderskriterier er den nedskalert i forhold til effekten av øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen (ikke-

Tabell 6.5 Vekting av aldersgrupper, ulike metoder.

Aldersgruppe	Ressursfordeling fra IPLOS	Regresjonsanalyser	Gjennomsnitt
Innbyggere 0–17 år	0,0097		
Innbyggere 18–49 år	0,1489		
Innbyggere 50–66 år	0,0866		
Innbyggere 67–79 år	0,0901	0,1287	0,10940
Innbyggere 80–89 år	0,1585	0,2438	0,20116
Innbyggere over 90 år	0,1074	0,1049	0,10611

alderskriterier), for at disse størrelsene skal stå i riktig forhold til hverandre. I regresjonsanalysene er det kun de eldste aldersgruppene som har effekt i analysene.

Det er gjennomsnittet av de to metodene (kolonne 3) som brukes videre i forslaget til ny delkostnadsnøkkel. Samlet er om lag 60 pst. av vekten i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg fordelt etter alderskriterier.

4.3 Barnehage

Tabell 6.6 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnehage som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel. I analysene er Modalen kommune utelatt på grunn av ekstremverdi i utvalget. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som vurderes som den beste modellen til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage.

På samme måte som for øvrige sektorer er kommunenes utgifter til barnehage definert som brutto driftsutgifter til barnehage, fratrukket avskrivninger. I barnehagesektoren er det imidlertid et stort innslag av private barnehager og egenbetaling fra foreldrene. Siden foreldrebetalingen behandles forskjellig i kommunale og ikke-kommunale barnehager er det et spørsmål om dette gir en skjevhet i KOSTRA-tallene, og dermed påvirker resultatene. Departementet har testet dette ved å utføre analyser på flere ulike definisjoner av utgifter, blant annet brutto driftsutgifter til barnehage fratrukket avskrivninger og foreldrebetaling. Resultatene viste at å også trekke fra foreldrebetaling ikke påvirket resultatene. De samme variablene var statistisk signifikante, effektene av dem relativt lik, og det var den samme modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnehage. Delkostnadsnøkkelen for barnehage er omtalt i kapittel 7.6.3.

Tabell 6.6 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnehage i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-2 365	-6,28
Antall 1-åringer uten kontantstøtte	121 824	6,55
Antall innbyggere med høyere utdanning	4 480	4,38
Antall barn 2–5 år	144 668	26,75
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 2014	0,0395	12,96
R ² -justert		0,7273
Antall observasjoner		427

Tabell 6.7 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til kommunehelse i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1,06	-2,57
Sonekriteriet	0,02	1,88
Basiskriteriet (1/antall innbyggere per 1. juli 2014)	1 560,13	6,28
Antall innbyggere over 67 år	4,56	2,25
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 2014	0,06	10,43
R ² -justert		0,6827
Antall observasjoner		425

4.4 Kommunehelsetjeneste

Tabell 6.7 viser resultatene fra departementets analyser av kommunenes utgifter til kommunehelsetjenester, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel.

I analysene er tre kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget. Dette er Utsira, Lurøy og Rødøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til kommunehelsetjenesten. Nivået på kommunenes frie inntekter per innbygger, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter er tatt med i modellen som kontrollvariabel.

I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vekten av basiskriteriet, sonekri-

teriet og nabokriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.6.4.

4.5 Barnevern

Tabell 6.8 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til barnevern, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel.

I analysene er seks kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget. Dette er Oslo, Hvaler, Utsira, Granvin, Nesna og Hamarøy. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern er omtalt i kapittel 7.6.5.

Tabell 6.8 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,52	2,07
Antall barn 0–15 år med enslig forsørger	28,01	4,18
Antall personer med lav inntekt	12,31	3,14
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 2014	0,0000038	1,58
R ² -justert		0,0786
Antall observasjoner		422

Tabell 6.9 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,26	1,14
Uføre 18–49 år	16,40	2,9
Flyktninger med botid 6–30 år	16,93	4,48
Opphopningsindeks	14 356	5,07
Aleneboende 30–66 år	9,39	3,89
Flyktninger med botid 0–5 år	17,65	6,25
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 2014	0,0000003	0,14
R ² -justert		0,3891
Antall observasjoner		418

4.6 Sosialhjelp

Tabell 6.9 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til sosialhjelp, som er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel.

I analysene er ti kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i utvalget. Dette er Oslo, Rollag, Kvitsøy, Utsira, Stranda, Sandøy, Osen, Nærøy, Vadsø og Nesseby. I tillegg til den valgte modellen er det utført analyser av en rekke andre modeller, men dette er den modellen som ble vurdert som den beste til å forklare variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Antall flyktninger med botid 0–5 år har effekt på kommunenes utgifter til sosialhjelp. Kommunene mottar imidlertid inte-

greringstilskudd for denne gruppen, og derfor bør ikke denne gruppen brukes som kriterium i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp er omtalt i kapittel 7.6.6.

4.7 Administrasjon og miljø

I analysene av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjonene 100–130 og 180 i KOSTRA. Alle kommuner er inkludert i analysene. Tabell 6.10 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til administrasjon og miljø. Denne analysen er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for administrasjon og miljø.

Tabell 6.10 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til administrasjon og miljø i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-4,06	-10,6
Basiskriteriet (1/antall innbyggere per 1. juli 2014)	4 013,65	14,85
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 2014	0,16	22,28
R ² -justert		0,8779
Antall observasjoner		428

Tabell 6.11 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til landbruk i 2014, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Alle variabler er målt per innbygger.

Variabel	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3,94	-10,3
Kommunens areal	104,43	2,25
Driftsenheter	11 275	10,32
Jordbrukseiendommer	1 119,40	3,39
Frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter 2014	0,0041	2,95
R ² -justert		0,5408
Antall observasjoner		378

I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell for å fastsette vekten av basiskriteriet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.6.7.

4.8 Landbruk

I analysene av kommunenes utgifter til landbruk er det tatt utgangspunkt i kommunenes utgifter på funksjon 329 i KOSTRA. Tabell 6.11 viser resultatene fra departementets analyse av kommunenes utgifter til landbruk. Denne analysen er lagt til grunn for forslaget til ny delkostnadsnøkkel for landbruk. Ikke alle kommuner har rapportert inn utgifter på denne funksjonen, og disse kommunene er ikke inkludert i analysen. I tillegg er fem kommuner utelatt på grunn av ekstremverdier i datamaterialet. Dette er Åseral, Granvin, Tydal, Leka og Hattfjelldal. Delkostnadsnøkkelen for landbruk er omtalt i kapittel 7.6.7.

5 Sektorenes andel av samlet kostnadsnøkkel

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel basert på sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) i 2014. Utgiftstallene er hentet fra KOSTRA 2014, og deretter er tallene korrigert for oppgaveendringer og innlemminger etter 2014 som påvirker sektorenes størrelse. Det er korrigert for oppgaveendringer og innlemminger til og med forslag til statsbudsjett for 2016. Tabell 6.12 viser den enkelte sektorens andel av den totale kostnadsnøkkelen, netto driftsutgifter i 2014 og korreksjonene som er gjort.

Pleie- og omsorgssektoren er korrigert for innlemmingen av tilskuddet til øyeblikkelig hjelp døgnopphold fra og med 2016, mens det har vært flere større og mindre oppgaveendringer på sektorene administrasjon og miljø, grunnskole, pleie og omsorg, barnevern og barnehage i årene etter 2014. I forhold til dagens sektorandeler utgjør pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse og barnehage nå en høyere andel av totalen, mens grunnskole, administrasjon og miljø (inkludert landbruk) utgjør en lavere andel.

Tabell 6.12 Delkostnadsnøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (2014-tall).

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (1 000 kr)	Korreksjoner	Innlemminger	Sum netto driftsutgifter inkl. korreksjoner (1 000 kr)	Andel av samlet kostnadsnøkkel
Administrasjon og miljø	100, 110, 120, 121, 130, 180	19 944 914	-595 570		19 349 344	8,1 %
Landbruk	329	519 104			519 104	0,2 %
Grunnskole	202, 213, 215, 222, 223, 383	61 636 026	-86 441		61 549 585	25,9 %
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261	81 206 123	500 475	1 140 659	82 847 256	34,8 %
Sosialhjelp	242, 243, 276, 281	12 308 561			12 308 561	5,2 %
Barnevern	244, 251, 252	9 007 084	162 000		9 169 084	3,9 %
Kommunehelse	232, 233, 241	11 720 524			11 720 524	4,9 %
Barnehage	201, 211, 221	39 893 384	465 809		40 359 193	17,0 %
Sum		236 235 720	446 273	1 140 659	237 822 651	100,0 %

Vedlegg 7**Fordelingsvirkninger inntektssystemet for kommunene**

Dette vedlegget viser anslag på fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet for enkeltkommuner. Tabellen viser fordelingsvirkninger av forslag til ny kostnadsnøkkel, endret kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og endringer i de regionalpolitiske tilskuddene.

