



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 112 S

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2024



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 112 S

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2024

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	4.5	Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel	38
1.1	Kommunene i en omskiftelig verden	7	4.5.1	Behandling av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen	39
1.2	Langsiktige utfordringer	9	4.5.2	Delkostnadsnøkkel videregående opplæring	39
1.3	Tjenester nær folk	9	4.5.3	Delkostnadsnøkkel for tannhelse	40
1.4	En nyskapende og bærekraftig kommunesektor	10	4.5.4	Delkostnadsnøkkel for kollektivtransport	40
1.5	Et velfungerende og tillits- skapende demokrati	12	4.5.5	Delkostnadsnøkkel for fylkesveiferjer	42
			4.5.6	Delkostnadsnøkkel for fylkesvei	44
2	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2023 og 2024	13	4.5.7	Samlet kostnadsnøkkel	44
2.1	Kommuneøkonomien i 2023	13	4.6	Departementets forslag til øvrige endringer	45
2.2	Statsbudsjettet 2023 – forslag til endringer i rammetilskuddet	14	4.6.1	Skatt og inntektsutjevning	45
2.3	Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2024	15	4.6.2	Saker med særskilt fordeling	45
2.3.1	Inntektsrammene for 2024	15	4.6.3	Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd	46
			4.6.4	Kompensasjons- og overgangs- ordning	46
3	Inntektssystemet for kommunene	16	4.7	Anslag på fordelingsvirkninger	47
3.1	Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene	16	4.8	Innlemming av midler til gratis ferje i ferjeavløsningsordningen ...	48
3.2	Kompensasjon for gradert basiskriterium i 2024	16	5	Skjønnstilskuddet 2024	49
3.3	Tallgrunnlag for beregning av sektorandeler i kostnads- nøklene og samlet utgiftsbehov	17	6	En nyskapende og bærekraftig kommunesektor	52
4	Inntektssystemet for fylkeskommunene	18	6.1	Tillitsreform	52
4.1	Innledning	18	6.2	Generalistkommuneutvalget	53
4.2	Dagens inntektssystem	19	6.3	Innbyggerundersøkelsen	53
4.2.1	Om fylkeskommunene og finansiering	19	6.4	Innovasjon	55
4.2.2	Tidligere endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene	19	6.5	Digitalisering	55
4.2.3	Dagens inntektssystem	20	6.6	Kommunesektoren og bærekraftsagendaen	58
4.2.4	Kostnadsnøkkelen i dagens inntektssystem	22	6.6.1	Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene	59
4.3	Ekspertutvalgets forslag til nytt inntektssystem	29	6.7	Effektivitet i kommunale tjenester	60
4.3.1	Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	29	7	Et velfungerende og tillits- skapende demokrati	64
4.3.2	Utvalgets forslag til øvrige endringer i inntektssystemet	34	7.1	Innledning	64
4.4	Oppsummering av høringen	37	7.2	Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2023	64
			7.2.1	Regjeringens arbeid for å styrke motstandsdyktigheten mot uønsket påvirkning av valg ...	64

7.3	Representasjon i kommunestyrene	65	8.3.5	Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger	80
7.3.1	Deskriptiv representasjon og den egalitære siden ved demokratiet	65	8.3.6	Nasjonalt velferdsteknologi-program og helseteknologi-ordningen	81
7.3.2	Velgernes syn på viktigheten av at kommunestyrene speiler folket	66	8.3.7	Forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger	81
7.3.3	Representative kommunestyre?	67	8.3.8	Innføring av kjernejournal	81
7.4	Lokalpolitikernes arbeidsvilkår – betydning for motivasjon og rekruttering	68	8.3.9	Pasientens legemiddelliste	81
7.4.1	Handlingsrom	68	8.3.10	Pasientens prøvesvar	81
7.4.2	Innflytelse	69	8.4	Kommunal- og distriktsdepartementet	81
7.4.3	Arbeidsvilkår	70	8.4.1	Proposisjon om ny valglov	81
7.4.4	Hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser	70	8.4.2	Høringsforslag om endringer i inndelingslova	82
7.5	Lokale partier og lokale lister	72	8.4.3	Proposisjon om endringer i lov om interkommunale selskaper	82
7.6	Lokaldemokratiet i foregangskommuner	75	8.4.4	Proposisjon om endringer i kommuneloven	83
7.7	Lokaldemokratiundersøkelsen	76	8.4.5	Rapport om møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner	83
7.8	Tilstandsanalyse av det norske demokratiet	76	8.4.6	ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet	83
7.9	Innbyggerforslag – Minsak.no	77	8.4.7	ESA-saker om mulig ulovlig statsstøtte til KLP og om mulige brudd på anskaffelsesregelverket	84
7.10	Europarådets arbeid på demokratiområdet	78	8.4.8	Høringsnotat – Forslag til ny ekomlov	84
8	Oppgavefordeling og regelverk	79	8.4.9	Krav til universell utforming	85
8.1	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	79	8.4.10	Innlemming av vindkraft i plan- og bygningsloven	85
8.1.1	Videreføring av midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina	79	8.4.11	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	85
8.2	Barne- og familiedepartementet	79	8.4.12	Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	85
8.2.1	Barnevernsreformen – kompensasjon til kommunene	79	8.4.13	Boligsosial lov	85
8.2.2	Barnevernsreformen – overgangsordning for sentre for foreldre og barn	79	8.4.14	Overvann	85
8.3	Helse- og omsorgsdepartementet	80	8.5	Kultur- og likestillingsdepartementet	86
8.3.1	Bo trygt hjemme-reformen	80	8.5.1	Oversikt over statlige tilskuddsordninger	86
8.3.2	Opptappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten	80	8.5.2	Nasjonal plan for idrettsanlegg	86
8.3.3	Opptappingsplan for psykisk helse	80	8.6	Kunnskapsdepartementet	86
8.3.4	Forslag om å lovfeste at unge ikke kan bosettes i sykehjem mot sin vilje	80	8.6.1	Praksis i helse- og sosialfagutdanningene	86
			8.6.2	Ny opplæringslov	86
			8.6.3	Tilskudd til fylkeskommunene for at flere skal få læreplass	86
			8.7	Nærings- og fiskeri- departementet	87

8.7.1	Havbruk	87	10.2	Forskjeller i skatteinntektene utjevnes i inntektssystemet	103
8.8	Samferdselsdepartementet	87	10.3	Begrepet frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov	104
8.8.1	Innføring av krav til nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter	87	10.4	Forskjeller i inntektsnivå	105
8.8.2	Endring av tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveinettet og kommunalt veinett i Oslo kommune	87	11	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	110
8.8.3	Forskrift om veidata og trafikkinformasjon	87	11.1	Barnehage	110
8.8.4	Ny veiklasseforskrift og endringer i bruforskrift for fylkesvei	88	11.2	Grunnskole	112
			11.3	Videregående opplæring	114
			11.4	Barnevern	114
			11.5	Helse og omsorg	116
9	Utviklingen i kommune-økonomien i 2022	89		Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2024	121
9.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	89		Vedlegg	
9.2	Aktivitetsutvikling	92	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2019–2023	122
9.3	Økonomisk balanse	92	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2022	123
9.3.1	Netto driftsresultat og disposisjonsfond	92	3	Finansielle indikatorer	140
9.3.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	95	4	Skjønnstilskudd 2022	158
9.3.3	Nettofinansinvesteringer	96	5	Oversikt øremerkede tilskudd	165
9.4	Gjeld	96			
10	Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsnivå i 2022.....	100			
10.1	Begrepet frie inntekter	100			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 112 S

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2024

*Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 11. mai 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Kommunene i en omskiftelig verden

Vi lever i en tid med større usikkerhet enn på lenge. De siste årene har vi opplevd en verdensomspennende pandemi. Vårt naboland Russland har gått til angrep på sitt naboland Ukraina, og millioner av mennesker er drevet på flukt i vår del av verden. Krigen har blant annet ført til ustabilitet i energi- og matvaremarkedene, og sammen med ettervirkninger av pandemien har den ført til høyere inflasjon enn på flere tiår. I en slik tid er det viktig å styrke beredskapen og sikre grunnlaget for vitale lokalsamfunn i bygd og by i hele Norge.

Ringvirkningene av det som skjer rundt oss påvirker også kommunesektoren i Norge. Kommuner og fylkeskommuner har hatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien. Kommunenes innsats har vært helt avgjørende for at vi i felleskap kom oss igjennom pandemien på en så god måte som vi gjorde. Samtidig har kommuner og fylkeskommuner sørget for å gi gode tjenester til innbyggerne. I 2022 ble det utbetalt mer enn 10 mrd. kroner i korona-kompensasjon til kommunesektoren. Kommune-

sektoren ble samlet sett kompensert fullt ut for de beregnede merutgiftene og mindreinntektene i 2022, i tråd med det regjeringen hadde sagt skulle gjøres.

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren ved inngangen til 2023 viser at kommuner og fylkeskommuner er godt økonomisk drevet, i tillegg har sektoren over flere år nytt godt av ekstraordinær skatteinntang som mange kommuner og fylkeskommuner har nyttet til å bygge opp solide disposisjonsfond. Driftsresultatet i 2022 var godt over Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBUs) anbefaling for hva det bør ligge på over tid. Etter flere år med gode driftsresultater har sektoren også bygd seg opp solide disposisjonsfond, og det er få kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

Norge har gitt midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlingene i Ukraina. I 2022 og 2023 er alle kommuner anmodet om å bosette flyktninger. Kommuner, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner har lagt ned en uvurderlig innsats for å skaffe til veie boliger og legge til rette for en vellykket bosetting av et rekordstort antall flyktninger i store og små kom-

muner landet rundt i 2022. Kommunene har stilt opp og tar imot flyktninger, men har også store utgifter til dette. Tilskudd fra staten skal gi en rimelig dekning av kommunenes merutgifter, utover det som dekkes av ordinære inntekter som for andre innbyggere. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 foreslår regjeringen flere ulike tiltak som støtter opp under kommunenes arbeid med bosetting av flyktninger, jf. Prop. 118 S (2022–2023) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2023*.

De fleste land har i 2022, og så langt i 2023, opplevd høy prisvekst. Selv om prisveksten i Norge har vært lavere enn i de fleste europeiske land, så har prisene også økt betraktelig her. Kraftig økte priser på blant annet elektrisitet, drivstoff og matvarer bidro til å drive inflasjonen oppover i 2022. Fra 2021 til 2022 økte prisene i Norge i gjennomsnitt med 6,2 prosent, ifølge den harmoniserte konsumprisindeksen som brukes til å sammenlikne prisveksten mellom land.¹ I samme periode økte prisene i EU med 9,2 prosent, i Sverige med 8,1 og i Danmark med 8,5 prosent. I Ungarn, Estland, Latvia og Litauen steg prisene med over 15 prosent. For å unngå at prisveksten skal bite seg fast på et høyt nivå, har sentralbankene både i Norge og andre land respondert med å øke styringsrentene. Ett prosentpoeng høyere rente anslås isolert sett å belaste kommuneøkonomien med 2,7 mrd. kroner, eller 0,4 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil imidlertid utslagene av en renteendring dempes fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

Strømprisene har stor betydning for kommunesektoren. Det påvirker imidlertid kommunene i svært ulik grad. En del kommuner har høye kraftinntekter som eierkommuner eller vertskommuner, mens andre kun opplever høyere kostnader. Høyere energipriser inngår i den kommunale deflatoren, men ettersom kommuner og fylkeskommuner ikke mottar strømstøtte, er de mer eksponert for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene, så langt de ikke har inngått avtaler med prissikring. Deflatoren gjelder for landet samlet og fanger ikke opp regionale forskjeller. I store deler av Sør-Norge økte strømprisene til svært høye nivåer i 2022, før prisene igjen har avtatt noe så langt i 2023. I andre deler av landet har strømprisene vært lavere enn i 2021. Det generelle kostnadsnivået på andre innsatsfaktorer enn strøm har imidlertid økt betraktelig for alle kommuner.

Samtidig har kommunesektoren over flere år også opplevd en merskattevekst i forhold til det som har blitt anslått i de årlige statsbudsjettene. Over tid har det vært betydelige variasjoner i kommunenes skatteinngang, samtidig får alle kommuner en positiv effekt av økt skatteinngang gjennom skatteutjevningen. Det gjelder også for fylkeskommunene, der skatteutjevningen er sterkere enn for kommunene.

Regjeringen varslet tidligere i år en pris- og lønnsjustering av statsbudsjettet. Regjeringen har foretatt en helhetlig vurdering av kommunesektorens økonomi. Kommunal deflator i 2023 anslås nå til 5,2 prosent, noe som er en økning på 1,5 prosentpoeng sammenliknet med anslagene i nasjonalbudsjettet for 2023. Den ekstraordinære kostnadsveksten i 2023 anslås til om lag 6,9 mrd. kroner. Samtidig anslås en merskattevekst på 4,3 mrd. kroner.² Basert på disse anslagene overstiger denne kostnadsveksten merskatteveksten med 2,6 mrd. kroner, og dette beløpet foreslås kompensert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2023.

Både anslag for skatteinngang og kostnadsvekst er imidlertid usikre, og det kan være betydelige variasjoner mellom kommuner, fylkeskommuner og geografiske områder. Andre forhold av betydning for kommuneøkonomien vil også kunne variere betydelig, herunder demografisk utvikling i lys av en usikker internasjonal situasjon. Regjeringen foreslår etter en helhetlig vurdering at kommunesektorens rammetilskudd økes med til sammen 3,2 mrd. kroner, herav 600 mill. kroner som vekst i frie inntekter på toppen av anslått netto kostnadsvekst, se nærmere omtale i kapittel 2.

Regjeringen vil sikre kommunesektoren økonomiske rammer til å løse de viktige oppgavene man har innen blant annet velferd, infrastruktur, kollektivtransport og samfunnsutvikling. Samtidig vil regjeringen fortsatt stille opp når det er ekstra utfordringer, slik tilfellet var i 2022 med både pandemi, økt tilstrømning av flyktninger og høy inflasjon. Regjeringen vil øke det kommunale selvstyret og fastholde rammestyring som overordnet prinsipp for styring av kommunesektoren. Dette gir kommunene større fleksibilitet i hvordan de løser de oppgaver de har ansvar for, og er en forutsetning for at pengene når dit de trengs mest.

² Merskatteveksten før regjeringens forslag til endringer i skatteopplegget med virkninger for kommunesektoren. I tråd med omtalen i Prop. 118 S (2022–2023) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023* fordeles provenytapet av skatteopplegget mellom staten og kommunesektoren.

¹ Kilde: Eurostat

1.2 Langsiktige utfordringer

Samtidig som kommunesektoren må håndtere ekstraordinære, akutte utfordringer som virkninger av pandemien, økt tilstrømning av flyktninger, høy inflasjon og økte renter, står den overfor mer langsiktige utfordringer som den også må være rustet til å håndtere. Framover vil kommunene oppleve økt kostnadsvekst som følge av at andelen eldre i befolkningen øker. Behovene innenfor helse- og omsorgstjenesten vil øke markant, samtidig som andelen innbyggere i yrkesaktiv alder går ned.

Utfordringene vil slå ulikt ut i kommunene, og det er ikke minst en del distriktskommuner som har en utvikling der andelen i yrkesaktiv alder etter hvert er svært lav, noe blant annet Demografiutvalget³ pekte på. Disse kommunene vil kunne ha ekstra stort behov for å rekruttere personell for å kunne tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester som møter innbyggernes behov. Økt nettotilflytting av unge og småbarnsfamilier til distriktskommuner vil kunne ha dobbel positiv effekt, fordi det både vil kunne bidra til å dekke et arbeidskraftbehov og samtidig gi en bedre balanse i befolkningssammensetningen. En målrettet og aktiv distriktpolitikk er derfor en bunnplanke i regjeringens politikk, og det planlegges lagt fram en distriktsmelding i løpet av første halvår 2023.

Kommunesektoren skal være en aktiv bidragsyter i overgangen til et lav- og nullutslippsamfunn, og den kommunale planleggingen er sentral i hvordan vi skal håndtere klimaendringene og konsekvensene av disse. Regjeringen reviderer for tiden de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing, og disse vil være viktige verktøy for kommunene i deres planlegging.

Kommunene er viktige medspillere i utviklingen av nye lønnsomme arbeidsplasser og lønnsom utnytting av våre felles naturressurser. Ny produksjon og framføring av fornybar energi og nye grønne og blå næringer vil kreve arealer. Det blir viktig med gode prosesser som ivaretar reindriftas rettigheter og andre berørte næringer og legger til rette for å avveie og hensynta ulike interesser. Regjeringen vil sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapningen.

1.3 Tjenester nær folk

Norge er et vidstrakt land med store geografiske forskjeller i samfunns- og næringsliv. Vi har et velutviklet nasjonalt, regionalt og lokalt folkestyre og et samfunn med høy tillit og relativt små forskjeller.

Tjenester nær folk i hele landet er et grunnleggende mål for denne regjeringen. Kommunene har ansvar for mange av de viktigste velferdsoppgavene og bidrar til å sikre gode levekår og tilgang til grunnleggende tjenester både i bygd og by i hele Norge.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke utfordringer de står overfor, og det er kommunene selv som er best i stand til å vurdere hva som trengs mest i deres kommune. Det kommunale selvstyret gir rom for skreddersydde løsninger for hvert enkelt lokalsamfunn. En variert kommunestruktur bidrar også til dette. Derfor skal kommunesektoren i all hovedsak være rammefinansiert og hovedsakelig gis frie midler. Øremerkede tilskudd skal som hovedregel være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for. Regjeringen er opptatt av å gi kommunene handlingsrom til å løse oppgavene lokalt. Rammefinansiering skal fremdeles være bærebjelken i finansieringen av kommunesektoren. Kommunenes inntektssystem skal utjevne de økonomiske forskjellene mellom kommuner, og det samlede finansieringssystemet skal sikre godt samsvar mellom inntekter og oppgaver for den enkelte kommune.

Regjeringen vil sikre kommunesektoren økonomiske rammer til å løse de viktige oppgavene man har innen blant annet velferd, infrastruktur, kollektivtransport og samfunnsutvikling. Samtidig vil regjeringen fortsatt stille opp sammen med kommunene for å bidra til bosetting og integrering av flyktninger. Regjeringen legger opp til å gi kommunesektoren en realvekst i frie inntekter på mellom 5,6 og 5,9 mrd. kroner i 2024, se nærmere omtale i kapittel 2.

Regjeringen foreslår at det innføres en ettårig kompensasjon for det graderte basistilskuddet i inntektssystemet i 2024, målrettet mot de kommunene som taper mest på denne ordningen. I Hurdalsplattformen slås det fast at regjeringspartiene vil fjerne de delene av inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen. Regjeringen vil vurdere utformingen av basiskriteriet i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemutvalget la fram sin utred-

³ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*

ning av inntektssystemet for kommunene høsten 2022. Regjeringen er i gang med å vurdere Inntektssystemutvalgets anbefalinger og vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i en egen melding til Stortinget våren 2024.

I Hurdalsplattformen framgikk det at regjeringen ville sette ned et ekspertutvalg som skulle gjennomgå inntektssystemet for fylkeskommunene når fylkesstrukturen var avklart. I desember 2022 la dette ekspertutvalget fram sitt forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Regjeringen har vurdert utvalgets forslag og foreslår nå endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Det vises til kapittel 4 for en gjennomgang av forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

Regjeringen vil legge til rette for at folk kan bo, arbeide og leve gode liv i hele Norge. En avgjørende forutsetning for dette er å sikre gode grunnleggende tjenester i hele landet. Som det framgår av Hurdalsplattformen, har regjeringen store ambisjoner for distriktspolitikken, og regjeringen vil etter planen legge fram en stortingsmelding om distriktpolitikk i juni 2023.

Norge er i internasjonal sammenheng et land med gode levekår og mindre økonomiske forskjeller. Likevel har det vært en utvikling med økende forskjeller. Regjeringen vil etter planen legge fram en stortingsmelding om levekår i byer og byområder i juni 2023. Meldingen vil omhandle regjeringens politikk for å legge til rette for gode levekår, høy livskvalitet og gode oppvekst- og nærmiljøer i byer og byområder.

Senterpartiet og Arbeiderpartiet i regjering har lagt til rette for at kommuner og fylkeskommuner som i 2017 ble tvangssammenslått av daværende stortingsflertall, skal få dele seg opp igjen. Som følge av Stortingets vedtak i juni 2022 skal det til høsten igjen velges egne fylkesting for Troms, Finnmark, Vestfold, Telemark, Buskerud, Østfold og Akershus, og kommunestyre i Haram og nye Ålesund.

Regjeringen vil sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen. Trekket i innbyggertilskuddet for 2023 er en engangshendelse som følge av ekstraordinære inntekter til vannkraftkommunene og skal ikke rokke ved dagens konsesjonskraftordning. Våren 2023 la regjeringen fram et forslag om grunnrenteskatt på havbruk. Regjeringen legger opp til at kommunesektoren samlet skal få inntekter tilsvarende halvparten av provenyet fra grunnrenteskatten. For-

slaget skal særlig sikre lokalsamfunnene langs kysten og fellesskapet en større andel av de verdiene som skapes i oppdrettsnæringen. Forslaget gir derfor vertskommunene og vertsfylkene økte og stabile inntekter gjennom Havbruksfondet. Det skjer dels gjennom en økning av produksjonsavgiften på laks, ørret og regnbueørret til 90 øre per kilo. Kommunenes andel av inntekter fra salg av ny tillatelseskapasitet gjennom Havbruksfondet økes dessuten fra 40 til 55 prosent. Ekstra-bevilgninger til kommunesektoren i år med høy grunnrente skal sørge for at kommunesektoren samlet sett vil få halvparten av provenyet fra grunnrenteskatten. Inntektene fra grunnrenteskatten kan brukes til å styrke tjenestetilbudet i kommuner og fylkeskommuner.

1.4 En nyskapende og bærekraftig kommunesektor

Regjeringen har satt i gang en tillitsreform i offentlig sektor. Større handlingsrom for kommuner og fylkeskommuner og mer faglig frihet for førstelinja på lokalt nivå, kan gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne. Arbeidet med regjeringens tillitsreform er en integrert del av regjeringens arbeid med å fornye og utvikle offentlig sektor. De to andre områdene i fornyingsarbeidet er innovasjon og digitalisering. Målet med tillitsreformen er å gi brukerne og innbyggerne bedre velferd og bedre tjenester til rett tid. For å få til dette må en gi de ansatte mer rom og tid til å utføre arbeidsoppgavene, og en må styrke samarbeidet mellom partene.

Tillitsreformen dreier seg blant annet om hvordan offentlig sektor kan tenke nytt om hvordan oppgavene løses. Regjeringen har derfor invitert kommuner og fylkeskommuner til å delta i en nasjonal forsøksordning (frikommuneforsøk). Kommuner og fylker kan søke om fritak fra lover og regler gjennom forsøk. Departementet har utarbeidet en nettside om forsøksordningen som gir informasjon om ordningen og søknadsprosessen. Forsøk er et av tiltakene som skal bidra til å utvikle kommunesektoren slik at vi kan nå målene i tillitsreformen.

Regjeringen har satt i gang en områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunesektoren. Områdegjennomgangen skal gi kunnskap om omfanget av statlig styring overfor kommunene, og hvilke konsekvenser dette har for kommunenes handlingsrom.

I en tid med økende demografiutfordringer i hele landet trenger vi framover nye løsninger som

kan bidra til mer velferd og tjenester med relativt sett færre til å gjøre jobben. Digitalisering gir store muligheter for å løse oppgaver på en ny og mer effektiv måte, samtidig som tilbudet til brukerne på mange områder blir bedre enn før. Tilgang på høyhastighetsbredbånd til alle er avgjørende for at kommuner i hele landet kan ta del i digitaliseringen og nyttiggjøre seg nye digitale verktøy på en god og effektiv måte. Ny teknologi gir også store muligheter for å styrke bosetting og næringsutvikling i hele landet.

Det er viktig å motvirke at noen områder systematisk henger etter i utbyggingen av bredbånd, og prioritere at alle husstander og virksomheter så raskt som mulig har tilbud om minimum 100 Mbit/s nedlastingshastighet. Regjeringen har som mål at alle skal ha et slikt tilbud innen utgangen av 2025. Det viktigste virkemiddelet for å nå alle med raskt bredbånd er å legge til rette for kommersiell utbygging. I noen områder bygger ikke markedsaktørene ut på kommersielt grunnlag, og i slike områder øker regjeringen innsatsen. Regjeringen økte tilskuddet til utbygging av bredbånd i 2022 sammenliknet med forslaget fra forrige regjering, og nivået er ytterligere økt i 2023. Kommunene har også selv bidratt gjennom kommunal medfinansiering i de områdene av landet der dette er nødvendig.

Kommunesektoren har en viktig rolle i å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling, motvirke sentralisering og i arbeidet med å nå de ambisiøse klimamålene. Gjennom en samarbeidsavtale om innovasjon og bærekraft samarbeider KS og regjeringen om å utvikle en forståelse av hva bærekraftsmålene innebærer for fylkeskommuner og kommuner, og hvordan målene kan operasjonaliseres på en måte som speiler utfordringene nasjonalt, regionalt og lokalt. Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger bærekraftsmålene, lokalt folkestyre og desentralisering til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Planlegging etter plan- og bygningsloven er et viktig verktøy i dette arbeidet.

I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 vil regjeringen gi en retning for hvordan kommunene og fylkeskommunene kan følge opp bærekraftsmålene i samfunns- og arealplanleggingen. Regjeringen jobber også med å revidere de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en egen temaside om bærekraftsmålene i planlegging, med informasjon om hvordan kommunene kan bruke bærekraftsmålene i

sitt arbeid, omtale av noen nyttige verktøy og lenker til relevante nettsider og rapporter.

Generalistkommuneutvalget la fram sin utredning i mars 2023. Utvalget har kartlagt og vurdert hvordan kommunene ivaretar oppgavene sine i dag, og hvordan de vil bli påvirket av utviklings-trekk i samfunnet framover. Kartleggingen legger vekt på i hvor stor grad kommunene oppfyller de lovfestede kravene rettet mot dem. I kartleggingen blir det også benyttet en rekke andre kunnskapsgrunnlag. Til sammen gir kartleggingen et sammensatt bilde av staa i dagens kommunesystem. Kartleggingen finner at ingen kommuner oppfyller alle undersøkte lovkrav.

Utvalget har ikke gjort egne undersøkelser av hvor fornøyde innbyggerne i ulike kommuner er med tjenestene i kommunene de bor i, men viser til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sine innbyggerundersøkelser og forskning på resultater fra disse. Utvalget skriver blant annet at «For flere av de stedsnære tjenestene er innbyggerne i de minste kommunene mer tilfredse enn innbyggerne i større kommuner. Dette gjelder særlig omsorg i hjemmet, helsestasjon, sykehjem og barnehage, der innbyggerne er mindre fornøyde jo større kommunen er. For grunnskole er innbyggerne i de minste kommunene mest fornøyd, men for de øvrige kommune-gruppene er de mer fornøyd jo flere innbyggere. Når det gjelder fastlege, legevakt, brannvesen og folkebibliotek er innbyggerne mer fornøyde jo større kommunen er.»

Utvalget mener at generalistkommunesystemet er under økende press, blant annet fordi forskjellene mellom kommunene sine forutsetninger for å ivareta ansvaret sitt, trolig blir større framover. Samtidig er utvalget tydelig på at de mener at generalistkommuneprinsippet bør videreføres.

Utvalget vil redusere graden av statlig detaljstyring og peker på at interkommunalt samarbeid og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for å opprettholde generalistkommunesystemet. Utvalget mener lokalt handlingsrom er nødvendig for å kunne tilpasse tjenestetilbud og oppgaver til lokale forhold, og for å utvikle innovative løsninger på utfordringene kommunene står overfor. Flertallet i utvalget går inn for en aktiv politikk for større kommuner. Utvalget anbefaler ikke å flytte oppgaver fra alle kommuner eller differensiering av oppgaveansvar mellom kommunene.

Regjeringen vil legge til rette for økt kommunalt selvstyre med større grad av innovasjon og samarbeid mellom kommunene, bruke inntektssystemet til å utjevne økonomiske forskjeller

mellom kommunene og sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske oppgaver samsvarer bedre. Kommuner og fylkeskommuner skal etter kommuneloven ha kontroll med egen virksomhet. På vegne av flere departementer har statsforvalterne i oppdrag å følge opp kommuner med veiledning og kontroll. Dette vil være viktige tema for regjeringen å følge opp, både i kommuneproposisjonen for 2024, i gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene og i andre saker regjeringen arbeider med.

Generalistkommuneutvalgets utredning er sendt på høring med frist 1. oktober 2023.

1.5 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Det lokale folkestyret i kommuner og fylkeskommuner gir innbyggerne stor innflytelse på utviklingen av sine lokalsamfunn og sin framtid. Det er en bærende idé i samfunnet vårt at innbyggerne, folket, skal kunne påvirke utviklingen i samfunnet, nasjonalt, regionalt og lokalt. Det lokale folkestyret, både i kommuner og fylkeskommuner, gir innbyggerne innflytelse på utviklingen av sine lokalsamfunn og sin framtid. Motivasjonen for å delta i lokalpolitikken og i det lokale organisasjonslivet er en gjensidig avhengighet og solidaritet i samfunnet. De lokale folkevalgte har dessuten kunnskap om de lokale forholdene som gjør det mulig å tilpasse politikken til innbyggernes ønsker og lokalsamfunnets forutsetninger. Nettopp derfor er det viktig at enhetene ikke blir for store, og at de omfatter et geografisk område som er hensiktsmessig og som har lokal oppslutning. Dette fører til en variasjon som er verdifull og som avspeiler ulike preferanser i befolkningen. Det er ikke, og det bør heller ikke være, et mål at ulike lokalsamfunn, alle kommuner og fylkeskommuner skal gjøre samme valg og tilpasse seg på samme måte. Variasjon og mangfold er et selvstendig mål.

I våre nærområder i Europa står flere land overfor store demokratiske utfordringer. Det er et økende press på fundamentale rettigheter. Saker knyttet til menneskerettigheter, demokrati, et uavhengig rettssystem, minoriteter, kamp mot korrupsjon, ekstremisme og hatefulle ytringer er i nyhetsbildet. Mange europeiske land opplever også sosiale og politiske spenninger. Norge deltar aktivt i Europarådets arbeid for å støtte demokrati-

utviklingen i Europa, blant annet gjennom utarbeidelsen av rekommandasjoner om demokrati, se nærmere omtale i kapittel 7.

Regjeringen ønsker et sterkt lokaldemokrati, med rom for lokalt tilpassede løsninger, der innbyggerne har flere ulike kanaler for å delta og engasjere seg i lokaldemokratiske prosesser. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og i Norge har vi høy tillit både mellom hverandre og til politiske aktører og institusjoner. Trusler mot demokratiet, som for eksempel uønsket påvirkning av valg, spredning av desinformasjon gjennom sosiale medier og internett og hatytringer og trusler mot politikere, kan både bidra til å svekke tilliten til myndigheter og svekke oppslutningen ved valg.

Tilliten i Norge er høy, og det støtter opp under både lokale og nasjonale myndigheters evne til å løse utfordringer. Samtidig kan ikke tilliten tas for gitt, og den varierer også mellom ulike grupper i samfunnet. Det er derfor en viktig jobb for myndigheter og folkevalgte på alle nivåer å opptre på en tillitvekkende måte.

Norge er et høykvalitetsdemokrati, og i internasjonale demokratirangeringer er Norge blant de landene som kommer aller best ut. Det betyr likevel ikke at det norske demokratiet ikke har rom for forbedringer, eller at demokratiet kan tas for gitt. For å kunne forsterke og videreutvikle demokratiet, blir det nå utviklet en ny tilstandsanalyse av det norske demokratiet. Tilstandsanalysen, som skal foreligge høsten 2023, er unik fordi den går i dybden av det norske demokratiet for å undersøke både sterke og svakere sider. I tillegg tar den for seg både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og fanger dermed også opp lokaldemokratiet på en måte de internasjonale rangeringene ikke gjør.

Politiske beslutninger blir bedre og får større legitimitet når flere kan bidra og si sin mening. Kommunene spiller en viktig rolle i å legge til rette for at innbyggerne kan delta i lokaldemokratiet sitt, både i og mellom valg. Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomfører et toårig utviklingsprosjekt om lokaldemokrati. Syv kommuner, som har til felles at de har høye ambisjoner om å videreutvikle lokaldemokratiet sitt, deltar i utviklingsprosjektet. Gjennom ulike tiltak tilpasset lokale behov og lokal kontekst, skal prosjektet både bidra til økt kunnskap om betydningen av medvirkning, og være til inspirasjon for andre kommuner.

2 Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2023 og 2024

2.1 Kommuneøkonomien i 2023

Kompensasjon for økt pris- og lønnsvekst i 2023

Regjeringen har foretatt en helhetlig vurdering av kommunesektorens økonomi. Kommunal deflator i 2023 anslås nå til 5,2 prosent, noe som er en økning på 1,5 prosentpoeng sammenliknet med anslagene i nasjonalbudsjettet for 2023. Den ekstraordinære kostnadsveksten i 2023 anslås til om lag 6,9 mrd. kroner. Samtidig anslås en merskattevekst på om lag 4,3 mrd. kroner.¹ Basert på disse anslagene overstiger kostnadsveksten merskatteveksten med 2,6 mrd. kroner, og dette beløpet foreslås kompensert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2023. Ettersom den kommunale deflatoren hensyntar på makronivå bl.a. energipriser, kompenseres kommunene for økte kostnader i egen organisasjon og i ivaretagelse av deres ansvar for å dekke bl.a. driftsutgifter for kirkene.

Fordelt mellom kommune og fylkeskommune, anslås netto kostnadsvekst å fordele seg med 1,6 mrd. kroner for kommunene og 1 mrd. kroner for fylkeskommunene, og denne fordelingen legges til grunn for kompensasjonen. Den relative netto kostnadsveksten er sterkest for fylkeskommunene. Kombinert med at kostnadsnøkkelen brukes til fordeling, vil dette bidra til i sterkere grad å ivareta fylkeskommuner som opplever en ekstraordinært sterk kostnadsvekst, blant annet i ferjedriften.

Både anslag for skatteinngang og kostnadsvekst er imidlertid usikre, og det kan være betydelige variasjoner mellom kommuner, fylkeskommuner og geografiske områder. Andre forhold av betydning for kommuneøkonomien vil også kunne variere betydelig, herunder demografisk utvikling i lys av en usikker internasjonal

situasjon. Regjeringen foreslår etter en helhetlig vurdering at kommunesektorens rammetilskudd økes med til sammen 3,2 mrd. kroner, herav 600 mill. kroner som vekst i frie inntekter på toppen av anslått netto kostnadsvekst. Av samlet økt rammetilskudd går 2,1 mrd. kroner til kommunene og 1,1 mrd. kroner til fylkeskommunene. Bevilgningsøkningen til fylkeskommunene fordeles etter kostnadsnøkkelen.

Av bevilgningsøkningen til kommunene fordeles den anslåtte netto kostnadsveksten på 1,6 mrd. kroner etter kostnadsnøkkelen. Regjeringen foreslår i tillegg 0,5 mrd. kroner i økte frie midler til kommunene i 2023, som fordeles slik at kommuner med lavere skatteinngang per innbygger får en større andel enn innbyggertallet skulle tilsi. Midlene fordeles med utgangspunkt i skatteinntekter per innbygger før inntektsutjevning, basert på gjennomsnitt for 2021 og 2022.

Økt arbeidsgiveravgift bidrar til å øke kommunesektorens lønnskostnader med anslagsvis 320 mill. kroner i 2023. Dette er innarbeidet i anslaget på kostnadsveksten i kommunesektoren. Kompensasjonen for økt kostnadsvekst for kommunesektoren dekker følgelig også effekten av økt arbeidsgiveravgift.

Konsesjonskraft – redusert trekk i rammetilskuddet

I Prop. 1 S (2022–2023) varslet regjeringen at de som kan forventes å få ekstraordinært høye inntekter i 2023 som følge av de høye strømprisene, må dele noe av disse inntektene med fellesskapet. Dette inkluderer flere kommuner og fylkeskommuner, både som eiere av kraftverk og som mottakere av konsesjonskraft.

I saldert budsjett for 2023 ble det vedtatt et ettårig trekk i rammetilskuddet på til sammen 3 mrd. kroner fra kommuner og fylkeskommuner med konsesjonskraftinntekter fra prisområdene Østlandet (NO1), Sørlandet (NO2) og Vestlandet (NO5). Trekket er fordelt med 2,2 mrd. kroner på kommuner og 0,8 mrd. kroner på fylkeskommuner. Trekket tok blant annet utgangspunkt i en forventet spotpris for 2023 på 200 øre/kWh.

¹ Merskatteveksten før regjeringens forslag til endringer i skatteopplegget med virkninger for kommunesektoren. I tråd med omtalen i Prop. 118 S (2022–2023) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023* fordeles provenytapet av skatteopplegget mellom staten og kommunesektoren.

Tabell 2.1 Kommunesektorens frie inntekter i 2022¹ og 2023². Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren		
	2022	2023	Endr. i prosent	2022	2023	Endr. i prosent	2022	2023	Endr. i prosent
Skatteinntekter	225 476	221 411	-1,8	41 961	40 464	-3,6	267 437	261 875	-2,1
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>209 443</i>	<i>204 653</i>	<i>-2,3</i>	<i>41 961</i>	<i>40 464</i>	<i>-3,6</i>	<i>251 404</i>	<i>245 117</i>	<i>-2,5</i>
Rammetilskudd	152 506	167 173	9,6	40 635	43 941	8,1	193 141	211 114	9,3
Frie inntekter	377 982	388 584	2,8	82 597	84 405	2,2	460 579	472 989	2,7

¹ Inntektene i 2022 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv. og midlertidige endringer i bevilgninger, blant annet knyttet til koronapandemien.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2023 er anslått til 5,2 prosent.

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

Kilde: Finansdepartementet

Trekket for den enkelte kommune og fylkeskommune tilsvarte henholdsvis 93 og 95 prosent av de forventede inntektene over 70 øre/kWh.

Strømprisene har falt betydelig etter at statsbudsjettet ble vedtatt. Regjeringen har tidligere varslet at trekket i rammetilskuddet ville bli justert i regjeringens forslag til revidert nasjonalbudsjett i tråd med oppdaterte anslag for strømprisene for 2023.

Basert på oppdaterte spotprisanslag for høyprisområdene (NO1, NO2 og NO5), legges det nå til grunn en strømpris på 100 øre/kWh for trekket. Denne prisen er også lagt inn som et tak ved beregningen av trekk selv om kommunen i rapporteringen før jul i fjor meldte inn disponering av kraften til en høyere pris, eksempelvis som følge av at man hadde solgt hele eller deler av konsesjonskraftmengden for 2023 til fastpris. Trekket skal dermed ikke virke til ugunst for kommunene og fylkeskommunene som frivillig valgte å rapportere sin disponering av konsesjonskraften. Videre er det sett hen til høyprisbidraget for kraftprodusentene, og det er kraftinntekter over 70 øre/kWh som er gjenstand for trekket. Videre legges det til grunn en trekkandel på 90 prosent av kraftinntekter over 70 øre/kWh for både kommuner og fylkeskommuner.

Med en strømpris på 100 øre/kWh i 2023, som også fungerer som et tak, og en trekkandel på 90 prosent av kraftinntekter over 70 øre/kWh, vil ingen kommuner bli trukket mer enn 27 øre/kWh. Dette vil i praksis innebære at de aktuelle kommunene beholder minst 73 prosent av anslått samlede bruttoinntekter fra konsesjonskraft.

På bakgrunn av disse forutsetningene foreslås det at trekket reduseres med 2 135 mill. kroner

sammenliknet med saldert budsjett 2023. Reduksjonen i trekket fordeles med 1 665 mill. kroner på kommunene og 470 mill. kroner på fylkeskommunene. Bevilgningen til hhv. kommuner og fylkeskommuner foreslås økt tilsvarende.

Trekket vil etter dette utgjøre 865 mill. kroner for sektoren samlet, fordelt med 535 mill. kroner på kommunene og 330 mill. kroner på fylkeskommunene. Trekket vil tilsvare om lag 18 prosent av kommunesektorens anslåtte bruttoinntekter fra konsesjonskraft i 2023.

Dersom strømprisene i 2023 skulle reduseres ytterligere sammenliknet med de oppdaterte forutsetningene for trekket, vil regjeringen kunne komme tilbake med en ny justering av trekket i rammetilskuddet ved nysalderingen av statsbudsjettet til høsten.

2.2 Statsbudsjettet 2023 – forslag til endringer i rammetilskuddet

I tillegg til forslagene om kompensasjon for økt pris- og lønnsvekst i 2023 samt redusert trekk i rammetilskuddet knyttet til konsesjonskraft, foreslås det følgende endringer i rammetilskuddet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, jf. Prop. 118 S (2022–2023) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2023*.

Vaksinasjon mot covid-19

Rammetilskuddet til kommunene foreslås økt med 68 mill. kroner, mot en tilsvarende reduksjon på kap. 710, post 23 på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Midlene skal dekke oppfrisk-

ningsdose til personer 75 år og eldre og sykehjemsbeboere våren 2023. Midlene foreslås fordelt etter antall innbyggere i aldersgruppen 75 år og eldre.

Maksimalpris i barnehage

Fra 1. januar 2023 er maksimalprisen i barnehage fastsatt til 3 000 kroner per måned. Det er en reduksjon fra nivået i 2022. Kommunene ble kompensert for dette inntektsbortfallet i statsbudsjettet for 2023 gjennom en økning i rammetilskuddet på 329,2 mill. kroner. Den uventet høye prisveksten i 2023 gjør at den reelle reduksjonen i maksimalprisen er høyere enn det som ble lagt til grunn i statsbudsjettet for 2023. Kompensasjonen for økt maksimalpris som allerede er bevilget, sammen med den generelle kompensasjonen for kostnadsvekst i kommunesektoren som nå foreslås, er dermed for liten. Det foreslås derfor å øke kompensasjonen til kommunene for redusert maksimalpris ved å øke rammetilskuddet med 169,1 mill. kroner.

Overføring av ansvaret for fiskerihavner

Ansvaret for fiskerihavner er tilbakeført fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2023. Rammetilskuddet til fylkeskommunene foreslås derfor redusert med 37,4 mill. kroner mot en tilsvarende økning på kap. 916 Kystverket, post 30 Nyanlegg og større vedlikehold på Nærings- og fiskeridepartementets budsjett.

2.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2024

2.3.1 Inntektsrammene for 2024

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 5,6 og 5,9 mrd. kroner i 2024. Inntektsveksten for 2024 som varsles i denne proposisjonen er regnet fra anslått inntektsnivå i 2023 i revidert nasjonalbudsjett 2023. Kompensasjonen på totalt 3,2 mrd. kroner i 2023 er inkludert i inntektsnivået i revidert nasjonalbudsjett 2023. Midlertidige tiltak er korrigert ut av veksten.

Innenfor veksten på 5,6–5,9 mrd. kroner ligger det inne satsinger på 150 mill. kroner til kommunene til psykisk helse og rus, 100 mill. kroner til de kommunene som taper mest på modellen for gradert basiskriterium og 300 mill. kroner til fylkeskommunene begrunnet med omlegging av inntektssystemet. Gradert basiskriterium er nær-

mere omtalt i kapittel 3 og nytt inntektssystem for fylkeskommunene er omtalt i kapittel 4.

Regjeringen legger opp til at kommunene får 4,4–4,7 mrd. kroner av den samlede veksten i frie inntekter, mens fylkeskommunene får 1,2 mrd. kroner av veksten. Dette legger til rette for at økte demografi- og pensjonskostnader blir dekket innenfor veksten.

Dersom anslagene for demografi- og pensjonskostnader skulle bli vesentlig annerledes enn lagt til grunn i kommuneproposisjonen 2024, kan forslag til vekst i frie inntekter i statsbudsjettet for 2024 ende utenfor det foreslåtte intervallet på 5,6–5,9 mrd. kroner.

På vanlig måte fastsettes de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2024 ved behandlingen av statsbudsjettet for 2024. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Demografi- og pensjonskostnadene for 2024

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har anslått kommunesektorens merutgifter til demografi i 2024 til 4,6 mrd. 2023-kroner. Av dette må 3,8 mrd. kroner dekkes av de frie inntektene, noe som utgjør 3,9 mrd. 2024-kroner, fordelt med om lag 0,8 mrd. kroner på fylkeskommunene og om lag 3,1 mrd. kroner på kommunene. Det er usikkerhet knyttet til anslaget som følge av flyktningssituasjonen. Utvalget vil utarbeide oppdaterte anslag for merutgifter til demografi i juni.

Kommunal- og distriktsdepartementet anslår en vekst på om lag 1,2 mrd. kroner i kommunesektorens samlede pensjonskostnader utover anslått lønnsvekst i 2024. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet. Departementet vil lage oppdatert anslag for merkostnadene til pensjon til statsbudsjettet for 2024.

Forutsetninger for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene

Departementet har for 2024 ikke foretatt endringer i de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

3 Inntektssystemet for kommunene

3.1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene

Regjeringen har varslet at det skal foretas en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Inntektssystemet fordeler rammetilskudd og omfordeler skatteinntekter mellom kommunene, og utformingen av systemet er viktig for å sørge for at alle kommuner har mulighet til å tilby sine innbyggere likeverdige tjenester.

Inntektssystemutvalget ble nedsatt våren 2020, og skulle foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget la fram sin utredning høsten 2022, og kom med en rekke anbefalinger og forslag til endringer i inntektssystemet.¹ Utvalgets utredning var på høring høsten 2022, og Kommunal- og distriktsdepartementet fikk inn om lag 300 høringssvar fra kommuner og andre.

Regjeringen vil legge fram en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i en egen melding til Stortinget våren 2024. Det tas dermed sikte på at nytt inntektssystem for kommunene får virkning fra og med 2025.

Denne gjennomgangen vil følge opp Hurdalsplattformen, og bygge på utredningen fra Inntektssystemutvalget og høringsinnspillene til denne. Inntektssystemutvalget hadde i sin utredning flere forslag og anbefalinger til endringer i inntektssystemet, og enkelte av disse forslagene trenger man mer tid til å utrede nærmere.

I Hurdalsplattformen framgår det blant annet at regjeringen vil: «Sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.» Denne politikken overfor vertskommunene har regjeringen fulgt opp overfor kommuner med havbruksvirksomhet, blant annet i forslaget til økte inntekter fra produksjonsavgift gjennom Havbruksfondet.

3.2 Kompensasjon for gradert basiskriterium i 2024

Gradert basiskriterium er et kriterium i kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Modellen med gradert basiskriterium ble innført i 2017, og daværende regjering la til grunn at smådriftsulemper i noen grad er en frivillig kostnad, som kommuner kan redusere ved å slå seg sammen. Gjennom modellen for gradert basiskriterium differensieres derfor kompensasjonen for smådriftsulemper mellom kommunene, og ikke alle kommuner mottar full kompensasjon. Før 2017 var det ingen differensiering av dette basistilskuddet, og alle kommuner mottok det samme beløpet gjennom dette kriteriet. I 2023 er det 93 kommuner som mottar fullt basistilskudd med om lag 19,9 mill. kroner, mens 263 kommuner mottar et lavere basistilskudd.