Fordelingsvirkningene som vises her er foreløpige, og den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2017 vil ikke foreligge før i statsbudsjettet til høsten. Fordelingsvirkningene er oppgitt i kroner per innbygger, basert på innbyggertall per 1.1.2015.

Sandefjord, Stokke og Andebu kommuner blir en kommune fra og med 2017. Summen av fordelingsvirkningene for de tre kommunene hver for seg vil ikke være identisk med effekten for den sammenslåtte kommunen, siden sammenslåingen vil føre til endringer i kriteriedata. Bosettingskriteriene må beregnes på nytt for den nye kommunen, og det må også produseres nye kriteriedata som tar hensyn til grensejusteringen mellom dagens Stokke kommune og Tønsberg kommune. Anslag på inntektsnivået i 2017 for nye Sandefjord kommune vil komme i forslaget til statsbudsjett for 2017, sammen med anslagene for andre kommuner.

*Tabellforklaring**Kolonne 1*

Kolonne 1 viser innbyggertall per 1.1.2015.

Kolonne 2

Kolonne 2 viser anslag på frie inntekter, etter saldert budsjett 2016.

Kolonne 3

Kolonne 3 viser den samlede fordelingsvirkningen av forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene, ekskl. virkningene av gradert basistilskudd. Fordelingsvirkningene er beregnet på kriteriedata og utgiftsbehov fra 2014.

Kolonne 4

Kolonne 4 viser den isolerte effekten av modellen for gradering av basiskriteriet. I sum vil et lavere beløp bli fordelt gjennom basistilskuddet enn i dag, og det resterende beløpet er tilbakeført til alle kommuner med et likt beløp per innbygger. Dette er en illustrasjon av hvordan effektene av forslaget vil bli.

Kolonne 5

Kolonne 5 viser fordelingsvirkningene av forslag til endringer i Distriktstilskudd Sør-Norge, Nord-Norge- og Namdalstilskuddet og småkommunetilskuddet. I beregningene er det tatt utgangspunkt i de regionalpolitiske tilskuddene i 2016. De tre tilskuddene er foreslått samlet i to tilskudd, ett for Nord-Norge og ett for Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene som et eget småkommunetillegg. I forhold til i 2016 er disse tilskuddene redusert med i underkant av 80 mill. kroner, og dette beløpet tilbakeføres til innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger (15 kroner per innbygger).

Kolonne 6

Kolonne 6 viser den totale systemvirkningen av endringene i inntektssystemet. Kolonnen er summen av endringene i kolonne 3, 4 og 5.

Kolonne 7

Kolonne 7 viser den isolerte effekten av inntektsgarantiordningen, inkludert finansiering. Kommuner som isolert sett taper mer enn 300 kroner per innbygger, vil få kompensert det de taper ut over denne grenseverdien. Ordningen finansieres med et likt beløp per innbygger for alle kommuner, anslått til 48 kroner per innbygger. Kolonnen gir et anslag på tilskudd gjennom inntektsgarantiordningen, begrenset til endringene i inntektssystemet. Andre forhold, slik som befolknings-

endringer, endringer i befolkningssammensetning eller andre kriteriedata, oppgaveendringer og innlemminger, vil påvirke endelig beløp i inntektsgarantiordningen for 2017. Dette vil ikke være endelig kjent før i statsbudsjettet til høsten.

Kolonne 8

Kolonne 8 viser en illustrasjon av førsteårsvirkningen av endringene i inntektssystemet, inkludert inntektsgarantiordningen og anslått vekst i frie inntekter. Det er lagt til grunn en anslått vekst i frie inntekter på 3,45 mrd. kroner, og denne veksten er

fordelt med et likt beløp per innbygger (668 kroner per innbygger). Dette gir en illustrasjon av hvordan effekten for den enkelte kommune vil bli i 2017, men hvordan kommunene kommer ut i alt vil i tillegg avhenge av endringer i befolkningstall og øvrige kriteriedata, utgiftsbehovet for kommunene og veksten i de frie inntektene for 2017. Stortinget vedtar kommunenes økonomiske rammer i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017, og departementet vil på vanlig måte publisere endelige tall for rammetilskudd og anslag på vekst i frie inntekter for den enkelte kommune i forslag til statsbudsjett for 2017.

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
0101 Halden	30 328	49 880	229	55	15	299	-48	919
0104 Moss	31 802	48 263	635	52	15	703	-48	1 323
0105 Sarpsborg	54 192	50 082	182	135	15	332	-48	952
0106 Fredrikstad	78 159	48 466	13	168	15	197	-48	817
0111 Hvaler	4 480	49 788	542	-556	15	1	-48	621
0118 Aremark	1 406	65 279	136	-719	-374	-957	609	320
0119 Marker	3 613	54 718	452	-625	-51	-225	-48	395
0121 Rømskog	672	78 614	1 801	44	-4 058	-2 213	1 865	320
0122 Trøgstad	5 346	52 800	201	-609	15	-392	44	320
0123 Spydeberg	5 692	50 575	278	-721	15	-428	80	320
0124 Askim	15 513	49 497	464	-141	15	339	-48	959
0125 Eidsberg	11 353	51 432	244	-239	15	20	-48	640
0127 Skiptvet	3 731	53 443	199	-967	15	-753	405	320
0128 Rakkestad	8 020	54 999	436	-391	15	60	-48	680
0135 Råde	7 206	50 086	296	-496	15	-185	-48	435
0136 Rygge	15 242	48 296	215	-131	15	99	-48	719
0137 Våler	5 100	50 044	92	-625	15	-518	170	320
0138 Hobøl	5 343	49 481	51	-678	15	-612	264	320
0211 Vestby	16 310	49 384	-147	-103	15	-234	-48	385
0213 Ski	29 775	50 726	-9	47	15	53	-48	673
0214 Ås	18 503	48 916	-68	-68	15	-121	-48	499
0215 Frogn	15 656	49 699	181	-130	15	66	-48	686

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
0216 Nesodden	18 372	48 703	-24	-67	15	-75	-48	545
0217 Oppegård	26 580	52 417	59	18	15	92	-48	712
0219 Bærum	120 685	57 746	-346	192	15	-139	-48	481
0220 Asker	59 571	55 781	-206	144	15	-47	-48	573
0221 Aurskog-Høland	15 726	49 181	-90	-49	15	-124	-48	496
0226 Sørumsund	17 089	51 521	-319	-75	15	-379	31	320
0227 Fet	11 199	48 487	41	-236	15	-180	-48	440
0228 Rælingen	17 185	48 508	239	-99	15	156	-48	776
0229 Enebakk	10 760	49 126	123	-249	15	-110	-48	509
0230 Lørenskog	35 139	48 453	238	70	15	323	-48	943
0231 Skedsmo	51 725	49 101	43	125	15	184	-48	804
0233 Nittedal	22 706	50 680	20	-14	15	22	-48	642
0234 Gjerdrum	6 326	51 528	-2	-636	15	-623	275	320
0235 Ullensaker	33 310	49 517	-297	69	15	-213	-48	407
0236 Nes	20 410	48 118	-251	0	15	-236	-48	384
0237 Eidsvoll	23 238	50 194	-45	7	15	-22	-48	598
0238 Nannestad	11 882	49 253	-48	-200	15	-233	-48	387
0239 Hurdal	2 752	55 817	255	-825	-979	-1 549	1 201	320
0301 Oslo	647 676	50 935	-148	233	15	101	-48	720
0402 Kongsvinger	17 881	49 300	405	-44	184	545	-48	1 165
0403 Hamar	29 847	48 944	423	43	15	481	-48	1 101
0412 Ringsaker	33 603	49 050	-15	87	15	88	-48	708
0415 Løten	7 552	50 179	225	-459	43	-191	-48	429
0417 Stange	20 013	48 843	127	-21	15	121	-48	741
0418 Nord-Odal	5 128	54 442	747	-508	-52	186	-48	806
0419 Sør-Odal	7 800	49 964	-25	-332	107	-250	-48	370
0420 Eidskog	6 219	55 956	409	-469	26	-33	-48	586
0423 Grue	4 853	57 143	305	-562	-78	-334	-14	320
0425 Åsnes	7 561	55 796	513	-333	92	272	-48	892
0426 Våler	3 790	56 090	494	-743	-211	-459	111	320
0427 Elverum	20 794	49 743	1	-18	15	-1	-48	619
0428 Trysil	6 569	57 186	-165	-55	46	-174	-48	446