I Hurdalsplattformen slås det fast at regjeringen vil fjerne delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen. Dette vil innebære å avvikle graderingen av basiskriteriet, og gjeninnføre modellen der alle kommuner mottar det samme beløpet gjennom basiskriteriet. Regjeringen vil vurdere utformingen av basiskriteriet i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet.

Med dagens graderte basiskriterium er det i dag mange kommuner som mottar et lavere beløp gjennom utgiftsutjevningen enn de ville fått uten denne graderingen av kriteriet. Det foreslås ingen endringer i modellen for gradert basiskriterium i 2024, men regjeringen vil fordele 100 mill. kroner av veksten i frie inntekter i 2024 til de kommunene som taper mest på graderingen av basiskriteriet.

Det legges opp til at kommuner med netto tap på mer enn 300 kroner per innbygger får kompensert om lag 1/3 av tap utover 300 kroner per innbygger i 2024. Kompensasjonen er ettårig, og gis med en særskilt fordeling (tabell C) i 2024. Fra og med 2025 vil det nye inntektssystemet for kommunene etter planen tre i kraft.

¹ NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*

3.3 Tallgrunnlag for beregning av sektorandeler i kostnadsnøkklene og samlet utgiftsbehov

Innbyggertilskuddet utgjør hoveddelen av rammetilskuddet, og fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger. Siden kommuner og fylkeskommuner varierer etter forhold som geografi, alderssammensetning og ulike levekår, blir det foretatt en omfordeling gjennom utgiftsutjevningen, knyttet til forhold som påvirker de store velferdstjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen omfordeles innbyggertilskuddet på bakgrunn av ufrivillige kostnads- og etterspørselsforskjeller, fra kommuner (fylkeskommuner) med et lavt utgiftsbehov til kommuner (fylkeskommuner) med et høyt utgiftsbehov.

Til beregning av hvor mye hver sektor skal utgjøre i utgiftsutjevningen, og hvor stort omfanget av utgiftsutjevningen skal være, det vil si samlet utgiftsbehov, benyttes tall fra kommuneregnskapene fra KOSTRA/SSB.

Sektorandelene er, både for kommunene og fylkeskommunene, normalt sett basert på netto driftsutgifter for siste tilgjengelige regnskapsår for hver enkelt sektor som inngår i utgiftsutjevningen. Unntaket er den delen av fylkesveinøkkelen som kan knyttes til investeringer, som baseres på regnskapstall over tre år.

Samlet utgiftsbehov på landsbasis beregnes normalt sett med utgangspunkt i netto driftsutgifter for siste tilgjengelige regnskapsår for alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen. Utgiftsbehovet blir framskrevet med veksten i frie inntekter fra regnskapsåret fram til det aktuelle budsjettåret.

For utgiftsutjevningen i 2022 og 2023 skulle normalt sett regnskapstall fra henholdsvis 2020 og 2021 blitt benyttet. Pandemisituasjonen, med ekstraordinære overføringer til kommunesektoren og endret aktivitet mellom de ulike sektorene, gjorde imidlertid at bruk av regnskapstall fra disse årene i mindre grad ville gjenspeilet en normalsituasjon for kommunesektoren. I utgiftsutjevningen for 2022 og 2023 har derfor regnskapstall for 2019 vært lagt til grunn.

Selv om også 2022 fremdeles var noe preget av koronapandemien, vurderer departementet at regnskapstall fra 2022 i mindre grad er påvirket av pandemien enn regnskapstall for 2020 og 2021. Det har vært noe mindre ekstraordinære overføringer til kommunesektoren som følge av pandemien, og ureviderte KOSTRA-tall for 2022 tyder på at fordelingen av utgiftstall mellom sektorene i større grad reflekterer en normalsituasjon. Departementet tar derfor sikte på å ta utgangspunkt i regnskapstall fra 2022 til beregningen av sektorandeler og samlet utgiftsbehov for 2024, både for kommunene og fylkeskommunene.

4 Inntektssystemet for fylkeskommunene

4.1 Innledning

Regjeringen har varslet at det skal foretas en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylkeskommunene. Kommunal- og distriktsdepartementet følger nå opp med et forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene, med virkning fra 2024.

Forslaget til nytt inntektssystem må ses i sammenheng med den nye fylkesinndelingen som trer i kraft neste år. Dagens inntektssystem er ikke delingsnøytralt. Oppdateringen av inntektssystemet er derfor nødvendig for å sikre at det er tilpasset den nye fylkesinndelingen. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet bør også oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolknings sammensetning, reiseavstander og andre strukturelle forhold.

Det er viktig å understreke at selv om delingsprosessen er en utløsende faktor for gjennomgangen av inntektssystemet, så har de fleste endringer som gjennomføres ingenting med delingene som sådan å gjøre. I forbindelse med gjennomgangen foretas det en rekke endringer for å sikre større samsvar mellom faktiske kostnader i ulike fylkeskommuner og kostnadsnøkkelen. Av samme årsak er det heller ikke slik at fylkeskommuner som deles eksempelvis systematisk tjener på gjennomgangen, eller at fylkeskommuner som består som før systematisk taper. Tvert om er det blant dagens fylkeskommuner både fylkeskommuner som kommer negativt ut og fylkeskommuner som kommer positivt ut av systemendringene. Tilsvarende gjelder også for de nye fylkeskommunene.

Gjennomgangen av inntektssystemet bygger på utredningen fra ekspertutvalget som har vurdert inntektssystemet for fylkeskommunene. Utvalget ble nedsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022 og leverte sin utredning i desember 2022. Departementet har vurdert utvalgets anbefalinger, blant annet på bakgrunn av innspill i den offentlige høringen, og foreslår noen endringer sammenlignet med utvalgets forslag.

Hovedtrekkene i dagens inntektssystem er videreført i departementets forslag. Det overord-

nede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger, slik at alle settes i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette målet ligger fast. Inntektssystemet vil fortsatt bestå av både en *utgiftsutjevning* som skal kompensere fylkeskommunene for ufri-villige variasjoner i kostnadene ved å tilby fylkeskommunale tjenester, og en *inntektutjevning* av skatteinntektene.

Departementet foreslår en ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet som bygger på utvalgets oppdaterte analyser. Departementet foreslår imidlertid tre justeringer sammenlignet med forslaget til flertallet i utvalget.

For det første støtter departementet mindretallet i utvalget som mener at kapitalkostnader fortsatt bør holdes utenom utgiftsutjevningen.

For det andre foreslår departementet at kollektivnøkkelen tar utgangspunkt i den alternative modellen som er presentert i utvalgets rapport. Denne nøkkelen samsvarer i større grad med fylkeskommunenes faktiske utgifter til kollektivtransport enn både dagens nøkler og forslaget fra utvalget.

For det tredje foreslår departementet en mindre justering i beregningen av kriteriet normerte ferjekostnader i kostnadsnøkkelen, basert på nye analyser utført av departementet.

Departementet er enig med utvalget i at en større del av rammetilskuddet bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Departementet foreslår derfor at noen av sakene som i dag er gitt med en særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet (såkalte tabell C-saker), blir omfordelt etter de ordinære kriteriene fra 2024.

Departementet mener imidlertid at en eventuell omfordeling av noen av tabell C-sakene som utvalget foreslår skal fordeles etter ordinære kriterier, bør ses i sammenheng med andre pågående prosesser. Departementet foreslår derfor at midlene som er gitt med en særskilt fordeling til fylkesvei og nullutslippsferjer, blir videreført i tabell C også i 2024. En eventuell omfordeling av midlene vurderes i forbindelse med neste nasjonale transportplan, som etter planen skal legges

fram i 2024, og arbeidet med nullutslippskrav for alle ferjesamband.

Departementet foreslår videre at satsene for Nord-Norgetilskuddet gis med en lik sats per innbygger for alle de tre nordligste fylkeskommunene fra og med 2024. Justeringen av satsene må blant annet ses i sammenheng med fordelingsvirkningene av øvrige endringer i inntektssystemet for de nordligste fylkene. Departementet foreslår også at basisrammen innenfor skjønntilskuddet avvikles og at midlene overføres til innbyggertilskuddet.

Fylkeskommunenes frie inntekter blir brukt til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere for mye fra år til år. Departementet foreslår derfor både en ny kompensasjonsordning for å ivareta de fylkeskommunene som får en reduksjon på mer enn 100 kroner per innbygger som følge av de samlede systemendringene, og en overgangsordning som faser fordelingsvirkningene gradvis inn over en periode på fire år. Regjeringen foreslår også en vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene som gir et økt handlingsrom på 300 mill. kroner neste år. Når det tas hensyn til denne veksten, vil ingen fylkeskommuner få en nedgang i de frie inntektene, ifølge de foreløpige anslagene på fordelingsvirkningene.

4.2 Dagens inntektssystem

4.2.1 Om fylkeskommunene og finansiering

Fylkeskommunen er det regionale styrings- og forvaltningsnivået i Norge, og har viktige oppgaver som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratisk arena. Fylkeskommunene har blant annet ansvar for viktige velferdstjenester innenfor samferdselsområdet, videregående opplæring og tannhelse.

Fylkeskommunenes samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd) og brukerbetalinger/gebyrer fra innbyggerne. De viktigste inntektene er lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, dvs. de frie inntektene. Fylkeskommunenes frie inntekter for 2023 er anslått til om lag 84,3 mrd. kroner, etter Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2023. Inntektssystemet for fylkeskommunene omfordeler skatteinntekter og fordeler rammetilskuddet til den enkelte fylkeskommune.

Skatteinntektene utgjør om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Fylkeskommunene har skatteinntekter fra inntektsskatt

fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak, som begge utjevnes gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet. Fylkeskommunene har i tillegg andre inntekter som ikke er omfattet av inntektsutjevningen i inntektssystemet, som konsesjonskraftsinntekter og utbetalinger fra Havbruksfondet. Inntektene fra konsesjonskraftsinntekter og Havbruksfondet varierer mye fra år til år, og utgjorde om lag 1,5 prosent av de samlede inntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2022.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å sørge for at alle fylkeskommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Fylkeskommunene har ansvaret for de samme oppgavene og tjenestene, men både skatteinntektene og kostnadene ved å tilby disse tjenestene varierer. Inntektssystemet utjevner derfor en betydelig del av forskjellene i skatteinntekter (87,5 prosent symmetrisk inntektsutjevning), samtidig som det er en utgiftsutjevning som i størst mulig grad skal kompensere fylkeskommunene for variasjoner i kostnadene ved å tilby tjenester som ikke er et resultat av politiske valg som den enkelte fylkeskommune har gjort. Samtidig er fylkeskommunene egne rettssubjekter og har lokalt selvstyre, og skal ha mulighet til å påvirke egne inntekter. Det er derfor ikke en full utjevning av skatteinntektene. Fylkeskommunene gis dermed insentiver til å øke skatteinntektene.

Et annet viktig hensyn inntektssystemet skal ivareta, er å gi fylkeskommunene forutsigbarhet og stabilitet i inntektene. Inntektene brukes til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere mye fra år til år. Inntektssystemet bør også være et mest mulig treffsikkert system, samtidig som det skal være enkelt og transparent.

4.2.2 Tidligere endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner ble innført i 1986. Ved innføringen av inntektssystemet ble om lag 50 øremerkede tilskudd avviklet, og erstattet med rammetilskudd som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. De viktigste målene med å innføre inntektssystemet var å oppnå en mer rettferdig inntektsfordeling, og å oppnå effektiviseringsgevinster både lokalt og sentralt. Videre ønsket staten å gi kommunesektoren større handlefrihet og bedre oversikt over egne inntekter.

Siden innføringen har det vært flere større revisjoner av inntektssystemet for fylkeskom-

munene. I 1994 ble det foretatt en rekke endringer for å forenkle inntektssystemet for både kommuner og fylkeskommuner. Blant annet ble de tidligere sektorvise rammetilskuddene slått sammen til ett utgiftsutjevneende tilskudd, og det ble innført et eget Nord-Norgetilskudd til de nordligste fylkeskommunene. Tidligere ble fylkeskommunene i Nord-Norge behandlet særskilt gjennom inntektsutjevningen. I 1997 ble det gjort ytterligere noen endringer som en oppfølging av Rattsutvalgets forslag.¹

I perioden 1997 til 2015 var inntektssystemet for fylkeskommunene i stor grad uendret, med unntak av tilpasninger som følge av sykehusreformen i 2002, og en vesentlig økning i rammetilskuddet for å kompensere for nye oppgaver i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

I 2015 ble det gjennomført en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylkeskommunene. Da det nye inntektssystem ble innført i 2015, hadde det gått lang tid siden forrige revisjon, og inntektssystemet var ikke tilpasset endringer i infrastruktur eller andre endringer som hadde skjedd i mellomtiden. Noen av kriteriene i kostnadsnøkkelene bygde på opplysninger fra starten av 1990-tallet eller tidligere. I 2015 ble det innført nye delkostnadsnøkler for alle sektorer. De nye nøklene var delvis basert på Borgeutvalgets utredning fra 2005², men oppdatert med nye analyser gjennomført av det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forrige helhetlige revisjon av inntektssystemet for fylkeskommunene trådte i kraft med regionreformen fra og med 2020. Som en del av regionreformen ble antallet fylker i Norge redusert fra 19 i 2017 til 11 i 2020, og fylkeskommunene fikk også noen nye oppgaver. Inntektssystemet måtte derfor revideres for å kunne tilpasses til ny fylkesinndeling.

Den foreløpige siste endringen i inntektssystemet kom i 2022, da det ble innført en ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje.

4.2.3 Dagens inntektssystem

Fylkeskommunenes frie inntekter i 2023 er anslått til om lag 84,3 mrd. kroner, og av dette utgjør skatteinntekter om lag 40,35 mrd. kroner og rammetilskuddet 43,98 mrd. kroner. Inntektssystemet omfordeler skatteinntektene (inntekts-

utjevning) og fordeler rammetilskuddet. Rammetilskuddet består av flere tilskudd og fordelinger: innbyggertilskudd inkludert utgiftsutjevning, Nord-Norgetilskudd, skjønnstilskudd og saker med særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet.

Inntektsutjevning

Skatteinntektene, målt i kroner per innbygger, varierer betydelig mellom fylkeskommunene. For å ivareta målet om å utjevne de økonomiske forutsetningene, er det derfor en delvis utjevning av skatteinntektene. Inntektsutjevningen skjer ved at skatteinntektene blir omfordelt fra fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet til fylkeskommuner med skatteinntekter under snittet (målt per innbygger).

I dagens inntektssystem er det en symmetrisk inntektsutjevning med en utjevningsgrad på 87,5 prosent. Dette betyr at alle fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for 87,5 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet, målt per innbygger. Fylkeskommuner med skatteinntekter over snittet blir tilsvarende trukket 87,5 prosent av forskjellen mellom egen skatteinngang og snittet. Som for kommunene utjevnes skatteinntektene løpende gjennom budsjettåret.

Rammetilskudd

Tabell 4.1 viser det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene, etter Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2023, fordelt på de ulike budsjettpostene innenfor rammetilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør om lag 97 prosent av det totale rammetilskuddet. De øvrige tilskuddene er Nord-Norgetilskuddet og skjønnstilskuddet.

Innbyggertilskudd

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner, på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innenfor innbyggertilskuddet er det flere ordninger som omfordeler inntektene:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkkelene
- Saker med særskilt fordeling (tabell C-saker)
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Overgangsordning

¹ NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*

² NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*

Tabell 4.1 Rammetilskuddet til fylkeskommunene 2023.

Kapittel og post	Beløp (1000 kr)
572.60 Innbyggertilskudd	42 860 056
572.62 Nord-Norgetilskudd	735 939
572.64 Skjønnstilskudd	382 000
Sum rammetilskudd til fylkeskommunene	43 977 995

I tillegg skjer også den løpende inntektsutjevningen gjennom budsjettåret innenfor innbyggertilskuddet. Dette skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert for inntektsutjevningen i de ti faste terminutbetalingene av rammetilskuddet.

Utgiftsutjevning

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolkningssammensetning, geografi, størrelse og sosiale forhold. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader fylkeskommunene har ved å tilby tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne og omfordele disse forskjellene, slik at fylkeskommunene blir bedre i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode tjenester.

Gjennom utgiftsutjevningen skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Med ufrivillige kostnader menes kostnader som fylkeskommunen ikke kan påvirke selv gjennom egne disposisjoner. Det skal altså ikke være aktiviteten eller hvor effektiv driften er som avgjør hvor mye fylkeskommunen får i tilskudd, men det underliggende behovet beregnet etter mest mulig objektive kriterier. Inntektssystemet skal heller ikke være et refusjons- eller insentivsystem. Eventuelle insentiver bør gis gjennom andre virkemidler enn utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen baseres på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte fylkeskommune, ikke på de faktiske utgiftene. Fylkeskommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet får et tillegg gjennom utgiftsutjevningen, mens fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov lavere enn landsgjennomsnittet får et trekk.

Utgiftsbehovet beregnes ved hjelp av en kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkel består av et sett av kriterier og tilhørende vektning, som sier noe om hvilke forhold som gir variasjoner i kostnadene mellom fylkeskommunene. Kriterier er faktorer som kan forklare hvorfor kostnadene

varierer, mens vektene sier noe om hvor mye hver enkelt faktor har å si for forskjellene. Målet med kostnadsnøkkel er derfor å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker fylkeskommunenes kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen og bosettingsmønsteret i fylket.

Det er to typer forhold som påvirker fylkeskommunenes utgiftsbehov:

- Etterspørselen eller behovet for fylkeskommunale tjenester
- Kostnadene ved å tilby en tjeneste

Utgiftsutjevningen omfatter tjenester som fylkeskommunene er pålagt å drive eller som det er knyttet nasjonale mål om standarder og omfang til. I dagens inntektssystem er det fem ulike delkostnadsnøkler, som skal fange opp variasjoner i utgiftsbehovet innenfor for de ulike tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen: videregående opplæring, tannhelse, buss og bane, båt og ferje, og fylkesvei. Dagens kostnadsnøkkel er omtalt nærmere i kapittel 4.2.4.

Saker med særskilt fordeling (tabell C)

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men som blir gitt en særskilt fordeling. I utgangspunktet skal dette gjelde oppgaver som kun et fåtall fylkeskommuner har, midler som bare blir bevilget i en kortere periode eller midler som fordeles særskilt i påvente av endringer i kostnadsnøkkelene. Særskilt fordeling skal i utgangspunktet være en midlertidig løsning³.

I 2023 fordeles om lag 5,0 mrd. kroner gjennom tabell C for fylkeskommunene (ekskl. trekk for ekstraordinære konsesjonskraftinntekter, som er særskilt for 2023), og av dette er den største

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder.

delen knyttet til ulike fylkesveisaker: opprusting og fornying av fylkesveiene (1,7 mrd. kroner), ras- og skredsikring av fylkesveiene (903 mill. kroner) og kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften (579 mill. kroner).

Korreksjonsordningen for statlige og private skoler

Private skoler blir finansiert gjennom statlige tilskudd og egenbetaling fra elevene, mens fylkeskommunale skoler finansieres gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene. Når en elev i et fylke velger en privat eller statlig skole i stedet for en fylkeskommunal skole, vil fylkeskommunens utgifter til denne eleven bli vesentlig redusert. Hvert år blir derfor samlet rammetilskudd til fylkeskommunene på landsbasis korrigert for endringer i antallet elever i private og statlige skoler.

I tillegg til at det gjøres en korreksjon i det samlede rammetilskuddet, blir det også gjort en omfordeling mellom fylkeskommunene (korreksjonsordningen). Gjennom korreksjonsordningen får den enkelte fylkeskommune et trekk i innbyggertilskuddet for elever bosatt i fylket som går på statlige og private skoler. Det som trekkes inn fra disse fordeles deretter ut igjen til alle fylkeskommuner etter samlet kostnadsnøkkel. Korreksjonsordningen er dermed en ren omfordelingsordning mellom fylkeskommunene.

Overgangsordninger

Fordelingsvirkninger av større systemendringer i inntektssystemet fases vanligvis gradvis inn gjennom en overgangsordning. For fylkeskommunene har dette i praksis skjedd gjennom et tillegg eller trekk i innbyggertilskuddet, som vises i tabell B i Grønt hefte. Innretningen på overgangsordningen har variert over tid og mellom ulike saker. Det er ingen gjeldende overgangsordning i inntektssystemet for 2023.

Nord-Norgetilskudd

Fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark har siden 1994 mottatt et eget Nord-Norgetilskudd. Tilskuddet gis med en sats per innbygger, med høyest sats i Troms og Finnmark og lavest sats i Nordland, og utgjør totalt 736 mill. kroner i 2023.

Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet skal kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke

fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet fordeler hoveddelen av skjønnsstilskuddet – basisrammen – mellom fylkeskommunene i statsbudsjettet. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnsstilskuddet til uforutsette hendelser i løpet av året.

I 2023 er skjønnsstilskuddet på 382 mill. kroner, og av dette utgjør basisrammen 332 mill. kroner.

4.2.4 Kostnadsnøkkelen i dagens inntektssystem

Kostnadsnøkkelen i dagens inntektssystem består av fem delkostnadsnøkler, som skal fange opp variasjoner i utgiftsbehovet innenfor videregående opplæring, tannhelse, buss og bane, båt og ferje, og fylkesvei.

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Videregående opplæring er en av de viktigste oppgavene fylkeskommunene har. Fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter til videregående opplæring var på om lag 41 mrd. kroner i 2022, og sektoren utgjorde i overkant av 40 prosent av fylkeskommunenes samlede driftsutgifter.

Fylkeskommunene skal oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. I henhold til opplæringsloven skal fylkeskommunen planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til både nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets opplæringsbehov. Fylkeskommuner som har ledig kapasitet, har plikt til å gi tilbud til søkere fra andre fylker. Hjemfylket skal refundere utgiftene til vertsfylket for de som har skoleplass i et annet fylke enn der de bor.

Ungdommer som har fullført grunnskolen har rett til tre års videregående opplæring eller den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år. I regjeringens forslag til ny opplæringslov, er det blant annet flere forslag om å utvide retten til videregående opplæring (jf. Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova)*).

Tabell 4.2 viser brutto og netto driftsutgifter til videregående opplæring i 2022, fordelt på de enkelte KOSTRA-funksjonene.

Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring utgjør 52 prosent av den samlede kost-

Tabell 4.2 Brutto og netto driftsutgifter til videregående opplæring 2022. Tall for hele landet i 1000 kroner, ekskl. avskrivninger.

Funksjon	Netto driftsutgifter (1000 kr)	Brutto driftsutgifter (1000 kr)
510 Skolelokaler og internatbygninger	4 200 262	4 336 681
515 Fellesutgifter og støttefunksjoner for videregående opplæring	2 911 496	3 154 114
520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør	3 038 797	4 054 295
521–537 Utdanningsprogrammer	15 201 791	15 644 795
554 Fagskole	34 134	1 341 627
559 Landslinjer	55 768	298 816
561 Oppfølgingstjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste	633 244	643 918
562 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	3 123 945	3 201 493
570 Fagopplæring	4 177 137	5 118 244
581 Voksenopplæring etter opplæringsloven	573 312	1 003 461
590 Andre formål	1 035 196	2 697 260
Sum	34 985 082	41 494 704

nadsnøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene i 2023. Kriteriene i dagens nøkkel er vist i tabell 4.3.

Nøkkelen er basert på en kombinasjon av statistiske analyser (reiseavstand) og kostnadsanalyser (kriteriene for søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og lære plass). Antallet 16–18-åring er den faktoren som har størst betydning for utgiftene til videregående opplæring, og kriteriet utgjør om lag 76 prosent av delkostnadsnøkkelen. Kriteriet gir et uttrykk for etterspørselen etter videregående opplæring.

Kostnadene per elev varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene. Kriteriet antall søkere til høykostnadsprogrammer skal fange opp disse forskjellene. Elevene deles inn i to kategorier, etter

kostnadene per elev i ulike utdanningsprogrammer. Kriteriet skiller mellom elever i dyrere utdanningsprogrammer – de yrkesfaglige programmene og utdanningsprogrammet musikk, dans og drama – og elever i rimeligere utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrettsfag).

Vektingen av kriteriet er beregnet med en kostnadsanalyse og fastsatt ut fra de faktiske utgiftene per elev i de dyrere utdanningsprogrammene, relativt til gjennomsnittlige utgifter per elev i de rimeligere programmene. Kriteriet har en vekt på 17,7 prosent i dagens nøkkel. Dette reflekterer merkostnaden ved å ha en elev i de dyrere programmene.

Det er også et kriterium som skal fange opp merkostnaden ved lærlinger, med en vekt på

Tabell 4.3 Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Kriterium	Vekt
Innbyggere 16–18 år	0,7611
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,1769
Søkere til lære plass	0,0292
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0328
Sum	1,0000

2,9 prosent. Kriterievekten er beregnet med en kostnadsanalyse, på samme måte som kriteriet for søkere til høykostnadsprogrammer. Utgiftene per lærling i fagopplæringen ses på denne måten i forhold til kostnadene per elev i lavkostnads utdanningsprogrammer. Vektingen av kriteriet er satt som merkostnaden i forhold til lavkostnadsgruppen.

For begge kriteriene (høykostnadsprogrammer og lærlinger) brukes antall primærsøkere som kriteriedata, siden dette er et mer objektivt mål enn det faktiske antallet elever og lærlinger. Fylkeskommunen kan i mindre grad påvirke søkertallet til de ulike programmene enn det faktiske elevtallet. Det er brukt et gjennomsnitt av søkertallene over tre år, for å gjøre kriteriet mindre sårbart for tilfeldige variasjoner fra år til år.

Kriteriet for reiseavstand skal fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring som skyldes strukturelle forskjeller. I fylker med lange avstander og spredt bosetting kan det være behov for en mer desentralisert skolestruktur enn i mer tettbygde fylker, noe som kan være kostnadsdrivende.

Reiseavstandskriteriet er beregnet som innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere (det gjennomsnittlige antall innbyggere bak hver videregående skole på landsnivå da kriteriet ble innført i 2015). Kriteriet sier noe om bosettingsmønsteret i fylket. Fylker med et mer spredt bosettingsmønster og lange avstander har høyere verdier på kriteriet enn mer tettbygde fylker. Kriteriet har en vekt på 3,3 prosent, fastsatt ut fra regresjonsanalyser.

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse

Fylkeskommunene har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten, og kan organisere tjenesten i egen regi eller inngå avtale med private. Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven

§ 1 «sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket.» Fylkeskommunene har i tillegg et ansvar for å samordne den fylkeskommunale tjenesten og virksomheten i den private tannhelsesektoren. Ifølge tannhelsetjenesteloven skal fylkeskommunene gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til:

- Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- Andre prioriterte grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

I tillegg gis noen grupper gratis tannhelsehjelp basert på Stortingets budsjettvedtak.

Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret skal ikke betale mer enn 25 prosent av takstene som er fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet. Fra 2022 fikk de som fyller 21 eller 22 år i behandlingsåret, rett til utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud. Personer i aldersgruppen 21–22 år skulle i 2022 betale 50 prosent av de fastsatte takstene. Fra 2023 er både takstene og aldersgruppene som er omfattet av det fylkeskommunale tannhelsetilbudet endret, slik at personer i aldersgruppen 21–24 år skal betale 25 prosent av de fastsatte takstene (jf. rundskriv I-2/2023 fra Helse- og omsorgsdepartementet).

De samlede brutto driftsutgiftene til tannhelsetjenesten var om lag 3,8 mrd. kroner i 2022, mens netto driftsutgifter var om lag 2,9 mrd. kroner.

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført i 2020 og utgjør 4,6 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i 2023. Delkostnadsnøkkelen ble justert i 2023 for å ta hensyn til at 21- og 22-

Tabell 4.4 Brutto og netto driftsutgifter til tannhelse 2022. Tall for hele landet i 1000 kroner, ekskl. avskrivninger.

Funksjon	Netto driftsutgifter (1000 kr)	Brutto driftsutgifter (1000 kr)
660 Tannhelsetjeneste – Fellesfunksjoner	665 845	821 220
665 Tannhelsetjeneste – Pasientbehandling	2 219 361	2 991 883
Sum	2 885 206	3 813 103

Tabell 4.5 Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse.

Kriterium	Vekt
Innbyggere 1–18 år	0,7244
Innbyggere 19–20 år	0,0813
Innbyggere 21–22 år	0,0558
Innbyggere 67 år og over	0,1135
Psykisk utviklingshemmede 18 år og over	0,0250
Sum	1,0000

åringer har fått rett til et utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud til reduserte takster (jf. omtale i Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*).

Dagens delkostnadsnøkkel består av kriterier knyttet til de prioriterte brukergruppene som er nevnt i tannhelsetjenesteloven. Kriterievektene er basert på ressursbruken på de ulike brukergruppene, med utgangspunkt i en ressurskartlegging som ble gjennomført i forbindelse med revisjonen av inntektssystemet i 2020. I delkostnadsnøkkel benyttes antall personer i de ulike prioriterte aldersgruppene som kriterium. Kriteriene i dagens nøkkel er alderskriteriene innbyggere 1–18 år, 19–20 år og 21–22 år, og antall psykisk utviklingshemmede over 18 år.

Når det gjelder gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, er det ikke like enkelt å fastsette et objektive kriterium. Ut ifra en vurdering om at størsteparten av denne gruppen er eldre, brukes i dag antall innbyggere over 67 år for å fange opp denne prioriterte gruppen.

Dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane

Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvaret for den lokale kollektivtransporten i sine fylker. De yter tilskudd til lokale ruter med buss, båt (unntatt riksveiferjer), trikk, T-bane og bybane, og de bestemmer omfanget av rutetilbudet og takster med mer. Ifølge yrkestransportlova § 22 (3), skal staten yte «årleg rammetilskot til delvis dekning av fylkeskommunane sine utgifter. Tilskotet blir fordelt gjennom inntektssystemet for kommunane og fylkeskommunane etter reglar gjevne av Kongen.»

Det meste av den lokale kollektivtransporten blir produsert av selskaper som kjører på anbuds-kontrakt for fylkeskommunene. Fylkeskommunene har etter yrkestransportlova ansvaret for å gi tilskudd til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke, men loven gir ingen føringer for omfanget av rutetilbudet. Den eneste lovpålagte oppgaven innen kollektivtransport er skoleskyss, og mange steder er behovet for skoleskyss avgjørende for at det opprettholdes et rutetilbud.

Tabell 4.6 Brutto og netto driftsutgifter til buss og bane 2022. Tall for hele landet i 1000 kroner, ekskl. avskrivninger.

Funksjon	Netto driftsutgifter (1000 kr)	Brutto driftsutgifter (1000 kr)
730 Buss	10 712 837	14 580 807
733 Transportordninger for funksjonshemmede	544 160	771 556
734 Trikk, bybane og T-bane	1 632 439	1 909 411
Sum	12 889 436	17 261 774

Merknad: Differansen mellom brutto og netto driftsutgifter er i stor grad knyttet til billettinntekter. Det varierer mellom fylkeskommunene om billettinntektene føres i fylkeskommunenes eller i transportselskapenes regnskaper. Regnskapstallene gir dermed ikke nødvendigvis en fullstendig oversikt over de samlede driftskostnadene og billettinntektene.

I tillegg har fylkeskommunene ansvaret for tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT-ordningen), som er et særskilt transporttilbud for personer som ikke kan benytte ordinær kollektivtransport på grunn av nedsatt funksjonsevne. Fylkeskommunene utformer selv regelverket for ordningen lokalt og TT-ordningen varierer derfor fra fylke til fylke. Utover dette er det ingen nasjonale krav til dimensjoneringen av tilbudet innen lokal kollektivtransport.

Kollektivtransporten finansieres i stor grad med frie inntekter. Men billettinntekter og øremerkede tilskudd – for eksempel gjennom byvekst- og belønningsavtaler – er også en viktig finansieringskilde, særlig for enkelte fylkeskommuner.

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til buss og bane utgjorde 12,9 mrd. kroner i 2022. Utgiftene i 2022 var fortsatt påvirket av koronapandemien og smitteverntiltak, som førte til en nedgang i passasjertallene og billettinntektene, og dermed en økning i fylkeskommunenes netto driftsutgifter. Reduksjonen i billettinntekter til og med juli 2022 ble kompensert av staten gjennom økt rammetilskudd.

Dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane ble innført i 2020 og utgjør 16,3 prosent av den samlede kostnadsnøkkel i 2023. Kriteriene i dagens nøkkel er vist i tabell 4.7.

Nøkkelen er basert på statistiske analyser (regresjonsanalyser) utført av departementet til revisjonen av inntektssystemet i 2020. På bakgrunn av analysene foreslo departementet en delkostnadsnøkkel med kriteriene sysselsatte etter arbeidssted og innbyggere bosatt spredt. Kriteriet innbyggere bosatt spredt sier noe om bosettingsmønsteret i fylkeskommunene og fanger opp at kostnadene ved kollektivtrafikk er høyere i mer spredtbygde strøk. Dette er i stor grad knyttet til behovet for skoleskyss, og reflekterer også at det er færre betalende passasjerer på disse rutene enn i mer tettbygde strøk.

Kriteriet sysselsatte etter arbeidssted fanger opp kostnader knyttet til behovet for arbeidsreiser. Andelen sysselsatte samvarierer også med andelen unge i befolkningen og storbyindikatorer.

Kriteriet vil dermed også indirekte fange opp kostnadsdrivere knyttet til ulik alderssammensetning og storbyforhold.

Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Fylkeskommunene har ansvaret for over 110 ferjesamband og om lag 80 båtruter. Ferjesamband vil i hovedsak si bilferjer som inngår som en del av fylkesveinettet. Båtruter er i hovedsak passasjerbåter, men tar i noen tilfeller også et fåtall biler.

Båt- og ferjesektorens betydning for transport-systemet varierer betydelig mellom fylkene, noe som også gjenspeiles i store fylkesvise variasjoner i utgiftene. Utgiftene er beskjedne på Sør- og Østlandet, men for enkelte fylkeskommuner på Vestlandet og i Nord-Norge står sektoren for en betydelig del av de samlede driftsutgiftene. Flere steder er ferjesamband og båtruter en avgjørende del av infrastrukturen. Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til båter var på om lag 1,6 mrd. kroner i 2022, mens utgiftene til ferje var på om lag 3,5 mrd. kroner.

På samme måte som for buss og bane, er skoleskyss den eneste lovpålagte tjenesten innenfor båt- og ferjesektoren. Ellers finnes det ingen nasjonale pålegg om hvilke båt- og ferjeruter som skal opprettes eller opprettholdes, og det er heller ingen krav til standarden på tilbudet. Dagens rutestruktur vil dermed til en viss grad være et resultat av lokale prioriteringer og valg som er gjort over en lang tidsperiode.

Situasjonen er noe annerledes for ferjedriften, siden ferjene inngår som en del av fylkesveinettet og siden over 70 av ferjesambandene som fylkeskommunene har ansvaret for i dag, ble overført fra staten i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Ferjestrukturen bygger dermed på vurderinger og valg som ble gjort før fylkeskommunene overtok ansvaret for driften. Men etter at ansvaret ble overført, har fylkeskommunene stått fritt til å justere rutetilbudet i tråd med lokale behov og prioriteringer.

Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje ble innført i 2022 og utgjør 7,4 prosent av den samlede kostnadsnøkkel i 2023. Den interne vekt-

Tabell 4.7 Dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane.

Kriterium	Vekt
Innbyggere bosatt spredt	0,1256
Sysselsatte etter arbeidssted (utover 29 prosent)	0,8744
Sum	1,0000

Tabell 4.8 Brutto og netto driftsutgifter til båt og ferje 2022. Tall for hele landet i 1000 kroner, ekskl. avskrivninger.

Funksjon	Netto driftsutgifter (1000 kr)	Brutto driftsutgifter (1000 kr)
731 Fylkesveiferjer	3 472 474	4 149 793
732 Båtruter	1 558 457	1 962 081
Sum	5 030 931	6 111 874

Merknad: Differansen mellom brutto og netto driftsutgifter er i stor grad knyttet til billettinntekter. Det varierer mellom fylkeskommunene om billettinntektene føres i fylkeskommunenes eller i transportselskapenes regnskaper. Regnskapstallene gir dermed ikke nødvendigvis en fullstendig oversikt over de samlede driftskostnadene og billettinntektene.

ingen mellom kriteriene for henholdsvis bilferjer og passasjerbåter ble justert i 2023 for å ta hensyn til kompensasjonen som er gitt til reduserte ferjetakster. Dagens delkostnadsnøkkel er vist i tabell 4.9.

Kriteriet for fylkeskommunal ferjedrift er de normerte ferjekostnadene, som blir beregnet med en kostnadsmodell utviklet av Møreforsking Molde, og en inntektsmodell for å estimere billettinntektene utviklet av det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kriteriet ble innført i 2018 og er omtalt nærmere i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*.

Kostnadsmodellen til Møreforsking Molde beregner hva det bør koste å drifte et ferjesamband hvis rutetilbudet bygger på en felles standard. Modellen skiller mellom flere ulike forhold som påvirker kostnadene ved å drifte et ferjesamband, som strekningslengde, trafikkmengde og typen farvann ferjen seiler i. Inntektsmodellen til departementet brukes til å estimere billettinntektene for hvert ferjesamband, forutsatt at alle samband benytter det samme takstregulativet. Kriteriet normerte ferjekostnader beregnes til slutt som de normerte bruttokostnadene fratrukket de estimerte billettinntektene. Siden kriteriet brukes til å omfordele en gitt ramme, er det fylkeskommunenes relative andel av de normerte

kostnadene som er det sentrale, og ikke nivået på de normerte kostnadene.

Kriteriene for fylkeskommunale passasjerbåter er lengde kystlinje og de normerte båtkostnadene. Kystlinjekriteriet ble innført i 2018, mens kriteriet normerte båtkostnader ble innført i 2022. De normerte båtkostnadene beregnes med en kostnadsmodell utviklet av Møreforsking Molde og Transportøkonomisk institutt (TØI), og er omtalt nærmere i Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*. Kriteriet tar utgangspunkt i de fylkeskommunale båtrotene som er i drift, og beregner et anslag på nettokostnadene ved å drifte båtrotene hvis det legges en felles norm eller standard til grunn for rutetilbudet. Modellen følger dermed i stor grad den samme metodikken som er brukt i beregningen av kriteriet normerte ferjekostnader.

Valget og vektingen av de to kriteriene er basert på en avveining mellom hensynet til objektivitet og treffsikkerhet. Kriteriet lengde kystlinje er helt objektivt, men er ikke et tilstrekkelig mål for å fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til båttruter. Noen fylker har kort kystlinje, men mange båttruter som er viktige for transporttilbudet. Andre fylker har lang kystlinje, men få båttruter. Kriteriet fanger heller ikke opp endringer i utgiftsbehovet over tid, siden kystlinjen ligger fast. Krite-

Tabell 4.9 Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje.

Kriterium	Vekt
Normerte ferjekostnader	0,6812
Lengde kystlinje	0,1594
Normerte båtkostnader	0,1594
Sum	1,0000

Tabell 4.10 Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei.

Kriterium	Vekt drift	Vekt investering	Samlet vekt
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	1,0000	0,7000	0,8826
Antall innbyggere i alt		0,3000	0,1174
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

riet normerte båt kostnader kan gi et bedre svar med de faktiske utgiftene til båttruter, men vil aldri kunne bli helt objektivt siden antall båttruter og utformingen av tilbudet er et resultat av fylkeskommunenes prioriteringer. I dagens delkostnadsnøkkel er derfor begge kriteriene tatt med, med 50 prosent vekt på hver.

Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Fylkeskommunene er veimyndighet for og eier av om lag 44 700 km fylkesvei, noe som utgjør i underkant av halvparten av det offentlige veinettet. Om lag 17 000 km av dagens fylkesveier ble omklassifisert fra riksvei til fylkesvei i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. I 2022 var fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter til fylkesvei 10,5 mrd. kroner (ekskl. avskrivninger), mens samlede brutto investeringsutgifter var 12,5 mrd. kroner.

Fylkeskommunene har ansvaret for planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveier. Fylkeskommunene avgjør selv hvilke fylkesveier som skal bygges ut og hvordan de skal driftes og vedlikeholdes, innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Det er betydelige fylkesvise variasjoner i driftsutgiftene til fylkesvei. Variasjoner i kostnadene til drift og vedlikehold henger i stor grad sammen med veilengde, veitype og behovet for vinterdrift (for eksempel snørydding og salting). Det er for eksempel dyrere å vedlikeholde en bro eller en tunnel enn en ordinær vei, og trafikkmengde vil også ha betydning for slitasje og vedlikeholdsbehov.

Veisektoren er i dag den eneste sektoren i utgiftsutjevningen for fylkeskommunene hvor investeringsutgifter inngår. Det skyldes blant annet innlemmingen av investeringsmidler fra forvaltningsreformen 2010 i kostnadsnøkkelen i 2015. Veisektoren skiller seg også ut med høye investeringsutgifter i forhold til driftsutgiftene.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei utgjør om lag 19,7 prosent av den samlede kostnads-

nøkkelen i 2023 og består av kriteriene vedlikeholdsbehov fylkesvei og antall innbyggere i alt.

Kriteriene for fylkesvei i kostnadsnøkkelen har lenge vært basert på normative kostnadsmodeller som skal fange opp variasjoner i drifts- og vedlikeholdsbehovet til fylkesvei. I perioden 2015–2021 ble kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei beregnet med Statens vegvesens Motivmodell, som er en normativ modell for å beregne hva det koster å opprettholde en gitt vedlikeholdsstandard på veinettet. Da fylkesveiadministrasjonen ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene i 2020, ble ikke Motiv-beregningene videreført for fylkesveiene. Fra 2022 brukes en forenklet modell for beregning av vedlikeholdsbehovet, som er omtalt nærmere i Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*.

I dagens nøkkel er driftsmidlene fordelt etter kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei, mens investeringsmidlene er fordelt med 70 prosent vekt på dette kriteriet og 30 prosent vekt på innbyggertall. Den samlede fylkesveinøkkelen, med både drifts- og investeringsmidler, er vist i tabell 4.10.

Samlet kostnadsnøkkel i dagens inntektssystem

Delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel ut fra deres andel av netto driftsutgifter til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen. For fylkesvei er også netto investeringsutgifter tatt med for å fastsette vekten til delkostnadsnøkkelen. Den samlede kostnadsnøkkelen for 2023 er vist i tabell 4.11.

Den samlede kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele det samlede utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene. Utgiftsbehovet beregnes først på landsnivå med utgangspunkt i netto driftsutgifter til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen, pluss netto investeringsutgifter til fylkesvei. Deretter korrigeres tallene for eventuelle endringer i oppgaver og andre forhold. Så framskrives utgiftene med anslått vekst i de frie inntektene fra året for regnskapstallene til budsjettåret som kostnadsnøkkelen skal brukes på.

Tabell 4.11 Samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene 2023. Grønt hefte 2023.

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 1–18 år	0,0331
Innbyggere 19–20 år	0,0037
Innbyggere 21–22 år	0,0025
Innbyggere 67 år og over	0,0052
Personer med psykisk utviklingshemming 18 år og over	0,0011
Innbyggere 16–18 år	0,3962
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,0921
Søkere til læreplass	0,0152
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0171
Innbyggere bosatt spredt	0,0205
Sysselsatte etter arbeidssted, skalert (ut over 29 prosent)	0,1425
Normerte kostnader ferje	0,0506
Kystlinje i alt	0,0118
Normerte kostnader båt	0,0118
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1735
Antall innbyggere i alt	0,0231
Sum	1,0000

4.3 Ekspertutvalgets forslag til nytt inntektssystem

Kommunal- og distriktsdepartementet oppnevnte 8. mars 2022 et ekspertutvalg for å vurdere inntektssystemet for fylkeskommunene. Utvalget skulle ifølge mandatet gjøre en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, med særlig vekt på utgiftsutjevningen. Utvalget skulle ta utgangspunkt i de grunnleggende prinsippene for inntektssystemet. Utvalget skulle blant annet legge vekt på at systemet skal medvirke til at fylkeskommunene skal kunne tilby likeverdige og gode tjenester til innbyggerne.

Ekspertutvalget hadde åtte medlemmer, fire med forskerbakgrunn og fire fra fylkeskommunene. Utvalget ble ledet av Trond Erik Lunder, seniorforsker ved Telemarksforskning. Utvalgets innstilling ble overlevert til departementet 2. desember 2022⁴ og ble sendt på offentlig høring samme dag.

4.3.1 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel

Analysegrunnlag og metode

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er basert på flere analyser og analysemetoder. Målet med analysene er både å identifisere hvilke kriterier som kan forklare variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene, og til å tallfeste hvor stor vekt hvert enkelt kriterium skal ha i kostnadsnøkkelen.

Utvalgets analyser er i hovedsak basert på data for perioden 2017–2019, på fylkesinndelingen som gjaldt da. Det er ikke benyttet data for 2020 og 2021, siden koronapandemien og smittevern-tiltak hadde store konsekvenser for fylkeskommunenes utgifter og tjenesteproduksjon, særlig innen kollektivtransporten. Utvalget mener derfor at utgiftstallene for 2020 og 2021 ikke er representative for utgiftsbehovet i årene framover.

⁴ Rapport fra ekspertutvalg. (2022). *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2024*. Desember 2022. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Utvalget har brukt de samme metodene som tidligere offentlige utvalg for å finne kriterier og bestemme vektorer i kostnadsnøkkelen. Dette er de samme metodene som ble brukt av departementet ved forrige revisjon av inntektssystemet i 2020:

- Normative modeller: En normativ modell tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og beregner deretter kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle fylkeskommuner.
- Statistiske metoder: Statistiske modeller tar utgangspunkt i fylkeskommunenes faktiske utgifter til ulike tjenester, og forsøker å finne kriterier som kan forklare variasjonen mellom fylkeskommunene. De statistiske analysene gjøres vanligvis som regresjonsanalyser.
- Ressurskartlegginger: I noen tilfeller blir kriteriene i kostnadsnøkkelen beregnet ut fra gjennomsnittlig ressursbruk eller kostnader til ulike brukergrupper eller tjenester. I dagens inntektssystem gjelder dette tannhelsenøkkelen og noen av kriteriene i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.

Utvalget presiserer at det er krevende å utvikle et godt og robust analyseopplegg for kostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene, siden få enheter (fylker) gir metodiske utfordringer og mer usikre resultater. Utvalget har derfor forsøkt å teste hvor pålitelige analysene er ved å bruke flere ulike metoder og ved å analysere data over flere år.

Utvalget anerkjenner likevel at det er usikkerhet i analysene som er brukt til å utforme nye kostnadsnøkler. Men utvalget mener at analysene gir et godt utgangspunkt for vurderingene og forslaget til nye kostnadsnøkler. Utvalget presiserer at det er brukt etablerte metoder, og det er lagt vekt på å velge analysemodeller som gir stabile resultater over tid og for ulike måter å spesifisere modellene på. Utvalget mener at det er bedre å basere kostnadsnøkklene på de metodene og dataene som er tilgjengelig, enn å fastsette kriterier og vektorer ut fra rene skjønsmessige vurderinger.