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
0429 Åmot	4 456	56 569	29	-381	4	-348	0	320
0430 Stor-Elvdal	2 619	59 909	389	243	15	647	-48	1 267
0432 Rendalen	1 885	67 038	192	243	15	449	-48	1 069
0434 Engerdal	1 359	74 226	-732	243	15	-474	126	320
0436 Tolga	1 656	66 482	34	-686	15	-637	289	320
0437 Tynset	5 562	58 089	170	-380	52	-158	-48	462
0438 Alvdal	2 418	61 283	784	-727	-664	-607	259	320
0439 Follidal	1 597	64 032	470	243	15	728	-48	1 348
0441 Os	1 991	63 793	454	-866	15	-397	49	320
0501 Lillehammer	27 300	49 055	313	34	15	362	-48	982
0502 Gjøvik	30 063	48 115	329	61	15	405	-48	1 025
0511 Dovre	2 745	58 361	614	-460	15	169	-48	789
0512 Lesja	2 059	64 421	432	243	15	690	-48	1 310
0513 Skjåk	2 245	58 219	1 055	-156	15	914	-48	1 534
0514 Lom	2 356	57 333	52	-497	15	-430	82	320
0515 Vågå	3 675	57 970	800	-580	-230	-9	-48	611
0516 Nord-Fron	5 754	54 210	614	-476	-4	135	-48	755
0517 Sel	5 965	56 087	423	-337	11	96	-48	716
0519 Sør-Fron	3 204	56 296	345	-1 069	-322	-1 046	698	320
0520 Ringebru	4 459	56 606	397	-590	-120	-313	-35	320
0521 Øyer	5 065	50 915	532	-603	20	-50	-48	570
0522 Gausdal	6 210	52 852	98	-433	33	-302	-46	320
0528 Østre Toten	14 796	51 265	401	-101	15	315	-48	935
0529 Vestre Toten	13 152	49 363	595	-172	63	486	-48	1 106
0532 Jevnaker	6 599	49 557	421	-564	36	-107	-48	513
0533 Lunner	9 003	50 376	55	-275	15	-205	-48	415
0534 Gran	13 685	51 534	216	-128	15	103	-48	723
0536 Søndre Land	5 772	51 827	280	-310	-2	-32	-48	588
0538 Nordre Land	6 740	53 491	425	-343	55	138	-48	757
0540 Sør-Aurdal	3 094	62 986	238	-57	15	196	-48	816
0541 Etnedal	1 402	71 472	1 473	-716	15	772	-48	1 392
0542 Nord-Aurdal	6 466	52 206	374	-428	40	-14	-48	606

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
0543 Vestre Slidre	2 180	58 700	893	-1 127	15	-219	-48	401
0544 Øystre Slidre	3 199	56 372	377	-539	-156	-318	-30	320
0545 Vang	1 619	64 758	730	243	15	988	-48	1 608
0602 Drammen	67 016	49 821	183	152	15	350	-48	970
0604 Kongsberg	26 711	50 601	200	32	15	248	-48	868
0605 Ringerike	29 712	48 494	69	76	15	160	-48	780
0612 Hole	6 698	49 935	55	-475	15	-405	57	320
0615 Flå	1 033	69 680	1 854	243	-1 574	523	-48	1 143
0616 Nes	3 414	54 834	577	-718	-278	-418	70	320
0617 Gol	4 588	56 203	574	-694	13	-107	-48	513
0618 Hemsedal	2 344	57 669	629	-127	-1 152	-650	302	320
0619 Ål	4 716	57 203	280	-448	17	-151	-48	469
0620 Hol	4 471	54 370	375	-374	15	16	-48	636
0621 Sigdal	3 520	58 583	-30	-217	15	-232	-48	388
0622 Krødsherad	2 268	60 057	640	-511	-1 191	-1 062	714	320
0623 Modum	13 685	50 411	355	-144	15	226	-48	846
0624 Øvre Eiker	18 039	49 177	53	-62	15	6	-48	626
0625 Nedre Eiker	24 154	49 316	70	-2	15	84	-48	704
0626 Lier	25 378	51 284	-96	23	15	-58	-48	562
0627 Røyken	21 038	49 924	-126	-23	15	-134	-48	486
0628 Hurum	9 365	50 404	31	-267	15	-221	-48	398
0631 Flesberg	2 671	59 661	55	-606	-1 009	-1 561	1 213	320
0632 Rollag	1 375	72 439	660	243	-382	520	-48	1 140
0633 Nore og Uvdal	2 541	64 915	-78	243	15	180	-48	800
0701 Horten	26 903	48 699	295	21	15	332	-48	952
0702 Holmestrand	10 661	47 894	358	-297	15	76	-48	696
0704 Tønsberg	41 920	49 253	199	101	15	315	-48	935
0706 Sandefjord	45 281	49 199	94	111	15	220	-48	840
0709 Larvik	43 506	49 963	194	114	15	323	-48	943
0711 Svelvik	6 601	48 582	285	-526	15	-226	-48	394
0713 Sande	9 149	50 381	22	-325	15	-287	-48	333
0714 Hof	3 114	55 955	-94	-1 138	-864	-2 095	1 747	320

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
0716 Re	9 253	51 435	-187	-285	15	-457	109	320
0719 Andebu	5 860	51 563	218	-526	15	-292	-48	328
0720 Stokke	11 506	48 143	143	-240	15	-81	-48	539
0722 Nøtterøy	21 483	50 330	61	-29	15	47	-48	667
0723 Tjøme	4 962	49 574	692	-785	15	-77	-48	543
0728 Lardal	2 463	56 837	248	-1 148	-1 096	-1 995	1 647	320
0805 Porsgrunn	35 755	48 431	184	77	15	276	-48	896
0806 Skien	53 745	48 674	160	134	15	309	-48	929
0807 Notodden	12 599	54 036	98	-180	159	77	-48	697
0811 Siljan	2 361	55 324	268	-1 436	-1 144	-2 312	1 964	320
0814 Bamble	14 140	48 386	-2	-128	65	-65	-48	555
0815 Kragerø	10 636	51 765	445	-245	143	343	-48	963
0817 Drangedal	4 111	58 826	-423	47	-26	-403	55	320
0819 Nome	6 630	53 632	223	-397	105	-69	-48	551
0821 Bø	5 977	52 757	421	-640	15	-203	-48	417
0822 Sauherad	4 346	53 517	239	-751	-2	-515	167	320
0826 Tinn	5 913	59 158	228	-198	7	38	-48	658
0827 Hjartdal	1 594	67 400	90	-653	-672	-1 234	886	320
0828 Seljord	3 002	58 908	431	-483	-167	-219	-48	401
0829 Kviteseid	2 466	60 551	480	-434	15	61	-48	681
0830 Nissedal	1 439	67 161	382	243	-365	260	-48	880
0831 Fyresdal	1 298	68 296	288	243	15	546	-48	1 166
0833 Tokke	2 252	62 038	191	174	15	381	-48	1 001
0834 Vinje	3 689	60 418	-215	243	15	43	-48	663
0901 Risør	6 909	52 106	427	-460	63	31	-48	651
0904 Grimstad	22 098	50 344	-66	-15	15	-66	-48	554
0906 Arendal	44 219	48 544	34	116	15	164	-48	784
0911 Gjerstad	2 481	59 033	346	-984	15	-622	275	320
0912 Vegårshei	2 018	64 547	-560	-914	-1 070	-2 545	2 197	320
0914 Tvedestrand	6 048	54 493	193	-486	31	-261	-48	358
0919 Froland	5 532	53 067	-196	-554	15	-735	387	320
0926 Lillesand	10 340	51 041	149	-278	15	-113	-48	507