Utvalget mener samtidig at usikkerheten i analysene tilsier at kostnadsnøkklene bør vurderes på nytt om noen år, når det foreligger data basert på den nye fylkesinndelingen.

Behandling av kapitalkostnader

De frie inntektene skal finansiere både drifts- og kapitalkostnader i tjenesteproduksjonen. I dagens inntektssystem inngår ikke variasjoner i kapitalkostnader i utgiftsutjevningen. Det betyr at til-

skudd til kapitalformål i praksis fordeles gjennom innbyggertilskuddet (i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger) og skatteinntektene. Unntaket er fylkesveinøkkelen, som også inkluderer investeringskostnader.

Kapitalkostnader består i prinsippet av to elementer: kapitalslit og rentekostnad som følge av at midler bindes opp i realkapital. Kapitalslit er et uttrykk for at fast realkapital som bygninger, transportmidler, utstyr og veier får redusert verdi som følge av normal slitasje, skade og foreldelse. For (fylkes)kommunene måles kapitalslit som historiske, lineære avskrivninger i regnskapet og inngår i regnskapstallene i KOSTRA. I nasjonalregnskapet derimot, måles avskrivningene etter gjenanskaffelsesprinsippet, slik at prisstigningen fanges opp. I nasjonalregnskapet foreligger det kun tall for kapitalslitet for en samlet kommunesektor, og ikke for hver enkelt fylkeskommune.

Ekspertutvalget mener at utgiftsutjevningen i prinsippet bør omfatte både driftsutgifter og kapitalkostnader, men er delt i synet på om det bør gjøres endringer nå. Utvalgets flertall (seks av åtte medlemmer) mener at det er gode grunner for å behandle kapitalkostnadene på en annen måte i inntektssystemet for fylkeskommunene enn i systemet for kommunene. For det første utgjør kapitalkostnader en større andel av fylkeskommunenes enn kommunenes samlede kostnader. Flertallet mener at dette bør reflekteres i inntektssystemet.

For det andre bør kapitalkostnader behandles på samme måte på tvers av de ulike fylkeskommunale tjenesteområdene. Flertallet viser til at dette ikke er tilfellet i dagens system, siden fylkesveivesteringer inngår som en del av delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. I tillegg er deler av kapitalkostnadene innen kollektivtransport indirekte inkludert i kostnadsnøkklene. Flertallet mener at kapitalkostnader i prinsippet bør behandles på samme måte på tvers av de ulike tjenesteområdene.

For det tredje tyder analysene på at det er systematiske variasjoner i kapitalkostnadene mellom fylkeskommunene som bør reflekteres i kriterievektene. Tidligere utvalg har antatt at kapitalbehovet for de fleste kommunale og fylkeskommunale tjenester er noenlunde proporsjonalt med produksjonen av tjenesten. Tidligere utvalg har derfor ment at de kriteriene som forklarer forskjellene i kapitalbehov, også kan forklare forskjellene i kapitalbehov. Flertallet i ekspertutvalget for fylkeskommunene mener imidlertid at når vektin-gen av kriteriene i en delkostnadsnøkkel endrer seg som følge av at avskrivningene inkluderes i

analysene, tyder det på at kriteriene kan fange opp systematiske variasjoner i kapitalkostnader mellom fylkeskommunene.

Flertallet anbefaler derfor at kapitalkostnader inkluderes i utgiftsutjevningen også for videregående opplæring, tannhelse og kollektivtransport, i tillegg til fylkesvei. Dette innebærer i praksis at avskrivningene inkluderes både i analysegrunnlaget for nye kostnadsnøkler, i beregningen av sektorvektene som brukes når de ulike delkostnadsnøklerne vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel, og i beregningen av det samlede utgiftsbehovet som omfordes gjennom kostnadsnøkkel.

Utvalgets mindretall (to av åtte medlemmer) mener det er en stor og prinsipiell endring i inntektssystemet for fylkeskommunene hvis kapitalkostnader skal omfattes av utgiftsutjevningen. Mindretallet mener at utvalgets analyser av kapitalkostnader ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å foreslå at kapitalkostnader skal inngå i utgiftsutjevningen. Mindretallet mener det bør gjennomføres ytterligere analyser før det tas stilling til en eventuell endring i håndteringen av kapitalkostnader.

Mindretallet peker også på at fylkeskommunenes investeringsnivå, i større grad enn driftsnivået, kan være et resultat av lokale prioriteringer. Mindretallet mener at det bør ses nærmere på om fylkeskommunenes investeringsnivå og kapitalutgifter er inntektsdrevet og i større grad følger av lokale prioriteringer og muligheter, framfor at variasjoner i avskrivninger gjenspeiler mer utgifter som følge av ufrivillige kostnadsforskjeller. Mindretallet anbefaler derfor at dagens praksis videreføres, der det bare er kapitalkostnader til fylkesvei som omfattes av utgiftsutjevningen.

Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Utvalget mener at de kriteriene som inngår i dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring fortsatt er godt egnet til å forklare variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene. Antall innbyggere i aldersgruppen 16–18 år er fortsatt det viktigste kriteriet, og fanger opp hovedmålgruppen for videregående opplæring. Utvalget mener at det fortsatt bør være kriterier som fanger opp merkostnader ved å ha mange lærlinger og elever i dyre utdanningsprogrammer, og et kriterium som fanger opp kostnadsulemper knyttet til lange avstander.

Dagens delkostnadsnøkkel bygger både på regresjonsanalyser og kostnadsanalyser, og utvalget foreslår ingen endringer i dette. Utvalget har

oppdatert kostnadsanalysene som er brukt til å beregne vekten til søkerkriteriene med mer oppdaterte tall fra KOSTRA. De nye kostnadsanalysene viser at kriteriet for søkere til høykostnads utdanningsprogrammer får en noe lavere vekt, mens søkere til læreplass vektet noe opp.

Når det gjelder kostnadsulemper ved lange reiseavstander foreslår utvalget at dagens reiseavstandskriterium, reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere, videreføres. Utvalget foreslår videre at vekten til kriteriet justeres på bakgrunn av nye analyser. Dette gir en liten økning i vekten til reiseavstandskriteriet.

Antall innbyggere 16–18 år har høyest vekt i dagens delkostnadsnøkkel, og er fastsatt som den resterende vekten etter at søkerkriteriene og reiseavstandskriteriet er beregnet. I utvalgets forslag får kriteriet en noe lavere vekt enn i dag, siden de øvrige kriteriene får en noe økt vekt.

Utvalget har også vurdert sosioøkonomiske variabler knyttet til elevene, som lave grunnskolepoeng, lav utdanning og lav inntekt. Utvalget har ikke funnet noen effekt av disse variablene i analyser på fylkesnivå.

Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Utvalget mener at tannhelsenøkkel fortsatt bør reflektere de sentrale brukergruppene innen den offentlige tannhelsetjenesten, og anbefaler derfor at kriteriene i dagens nøkkel videreføres. Utvalget har oppdatert ressurskartleggingen som ligger til grunn for dagens nøkkel, og dette gir noen mindre justeringer i vektingen av de ulike brukergruppene.

Utvalget foreslår videre at reiseavstand tas inn som nytt kriterium i tannhelsenøkkel. Bakgrunnen for dette er at utvalgets analyser tyder på at lange avstander er en ufrivillig kostnadsulempe innen tannhelse, blant annet fordi fylkeskommuner med spredt bosetting kan ha behov for en mer desentralisert klinikkstruktur. Utvalget foreslår at vekten til reiseavstand fastsettes ut fra regresjonsanalysene, og at restvekten fordeles på de øvrige kriteriene ut fra den oppdaterte ressurskartleggingen.

Utvalget har også vurdert om sosioøkonomiske forhold kan forklare fylkeskommunenes utgifter til tannhelse. Utvalget vurderte blant annet om andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn, lav inntekt og/eller lav utdanning kan ha sammenheng med fylkeskommunenes utgifter til tannhelse. Analysene viste ingen sammenheng mellom disse variablene og utgiftene til tannhelse på fylkesnivå.

Delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport

I dagens inntektssystem er det to delkostnadsnøkler for kollektivtransport, én for buss og bane, og én for båt og ferje. Utvalget har analysert de to delene av kollektivtransporten både med en videreføring av dagens todeling, og et alternativ der utgifter til persontransport med buss, bane og båt ses i sammenheng (bilferjene er holdt utenom disse analysene).

På bakgrunn av analysene og andre vurderinger, peker utvalget på to svakheter med dagens delkostnadsnøkler:

- Kriteriene i dagens buss- og banenøkkel har relativt svak statistisk forklaringskraft når de brukes i analyser på oppdaterte data, og det ene av de to kriteriene er ikke lenger statistisk signifikant (innbyggere bosatt spredt). Det betyr at det ikke lenger er så godt samsvar som tidligere analyser viste mellom de faktiske utgiftene til buss og bane og det beregnede utgiftsbehovet med dagens delkostnadsnøkkel.
- Kriteriet normerte båtkostnader er ikke objektivt, siden det er beregnet ut fra opplysninger om hver enkelt båt rute. Det innebærer at fylkeskommuner som velger å opprette en ny eller forlenge en eksisterende båt rute, vil få økt tilskudd gjennom inntektssystemet. Siden kostnadsnøkkelen brukes i et fordelings-system, er det de andre fylkeskommunene som i så fall finansierer denne økningen.

Utvalget mener derfor at det bør gjøres endringer i delkostnadsnøkkelene, uavhengig av om dagens inndeling med egne delkostnadsnøkler for buss/bane og båt/ferje videreføres eller ikke.

Utvalget har analysert flere modeller og mener at analysene der all kollektivtransport (buss, bane og båt, men ikke bilferjer) ses i sammenheng gir det beste utgangspunktet for en ny delkostnadsnøkkel. Analysene er gjort som regresjonsanalyser, og har god forklaringskraft når hele kollektivsektoren ses samlet. De viser at en samlet nøkkel for kollektivtransport har flere fordeler, både sammenlignet med dagens nøkler, og med oppdaterte analyser av buss og bane og båt-ruter som to ulike sektorer:

- En felles delkostnadsnøkkel kan bestå av kriterier som er helt objektive. Dermed unngås problemet med at kriteriet normerte båtkostnader ikke er objektivt.
- Kriteriene kan beregnes ut fra offisiell statistikk, slik at den årlige oppdateringen blir enklere for både departementet og fylkeskommunene.

- En felles delkostnadsnøkkel vil være basert på analyser med bedre forklaringskraft enn både dagens nøkler og oppdaterte analyser av buss og bane og båt hver for seg. Nøkkelen fanger dermed opp variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene bedre.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport, som omfatter buss, bane og passasjerbåter sammen. Båt- og ferjenøkkelen blir dermed omgjort til en ren ferjenøkkel, og omfatter bare bilferjene.

Utvalget presenterer to ulike modeller som kan danne grunnlaget for en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Alternativ 1 består av kriteriene innbyggere 19–34 år, gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere og en «trengselsfaktor».⁵ Kriteriet innbyggere 19–34 år skal fange opp at de yngre aldersgruppene benytter kollektivtransport i større grad enn de eldre. Kriteriet gjennomsnittlig reiseavstand skal fange opp høyere kostnader til kollektivtransport i distriktene, blant annet knyttet til båt-ruter og skoleskys. Trengselsfaktoren skal fange opp merkostnader i storbyområder.

Alternativ 2 består av kriteriene gjennomsnittlig reiseavstand og antall sysselsatte. Sammenlignet med dagens nøkkel erstatter gjennomsnittlig reiseavstand kriteriet innbyggere bosatt spredt. Kriteriet for sysselsatte beregnes som et gjennomsnitt av sysselsatte etter bo- og arbeidssted, og ikke bare etter arbeidssted som i dagens nøkkel.

Utvalget mener at begge alternativene kan være aktuelle som utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport og begge har klart større forklaringskraft enn dagens nøkkel. Av de to modellen treffer modell 2 i sum best de faktiske kostnadene i ulike fylker. Men selv om begge modellene hver for seg har klart større forklaringskraft enn dagens nøkkel, så er utslagene for ulike fylker ved de to alternativene forskjellig.

Alternativ 1 fanger i noe større grad opp kostnadsdrivere knyttet til trengsel og storbyforhold, mens alternativ 2 anslår et noe høyere utgiftsbehov for fylkeskommuner der utgifter til båter

⁵ Trengselsfaktoren tar utgangspunkt i antall innbyggere i tettsteder med over 50 000 innbyggere, men med ulik vekt etter hvor store tettstedene er. Innbyggertallet i det største tettstedet (Oslo) teller 100 prosent, mens innbyggertallet i andre tettsteder får en lavere vekt. Vekten til de andre tettstedene beregnes ut fra den relative avstanden opp til det største tettstedet.

utgjør en forholdsvis stor del av de samlede utgiftene til kollektivtransport.

Utvalget mener at et forhold som kan tale for alternativ 1, er at kriteriet for antall sysselsatte, som inngår i alternativ 2, er sårbart for konjunktursvingninger. Hvis antall sysselsatte brukes som kriterium, kan en midlertidig konjunkturedgang i deler av landet gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, uten at behovet for kollektivtransport nødvendigvis endrer seg.

Utvalget viser til at også alternativ 2 fanger opp sentrale kostnadsdrivere innen kollektivtransporten knyttet til spredt bosetting og variasjoner i etterspørselen, særlig når det gjelder arbeidsreiser. Utvalget mener at et moment som kan tale for dette alternativet, er at analysen består av færre variabler. Med få enheter i analysene, bør antall variabler begrenses.

Utvalget mener at delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport bør reflektere at en stor andel av kollektivreisene skjer i og rundt de store byene. Utvalget mener videre at kriteriene bør være stabile over tid, og ikke variere med konjunktursvingningene. Utvalget anbefaler på grunnlag av dette at alternativ 1 brukes som grunnlag for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Men siden det er liten forskjell i samlet forklaringskraft mellom alternativ 1 og 2, og siden det er en tydelig forskjell på fordelingsprofilen til de to modellene, mener utvalget at begge alternativene bør vurderes i oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Delkostnadsnøkkelen for ferjer

Kommunal- og distriktsdepartementet satte våren 2022 ut et oppdrag til Transportøkonomisk institutt (TØI) for å få utviklet en ny eller oppdatert modell for å beregne ferjekriteriet i dagens kostnadsnøkkel.⁶ Ekspertutvalget fikk komme med innspill underveis og tok utgangspunkt i TØIs rapport i sine vurderinger.

Formålet med oppdraget var å ta hensyn til to vesentlige endringer i ferjesektoren de siste årene. For det første har bruk av lav- og nullutslippsteknologi blitt mer og mer vanlig i nye ferjebud, og en rekke ferjesamband har allerede tatt i bruk lav- og nullutslippsferjer. Departementet ønsket derfor å få utviklet en kostnadsmodell som legger til grunn bruk av nullutslippsteknologi på alle ferjesamband. For det andre har

de fleste ferjesamband nå gått over til automatisk billettering, med takster fra AutoPASS-regulativet for ferjetakster.

TØIs kostnadsmodell for beregning av ferjekriteriet bygger på de samme grunnprinsippene som dagens kostnadsmodell, men skiller seg fra dagens modell på særlig to områder: For det første legger TØIs modell til grunn at det benyttes el-ferjer på alle samband, mens dagens modell beregner kostnadene ved å bruke diesel-ferjer.

TØI foreslår også en forenkling og forbedring i modellen for å estimere billettinntekter per samband. I dagens inntektsmodell er inntektene beregnet med utgangspunkt i antall kjøretøy i ulike takstgrupper, noe som betyr at det må hentes inn detaljerte opplysninger om trafikken på hvert enkelt samband for å kunne estimere billettinntektene. TØI foreslår at inntektene i stedet estimeres ut fra noen få variabler (lengden på sambandet, antall anløpskaier og andelen nullutslippskjøretøy). TØIs beregninger viser at en slik modell gir omtrent samme resultat, samtidig som datainnsamlingen blir langt enklere.

TØI konkluderer med at det er mulig å beregne de normerte ferjekostnadene i en modell som legger til grunn bruk av nullutslippsteknologi, men viser til at det fortsatt er betydelig usikkerhet knyttet til flere av parameterne i den nye kostnadsmodellen, blant annet når det gjelder teknologiutvikling og prisen på energi. TØI mener derfor at den nye kostnadsmodellen ikke bør innføres i inntektssystemet nå, og at en eventuell innføring av den nye modellen bør vente til en har mer kunnskap om kostnadsnivået framover. TØI anbefaler videre at modellen for å estimere billettinntekter endres, siden dette vil være en langt enklere beregning som gir omtrent det samme resultatet.

Utvalget støtter TØIs vurderinger, og anbefaler at dagens kostnadsmodell for å beregne de normerte ferjekostnadene videreføres inntil videre.

Utvalget anbefaler også at modellen for å estimere billettinntekter endres i tråd med TØIs forslag, siden det vil gjøre den årlige oppdateringen enklere og siden dagens inntektsmodell er basert på et takstregulativ som få ferjesamband benytter i dag.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei skal fange opp både drifts- og investeringsbehov, og består av kriteriene vedlikeholdsbehov og antall innbyggere.

⁶ Rødseth m.fl. (2022): *Revidert modell til beregning av ferjekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Rapport nr. 1914/2022. Transportøkonomisk institutt.

Utvalget foreslår en videreføring av disse kriteriene, men med endringer i vektene.

Kommunal- og distriktsdepartementet satte våren 2022 ut et oppdrag til Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning for å få utviklet en modell for å beregne kriteriet for fylkesvei i kostnadsnøkkelen.⁷ Ekspertutvalget fikk komme med innspill underveis og tok utgangspunkt i SØFs rapport i sine vurderinger.

Bakgrunnen for oppdraget var at dagens modell inneholder noen faste faktorer per fylkeskommune, for eksempel knyttet til klimatiske forhold, som gjør at den ikke er sammenslåings- eller delingsnøytral. Dette gjør at en fylkesdeling i seg selv vil gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, og modellen må derfor endres.

SØFs forslag til ny modell følger i grove trekk analyseopplegget som ligger til grunn for dagens modell, som er utarbeidet av selskapet ViaNova og som ble tatt i bruk i inntektssystemet i 2022. Men SØFs modell er mer fleksibel med hensyn til endringer i fylkesinndelingen, og legger også større vekt på at kriteriene for å beregne vedlikeholdsbehovet skal være mest mulig objektive.

SØFs modell består av til sammen ti ulike kriterier som sammen med et estimat på enhetskostnader blir brukt til å beregne et anslag på det samlede vedlikeholdsbehovet på fylkesveiene. Modellen tar utgangspunkt i opplysninger om blant annet lengden på ulike typer veier, tunneler og broer, og inneholder også en vinterfaktor for å fange opp kostnadene til vinterdrift.

Utvalget mener at SØFs rapport er et godt utgangspunkt for en ny modell for å beregne fylkesveikriteriet, og anbefaler at den nye modellen tas i bruk i inntektssystemet fra 2024.

Utvalget foreslår å beholde antall innbyggere som kriterium for fordeling av investeringsmidlene i fylkesveinøkkelen, men med en redusert vekt. Dette er begrunnet med noe usikkerhet i analysene og at det er grunn til å tro at investeringsnivået i større grad enn driftsnivået er et resultat av lokale prioriteringer.

Forslag til samlet kostnadsnøkkel og beregning av samlet utgiftsbehov

På samme måte som i dagens inntektssystem, foreslår utvalget at de ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel ut fra deres andel av netto driftsutgifter til tjenes-

tene som inngår i utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår videre at netto investeringsutgifter til fylkesvei fortsatt bør inngå i beregningen av sektorvektene. Utvalgets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel er vist i tabell 4.12. Tabellen viser både flertallets og mindretallets forslag. Forskjellen mellom flertallets og mindretallets forslag er knyttet til behandlingen av kapitalkostnader: I flertallets forslag er avskrivningene inkludert både i analysene og i beregningen av sektorvektene, mens avskrivningene er holdt utenom i mindretallets forslag.

Den samlede kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele det samlede utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene. I motsetning til i beregningen av sektorvektene, benyttes i dag såkalte fylkeskassetall til å beregne det samlede utgiftsbehovet. Kassetallene inkluderer ikke utgiftene og inntektene til fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper. Utvalget mener at det bør benyttes samme grunnlagstall i de ulike delene av inntektssystemet, og at konserntallene, dvs. tall som også inneholder regnskapsopplysninger fra fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper, gir det beste uttrykket for fylkeskommunenes utgifter.

Bruk av konsernregnskapstall vil isolert sett gi et noe lavere samlet utgiftsbehov. Dette skyldes at overføringer fra fylkeskommunekassen til fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper samlet sett er større enn driftsutgiftene som blir rapportert fra fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper.

4.3.2 Utvalgets forslag til øvrige endringer i inntektssystemet

Inntektsutjevningen

Utvalget ble i mandatet bedt om å vurdere innretningen på inntektsutjevningen, for eksempel om utjevningsgraden burde endres. Utvalget ble ikke bedt om å vurdere hvilket skattegrunnlag som skal inkluderes i inntektsutjevningen.

Utvalget peker på at fylkeskommunenes roller, både som tjenesteyter, innenfor samfunnsutvikling og som demokratisk arena, tilsier at fylkeskommunene bør beholde noe av de inntektene som skapes lokalt. Det tilsier at det bør være noen forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene. Utvalget mener imidlertid at det kan diskuteres hvorvidt fylkeskommunene faktisk kan påvirke sine skatteinntekter. Fylkeskommunene har ansvaret for store, viktige samfunnsoppgaver, og det bør ikke være for store forskjeller i fylkes-

⁷ Krehic og Nyhus (2022). *Vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesveg*. SØF-rapport nr. 05/22. Senter for økonomisk forskning.

Tabell 4.12 Utvalgets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

Kriterium	Vekt med flertallets forslag	Vekt med mindretallets forslag
Innbyggere 1–18 år	0,0294	0,0301
Innbyggere 19–20 år	0,0022	0,0023
Innbyggere 21–22 år	0,0015	0,0016
Innbyggere 67 år og over	0,0055	0,0056
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0014	0,0014
Innbyggere 16–18 år	0,3999	0,3934
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,0852	0,0820
Søkere til læreplass	0,0260	0,0257
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0740	0,0747
Trengselsfaktor	0,0275	0,0304
Innbyggere 19–34 år (utover 10 pst.)	0,1131	0,1083
Normerte ferjekostnader	0,0462	0,0481
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1806	0,1885
Innbyggertall	0,0075	0,0079
Sum	1,0000	1,0000

kommunenes forutsetninger for å gi likeverdige tjenester på disse områdene.

Utvalget foreslår at dagens utjevningsgrad i inntekstutjevningen på 87,5 prosent videreføres. Utvalget mener også at den symmetriske utjevningsmodellen bør beholdes, da dette innebærer at det fortsatt er noen insentiver til å skape lokale inntekter.

Bruk av særskilt fordeling

Ekspertutvalget ble i mandatet bedt om å vurdere omfanget av og behovet for bruken av særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet, med utgangspunkt i føringene i veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.⁸ Saker med særskilt fordeling, ofte kalt tabell C-saker, er et unntak fra hovedregelen om at rammetilskuddet skal fordeles etter ordinære kriterier. Ifølge veilederen kan særskilt fordeling benyttes når:

- det dreier seg om en engangsbevilgning, eller en bevilgning i en kortere periode,

- man avventer endringer i kostnadsnøkkel, eller
- det dreier seg om forsøk etter forsøksloven.