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
0928 Birkenes	5 035	54 289	5	-551	15	-531	183	320
0929 Åmli	1 832	68 961	222	243	15	480	-48	1 100
0935 Iveland	1 315	66 375	67	-1 380	-2 066	-3 379	3 031	320
0937 Evje og Hornnes	3 567	54 913	624	-660	15	-21	-48	599
0938 Bygland	1 189	73 014	736	243	15	994	-48	1 614
0940 Valle	1 251	67 647	1 011	243	15	1 269	-48	1 888
0941 Bykle	933	84 582	400	243	15	657	-48	1 277
1001 Kristiansand	87 446	49 067	80	175	15	270	-48	890
1002 Mandal	15 437	51 172	115	-117	15	14	-48	634
1003 Farsund	9 596	50 852	237	-290	92	39	-48	659
1004 Flekkefjord	9 069	55 611	245	-298	126	73	-48	693
1014 Vennesla	14 095	50 726	35	-129	15	-79	-48	541
1017 Songdalen	6 354	51 563	139	-512	15	-358	10	320
1018 Søgne	11 217	47 845	53	-253	15	-185	-48	435
1021 Marnardal	2 294	64 152	88	-889	-462	-1 263	915	320
1026 Åseral	925	73 614	819	243	15	1 077	-48	1 697
1027 Audnedal	1 750	66 645	-410	-761	-1 549	-2 719	2 371	320
1029 Lindesnes	4 880	55 003	199	-529	17	-313	-35	320
1032 Lyngdal	8 335	51 954	-75	-335	15	-395	47	320
1034 Hægebostad	1 693	65 565	721	-592	-1 601	-1 472	1 124	320
1037 Kvinesdal	5 948	57 277	-232	-372	64	-540	192	320
1046 Sirdal	1 838	71 880	27	243	15	284	-48	904
1101 Eigersund	14 916	51 679	176	-123	15	68	-48	688
1102 Sandnes	73 624	51 172	-255	162	15	-78	-48	542
1103 Stavanger	132 102	52 666	-146	196	15	66	-48	686
1106 Haugesund	36 538	49 598	249	78	15	341	-48	961
1111 Sokndal	3 309	57 245	265	-646	-17	-399	51	320
1112 Lund	3 247	57 580	44	-576	-53	-584	236	320
1114 Bjerkreim	2 861	57 675	-615	-628	-941	-2 184	1 836	320
1119 Hå	18 528	49 321	-180	-51	15	-216	-48	404
1120 Klepp	18 741	50 171	-231	-69	15	-285	-48	335
1121 Time	18 306	50 914	-10	-75	15	-70	-48	550

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1122 Gjesdal	11 600	51 131	-220	-202	15	-407	59	320
1124 Sola	25 708	53 897	-153	21	15	-117	-48	503
1127 Randaberg	10 556	53 168	-37	-307	15	-329	-19	320
1129 Forsand	1 208	75 533	279	-1 413	15	-1 119	771	320
1130 Strand	12 395	52 655	16	-193	15	-162	-48	458
1133 Hjelmeland	2 785	63 393	-440	243	15	-183	-48	437
1134 Suldal	3 892	64 468	-615	243	15	-357	9	320
1135 Sauda	4 756	57 101	509	-675	-87	-254	-48	366
1141 Finnøy	3 147	62 379	-162	-104	-854	-1 120	772	320
1142 Rennesøy	4 794	57 235	-846	-541	15	-1 371	1 023	320
1144 Kvitsøy	534	87 385	2 280	243	-5 110	-2 588	2 240	320
1145 Bokn	865	75 297	1 523	-1 210	-3 149	-2 835	2 487	320
1146 Tysvær	10 857	53 015	-685	-151	15	-821	473	320
1149 Karmøy	42 062	48 674	-282	108	15	-159	-48	461
1151 Utsira	206	155 350	6 081	243	-7 956	-1 632	1 284	320
1160 Vindafjord	8 765	56 049	-325	-131	15	-441	93	320
1201 Bergen	275 112	49 569	-201	221	15	36	-48	656
1211 Etne	4 103	57 065	-324	-435	4	-755	407	320
1216 Sveio	5 509	55 736	-183	-416	15	-584	236	320
1219 Bømlo	11 761	55 312	-812	-107	15	-903	555	320
1221 Stord	18 685	49 710	19	-63	15	-28	-48	592
1222 Fitjar	3 093	59 131	41	-854	-870	-1 682	1 334	320
1223 Tysnes	2 782	62 559	443	93	-181	355	-48	975
1224 Kvinnherad	13 234	53 825	-261	-43	222	-81	-48	539
1227 Jondal	1 100	73 127	697	243	15	955	-48	1 575
1228 Odda	6 952	56 211	208	-422	65	-149	-48	471
1231 Ullensvang	3 411	64 002	-434	107	-278	-605	257	320
1232 Eidfjord	950	75 230	962	243	15	1 220	-48	1 840
1233 Ulvik	1 107	74 910	701	243	15	959	-48	1 579
1234 Granvin	921	71 399	1 190	-1 540	15	-335	-13	320
1235 Voss	14 347	54 071	182	-93	66	155	-48	775
1238 Kvam	8 539	56 777	-118	-236	119	-235	-48	385

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1241 Fusa	3 838	59 542	-684	-133	15	-802	454	320
1242 Samnanger	2 443	59 540	520	-885	-1 105	-1 470	1 122	320
1243 Os	19 097	51 069	-276	-39	15	-299	-48	321
1244 Austevoll	5 012	62 821	-378	-125	15	-488	140	320
1245 Sund	6 752	52 429	-188	-408	15	-581	233	320
1246 Fjell	24 427	49 365	-659	21	15	-622	274	320
1247 Askøy	27 858	50 987	-452	49	15	-388	40	320
1251 Vaksdal	4 096	59 837	-162	-258	-28	-447	99	320
1252 Modalen	378	109 512	1 511	243	15	1 769	-48	2 389
1253 Osterøy	7 842	51 289	-397	-259	15	-640	292	320
1256 Meland	7 736	52 639	-617	-405	15	-1 006	658	320
1259 Øygarden	4 733	54 189	-250	-583	15	-818	470	320
1260 Radøy	5 014	53 901	-47	-593	15	-625	277	320
1263 Lindås	15 402	52 516	-377	-43	15	-404	56	320
1264 Austrheim	2 856	59 297	836	-1 038	15	-186	-48	433
1265 Fedje	563	91 985	2 240	243	15	2 498	-48	3 118
1266 Masfjorden	1 704	71 803	-230	243	-948	-935	587	320
1401 Flora	11 862	53 915	104	-182	15	-63	-48	557
1411 Gulen	2 335	68 952	-1 312	243	15	-1 055	707	320
1412 Solund	800	78 808	783	243	15	1 040	-48	1 660
1413 Hyllestad	1 405	69 182	794	243	15	1 052	-48	1 672
1416 Høyanger	4 169	59 371	-587	229	-155	-513	165	320
1417 Vik	2 678	62 318	342	243	15	600	-48	1 220
1418 Balestrand	1 304	70 953	950	243	15	1 208	-48	1 828
1419 Leikanger	2 276	56 679	289	-921	-1 187	-1 819	1 471	320
1420 Sogndal	7 677	50 270	-62	-376	15	-423	75	320
1421 Aurland	1 738	66 236	109	243	15	367	-48	986
1422 Lærdal	2 146	62 563	215	243	15	472	-48	1 092
1424 Årdal	5 429	53 547	568	-523	-27	18	-48	638
1426 Luster	5 118	59 205	-419	-86	27	-478	130	320
1428 Askvoll	3 008	62 306	-506	243	15	-248	-48	372
1429 Fjaler	2 823	66 271	591	-186	-178	227	-48	847

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1430 Gaular	2 960	61 594	-276	-429	-909	-1 614	1 266	320
1431 Jølster	3 026	60 812	-250	-415	-889	-1 554	1 206	320
1432 Førde	12 801	51 402	26	-177	15	-135	-48	484
1433 Naustdal	2 777	60 923	197	-765	-773	-1 341	993	320
1438 Bremanger	3 890	64 976	-1 417	243	-195	-1 369	1 021	320
1439 Vågsøy	6 082	56 032	56	-490	18	-416	68	320
1441 Selje	2 752	60 232	-190	243	15	68	-48	688
1443 Eid	5 987	52 661	82	-455	31	-342	-6	320
1444 Hornindal	1 221	67 193	463	-915	-433	-885	537	320
1445 Gloppen	5 751	59 475	-162	-273	72	-363	15	320
1449 Stryn	7 155	56 090	-428	-118	95	-451	104	320
1502 Molde	26 392	48 213	184	39	15	238	-48	858
1504 Ålesund	46 316	48 402	-28	116	15	103	-48	723
1505 Kristiansund	24 507	49 156	507	8	15	530	-48	1 150
1511 Vanylven	3 258	58 783	-271	-71	-310	-652	304	320
1514 Sande	2 635	59 764	63	-335	-816	-1 088	740	320
1515 Herøy	8 934	52 130	-42	-303	15	-329	-18	320
1516 Ulstein	8 292	53 280	250	-419	15	-154	-48	466
1517 Hareid	5 065	51 755	653	-789	15	-121	-48	499
1519 Volda	8 977	50 990	-280	-302	15	-566	218	320
1520 Ørsta	10 589	52 079	-238	-209	15	-432	84	320
1523 Ørskog	2 294	58 187	246	-1 564	-1 178	-2 496	2 148	320
1524 Norddal	1 676	68 981	-320	243	15	-62	-48	558
1525 Stranda	4 605	55 806	-776	-305	12	-1 069	721	320
1526 Stordal	1 043	72 191	-275	-1 042	-1 034	-2 351	2 004	320
1528 Sykkylven	7 707	51 164	-13	-421	15	-418	71	320
1529 Skodje	4 465	53 375	61	-801	15	-725	377	320
1531 Sula	8 855	53 995	-59	-385	15	-428	81	320
1532 Giske	7 924	52 290	-324	-373	15	-682	334	320
1534 Haram	9 120	52 025	-203	-72	15	-259	-48	361
1535 Vestnes	6 708	48 392	336	-311	37	62	-48	682
1539 Rauma	7 445	55 155	-205	-186	43	-348	0	320

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1543 Nesset	2 975	57 695	145	-55	15	105	-48	725
1545 Midsund	2 068	63 271	433	-73	-1 308	-948	600	320
1546 Sandøy	1 262	71 361	433	243	-852	-177	-48	443
1547 Aukra	3 466	56 398	-251	-636	15	-872	524	320
1548 Fræna	9 787	52 195	-344	-167	15	-496	148	320
1551 Eide	3 463	57 056	138	-824	15	-671	323	320
1554 Averøy	5 794	52 229	153	-362	15	-193	-48	427
1557 Gjemnes	2 580	60 980	-360	-472	-621	-1 453	1 105	320
1560 Tingvoll	3 090	60 329	475	148	15	639	-48	1 258
1563 Sunndal	7 155	54 789	338	-398	75	15	-48	635
1566 Surnadal	5 976	54 398	170	-312	11	-130	-48	490
1567 Rindal	2 038	62 105	211	-451	15	-226	-48	394
1571 Halså	1 563	68 400	340	243	15	598	-48	1 218
1573 Smøla	2 146	62 012	605	243	15	863	-48	1 483
1576 Aure	3 549	65 732	-429	243	-252	-439	91	320
1601 Trondheim	184 960	46 673	-80	210	15	145	-48	765
1612 Hemne	4 254	53 738	492	-374	-144	-26	-48	594
1613 Snillfjord	982	74 438	-213	243	15	45	-48	665
1617 Hitra	4 569	54 829	41	102	8	152	-48	772
1620 Frøya	4 634	57 996	-161	-102	13	-250	-48	370
1621 Ørland	5 183	51 332	426	-632	-48	-254	-48	366
1622 Agdenes	1 770	68 499	299	243	15	557	-48	1 177
1624 Rissa	6 676	54 785	-213	-207	15	-405	57	320
1627 Bjugn	4 715	53 363	609	-484	-92	33	-48	653
1630 Åfjord	3 248	59 578	-374	243	-312	-443	96	320
1632 Roan	977	74 015	529	243	15	787	-48	1 407
1633 Osen	1 010	77 379	-524	243	15	-267	-48	353
1634 Oppdal	6 852	51 847	151	-491	61	-279	-48	341
1635 Rennebu	2 567	60 189	-62	-137	15	-184	-48	436
1636 Meldal	3 967	54 696	195	-651	-184	-639	292	320
1638 Orkdal	11 722	50 973	116	-207	15	-76	-48	544
1640 Røros	5 593	53 493	645	-469	65	241	-48	861

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1644 Holtålen	2 014	60 408	455	243	15	712	-48	1 332
1648 Midtre Gauldal	6 336	54 359	-212	-180	15	-377	29	320
1653 Melhus	15 916	50 511	-333	-65	15	-383	35	320
1657 Skaun	7 668	52 420	-200	-374	15	-559	211	320
1662 Klæbu	5 995	50 296	-259	-580	15	-823	475	320
1663 Malvik	13 498	48 864	-180	-172	15	-337	-11	320
1664 Selbu	4 078	58 104	-49	-375	15	-409	61	320
1665 Tydal	863	68 872	736	243	15	994	-48	1 614
1702 Steinkjer	21 650	51 341	42	12	194	248	-48	868
1703 Namsos	13 026	53 686	39	-159	15	-105	-48	515
1711 Meråker	2 558	60 166	142	243	15	399	-48	1 019
1714 Stjørdal	22 957	49 939	-124	11	15	-97	-48	523
1717 Frosta	2 624	59 546	4	-877	-610	-1 483	1 135	320
1718 Leksvik	3 506	63 606	-320	-124	-60	-504	156	320
1719 Levanger	19 474	50 102	-86	-21	15	-91	-48	529
1721 Verdal	14 809	50 650	31	-109	15	-63	-48	557
1724 Verran	2 547	59 607	339	-584	15	-229	-48	391
1725 Namdalseid	1 644	69 734	193	-239	15	-31	-48	589
1736 Snåsa	2 153	63 518	289	206	15	510	-48	1 130
1738 Lierne	1 394	80 063	-239	243	15	19	-48	639
1739 Røyrvik	475	96 248	1 823	243	15	2 081	-48	2 701
1740 Namsskogan	892	83 147	1 141	243	15	1 399	-48	2 019
1742 Grong	2 489	63 299	758	-495	15	278	-48	898
1743 Høylandet	1 252	78 494	706	243	-1 296	-348	-0	320
1744 Overhalla	3 751	59 683	-233	-643	15	-861	513	320
1748 Fosnes	630	85 294	1 306	243	15	1 564	-48	2 184
1749 Flatanger	1 119	70 269	334	243	15	592	-48	1 212
1750 Vikna	4 363	57 678	190	-624	15	-419	71	320
1751 Nærøy	5 081	57 623	-230	-56	15	-270	-48	350
1755 Leka	574	88 194	2 200	243	15	2 458	-48	3 078
1756 Inderøy	6 770	55 213	-327	-347	109	-565	217	320
1804 Bodø	50 185	49 692	-53	129	15	92	-48	712

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1805 Narvik	18 853	51 089	284	-31	15	268	-48	888
1811 Bindal	1 482	70 963	-177	243	15	81	-48	701
1812 Sømna	2 063	64 612	511	-190	15	336	-48	956
1813 Brønnøy	7 934	56 445	-175	-332	15	-492	144	320
1815 Vega	1 225	68 468	1 803	243	15	2 060	-48	2 680
1816 Vevelstad	510	88 471	2 508	243	15	2 766	-48	3 386
1818 Herøy	1 737	62 826	746	243	15	1 003	-48	1 623
1820 Alstahaug	7 454	52 262	408	-431	15	-7	-48	613
1822 Leirfjord	2 188	63 233	-143	-637	15	-764	416	320
1824 Vefsn	13 352	53 579	271	-143	15	143	-48	763
1825 Grane	1 458	71 141	-198	243	15	60	-48	680
1826 Hattfjelldal	1 533	67 583	276	243	15	534	-48	1 154
1827 Dønna	1 407	73 275	78	243	15	335	-48	955
1828 Nesna	1 871	64 201	550	243	15	808	-48	1 428
1832 Hemnes	4 528	59 510	-175	12	15	-148	-48	472
1833 Rana	26 078	50 607	56	43	15	114	-48	734
1834 Lurøy	1 917	91 331	-4 624	243	15	-4 366	4 018	320
1835 Træna	486	98 482	2 117	243	-3 363	-1 004	656	320
1836 Rødøy	1 269	85 499	-2 587	243	15	-2 329	1 981	320
1837 Meløy	6 454	59 994	-650	133	15	-502	154	320
1838 Gildeskål	2 014	71 225	77	243	15	335	-48	955
1839 Beiarn	1 058	72 199	800	243	15	1 058	-48	1 678
1840 Saltdal	4 734	56 360	580	-414	15	182	-48	802
1841 Fauske	9 622	52 285	50	-255	15	-189	-48	431
1845 Sørfold	1 953	69 462	-265	243	15	-7	-48	612
1848 Steigen	2 507	64 002	-463	243	15	-205	-48	414
1849 Hamarøy	1 811	69 950	-154	243	15	104	-48	724
1850 Tysfjord	1 996	68 367	219	243	15	477	-48	1 097
1851 Lødingen	2 160	65 957	930	243	15	1 188	-48	1 808
1852 Tjeldsund	1 280	74 531	857	243	15	1 115	-48	1 734
1853 Evenes	1 385	70 601	561	-392	15	184	-48	804
1854 Ballangen	2 581	61 594	392	171	15	579	-48	1 198