Veilederen presiserer at særskilt fordeling bare skal benyttes i en kortere periode, at perioden bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til maksimalt to år. Det presiseres videre at midlene som fordeles gjennom tabell C er frie midler som fylkeskommunene kan disponere som de vil, på lik linje med rammetilskuddet ellers.

Utvalgets gjennomgang viser at hovedregelen om to år med særskilt fordeling sjelden blir fulgt. Flere tabell C-saker har mer preg av å være faste ordninger. Utvalget skriver at det i noen tilfeller kan være behov for en varig ordning der midler gis med en egen fordeling. Men omfanget av slike langvarige ordninger bør begrenses, siden en utstrakt bruk kan bli oppfattet som statlige bindinger på fylkeskommunenes frie inntekter.

Det er stor variasjon mellom de ulike sakene som gis med særskilt fordeling i dagens inntektsystem, både når det gjelder formål, beløp og fordeling mellom fylkeskommunene. Utvalget anbefaler at de fleste sakene kan eller bør vurderes omfordelt etter de ordinære kriteriene i inntekts-

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder.

systemet. Hvis dette ikke gir en god nok fordeling av midlene, bør det vurderes å trekke midlene ut av rammetilskuddet og heller opprette øremerkede ordninger utenfor inntektssystemet.

Utvalget mener imidlertid at noen få av dagens saker bør videreføres med særskilt fordeling. Det er tre tabell C-saker som er faste eller langsiktige ordninger, der staten har gitt signaler eller lovnader om en egen fordeling så lenge saken er aktuell. Utvalget mener at disse sakene bør videreføres med en særskilt fordeling:

- Kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften, der det i Nasjonal transportplan 2022–2033 er lagt til grunn at kompensasjonen skal fordeles særskilt i hele planperioden, eller til fylkeskommunene har fått kompensert merkostnaden.
- Ferjeavløsningsordningen, der retningslinjene for ordningen spesifiserer at midlene skal gis med en egen fordeling i inntil 45 år.
- Tilskudd til barnevern i Oslo, som gis siden Oslo har et større ansvar for barnevern enn det kommunene i andre fylker har.

Utvalget mener at følgende fem saker bør videreføres innenfor inntektssystemet, men fordeles etter ordinære kriterier i stedet for i tabell C:

- Midlene til lav- og nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter: Dagens fordeling er basert på antall ferjesamband med el-ferje i 2020, og siden den gang har enda flere samband gått over til batteridrift. Dagens fordeling er dermed utdatert, og utvalget anbefaler at ferjenøkkelen brukes i stedet.
- Kompensasjon for ordningen med gratis ferjer: Dagens fordeling er basert på faktiske billettinntekter på de ulike ferjesambandene i 2019. Utvalget mener at en særskilt fordeling er fornuftig mens ordningen er i ferd med å innføres. Men når ordningen er ferdig implementert med helårseffekt, bør midlene fordeles gjennom ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kan gjøres ved å justere på måten ferjekriteriet beregnes.
- Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet: Dagens fordeling er basert på ressursbruken hos statsforvalterembetene før ansvaret ble overført til fylkeskommunene i 2020. Dette er en oppgave som gjelder for alle fylkeskommuner, og som ikke skiller seg vesentlig fra andre administrative oppgaver. Utvalget mener derfor at midlene bør fordeles gjennom de ordinære kriteriene med et likt beløp per innbygger.
- Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B: Dagens fordeling er basert på antall inn-

vandrere i de ulike fylkene. Tilskuddet skal bidra til bedre gjennomføring i videregående opplæring. Alle fylkeskommuner har et ansvar for å bidra til at ungdom som ikke har et godt nok faglig grunnlag kan fullføre videregående opplæring. Utvalget mener at dette er en ordinær oppgave som kan finansieres med et likt beløp per innbygger.

- Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd: Midlene er blant annet fordelt med utgangspunkt i de 120 kommunene i landet med størst distriktsutfordringer, målt med distriktsindeksen. Utvalget viser til at alle fylkeskommuner har et ansvar for lokal og regional utvikling, og mener at midlene bør fordeles gjennom de ordinære kriteriene med et likt beløp per innbygger.

Utvalget mener videre at det er to saker som bør vurderes tilbakeført til øremerkede tilskudd, hvis intensjonen med bevilgningene skal oppfylles:

- Ras- og skredsikring på fylkesveiene: Tilskuddet utgjør et relativt stort beløp og behovet er svært skjevfordelt mellom fylkeskommunene. Dagens fylkesveinøkkkel kan ikke fange opp disse forskjellene, og utvalget peker på at øremerking kan være et egnet virkemiddel.
- Tilskudd til ikke-statlige lufthavner: Utvalget mener at inntektssystemet ikke bør brukes til å fordele mindre beløp til formål som ligger utenfor de sentrale velferdsoppgavene til kommunesektoren, og foreslår at ansvaret for å gi tilskudd til ikke-statlige lufthavner tilbakeføres til staten.

Utvalget er delt i synet på om midlene som gis til opprusting og fornying av fylkesveiene bør videreføres med særskilt fordeling, eller om de bør omfordeles etter fylkesveinøkkelen. I 2014 ble rammetilskuddet styrket med 780 mill. kroner begrunnet med behovet for å ruste opp og fornye fylkesveiene. Bevilgningen har blitt økt flere ganger siden, og utgjør i underkant av 1,7 mrd. kroner i 2023. Midlene er fordelt mellom fylkeskommunene etter en kartlegging Statens vegvesen gjorde av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet i 2010–2012, og har ikke blitt endret siden.

Utvalgets flertall (sju av åtte medlemmer) mener det bør legges vekt på at fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for vedlikehold av egne veier, og at den største delen av fylkesveinettet har vært fylkeskommunenes ansvar lenge. Midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene har blitt gitt med en særskilt fordeling i snart ti år, basert på en kartlegging med betydelig usikker-

het. Flertallet mener derfor at hele bevilgningen bør fordeles etter fylkesveinøkkelen fra og med 2024.

Utvalgets mindretall (ett av åtte medlemmer) mener at fylkeskommunene bør ha like muligheter til å redusere etterslepet på fylkesveiene, uavhengig av om etterslepet gjelder «gamle» eller «nye» fylkesveier. Utvalgets mindretall mener at dette taler for at hele bevilgningen bør gis med en egen fordeling inntil videre, basert på en kartlegging av det samlede vedlikeholdsetterslepet.

Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet skal kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet. Hoveddelen av skjønnstilskuddet, basisrammen, fordeles av Kommunal- og distriktsdepartementet i forslaget til statsbudsjett, mens en mindre del holdes tilbake til eventuelle ekstraordinære hendelser i løpet av budsjettåret.

Utvalget mener at rammetilskuddet i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Utvalget foreslår derfor at basisrammen innenfor skjønnstilskuddet avvikles, og at midlene fordeles gjennom innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger.

Nord-Norgetilskudd

Utvalget mener at omfanget av regionalpolitiske tilskudd prinsipielt bør begrenses, men mener likevel at det er et behov for et eget regionalpolitisk tilskudd til fylkeskommunene i Nord-Norge. Utvalget foreslår derfor at dagens Nord-Norgetilskudd videreføres, men foreslår endringer i satsene for tilskuddet sammenlignet med satsene som ble brukt før Troms og Finnmark ble slått sammen i 2020. Utvalget foreslår at satsen til både Troms og Finnmark fastsettes til samme nivå som for Troms i 2019. Finnmark hadde en høyere sats enn Troms før 2020, og forslaget innebærer derfor en reduksjon i satsen for Finnmark. Bakgrunnen er at utvalget mener at forslaget til ny kostnadsnøkkel fanger opp Finnmarks kostnadsulempen i større grad enn det dagens nøkkel gjør.

Kompensasjons- og overgangsordning

Utvalget mener at inntektene til fylkeskommunene bør være stabile og forutsigbare, siden de blir brukt til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere mye fra år til år. Utvalget

mener at dette tilsier at det bør være en fast og forutsigbar overgangsordning i inntektssystemet.

Utvalget har vurdert to modeller for en ny overgangsordning. Det ene alternativet er en fast symmetrisk overgangsordning, der effekten av alle systemendringer som hovedregel blir fasett inn gjennom en fast overgangsordning på fire år.

Det andre alternativet er å gjeninnføre en inntektsgarantiordning (INGAR) etter modell av ordningen som ble brukt for fylkeskommunene i perioden 2010–2014. Her får alle fylkeskommuner med en vekst i rammetilskuddet målt i kroner per innbygger under en gitt grenseverdi, full kompensasjon for differansen mellom beregnet vekst og grenseverdien, før finansieringen av ordningen. Ordningen finansieres av alle fylkeskommuner med et likt beløp per innbygger.

Utvalget mener at overgangsordningen bør være enkel og forutsigbar, og at hovedformålet bør være å gi en gradvis innfasing av systemendringer. Utvalget mener videre at det bør legges særlig stor vekt på stabile og forutsigbare inntekter i 2024, siden flere fylkeskommuner må bruke tid og ressurser på etablere nye organisasjoner. Det taler for å ta i bruk den overgangsordningen som i størst grad demper fordelingsvirkningene det første året. Utvalget foreslår derfor at det innføres en fast symmetrisk overgangsordning på fire år, der fordelingsvirkningene av systemendringer fases gradvis inn med en lik andel hvert år.

Utvalget mener videre at varige kompensasjonsordninger bør unngås. Når endringer i inntektssystemet gir fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, er det nettopp fordi oppdaterte analyser og nye vurderinger tilsier at inntektsfordelingen bør endres. En varig kompensasjonsordning vil dermed motvirke tilskattede og ønskede endringer i inntektssystemet. Utvalget foreslår derfor at dagens kompensasjonsordning avvikles, noe som innebærer at de 335 mill. kronene som inngår i ordningen i stedet fordeles mellom alle fylkeskommuner med et likt beløp per innbygger.

4.4 Oppsummering av høringen

Rapporten fra ekspertutvalget ble sendt på en bred høring 2. desember 2022, med høringsfrist 3. mars 2023. Departementet har mottatt 42 høringssvar, og av disse er 12 fra fylkeskommuner eller hovedutvalg for nye fylkeskommuner. De øvrige høringssvarene er fra KS, kommuner (10), ulike regionråd (7), interesseorganisasjoner (9)

og andre offentlige instanser (3). Alle hørings-
svarene er publisert på regjeringen.no.

Generelle merknader

Høringssvarene til fylkeskommunene gjenspeiler i stor grad hvordan de foreslåtte endringene slår ut for den enkelte fylkeskommune. Noen fylkeskommuner er overveiende positive til høringsforslaget, selv om de har innvendinger mot enkelte elementer i forslaget. Andre fylkeskommuner er klart negative til høringsforslaget, men noen av dem uttrykker likevel støtte til enkelte elementer i forslaget.

Merknader til delkostnadsnøkler

Én fylkeskommune peker på problematiske sider ved å benytte *statistiske analyser* i utformingen av kostnadsnøkler. Det vises blant annet til at det er krevende å bruke statistiske analyser med så få enheter.

Ekspertutvalget foreslår å videreføre dagens delkostnadsnøkkel for *videregående opplæring*, og har oppdatert kriterievektene ut fra nye analyser. Et flertall av fylkeskommunene støtter ekspertutvalgets forslag. To fylkeskommuner mener at det er uheldig at høringsforslaget ikke har kriterier som fanger opp merkostnader knyttet til sosioøkonomiske forhold.

Ekspertutvalget foreslår å videreføre kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel for *tannhelse*, og i tillegg ta inn reiseavstand som et nytt kriterium i nøkkelen. Et flertall av fylkeskommunene støtter forslaget.

Utvalget foreslår en felles delkostnadsnøkkel for *kollektivtransport* som erstatter dagens delkostnadsnøkkel for buss/bane og kriteriene for båter. Utvalget presenterte to alternativer for kollektivnøkkelen. Syv av fylkeskommunene er klart kritiske til utvalgets forslag, og mener at det er viktig å beholde egne kriterier for båter i inntektssystemet for fylkeskommunene. Flere av disse fylkeskommunene mener at egne båtkriterier er avgjørende for et godt kollektivtilbud i kystfylkene. Noen av fylkeskommunene som er negative til utvalgets forslag, foretrekker subsidiært utvalgets alternativ 2. Fire fylkeskommuner støtter utvalgets forslag om en felles nøkkel for kollektivtransport. En av disse fire foretrekker alternativ 2, men er positiv til begge alternativene.

Når det gjelder utvalgets forslag til ny modell for å beregne kriteriet *vedlikeholdsbehov fylkesvei*, er meningene delte. Fire fylkeskommuner har ingen merknader til fylkesveinøkkelen, mens to

fylkeskommuner støtter utvalgets forslag. To av fylkeskommunene er kritiske til utvalgets forslag om at vekten til kriteriet innbyggere i alt reduseres fra 30 til 10 prosent i fordelingen av investeringsmidler til fylkesvei.

Midler til opprusting og fornying av fylkesveinettet og kapitalkostnader

Mange fylkeskommuner og høringsinstanser er opptatt av flertallet i utvalgets forslag om at midler til opprusting og fornying av fylkesveinettet bør fordeles etter fylkesveinøkkelen, og ikke gis med en særskilt fordeling (tabell C) som i dag. Her deler høringssvarene seg i to. Noen fylkeskommuner og Statens vegvesen støtter ekspertutvalgets flertall, mens andre mener at midlene fortsatt bør gis med en særskilt fordeling. Også når det gjelder behandlingen av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen er meningene delte.

Nord-Norgetilskudd og skjønnstilskuddet

Nordland og Troms og Finnmark fylkeskommuner støtter utvalgets forslag om å videreføre Nord-Norgetilskuddet. Disse mener at tilskuddet er viktig for å beholde bosetting i Nord-Norge. En fylkeskommune mener at Nord-Norgetilskuddet bør erstattes av et distriktpolitisk tilskudd for hele landet. Et flertall av fylkeskommunene har ingen merknader til utvalgets forslag om å avvikle basisrammen av skjønnstilskuddet. Fire fylkeskommuner støtter utvalgets forslag.

Høringsuttalelsen fra KS

KS mener at det er viktig med jevnlig oppdatering av inntektssystemet, og støtter en revidering av systemet i forbindelse med at ny fylkesinndeling trer i kraft fra 2024. Når det gjelder saker med en særskilt fordeling, mener KS at det er «uheldig for fylkeskommunene at store summer til fylkesvei fordeles utenfor det ordinære rammetilskuddet». KS er kritisk til utvalgets forslag om en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport, og mener at ingen av de to alternativene til utvalget fanger opp variasjonen i fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransport.

4.5 Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel

Departementet mener at ekspertutvalgets rapport er et godt utgangspunkt for en ny kostnadsnøkkel

som kan fungere på den nye fylkesinndelingen som trer i kraft i 2024. Samtidig mener departementet det er behov for å gjøre endringer sammenlignet med utvalgets forslag på noen viktige områder.

Utvalget har tatt utgangspunkt i de samme prinsippene og metodene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel, og har gjort nye og grundige analyser med oppdaterte grunnlagstall. Som utvalget understreker i rapporten, gir få enheter i de statistiske analysene noen ekstra utfordringer i arbeidet med å utforme nye kostnadsnøkler. Utvalget har derfor brukt flere ulike metoder der det er mulig, og analysert data over flere år for å undersøke om resultatene er stabile over tid. Utvalgets forslag er basert på både statistiske analyser, normative kostnadsmodeller og brukerstatistikk. Departementet mener at de analysene utvalget har gjort, på de fleste områdene utgjør det beste utgangspunktet for å utforme nye kostnadsnøkler som er tilgjengelig per i dag.

Departementet foreslår derfor i all hovedsak at utvalgets analyser legges til grunn for forslaget til ny kostnadsnøkkel fra 2024. Departementet foreslår imidlertid tre justeringer sammenlignet med forslaget til flertallet i utvalget. Justeringene gjelder behandlingen av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen, hvilken modell som bør legges til grunn for en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport med buss, bane og båt, og en mindre justering i beregningen av kriteriet normerte ferjekostnader i kostnadsnøkkel, basert på nye analyser utført av departementet.

4.5.1 Behandling av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen

Departementet mener etter en samlet vurdering at avskrivningene fortsatt bør holdes utenom utgiftsutjevningen for fylkeskommunene. Departementet har lagt særlig vekt på at tidligere offentlige utvalg, inkludert Inntektssystemutvalget for kommunene har pekt på svakheter i datagrunnlaget for avskrivningene i KOSTRA.⁹ Inntektssystemutvalget pekte blant annet på at avskrivninger i KOSTRA ikke fanger opp verken prisstigning eller nedskrivninger. Avskrivningene i KOSTRA kan derfor i sum undervurdere kapitalkostnadene, men også gi et upresist uttrykk for de reelle variasjonene mellom fylkeskommunene.

Departementet mener også at behandlingen av kapitalkostnader i størst mulig grad bør være uavhengig av hvordan tjenestene er organisert.

Flertallet i ekspertutvalget peker på at det ikke er tilfellet for kollektivtransport i dag, siden noen investeringer føres i fylkeskommunenes regnskaper mens andre føres i regnskapene til kollektivselskapene. Men flertallets forslag om å inkludere avskrivningene for de fylkeskommunene som gjør investeringene selv, vil ikke løse dette problemet fullt ut siden en vesentlig del av kapitalkostnadene til kollektivselskapene finansieres med blant annet billettinntekter.

Departementet viser videre til at Inntektssystemutvalget kom til en annen konklusjon enn ekspertutvalget. Departementet mener derfor at det bør gjøres en helhetlig og felles vurdering av behandlingen av kapitalkostnader for både kommuner og fylkeskommuner, så langt det er mulig.

Hvordan kapitalkostnader behandles i inntektssystemet er et sentralt poeng i utformingen av utgiftsutjevningen. Departementet er enig med mindretallet i at det fortsatt er vesentlig usikkerhet om hvor egnet avskrivningene i KOSTRA er til å fange opp kapitalkostnader og variasjoner i disse kommunene og fylkeskommunene imellom. Det er også usikkert hvordan organisasjonsformen i fylkeskommunene særskilt påvirker tallene. Fylkeskommunenes investeringsnivå kan også, i større grad enn driftsnivået, være et resultat av lokale prioriteringer. Det bør derfor gjøres en grundigere utredning av spørsmålet før kapitalkostnader inkluderes i utgiftsutjevningen. En slik utredning bør foreta en felles vurdering av kommuner og fylkeskommuner, og en eventuell endring i forhold til dagens praksis bør skje samtidig.

4.5.2 Delkostnadsnøkkel videregående opplæring

Departementets vurderinger

Departementet mener at utvalget på en grundig og god måte har gjennomgått forhold som kan påvirke fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. Utvalget har tatt utgangspunkt i de samme metodene som ved tidligere revisjoner av kostnadsnøkkel, og har gjort nye analyser på mer oppdaterte tall enn det som ligger til grunn for dagens nøkkel. Departementet støtter derfor utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.

Når det gjelder innspill om at ekspertutvalgets forslag bør fange opp merkostnader knyttet til sosioøkonomiske forhold, ser departementet at det kan være merkostnader knyttet til grupper av elever og på skolenivå. Departementet viser likevel til at utvalget i sine analyser ikke har funnet

⁹ NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*

Tabell 4.13 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 16–18 år	0,7611	0,7539
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,1769	0,1572
Søkere til læreplass	0,0292	0,0493
Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0328	0,0396
Sum	1,0000	1,0000

sosioøkonomiske variabler som bidrar til å forklare utgiftsvariasjoner på fylkesnivå. Departementet slutter seg derfor til utvalgets vurdering av at det ikke er grunnlag for å ta inn kriterier knyttet til sosioøkonomiske forhold i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Departementet mener imidlertid det kan være verdt å gjøre nærmere analyser av hvordan sosioøkonomiske forhold påvirker fylkeskommunenes økonomi, og at dette også bør gjøres nærmere analyser av i forbindelse med fremtidige gjennomgang av kostnadsnøkkelen.

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ekspertutvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring tas i bruk i inntektsystemet fra 2024, som vist i tabell 4.13.

4.5.3 Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Departementets vurderinger

Departementet mener at utvalgets analyser gir et godt grunnlag for å vurdere endringer i delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Utvalget har blant annet innhentet nye tall for gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de prioriterte brukergruppene. Utvalget har også gjort statistiske analyser for å undersøke om det er andre forhold som kan forklare variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til tannhelse, for eksempel knyttet til avstandsulemper.

Departementet er enig i at reiseavstand bør inkluderes som et nytt kriterium i tannhelsenøkkelen for å fange opp merkostnader knyttet til spredt bosetting og desentralisert klinikkstruktur. De statistiske analysene tyder på at reiseavstand er en ufrivillig kostnadsulempe innen tannhelse, som fylkeskommunene bør kompenseres for gjennom utgiftsutjevningen.

Departementet støtter også ekspertutvalgets vurdering om at analysene ikke gir grunnlag for å inkludere kriterier for levekår i tannhelsenøkkelen. Dette er i tråd med departementets tidligere analyser.

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ekspertutvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse tas i bruk i inntektsystemet fra 2024.

Departementet foreslår imidlertid en justering for å ta hensyn til endringer som har skjedd etter at utvalget la fram sin rapport. Utvalgets forslag ble presentert før retten til et offentlig tannhelsetilbud ble utvidet til også å omfatte personer i alderen 23–24 år, og før egenandelen for personer i alderen 21–24 år ble redusert fra 50 til 25 prosent av de offentlige takstene. Disse endringene har konsekvenser for hvilke aldersgrupper som bør inngå i kriteriene i tannhelsenøkkelen og hvordan kriteriene vektet.

I departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse er det lagt til grunn at ressursbruken per pasient i aldersgruppen 21–24 år er den samme som i aldersgruppen 19–20 år. Dette gir en ny kostnadsnøkkel som vist i tabell 4.14.

4.5.4 Delkostnadsnøkkel for kollektivtransport

Departementets vurderinger

Departementet viser til at utvalget peker på to svakheter ved dagens delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. For det første har kriteriene i dagens buss- og banenøkkel svakere forklaringskraft i de oppdaterte analysene, sammenlignet med analysene som ble gjort da dagens nøkkel ble innført. Det betyr at dagens kriterier i mindre

Tabell 4.14 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,7244	0,6098
Innbyggere 19–20 år	0,0813	
Innbyggere 21–22 år	0,0558	
Innbyggere 19–24 år		0,1430
Innbyggere 67 år og over	0,1135	0,1146
Psykisk utviklingshemmede 18 år og over	0,0250	0,0289
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere		0,1037
Sum	1,0000	1,0000

grad klarer å fange opp variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene. For det andre argumenterer utvalget med at kriteriet normerte båt-kostnader ikke objektivt, siden det tar utgangspunkt i de fylkeskommunale båttrutene som er i drift i dag og derfor bør endres.

For flere fylkeskommuner er det relativt stor forskjell mellom faktiske utgifter til kollektivtransport og det beregnede utgiftsbehovet med dagens kostnadsnøkkel. Forskjellene kan i noen grad skyldes lokale prioriteringer som det ikke skal kompenseres for gjennom kostnadsnøkkelen. Men avviket kan også tyde på at det er noen ufrivillige kostnadsulempere som dagens kriterier ikke klarer å fange opp på en god nok måte.

Et av målene med rammefinansiering er at fylkeskommunene skal kunne prioritere fritt innenfor de rammene de har. Kravet om mest mulig objektive kriterier er derfor et grunnleggende prinsipp i inntektssystemet: Hvis kriteriene i kostnadsnøkkelen ikke er objektive, kan fylkeskommunene påvirke egne inntekter gjennom prioriteringene de gjør.