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg.-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1856 Røst	545	83 536	2 685	243	15	2 943	-48	3 563
1857 Værøy	780	77 544	1 681	243	15	1 939	-48	2 559
1859 Flakstad	1 358	67 447	562	-434	15	144	-48	764
1860 Vestvågøy	11 140	54 239	19	-167	15	-133	-48	487
1865 Vågan	9 285	53 945	-106	-193	15	-284	-48	336
1866 Hadsel	8 057	54 616	72	-190	15	-103	-48	517
1867 Bø	2 642	65 902	845	243	15	1 103	-48	1 723
1868 Øksnes	4 563	55 544	258	-329	15	-56	-48	564
1870 Sortland	10 166	54 018	-130	-243	15	-358	10	320
1871 Andøy	4 991	57 377	-401	243	15	-143	-48	477
1874 Moskenes	1 070	67 889	1 680	243	15	1 938	-48	2 557
1902 Tromsø	72 681	49 074	-157	168	15	27	-48	647
1903 Harstad	24 676	52 160	246	23	15	284	-48	904
1911 Kvæfjord	3 076	64 313	688	-585	15	118	-48	738
1913 Skånland	2 988	64 507	660	-269	15	406	-48	1 026
1917 Ibestad	1 410	73 877	1 088	243	15	1 346	-48	1 966
1919 Gratangen	1 137	76 093	1 385	243	15	1 643	-48	2 263
1920 Lavangen	1 008	80 746	850	104	15	969	-48	1 589
1922 Bardu	4 078	56 294	145	-422	15	-262	-48	358
1923 Salangen	2 219	62 797	1 459	-373	15	1 101	-48	1 721
1924 Målselv	6 693	55 119	-468	-90	15	-543	195	320
1925 Sørreisa	3 451	57 231	24	-820	15	-781	433	320
1926 Dyrøy	1 154	77 916	1 198	164	15	1 378	-48	1 998
1927 Tranøy	1 544	76 017	51	243	15	309	-48	929
1928 Torsken	884	86 208	533	243	15	791	-48	1 411
1929 Berg	905	73 517	1 129	243	15	1 387	-48	2 007
1931 Lenvik	11 535	58 278	-74	-76	15	-134	-48	486
1933 Balsfjord	5 720	59 246	-181	119	15	-46	-48	573
1936 Karlsøy	2 289	70 406	-241	243	15	17	-48	637
1938 Lyngen	2 922	72 765	-89	243	15	169	-48	789
1939 Storfjord	1 898	71 807	127	243	15	385	-48	1 005
1940 Kåfjord	2 182	69 024	309	243	15	567	-48	1 187

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. Enkeltkommuner. Tall i kroner per innbygger.

Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Anslag frie innt. 2016	Ford. virkn. ny kostn.-nøkkel	Ford. virkn. grad. basistilsk.	Ford. virkn. reg-pol. tilsk.	Tot. ford. virkn.	Innt. gar.-ordn.	Anslag førsteårs-virkn.
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>	<i>kol. 7</i>	<i>kol. 8</i>
1941 Skjervøy	2 895	64 958	364	243	15	621	-48	1 241
1942 Nordreisa	4 882	58 887	195	-95	15	115	-48	735
1943 Kvænen	1 226	86 370	314	243	15	572	-48	1 192
2002 Vardø	2 128	67 501	1 841	243	15	2 098	-48	2 718
2003 Vadsø	6 239	57 223	459	-605	15	-131	-48	489
2004 Hammerfest	10 417	57 736	489	-307	15	197	-48	817
2011 Kautokeino	2 914	71 903	-599	243	15	-341	-7	320
2012 Alta	19 898	58 348	-411	-11	15	-406	58	320
2014 Loppa	989	97 428	254	243	15	512	-48	1 132
2015 Hasvik	1 041	85 383	936	243	15	1 193	-48	1 813
2017 Kvalsund	1 049	90 058	216	243	15	474	-48	1 094
2018 Måsøy	1 241	81 553	1 123	243	15	1 381	-48	2 000
2019 Nordkapp	3 278	62 714	649	243	15	907	-48	1 527
2020 Porsanger	3 925	60 224	275	243	15	533	-48	1 153
2021 Karasjok	2 708	68 306	348	243	15	606	-48	1 226
2022 Lebesby	1 343	87 374	-199	243	15	59	-48	679
2023 Gamvik	1 116	82 256	1 261	243	15	1 519	-48	2 139
2024 Berlevåg	1 020	83 160	1 296	243	15	1 554	-48	2 174
2025 Tana	2 909	70 815	-128	243	15	130	-48	750
2027 Nesseby	934	90 758	1 700	243	15	1 958	-48	2 578
2028 Båtsfjord	2 235	66 378	674	243	15	931	-48	1 551
2030 Sør-Varanger	10 221	57 461	-118	-144	15	-247	-48	373
Hele landet	5 165 802	52 033	0	0	0	0	0	668

Vedlegg 8**Veksttilskudd 2017**

Veksttilskuddet gis til kommuner som gjennom den siste treårsperioden har hatt en gjennomsnittlig befolkningsvekst over en gitt vekstgrense. Som omtalt i kapittel 7.7.4, foreslås vekstgrensen redusert med 0,1 prosentpoeng fra 1,5 pst. i 2016 til 1,4 pst. i 2017. I tillegg må kommunene ha skatteinntekter under 140 pst. av landsgjennom-

snittet. Veksttilskuddet gis som en sats per innbygger over vekstgrensen. Satsen i 2016 er 56 485 kroner og satsen videreføres i 2017 på samme nivå. Tabell 8.1 viser hvilke kommuner som vil motta veksttilskuddet i 2017 og størrelsen på tilskuddet. Beløpene er i 2016-kroner.

Tabell 8.1 Veksttilskudd i 2017. Beløp i 2016-kroner.

	Innbyggere per 1.1.2016	Befolkningsvekst 2013–2016	Antall innbyggere over vekstgrense	Tilskudd (1 000 kr)
0111 Hvaler	4 511	1,74 %	15,2	856
0123 Spydeberg	5 736	1,57 %	9,8	553
0135 Råde	7 357	1,42 %	1,2	69
0137 Våler	5 186	2,21 %	41,9	2 369
0138 Hobøl	5 382	2,62 %	65,7	3 713
0211 Vestby	16 732	2,35 %	159,2	8 994
0214 Ås	18 992	2,63 %	234,0	13 216
0221 Aurskog-Høland	15 914	1,41 %	1,4	78
0226 Sørumsund	17 443	2,15 %	131,4	7 423
0227 Fet	11 374	1,71 %	35,2	1 990
0228 Rælingen	17 426	2,00 %	104,9	5 924
0230 Lørenskog	36 368	1,95 %	200,3	11 315
0235 Ullensaker	34 189	2,51 %	377,9	21 344
0236 Nes	20 783	1,60 %	40,7	2 298
0237 Eidsvoll	23 811	2,45 %	250,5	14 148
0238 Nannestad	12 267	2,16 %	93,3	5 271
0239 Hurdal	2 837	1,85 %	12,8	725
0301 Oslo	658 390	1,81 %	2674,2	151 051
0604 Kongsberg	27 013	1,43 %	7,9	448
0612 Hole	6 767	1,54 %	9,7	550
0618 Hemsedal	2 422	2,88 %	35,9	2 030
0627 Røyken	21 492	2,29 %	192,2	10 859

Tabell 8.1 Veksttilskudd i 2017. Beløp i 2016-kroner.