Departementet mener derfor at kriterier som ikke er objektive bare bør benyttes der det ikke er mulig å finne andre alternativer. Ekspertutvalgets utredning viser at det for kollektivtransport med buss, bane og båt er mulig å finne kriterier som både er objektive, og som samtidig er mer treffsikre enn dagens kriterier. Departementet går etter en samlet vurdering inn for utvalgets alternative modell for felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport med buss, bane og båt, som i sum treffer noe bedre enn både dagens nøkler og ekspertutvalgets forslag. Båt- og ferjenøkkelen vil dermed bli omgjort til en ren ferjenøkkel med

kriteriet normerte ferjekostnader som eneste kriterium (jf. kapittel 4.5.5).

Departementet vil peke på at kriteriet gjennomsnittlig reiseavstand i forslaget til en felles kostnadsnøkkel for kollektivtransport indirekte også tar hensyn til utgiftsbehovet knyttet til båttransport. Kriteriet blir beregnet med utgangspunkt i avstander langs alle kjørbare veier. Der det ikke går veier, for eksempel der det er behov for ferjer eller båttruter for å komme fram, er avstandene gitt ekstra vekt for å fange opp at reisetiden er lengre enn langs en bilvei.¹⁰ Kriteriet gjennomsnittlig reiseavstand samvarierer sterkt med lengde kystlinje, og vil dermed indirekte fange opp utgiftsbehovet knyttet til båttruter. Departementet mener derfor at utgiftsbehov til båter blir ivare tatt gjennom en felles kollektivnøkkel for buss, bane og båt.

Ekspertutvalgets analyser peker på to ulike modeller for en ny kostnadsnøkkel for kollektivtransport, som begge har bedre statistisk forklaringskraft enn dagens nøkler. Av disse to samsvarer modell 2 i størst grad med de faktiske utgiftene som ulike fylker har til kollektivtransport.

Selv om begge utvalgets modeller hver for seg har klart større forklaringskraft enn dagens nøkkel, så er utslagene for ulike fylkeskommuner ved de to alternativene forskjellig. Begge model-

¹⁰ Reiseavstandskriteriet i inntektssystemet blir beregnet med utgangspunkt i Elveg, som er et landsdekkende datasett som viser alle kjørbare veier og alle bilferjestrekninger. I motsetning til bilferjene, inngår ikke båttruter i Elveg. Der det ikke går veier og det er behov for ferjer eller båttruter for å komme fram, er avstandene gitt ekstra vekt for å fange opp at reisetiden i praksis er lengre enn langs en bilvei. Tilleggskorreksjonen er høyere for båttruter enn for bilførende ferjer.

lene har kriterier for å fange opp at bruken av kollektivtransport er særlig høy i storbyområdene, samtidig som spredt bosetting og lange avstander gir høye kostnader i distriktsfylkene. Den modellen utvalget foreslo gir et noe høyere beregnet utgiftsbehov til særlig det største byområdet, mens den alternative modellen anslår et høyere utgiftsbehov for fylkeskommuner der utgifter til båter utgjør en forholdsvis stor del av de samlede utgiftene til kollektivtransport.

Eksperutvalgets forslag om en felles kollektivnøkkel har fått mye oppmerksomhet i høringen, særlig fra kystfylkene. Dette må ses i sammenheng med at utvalgets anbefalte modell ga en nedgang i rammetilskudd for alle kystfylker fra Rogaland og nordover, med unntak av Finnmark.

Departementet har også merket seg at det i høringen har kommet klare innvendinger mot hvordan kriteriet «trengselsfaktor» i utvalgets forslag er utformet. Kriteriet tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås statistikk over innbyggere i tettsteder, men tar ikke hensyn til at noen storbyer i statistikken er delt mellom flere tettsteder. Med den alternative modellen unngår man denne problemstillingen.

Departementet mener at utvalgets alternative modell for felles kollektivnøkkel for buss, bane og båt, i sum innebærer den beste løsningen som treffer best de faktiske kostnadene i ulike fylkeskommuner og er det beste utgangspunktet for en ny kollektivnøkkel. I denne vurderingen er det blant annet lagt vekt på at den alternative modellen basert på analyser ser ut til å gir et noe bedre samsvar mellom beregnet utgiftsbehov og faktiske kostnader til kollektivtransport for fylkeskommunene sett under ett (basert på regnskapstall for perioden 2017–2019) enn både utvalgets anbefalte modell og dagens kostnadsnøkler.

Den alternative nøkkelen er basert på en enklere analysemodell basert på statistikk som publiseres jevnlig, der grunnlagstallene i motsetning til trengselsfaktoren i mindre grad må bearbeides før de brukes som kriteriedata i inntektsystemet.

Departementet viser videre til at den alternative modellen ser ut til å være bedre egnet til å fange opp utgiftsbehovet til drift av båtruter enn utvalgets forslag. Dette bør vektlegges når det ikke lenger er egne kriterier knyttet spesifikt til båtrutene i kostnadsnøkkelen.

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for buss, bane og båt er vist i tabell 4.15. Departementets forslag består av kriteriene sysselsatte og gjennomsnittlig reiseavstand. Kriteriet sysselsatte beregnes som et gjennomsnitt av antall sysselsatte etter bo- og arbeidssted, og ikke bare etter arbeidssted som i dagens kostnadsnøkkel. På samme måte som i dagens buss- og banenøkkel, må kriteriet sysselsatte skaleres om for å fange opp utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene. Begrunnelsen for omskaleringen er omtalt nærmere i kapittel 4.6 i eksperutvalgets rapport. Departementet vil vurdere erfaringene med en felles kollektivnøkkel i forbindelse med neste gjennomgang av kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

4.5.5 Delkostnadsnøkkel for fylkesveiferjer

Departementets analyser og vurderinger

De siste årene har det blitt tatt i bruk lav- og nullutslippsteknologi på stadig flere ferjesamband. Dette kan ha betydning for fylkeskommunenes kostnader.

Tabell 4.15 Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport og kriteriene for buss, bane og båt i dagens kostnadsnøkler.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Sysselsatte etter arbeidssted (skalering 29 pst.)	0,8744	
Sysselsatte, snitt bo- og arbeidssted (skalering 37 pst.)		0,7400
Innbyggere bosatt spredt	0,1256	
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere		0,2600
Lengde kystlinje i alt	0,5000	
Normerte båtkostnader	0,5000	
Sum	2,0000	1,0000

Departementet er enig med TØI og ekspertutvalget i at ferjekriteriet på sikt bør beregnes med utgangspunkt i kostnadene ved å drifte nullutslippsferjer. Men som TØI påpeker, er det fortsatt stor usikkerhet knyttet til flere av elementene som inngår i den kostnadsmodellen. Departementet støtter derfor TØIs og ekspertutvalgets anbefaling om at dagens kostnadsmodell videreføres inntil videre.

Departementet er også enig med TØI og utvalget i at modellen for å estimere billettinntekter bør forenkles og oppdateres for å ta hensyn til endringer i takstregulativene de siste årene. Departementet har imidlertid registrert at det har kommet kritikk i høringen mot TØIs foreslåtte modell for å estimere billettinntekter. Modellen har blant annet blitt kritisert for å ikke ta hensyn til at andelen av kjøretøyene som benytter rabattordninger varierer mye mellom ulike ferjesamband. Variasjon i rabattbruk kan delvis skyldes at andelen av de reisende som er dagpendlere, som ofte benytter seg av rabattordninger, varierer mellom ulike ferjesamband.

Departementet viser også til at innføringen av betalingsløsningen AutoPASS for ferje innebærer at rabattordningene i større grad er standardisert på tvers av ulike fylker og ferjesamband. Departementet mener derfor at variasjon i rabattbruk kan regnes som et forhold ved ferjedriften som i stor grad er utenfor fylkeskommunenes kontroll, og

som det bør tas hensyn til i beregningen av ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen.

Departementet har derfor hentet inn opplysninger fra Statens vegvesen for å vurdere om det bør gjøres justeringer i TØIs foreslåtte modell for å estimere billettinntekter. Departementets analyser bygger på samme metode som TØI, og er gjennomført som regresjonsanalyser med inntekter per personbilenhet som avhengig variabel. Målet med analysene er å finne ut hvilke faktorer som bør inngå i en forenklet modell for å estimere billettinntektene per ferjesamband.

Resultatene av departementets analyser er vist i tabell 4.16, sammen med resultatene fra TØIs modell. Departementets analyser skiller seg fra TØIs modell på to måter. For det første er andelen kjøretøy som benytter seg av en rabattordning inkludert som en variabel i departementets analyser. Tabellen viser at en høy andel kjøretøy med rabattordning som ventet gir et lavere anslag på billettinntektene.

For det andre er departementets analyser avgrenset til de ferjesambandene som fortsatt vil ha billettinntekter etter at ordningen med gratis ferjer er innført. Regjeringen har i 2022 og 2023 styrket rammetilskuddet til fylkeskommunene for å legge til rette for at ferjesamband med under 100 000 passasjerer årlig og ferjesamband til øyer og andre samfunn uten fast veiforbindelse kan bli gratis. Midlene til denne ord-

Tabell 4.16 Analyseresultater til modell for estimering av billettinntekter. Regresjonsanalyse med inntekter per personbilenhet som avhengig variabel.

Variabel	TØIs modell	KDDs modell
Rundturlengde	1,435*** (0,087)	1,789*** (0,114)
Antall anløpskaier	-5,562*** (1,580)	
Andel nullutslippskjøretøy	-85,654*** (25,186)	-54,472*** (17,976)
Andel med rabattordning		-36,040*** (6,317)
Konstantledd	60,609*** (4,311)	59,727*** (4,070)
Antall enheter	85	28
Justert R ²	0,831	0,917

Standardfeil i parenteser. * p > 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Kilde: Resultater fra TØIs modell er hentet fra rapporten *Revidert modell til beregning av fergekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene* (Rødseth m.fl. 2022). Resultatene fra KDDs modell er fra analyser gjennomført av departementet på tall fra Statens vegvesens ferjedatabank.

ningen er i 2023 gitt med en særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet. Departementet foreslår at disse midlene fordeles gjennom en justert versjon av ferjekriteriet fra 2024 (jf. kapittel 4.6.2), i praksis ved å sette billettinntektene for ferjesamband som er omfattet av ordningen til 0 i beregningen av ferjekriteriet.

Når midlene til gratis ferjer fordeles etter ferjekriteriet fra 2024, mener departementet at det sentrale formålet med inntektsmodellen bør være å gi et godt estimat på billettinntektene for de ferjesambandene som fortsatt kommer til å ha betaling i framtiden. Departementet har derfor avgrenset analysene til disse sambandene. Som en konsekvens av dette er ikke variabelen antall anløpskaier statistisk signifikant i departementets modell. Dette må ses i sammenheng med at de fleste ferjesamband som har flere enn to ferjekaier nå er inkludert i ordningen med gratis ferjer, slik at det ikke lenger er nødvendig å ta hensyn til dette i beregningen av billettinntekter. Denne variabelen er derfor utelatt fra departementets forslag til ny inntektsmodell.

Departementets inntektsmodell har en noe høyere statistisk forklaringskraft enn TØIs modell (jf. tabell 4.16), og departementet foreslår derfor at billettinntektene som inngår i beregningen av ferjekriteriet baseres på denne oppdaterte modellen fra og med 2024. Departementets foreslåtte modell gir små fordelingsvirkninger sammenlignet med dagens modell, samtidig som den årlige oppdateringen av ferjekriteriet vil være enklere enn i dag.

Departementets inntektsmodell er basert på trafikk tall og billettinntekter for 2022. Departementet vil fram mot statsbudsjettet for 2024 vurdere behovet for ytterligere justeringer i modellen på bakgrunn av takstreduksjoner som trer i kraft etter 2022.

Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel

Etter at kriteriene for båter er tatt ut av båt- og ferjenøkkelen består ferjenøkkelen av ett krite-

rium, de normerte bruttokostnadene for ferjedrift fratrukket de estimerte billettinntektene. Departementet foreslår at de normerte bruttokostnadene fortsatt beregnes med kostnadsmodellen utarbeidet av Møreforskning Molde, mens billettinntektene beregnes med departementets inntektsmodell som beskrevet over.

4.5.6 Delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Departementets vurderinger

Ekspertutvalget foreslår at kriteriet for vedlikeholdsbehov fylkesvei beregnes ved hjelp av den oppdaterte modellen fra Senter for økonomisk forskning (SØF), siden dagens modell ikke kan brukes på den nye fylkesinndelingen. Departementet støtter utvalgets anbefaling og foreslår at SØFs modell tas i bruk fra 2024. I likhet med utvalget mener departementet at SØF har gjort grundige analyser, og den foreslåtte modellen er mer robust med hensyn til endringer i fylkesstrukturen.

Når det gjelder kriterier for investeringsmidlene i fylkesveinøkkelen, som i dagens nøkkel er vedlikeholdsbehov og antall innbyggere, mener departementet at en ikke kan utelukke at antall innbyggere har en viss betydning. Departementet støtter derfor utvalgets anbefaling om at antall innbyggere videreføres, men med redusert vekt.

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ekspertutvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei tas i bruk i inntektssystemet fra 2024. Ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei er vist i tabell 4.17.

4.5.7 Samlet kostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel er vist i tabell 4.18. De ulike delkostnadsnøkklene vil på vanlig måte bli vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel for 2024 ut fra de

Tabell 4.17 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei.

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Vedlikeholdsbehov fylkesvei (ViaNova)	0,8826	
Vedlikeholdsbehov fylkesvei (SØF)		0,9599
Innbyggere i alt	0,1174	0,0401
Sum	1,0000	1,0000

Tabell 4.18 Dagens og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Kriterium	Vekt i dagens kostnadsnøkkel	Vekt i forslag til ny kostnadsnøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,0331	0,0300
Innbyggere 19–20 år	0,0037	0,0023
Innbyggere 21–22 år	0,0025	0,0016
Innbyggere 67 år og over	0,0052	0,0056
Personer med psykisk utviklingshemming 18 år og over	0,0011	0,0014
Innbyggere 16–18 år	0,3962	0,3924
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,0921	0,0818
Søkere til læreplass	0,0152	0,0257
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0171	0,0739
Innbyggere bosatt spredt	0,0205	
Sysselsette etter arbeidssted, skalert (ut over 29 pst.)	0,1425	
Sysselsatte etter bo- og arbeidssted, skalert (ut over 37 pst.)		0,1381
Normerte kostnader ferje	0,0506	0,0506
Kystlinje i alt	0,0118	
Normerte kostnader båt	0,0118	
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1735	0,1887
Antall innbyggere i alt	0,0231	0,0079
Sum	1,0000	1,0000

ulike sektorenes andel av netto driftsutgifter til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen. I tillegg justeres sektorenes andel av den samlede nøkkelen for eventuelle oppgaveendringer i 2024. Endringer i sektorandelene og eventuelle andre justeringer vil påvirke vektene til de ulike kriteriene i den endelige kostnadsnøkkelen i 2024.

Departementet gjør oppmerksom på at kostnadsnøkkelen i tabellen foreløpig ikke er justert for endringer i 2023 i aldersgruppene som er omfattet av retten til et utvidet offentlig tannhelse-tilbud, og justeringer i egenandelen for personer i alderen 21–24 år (jf. kapittel 4.5.3). Dette vil bli gjort til de endelige beregningene av rammetilskuddet for 2024.

Vekten til kriteriet normerte ferjekostnader vil bli justert opp når midlene til gratis ferjer omfordes fra tabell C til kostnadsnøkkelen. Dette er foreløpig ikke tatt med i tabellen over, men effekten av omfordelingen er inkludert i departementets anslag på fordelingsvirkninger i kapittel 4.7.

4.6 Departementets forslag til øvrige endringer

4.6.1 Skatt og inntektsutjevning

Departementet mener at fylkeskommunene bør beholde noe av de skatteinntektene som skapes lokalt, samtidig som hensynet til et likeverdig tjenestetilbud taler for en høy grad av utjevning av skatteinntektene. Departementet foreslår ingen endringer i inntektsutjevningen for fylkeskommunene nå. Hvordan skatteinntektene har utviklet seg i og mellom fylkeskommuner over tid og graden av inntektsutjevning, vil kunne være et aktuelt tema for videre analyser og vurderinger.

4.6.2 Saker med særskilt fordeling

De frie inntektene bør som hovedregel fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, altså etter kostnadsnøkkelen eller etter inn-

byggertall. Særskilt fordeling i tabell C er et midlertidig unntak fra denne hovedregelen.

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for en gjennomgang av bruken av særskilt fordeling i inntektssystemet. Departementet mener imidlertid at tabell C-sakene knyttet til fylkesvei og midlene til nullutslippsferjer bør vurderes i forbindelse med neste nasjonale transportplan og arbeidet med innføring av nullutslippskrav for alle ferjesamband. Departementet foreslår derfor at disse sakene videreføres i tabell C i 2024.

Departementet foreslår videre at midlene til Jobbsjansen del B (104 mill. kroner), forvaltning av tilskudd på landbruksområdet (9 mill. kroner) og dagens kompensasjonsordning for endringer i inntektssystemet i 2020 (335 mill. kroner) tas ut av tabell C og omfordes etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet fra 2024, i tråd med utvalgets forslag. Målet med Jobbsjansen del B er å bidra til økt gjennomføring for innvandrerungdom i videregående opplæring. Tiltak for økt gjennomføring må regnes som en integrert del av fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring. Forvaltning av tilskudd er videre en oppgave som har karakter av ordinær drift, og beløpet er marginalt. For begge sakene gjelder videre at dette er oppgaver som gjelder for de fleste eller alle fylkeskommuner.

Departementet foreslår også at midlene til gratis ferjer (180 mill. kroner) fordeles etter en justert versjon av ferjekriteriet fra 2024, som beskrevet i kapittel 4.5.5. Dette vil sikre at midlene til generell takstreduksjon og gratis ferjer fordeles etter de samme prinsippene.

Departementet legger opp til at midlene til distrikts- og regionalpolitiske tilskudd tilbakeføres til en øremerket ordning på Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett fra 2024. Regjeringen vil fram mot statsbudsjettet for 2024 vurdere ekspertutvalgets forslag om å overføre midlene til ikke-statlige lufthavner til en øremerket ordning på Samferdselsdepartementets budsjett.

Det foreslås ingen endringer i de øvrige tabell C-sakene nå.

4.6.3 Regionalpolitiske tilskudd og skjønntilskudd

Nord-Norgetilskudd

Departementet støtter utvalgets vurdering om at det fortsatt er behov for et eget regionalpolitisk tilskudd til fylkeskommunene i Nord-Norge.

Departementet foreslår at Nord-Norgetilskuddet gis med en lik sats per innbygger til de

tre nordligste fylkeskommunene fra 2024, med utgangspunkt i satsen til Troms fylkeskommune i 2019. Dette gir en lik sats for Nord-Norgetilskuddet på 1 533 kroner per innbygger (i 2023-kroner). Satsen for Finnmark reduseres dermed med 561 kroner per innbygger sammenlignet med satsen i 2019, mens satsen for Nordland økes med 187 kroner per innbygger (prisjustert til 2023-kroner). Den samlede størrelsen på Nord-Norgetilskuddet vil med dette være omtrent uforandret.

Skjønntilskudd

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at basisrammen innenfor skjønntilskuddet avvikes, og at midlene overføres til innbyggertilskuddet.

Det vil fortsatt være behov for en sentral reservepott til uforutsette hendelser som kan oppstå i løpet av året. Som omtalt i kapittel 5, foreslås det at reservepotten til fylkeskommunene slås sammen med reservepotten til kommunene.

4.6.4 Kompensasjons- og overgangsordning

Fylkeskommunenes frie inntekter blir brukt til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere for mye fra år til år. Departementet mener derfor at det bør innføres ordninger som skjermer fylkeskommunene mot en for brå nedgang i inntektene når det nye inntektssystemet trer i kraft i 2024. Det foreslås derfor både en ny kompensasjonsordning for å ivareta de fylkeskommunene som får størst reduksjon i rammetilskudd som følge av de samlede endringene, og en overgangsordning som faser fordelingsvirkningene gradvis inn over fire år.

Det kan argumenteres mot varige kompensasjonsordninger siden de motvirker effekten av tilskattede endringer i inntektssystemet. Departementet mener likevel at det bør innføres en ny kompensasjonsordning for å gi en delvis skjerming for fylkeskommuner som taper mest i kroner per innbygger på systemendringene, ut fra hensynet til forutsigbarhet i rammebetingelsene og at det har vært en rekke større og mindre systemendringer i inntektssystemet de siste årene.

Dagens kompensasjonsordning for endringene i inntektssystemet i 2020 foreslås avvirket. I stedet innføres det en ny kompensasjon for å ivareta fylkeskommunene som taper mest per innbygger på de nye endringene i 2024. Departementet foreslår at den nye ordningen innrettes slik at fylkeskommuner som taper mer enn

100 kroner per innbygger på de samlede endringene, kompenseres for 50 prosent av tapet ut over 100 kroner per innbygger.

I anslaget på fordelingsvirkninger av det nye inntektssystemet er den nye kompensasjonen finansiert med et likt beløp per innbygger av fylkeskommuner som tjener mer enn 10 mill. kroner på de samlede systemendringene. Ordningen vil dermed være provenynøytral. Grensen på 10 mill. kroner må vurderes på nytt og eventuelt justeres på bakgrunn av de endelige fordelingsvirkningene i statsbudsjettet for 2024.

Departementet foreslår at den nye kompensasjonsordningen – både finansieringen og tillegget – ligger fast på nominelt nivå til neste helhetlige gjennomgang av inntektssystemet. Ordningen er beregnet å utgjøre 129 mill. kroner.

Departementet foreslår videre at de samlede fordelingsvirkningene, inkludert effekten av den nye kompensasjonsordningen, fases gradvis inn

gjennom en overgangsordning på fire år, i tråd med utvalgets forslag.

Kompensasjons- og overgangsordningen sikrer at de samlede fordelingsvirkningene vil være små i 2024. Regjeringen foreslår også en vekst i de frie inntektene til fylkeskommunene som gir et økt handlingsrom på 300 mill. kroner neste år. Når det tas hensyn til denne veksten, vil ingen fylkeskommuner få en nedgang i de frie inntektene, ifølge de foreløpige anslagene (jf. tabell 4.19).

4.7 Anslag på fordelingsvirkninger

Tabell 4.19 viser anslag på de samlede fordelingsvirkningene av departementets forslag til endringer i inntektssystemet. Anslagene er i hovedsak beregnet på grunnlag av tallgrunnlag fra inntektssystemet 2023.

Tabell 4.19 Anslag på fordelingsvirkninger av endringene i inntektssystemet.

Fylkeskommune	Sum ford.virkn. før komp.		Komp. inkl. fin.		Sum ford.virkn. inkl. komp.			Effekt første år med overg.ordn.		Effekt første år med vekst	
	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.	Pst. av frie innt.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Østfold	-15	-50	0	0	-15	-50	-0,4 %	-4	-12	13	43
Akershus	19	26	-41	-58	-22	-31	-0,3 %	-6	-8	33	47
Oslo	-196	-278	63	89	-133	-189	-1,5 %	-33	-47	5	8
Innlandet	165	443	-22	-58	143	385	2,5 %	36	96	56	151
Buskerud	73	275	-15	-58	58	217	1,6 %	14	54	29	109
Vestfold	-55	-219	15	59	-40	-159	-1,2 %	-10	-40	4	15
Telemark	-3	-16	0	0	-3	-16	-0,1 %	-1	-4	9	51
Agder	-1	-3	0	0	-1	-3	0,0 %	0	-1	17	54
Rogaland	-152	-310	51	105	-100	-205	-1,4 %	-25	-51	2	4
Vestland	80	124	-37	-58	43	66	0,4 %	11	17	46	72
Møre og Romsdal	8	32	0	0	8	32	0,2 %	2	8	17	63
Trøndelag	-47	-100	0	0	-47	-100	-0,6 %	-12	-25	14	30
Nordland	2	9	0	0	2	9	0,0 %	1	2	14	57
Troms	18	108	-10	-58	8	51	0,2 %	2	13	11	68
Finnmark	104	1 408	-4	-58	100	1 350	4,9 %	25	337	29	392
Sum	0	0	0	0	0	0	0,0 %	0	0	300	55

De to første kolonnene viser et anslag på effekten av de samlede systemendringene, før effekten av den nye kompensasjonsordningen er tatt med. Den nye kompensasjonen, inkludert finansieringen av den, er vist i kolonne 3 og 4, og de samlede fordelingsvirkningene inkludert den nye kompensasjonen er vist i kolonne 5–7. I kolonne 7 vises fordelingsvirkningene i prosent av de frie inntektene i 2023 slik de ble anslått i Grønt hefte. For fylkeskommuner som deles er de frie inntektene i 2023 fordelt ut fra de ulike delenes andel av samlet kostnadsnøkkel.