	Innbyggere per 1.1.2016	Befolkningsvekst 2013–2016	Antall innbyggere over vekstgrense	Tilskudd (1 000 kr)
0713 Sande	9 297	1,71 %	29,1	1 647
0719 Andebu	5 937	2,30 %	53,2	3 008
0821 Bø	6 101	1,75 %	21,6	1 218
0904 Grimstad	22 550	1,45 %	12,3	694
0926 Lillesand	10 577	1,78 %	40,1	2 265
0928 Birkenes	5 147	1,41 %	0,3	15
1001 Kristiansand	88 447	1,54 %	126,5	7 143
1032 Lyngdal	8 497	1,98 %	49,5	2 796
1102 Sandnes	74 820	2,22 %	615,1	34 744
1119 Hå	18 591	1,78 %	69,8	3 941
1121 Time	18 572	2,12 %	134,5	7 598
1122 Gjesdal	11 853	2,40 %	118,5	6 694
1130 Strand	12 464	1,61 %	25,8	1 456
1141 Finnøy	3 221	2,23 %	26,7	1 506
1142 Rennesøy	4 856	1,68 %	13,7	773
1222 Fitjar	3 140	1,76 %	11,3	636
1227 Jondal	1 104	1,82 %	4,6	259
1243 Os	19 742	2,86 %	287,7	16 251
1244 Austevoll	5 118	1,89 %	25,2	1 426
1245 Sund	6 975	2,31 %	63,2	3 567
1246 Fjell	24 870	2,23 %	206,7	11 675
1247 Askøy	28 380	1,89 %	138,6	7 831
1256 Meland	7 812	2,07 %	52,1	2 942
1259 Øygarden	4 852	2,07 %	32,4	1 831
1263 Lindås	15 607	1,74 %	53,0	2 995
1420 Sogndal	7 839	1,59 %	14,8	835
1433 Naustdal	2 840	1,54 %	3,9	219
1516 Ulstein	8 430	2,07 %	56,6	3 199
1529 Skodje	4 620	2,56 %	53,8	3 040
1531 Sula	8 952	2,16 %	67,7	3 824
1532 Giske	8 094	2,39 %	79,9	4 512
1547 Aukra	3 518	1,76 %	12,5	707
1601 Trondheim	187 353	1,40 %	2,6	149

Tabell 8.1 Veksttilskudd i 2017. Beløp i 2016-kroner.

	Innbyggere per 1.1.2016	Befolkningsvekst 2013–2016	Antall innbyggere over vekstgrense	Tilskudd (1 000 kr)
1620 Frøya	4 799	2,12 %	34,7	1 957
1657 Skaun	7 755	2,78 %	106,9	6 036
1663 Malvik	13 738	1,64 %	32,5	1 836
1902 Tromsø	73 480	1,46 %	42,4	2 397
2023 Gamvik	1 139	2,33 %	10,6	597
2027 Nesseby	959	2,83 %	13,7	774
Hele landet	5 213 985	1,06 %		420 217

Vedlegg 9

Retningslinjer for alternativ bruk av ferjetilskot for fylkesvegferjer

Fastsett av Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 22.02.2016.

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 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 Ordninga blei behandla av Stortinget i samband med 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.
- 2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset storleiken 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 av eit fylkeskommunalt vegprosjekt.
- 3.2 Ordninga gjeld ikkje for vegprosjekt som kortar inn på eit ferjesamband utan å avløyse det heilt. Slik delkostnadsnøkkelen for båt og ferje er utforma per 2016, vil ein fylkeskommune ikkje ha noko tap i inntektssystemet når eit ferjesamband blir korta inn. Kriteriet for ferjedrift i kostnadsnøkkelen er «tal på ferjesamband», og det vil ikkje endre seg ved innkorting av eit samband.

3.3 Ordninga gjeld vegprosjekt som avløyser ferjesamband som var i ordinær drift per 1. januar 2016.

3.4 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 januar 2016 er beløpsgrensa 750 mill. kroner.

4. Søknadsprosessen

- 4.1 Fylkeskommunen skal avklare om vegprosjektet kjem inn under ordninga før den utformar den endelege søknaden om ferjeavløysingsmidlar. Forespurnad om ei slik førehandsavklaring skal rettast til Samferdselsdepartementet.
- 4.2 I samband med førehandsavklaringa, må fylkeskommunen be Kommunal- og moderniseringsdepartementet om 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, og omfattar brutto ferjeavløysingsmidlar fråtrekt auka drifts- og vedlikehaldskostnader på vegnettet. Det faktiske beløpet blir fastsett i samband med behandlinga av den endelege søknaden.
- 4.3 Søknad om ferjeavløysingsmidlar, basert på eit fylkespolitisk vedtak, skal rettast til Statens vegvesen regionalt.
- 4.4 Fylkestinget må behandle søknaden, inkludert førebels finansieringsplan, og gjere eit prinsippvedtak om prosjektet før søknaden blir sendt til dei regionale vegmyndighetene.

- 4.5 Søknaden skal innehalde prinsippvedtaket frå fylkestinget, finansieringsplan med tilhøyrande dokumentasjon og informasjon om det nye vegnettet (inkl. framdriftsplan og spesifikasjonar som forventa ny veglengde, og tal og lengde på nye bruer/tunnelar). Dokumentasjonen må stadfeste at prosjektet er i tråd med godkjent reguleringsplan. Viss prosjektet omfattar bompengefinansiering, skal bompengesøknad om ferjeavløysingsmidlar sendast Statens vegvesen i same sak.
- 4.6 Statens vegvesen regionalt behandlar søknaden og gjev tilråding til Vegdirektoratet, som så gjev si tilråding til Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet avgjer endeleg om prosjektet skal inkludrast i ordninga, ut frå vilkåra i retningslinjene.
- 4.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset endeleg storleiken på ferjeavløysingsmidlane, inkludert 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 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. § 51 i kommune-loven). 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 Ferjeavløysingsmidlane blir berekna på bakgrunn av tap innanfor inntektssystemet når eit ferjesamband blir avløyst av ei bru eller ein tunnel. Tapet blir berekna ved å sjå på effekten av å endre kriteriedata i utgiftsutjamninga i inntektssystemet.
- 5.2 Det berekna beløpet blir justert for endringar i drifts- og vedlikehaldsbehovet til fylkesveg i utgiftsutjamninga, sidan ei bru eller ein tunnel fører til ein auke i kompensasjonen i inntektssystemet for drifts- og vedlikehaldsutgifter til vegar. Justeringa er nødvendig for å hindre at fylkeskommunane får dobbel kompensasjon gjennom inntektssystemet. Justeringa blir berekna ved å sjå på effekten av å endre kriteriedata knytte til fylkesveg i utgiftsutjamninga i inntektssystemet.
- 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 eller i kriteriedata.
- 5.4 Det berekna beløpet ligg fast i inntil 40 år, men fylkeskommunen skal i sum ikkje få meir i kompensasjon enn kostnaden ved prosjektet som erstattar det nedlagde ferjesambandet.
- 5.4.1 Det er byggjekostnadene som blir lagt til grunn i berekninga av kor lenge fylkeskommunen skal få ferjeavløysingsmidlar for eit prosjekt. Renteutgifter til eventuelle lån for å finansiere prosjektet blir ikkje dekte av ferjeavløysingsordninga.
- 5.4.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset lengde på utbetalingsperioden i samband med behandlinga av søknaden om ferjeavløysingsmidlar. Det blir opplyst om lengda på utbetalingsperioden i kommuneproposisjonen for det første året ferjeavløysingsmidlane skal betalast ut.
- 5.5 Beløpet til ferjeavløysingsmidlar blir prisjustert med den kommunale deflatoren frå året vedtaket blei gjort og fram til ferja er avløyst og midlane blir utbetalt. Beløpet blir vidare prisjustert med den kommunale deflatoren 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. Alle nye ferjeavløysingsprosjekt blir omtalt i kommuneproposisjonen for det året dei kjem inn under ordninga.
- 6.2 Fylkeskommunen må orientere departementa viss det skjer vesentlege endringar i framdriftsplanen for prosjektet.
- 6.3 Fylkeskommunen må 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 10**Oversikt over ferjesamband i inntektssystemet for 2017**

Dette vedlegget gir en oversikt over ferjesamband som vil inngå i utgiftsutjevningen i inntektssystemet for 2017. Listen omfatter fylkeskommunale ferjesamband som er i helårsdrift i 2016.

Et ferjesamband er her definert som én eller flere ferjestrekninger som til sammen utgjør et sammenhengende ruteområde for ett eller flere fartøy. Dersom et fartøy har det alt vesentlige av trafikken i et ruteområde, men en sjelden gang tar enkeltturer på et naboruteområde trafikkert av andre fartøy, blir dette regnet som to samband.

Kommunale og private samband som finansieres delvis med fylkeskommunale tilskudd er ikke inkludert.

Tabell 10.1 viser antall ferjesamband per fylkeskommune i kriteriedata for inntektssystemet i 2016 og 2017. Forskjellen mellom tallene for 2016 og 2017 skyldes nedlegging av ferjesamband, og korrigeringer for kommunale samband og ferjer som ikke er i helårsdrift, sammenslåing av samband etter kvalitetssikring av listen hos Statens vegvesen og nye samband som er lagt til i kvalitetssikringen.

Tabell 10.1 Antall ferjesamband i kriteriedata til inntektssystemet per fylkeskommune.

Fylkeskommune	Samband i inntektssystemet 2016	Samband i inntektssystemet 2017
Østfold	0	0
Akershus	0	0
Oslo	0	0
Hedmark	0	0
Oppland	1	1
Buskerud	0,5	0,5
Vestfold	0,5	0,5
Telemark	0	0
Aust-Agder	0	0
Vest-Agder	2	2
Rogaland	7	5
Hordaland	16	16
Sogn og Fjordane	7	6
Møre og Romsdal	20	20
Sør-Trøndelag	5	5
Nord-Trøndelag	6	6
Nordland	23	22
Troms	12	12
Finnmark	6	4
Landet	106	100

Listen over alle enkeltsamband er vist i tabell 10.2.

Det er flere tilfeller av bilførende båtruter, og noen tilfeller der ferjer brukes i båtruter. Bilførende båtruter er ikke inkludert i listen over ferjesamband. Departementet vil fram mot statsbud-

sjettet for 2017 avklare om noen av disse sambandene bør telles med i kriteriedata for ferjer, eller om de inngår i regnskapstallene og kriteriedata for båter. Dette kan føre til endringer i listen over ferjesamband i inntektssystemet for 2017.

Tabell 10.2 Ferjesamband i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Fylke	Ferjesamband
Oppland	Tangen – Horn
Buskerud/Vestfold	Svelvik – Verket
Vest-Agder	Launes (Hidra) – Kvellandstrand
Vest-Agder	Abelnes – Andabeløy
Rogaland	Fogn – Judaberg – Nedstrand – Jelsa
Rogaland	Mekjarvik – Kvitsøy
Rogaland	Stavanger – Tau
Rogaland	Utsira – Haugesund
Rogaland	Stavanger – Vassøy
Hordaland	Masfjordnes – Duesund
Hordaland	Hatvik – Venjaneset
Hordaland	Halhjem – Våge
Hordaland	Krokeide – Hufthamar
Hordaland	Husavik – Sandvikvåg
Hordaland	Kvanndal – Utne – Kinsarvik
Hordaland	Jondal – Tørvikbygd
Hordaland	Gjermundshamn – Varaldsøy – Årsnes
Hordaland	Fedje – Sævrøy
Hordaland	Leirvåg – Sløvåg
Hordaland	Langevåg – Buavåg
Hordaland	Skånevik – Matre – Utåker
Hordaland	Skjersholmane – Ranavik
Hordaland	Jektevik – Nordhuglo – Hodnanes
Hordaland	Fjelberg – Sydnes – Utbjoa – (Skjersholmane)
Hordaland	Klokkarvik – Lerøy – Bjelkarøy – Hjellestad
Sogn og Fjordane	Askvoll – Fure – Gjervik – Værlandet
Sogn og Fjordane	Daløy – Haldorneset
Sogn og Fjordane	Hisarøy – Mjånes
Sogn og Fjordane	Isane – Stårheim

Tabell 10.2 Ferjesamband i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Fylke	Ferjesamband
Sogn og Fjordane	Måløy – Oldeide – Husevågøy
Sogn og Fjordane	Rysjedalsvika – Rutledal – Krakhella
Møre og Romsdal	Eidsdal – Linge
Møre og Romsdal	Sykkylven – Magerholm
Møre og Romsdal	Larsnes – Åram – Voksa – Kvamsøya
Møre og Romsdal	Årvik – Koparnes
Møre og Romsdal	Hareid – Sulesund
Møre og Romsdal	Volda – Lauvstad
Møre og Romsdal	Hundeidvik – Festøy
Møre og Romsdal	Sæbø – Leknes – Standal – Trandal
Møre og Romsdal	Stranda – Liabygda
Møre og Romsdal	Skjeltene – Lepsøya – Haramsøya
Møre og Romsdal	Brattvåg – Dryna – Fjortofta – Harøya
Møre og Romsdal	Solholmen – Mordalsvågen
Møre og Romsdal	Aukra – Hollingsholmen
Møre og Romsdal	Småge – Orta – Finnøya – Sandøya – Ona
Møre og Romsdal	Molde – Sekken
Møre og Romsdal	Åfarnes – Sølsnes
Møre og Romsdal	Kvanne – Rykkjem
Møre og Romsdal	Arasvika – Hennset
Møre og Romsdal	Seivika – Tømmervåg
Møre og Romsdal	Edøya – Sandvika
Sør-Trøndelag	Flakk – Rørvik
Sør-Trøndelag	Brekstad – Valset
Sør-Trøndelag	Dypfest – Tarva
Sør-Trøndelag	Sula – Mausund – Dyrøy
Sør-Trøndelag	Garten – Storfosna – Leksa – Værnes
Nord-Trøndelag	Levanger – Hokstad
Nord-Trøndelag	Ølhammeren – Seierstad
Nord-Trøndelag	Hofles – Geisnes – Lund
Nord-Trøndelag	Gutvik – Skei
Nord-Trøndelag	Borgan – Ramstadlandet
Nord-Trøndelag	Eidshaug – Gjerdinga

Tabell 10.2 Ferjesamband i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Fylke	Ferjesamband
Nordland	Vennesund – Holm
Nordland	Horn – Andalsvåg
Nordland	Horn – Igerøy / Igerøy – Tjøtta
Nordland	Tjøtta – Forvik
Nordland	Mosjøen – Hundhåla – Dagsvik
Nordland	Søvik – Austbø – Herøy – Brasøy
Nordland	Sandnessjøen – Dønna – Løkta
Nordland	Nesna – Levang
Nordland	Nesna – Nesnaøyene
Nordland	Stokkvågen – Onøy – Sleneset – Lovund
Nordland	Stokkvågen – Træna
Nordland	Jektvik – Kilboghavn
Nordland	Rødøybassenget (Nordnesøy – Kilboghavn)
Nordland	Forøy – Ågskardet
Nordland	Ørnes – Vassdalsvik – Meløysund – Bolga – Støtt
Nordland	Sund – Horsdal – Sørarnøy
Nordland	Festvåg – Misten
Nordland	Svolvær – Skrova
Nordland	Digermulen – Finnvik
Nordland	Melbu – Fiskebøl
Nordland	Solfjellsjøen – Vandve
Nordland	Brønnøysund – Sauren
Troms	Refsnes – Flesnes
Troms	Stangnes – Sørrollnes
Troms	Stornes – Bjørnerå
Troms	Bellvik – Vengsøy
Troms	Mikkelvik – Bromnes
Troms	Lyngenferga (Lyngseidet – Olderdalen)
Troms	Rotsund – Havnes – Uløybukt
Troms	Storstein – Nikkeby – Lauksundskaret
Troms	Ullsfjorden (Breivikeidet – Svensby)
Troms	Hansnes – Stakkvik
Troms	Hansnes – Karlsøy – Vannøy
Troms	Grytøy – Sandsøy – Bjarkøy

Tabell 10.2 Ferjesamband i utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Fylke	Ferjesamband
Finnmark	Øksfjord – Bergsfjord – Sør-Tverrfjord / Øksfjord – Tverrfjord
Finnmark	Øksfjord – Hasvik
Finnmark	Akkarfjord – Kjerringholmen
Finnmark	Korsfjord – Nyvoll

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 05/2016