Kolonne 8 og 9 viser et anslag på effekten det første året inkludert både kompensasjons- og overgangsordningen. Kolonne 10 og 11 viser anslag på effekten det første året inkludert en vekst i de frie inntektene på 300 mill. kroner. I anslaget er det lagt til grunn at veksten fordeler seg med et likt beløp per innbygger.

Fordelingsvirkningene er i hovedsak beregnet med de samme grunnlagstallene som er brukt i inntektssystemet for 2023, beregnet på ny fylkesinndeling. For søkerkriteriene innen videregående opplæring og kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei, har det ikke vært mulig å få beregnet helt oppdaterte tall på den nye fylkesinndelingen. Disse kriteriene utgjør en relativt stor andel av den samlede kostnadsnøkkel.

Endringer i kriteriedata, sektorvekter og størrelsen på det samlede beregnede utgiftsbehovet og andre forhold betyr at de endelige fordelingsvirkningene, slik de vil bli beregnet i statsbudsjettet for 2024, vil endre seg. Siden inntektssystemet brukes til å fordele en stor ramme mellom få enheter, kan selv små endringer i grunnlagstallene føre til endringer i fordelingsvirkningene av en viss størrelse.

4.8 Innlemming av midler til gratis ferje i ferjeavløsningsordningen

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygget en bro eller undersjøisk tunnel som erstatter eller korter inn på et ferjesamband. Gjennom ferjeavløsningsordningen kan fylkeskommunene delfinansiere slike veiprosjekter med midlene de

ville fått for ferjesambandet gjennom rammetilskuddet. Ordningen er administrert av Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i fellesskap, og ifølge retningslinjene for ordningen skal ferjeavløsningsmidlene fordeles særskilt i tabell C.

Ferjeavløsningsmidlene beregnes som nettoeffekten i inntektssystemet når et ferjesamband blir avløst eller kortet inn av en ny vei. Fylkeskommunen vil da få redusert tilskudd gjennom ferjekriteriet i kostnadsnøkkel, og økt tilskudd gjennom fylkesveikriteriet. Det årlige beløpet med ferjeavløsningsmidler blir beregnet som nettoeffekten av disse endringene.

Ferjeavløsningsmidlene blir utbetalt fra og med budsjettåret etter at ferjesambandet er avløst eller kortet inn. Årlig beløp i ferjeavløsningsmidler blir utbetalt til fylkeskommunen har fått dekket de nominelle byggekostnadene og inntil 50 prosent av beregnede rentekostnader, men ikke lenger enn i maksimalt 45 år. Merverdiavgiftskompensasjon og eventuelle finansieringsbidrag fra bompenger blir trukket fra byggekostnadene i beregningen av rentekostnader og utbetalingslengde. Årlig beløp i ferjeavløsningsmidler blir prisjustert med 2,5 prosent årlig fra det året vedtaket blir gjort og i hele utbetalingsperioden.

Departementet foreslår ingen endringer i ferjeavløsningsordningen for 2024, men forslaget om å innlemme midlene til gratis ferjer i ferjekriteriet vil likevel ha betydning for beregningen av ferjeavløsningsmidlene (jf. kapittel 4.5.5). Midler som fordeles i tabell C, som midlene til gratis ferjer, er ikke inkludert i beregningen av ferjeavløsningsmidler. Særskilt fordeling er ment som en midlertidig ordning og midler som fordeles for en kortere periode i tabell C bør derfor ikke inngå i langsiktige bindinger gjennom ferjeavløsningsordningen.

Som en konsekvens av departementets forslag om å fordele midlene til gratis ferjer gjennom en justert versjon av ferjekriteriet, vil midlene også komme med i grunnlaget for beregningen av ferjeavløsningsmidler. Dette vil i praksis innebære en ytterligere styrking av ferjeavløsningsordningen.

5 Skjønnstilskuddet 2024

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

Departementet foreslår at den samlede skjønnsrammen til kommuner og fylkeskommuner i 2024 blir satt til 1 000 mill. kroner, jf. forslag til vedtak, hvorav hele rammen bevilges på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner. Fylkeskommunenes skjønnsmidler har tidligere blitt bevilget over kap. 572.64, og utgjorde 382 mill. kroner i 2023. Fra og med 2024 foreslås det at denne posten avvikles, og at basisrammen til fylkeskommunene overføres til fylkeskommunenes innbyggertilskudd (kap. 572.60), mens tilbakeholdte skjønnsmidler til kompensasjon for kostnader ved uforutsette hendelser overføres til kommunenes skjønnspost (kap. 571.64).

Statsforvalterens skjønnstilskudd

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

Basisrammen til kommunene i 2024 settes til 800 mill. kroner. Dette er en videreføring av kommunenes basisramme på samme nivå som i 2023. Det er opp til statsforvalterne om de ønsker å fordele en del av sin basisramme i forbindelse med statsbudsjettet i Grønt hefte, eller helt eller delvis gjennom budsjettåret.

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

Basisrammen til fylkeskommunene

Departementet satte våren 2022 ned et ekspertutvalg for å gå gjennom inntektssystemet for

fylkeskommunene, se egen omtale i kapittel 4. Ekspertutvalget leverte sin rapport 2. desember 2022. Ekspertutvalget foreslo at basisrammen til fylkeskommunene avvikles, og at midlene i stedet fordeles gjennom innbyggertilskuddet.

Ekspertutvalgets rapport ble sendt på høring desember 2022, med høringsfrist 3. mars 2023. Alle fylkeskommuner sendte inn høringssvar, og flertallet som uttalte seg om skjønnsmidlene, støttet utvalgets forslag.

Rammetilskuddet til fylkeskommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke etter skjønsmessige vurderinger. Departementet foreslår at basisrammen til fylkeskommunene avvikles fra og med 2024. Dette er en reduksjon på 332 mill. kroner sammenliknet med 2023. Reduksjonen i basisrammen til fylkeskommunene overføres til innbyggertilskuddet til fylkeskommunene.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

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

Fra og med 2024 foreslås det å opprette en felles pott for tilbakeholdte skjønnsmidler til kommunene og fylkeskommunene under kap. 571, post 64. Det foreslås derfor å overføre 50 mill. kroner fra fylkeskommunenes skjønnspost kap. 572.64 til kommunenes skjønnspost (kap. 571.64) fra og med 2024. Både kommuner og fylkeskommuner kan søke om kompensasjon gjennom denne ordningen. Hensikten med omleggingen er

å øke fleksibiliteten. Det foreslås å tilbakeholde totalt 175 mill. kroner i 2024 til ordningen, men retningslinjene for tildeling av kompensasjon vil fortsatt være forskjellige for kommuner og fylkeskommuner.

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

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

Fylkeskommunene som har utgifter som i sum overstiger 150 kroner per innbygger, kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 75 mill. kroner, kan også søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene, selv om beløpet ikke overstiger 150 kroner per innbygger. Fylkeskommunene kan sende søknad om skjønnsstilskudd direkte til departementet. Departementet vurderer behovet for skjønnsstilskudd etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle.

Retningslinjer for søknader om kompensasjon fra departementets tilbakeholdte skjønnsmidler

Søknader om kompensasjon for ekstraordinære kostnader fra departementets tilbakeholdte skjønnsmidler skal tilfredsstillende følgende kriterier:

- Søknaden skal inneholde en kort beskrivelse av hendelsen som har påført kommunen/fylkeskommunen kostnader. Videre må det redegjøres for de påløpte og estimerte kostnadene, og eventuelle skader på kommunal/fylkeskommunal infrastruktur.
- Alle kostnader, påløpte og estimerte, skal oppgis uten merverdiavgift. Alle søknader må derfor bekrefte at søknadsbeløpet er uten merverdiavgift.
- Utgiftene skal være ekstraordinære utgifter og ikke utgifter til normalt vedlikehold, drift eller til forebyggende tiltak. Kommunenes/fylkes-

kommunenes ordinære lønnsutgifter skal ikke kompenseres med skjønnsstilskudd.

I tilfeller hvor det søkes om kompensasjon for utgifter til reparasjon/gjenoppbygging av kommunal/fylkeskommunal infrastruktur etter naturskade, gjelder i tillegg følgende kriterier:

- Søknaden må inneholde en bekreftelse av at dette kun gjelder infrastruktur i kommunalt/fylkeskommunalt eie.
- Skjønnsmidlene skal kun dekke utgifter på kommunal/fylkeskommunal infrastruktur som ikke er forsikret. Søknaden må derfor bekrefte at alle tiltak som skal gjennomføres, er på kommunal/fylkeskommunal infrastruktur som ikke er forsikret.
- Søknaden må bekrefte at all gjenoppbygging og reparasjoner som gjennomføres er tilbakeføring til opprinnelig standard, og hvis det er påkrevd med standardheving må søknaden omtale dette.

I tilfeller hvor søknaden gjelder tiltak som ennå ikke er gjennomført, må søknaden indikere et omtrentlig tidspunkt for når tiltakene skal gjennomføres, og når sluttrapportering mest sannsynlig vil være klar.

For nærmere omtale av søknader om kompensasjon fra departementets tilbakeholdte skjønnsmidler, vises det til retningslinjene for skjønns-tildelingen.

Departementets prosjektskjønnsmidler

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

Det foreslås å sette av 25 mill. kroner i 2024 til prosjektskjønnsmidler. Dette er en reduksjon på 5 mill. kroner sammenliknet med 2023.

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

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

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

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

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

Departementet kan i særlige tilfeller gi tilskudd til prosjekter i kommuner eller fylkeskommuner som gjennomføres av andre departe-

menter, dersom prosjektet er i tråd med formålet for prosjektskjønnet. Det aktuelle fagdepartement vil da ha faglig ansvar for prosjektet.

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

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

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

6 En nyskapende og bærekraftig kommunesektor

6.1 Tillitsreform

Regjeringens tillitsreform

Målet med tillitsreformen er å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne. Det handler blant annet om å gi mer faglig frihet til førstelinjen og om større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter. Tillitsreformen handler også om medbestemmelse, involvering av de ansatte og deres organisasjoner, forbedret styring, organisering og samordning – og om tillitsbasert ledelse. Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet et inspirasjonsnotat med tittelen «Om tillitsreformen», og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har opprettet en «verktøykasse» som kan gi råd og veiledning i lokalt tillitsarbeid.

Regjeringen oppfordrer både statlig forvaltning og kommunesektoren til å sette i gang tiltak som understøtter målene i tillitsreformen, blant annet piloter. Initiativ til å gjennomføre piloter, utprøvinger, forsøk mv., kan komme både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og fra lokalt eller sentralt hold. Noen utprøvinger kan gjennomføres innenfor de fullmaktene og frihetsgradene som virksomhetene allerede har. Tillitsreformen skal legge til rette for frihet og ansvar for førstelinjen og lokale innovasjonsprosesser. Kommunal- og distriktsdepartementet har hatt dialog med KS om hvordan kommunesektoren best kan involveres.

Departementet vil legge til rette for deling og spredning av erfaringer fra arbeid med tillitsreform i offentlig sektor.

Forsøksordning for kommuner og fylkeskommuner

Forsøksvirksomhet i Norge har lange tradisjoner. På 1980-tallet ble det etablert en frikommuneordning som senere resulterte i dagens lov om forsøk i offentlig forvaltning. Det er også forsøkshjemler i ulike sektorlover. Tidligere gjennomførte forsøk har gitt grunnlag for endringer som for eksempel fastlegeordningen (listepasientforsøket) og parlamentarisk styreform i kommuneloven.

Stortinget ba, ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2023, regjeringen legge til rette for etablering av frikommuneforsøk etter inspirasjon fra Danmark, og komme tilbake til Stortinget med en sak om dette senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2023, jf. vedtak nr. 792 14. juni 2022. Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerker i Innst. 186 S (2022–2023) til Meld. St. 4 (2022–2023) at regjeringen ikke har kommet tilbake til Stortinget med en sak om dette innen fristen angitt i vedtaket. Kommunal- og distriktsdepartementet ga i Prop. 1 S (2022–2023) en omtale av at regjeringen har satt i gang et arbeid med sikte på å etablere en frikommuneordning innenfor gjeldende forsøkshjemler. Videre beskrev departementet at særlig aktuelle områder kunne være integrering, helse, omsorg, oppvekst, opplæring, miljø, plan og bygg. Det ble varslet at regjeringen tok sikte på å invitere kommuner og fylkeskommuner til å søke om å delta i forsøk i løpet av første halvår 2023.

Kommunal- og distriktsministeren har på vegne av regjeringen invitert kommuner og fylkeskommuner til å søke om forsøk (frikommuneforsøk) – og med det bli forsøkskommuner. Forsøksordningen er et av tiltakene som skal bidra til å utvikle kommunesektoren, slik at vi kan nå målene i tillitsreformen. Forsøkene skal være innenfor gjeldende forsøksregelverk. Forsøk er et verktøy for forvaltningsutvikling der offentlig forvaltning kan få fritak fra lov eller forskrift for å kunne teste ut nye arbeidsformer eller prøve ut endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Kommunene og fylkeskommunene er ofte nærmest til å vurdere hvilke tiltak som er egnet til å møte de utfordringene de står overfor. Kommunene kan søke om forsøk innen alle sektorer eller på tvers av sektorer. I invitasjonen pekes det også på noen overordnede tema som departementene mener kan være særlig interessante for forsøk.

Kommuner som får godkjent forsøk etter forsøksordningen, vil få tilbud om et opplegg for erfaringsutveksling, og forsøkene vil bli evaluert. Departementet har utarbeidet en nettside som gir informasjon om ordningen og søknadsprosessen.

Departementet tar sikte på å orientere Stortinget om status for ordningen for forsøkskommuner og om pågående forsøk i de årlige kommuneproposisjonene.

6.2 Generalistkommuneutvalget

Høsten 2020 ble et offentlig utvalg oppnevnt som skulle vurdere hvordan dagens generalistkommunesystem fungerer og vurdere alternativer til dette. Utvalget overleverte sin rapport, NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – likt ansvar – ulike forutsetninger*, til Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2023.

Utvalget mener at generalistkommunesystemet er under økende press, blant annet fordi forskjellene mellom kommunenes forutsetninger for å ivareta ansvaret sitt trolig blir større framover. Samtidig er utvalget tydelig på at de mener generalistkommuneprinsippet bør videreføres.

Utvalget vil redusere graden av statlig detaljstyring og peker på at interkommunalt samarbeid og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for å opprettholde generalistkommunesystemet. Utvalget mener lokalt handlingsrom er nødvendig for å kunne tilpasse tjenestetilbud og oppgaver til lokale forhold, og for å utvikle innovative løsninger på utfordringene kommunene står overfor. Flertallet i utvalget går inn for en aktiv politikk for større kommuner. Utvalget anbefaler ikke å flytte oppgaver fra alle kommunene, eller

differensiering av oppgaveansvar mellom kommunene.

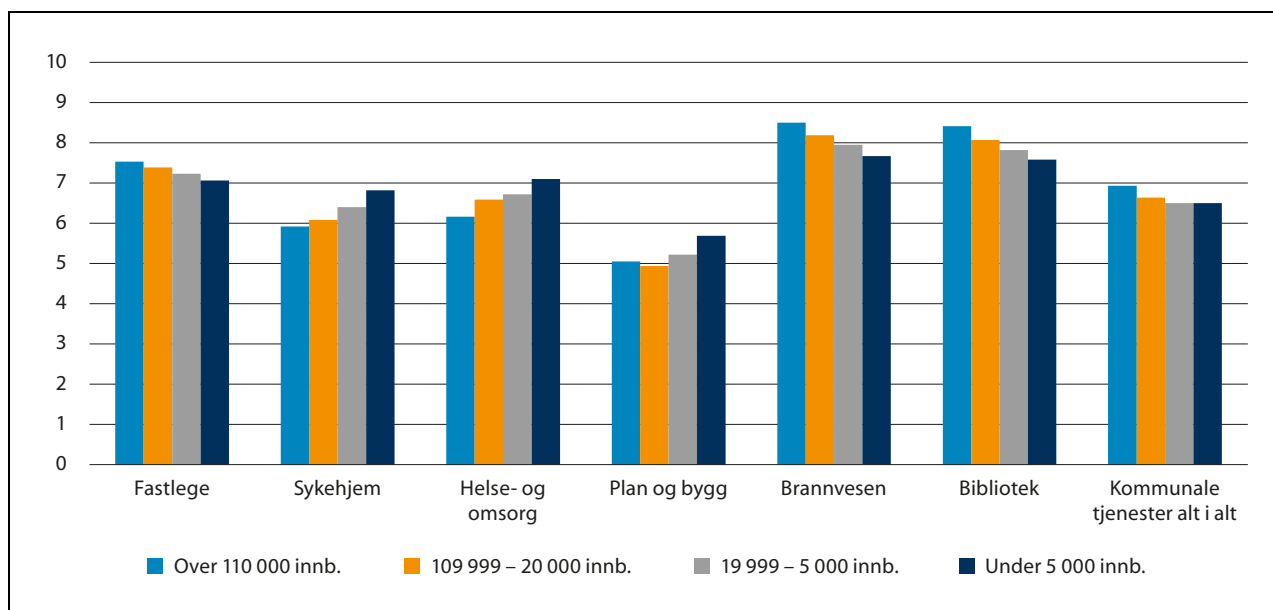
Regjeringen vil legge til rette for økt kommunalt selvstyre med større grad av innovasjon og samarbeid mellom kommunene, bruke inntektsystemet til å utjevne økonomiske forskjeller mellom kommunene og sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske oppgaver samsvarer bedre. Dette vil være viktige tema for regjeringen å følge opp, både i kommuneproposisjonen for 2024, i gjennomgangen av kommunene sitt inntektsystem og i andre saker regjeringen arbeider med.

Generalistkommuneutvalgets utredning er sendt på høring med frist 1. oktober 2023.

6.3 Innbyggerundersøkelsen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har ansvaret for gjennomføring av den store norske innbyggerundersøkelsen. Undersøkelsen inneholder innbyggernes vurderinger av en rekke offentlige tjenester både på kommunalt og nasjonalt nivå, holdninger til folkevalgte, tillitsnivået i befolkningen, og vurderinger av hvordan det er å bo i Norge og i kommunen.

DFØ har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet levert en temarapport som oppsummerer utvalgte resultater om tilfredshet med statlige og kommunale tjenester fra innbyggerundersøkelsen. Innbyggerundersøkelsen



Figur 6.1 Resultater i 2021-undersøkelsen for spørsmål om tilfredshet med kommunale tjenester alt i alt og noen utvalgte kommunale enkelttjenester, etter kommunestørrelse.

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2021

inneholder spørsmål både om statlige tjenester «alt i alt», kommunale tjenester «alt i alt» og konkrete enkelttjenester. DFØ skriver i *Temarapport: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med offentlige tjenester* at:

«Mønsteret vi oftest ser i de deskriptive dataene er at vi ikke kan si med sikkerhet at det er en reell forskjell i tilfredshet mellom innbyggerne i de ulike kommunestørrelsene i 2021. Når det er sagt, ser vi at der det er forskjeller er det i hovedsak at innbyggerne i de største og mest sentrale kommunene er mer tilfredse med statlige og kommunale tjenester enn innbyggerne i de minste og minst sentrale kommunene. Sykehjem og helse- og omsorgstjenester i hjemmet utgjør to unntak, hvor innbyggerne i de minste og minst sentrale kommunene er mest tilfredse. Trenden er tydeligst når vi ser på spørsmålene om statlige og kommunale tjenester alt i alt, men også ofte når vi ser på enkelttjenester.»

DFØ har også sett på resultatene i innbyggerundersøkelsen over tid. For store og viktige kommunale tjenester som sykehjem, helse- og omsorgstjenester i hjemmet og plan- og bygningskontoret er innbyggerne mer tilfreds i de mindre og minst sentrale kommunene, og tilfredsheten faller med økt kommunestørrelse.

Fastlege, brannvesen og bibliotek er de kommunale tjenestene som innbyggerne i de største kommunene er mest fornøyde med, og hvor tilfredsheten faller med synkende kommunestørrelse.

DFØ har også gjennomført regresjonsmodeller for å undersøke om kommunestørrelse henger sammen med innbyggernes tilfredshet også når man kontrollerer for andre faktorer. DFØ skriver i *Temarapport: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med offentlige tjenester* at

«ved å kjøre regresjoner der vi kun inkluderer bosted som uavhengig variabel, finner vi at bosted alene forklarer svært lite av variansen i tilfredshet. Det er altså tydelig at andre forklaringsforhold, som for eksempel bruker erfaring og tilfredshet med tilværelsen, forklarer langt mer.»

Figur 6.2 illustrerer funn fra regresjonsmodellene og viser hvordan tilfredsheten i de minste (kommuner med under 5 000 innbyggere) og minst sentrale (sentralitetsnivå 6) kommunene er, sammenliknet med de største (kommuner med over 110 000 innbyggere) og mest sentrale (sentralitetsnivå 1). Røde felter, med «lavere tilfredshet», viser at modellen sier tydelig at innbyggere i de minste og minst sentrale kommunene er mindre tilfredse. Grønne felter, med «høyere tilfredshet», viser at

	Bare 2021		Alle år	
	Sentralitet	Kommunestørrelse	Sentralitet	Kommunestørrelse
Barnehage	Usikkert	Usikkert	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Grunnskole	Lavere tilfredshet	Usikkert	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Fastlege	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet
Legevakt	Usikkert	Usikkert	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Sykehjem	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Helsestasjon	Usikkert	Usikkert	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Helse og omsorg	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Plan og bygg	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet	Høyere tilfredshet
Brannvesen	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet
Kollektivtransport	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet
Bibliotek	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet
VGS	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet	Lavere tilfredshet

Figur 6.2 Tilfredshet i kommuner på sentralitetsnivå 6 og kommuner med under 5 000 innbyggere sammenliknet med kommuner på sentralitetsnivå 1 og kommuner med over 110 000 innbyggere

Kilde: *Temarapport: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med offentlige tjenester* (DFØ)

innbyggere i de minste og minst sentrale kommunene er mer tilfredse. Grå felter indikerer at det er usikkert, og dermed få eller ingen signifikante sammenhenger.

DFØ skriver i *Temarapport: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og tilfredshet med offentlige tjenester* at det er

«tydelig forskjell på modellene som bare ser på trendene i 2021, sammenlignet med modellen som bruker alle år. For 2021 er det flere modeller hvor det er vanskelig å se en klar sammenheng mellom tilfredshet og kommunestørrelse eller sentralitet. I tillegg er tilfredsheten med en del tjenester lavere i 2021, enn i modellene hvor vi bruker alle år.

I sum er det tydelig at tilfredsheten til flere kommunale tjenester, for eksempel sykehjem og plan- og bygningskontoret, er klart høyere i de minste kommunene i både 2021 og samtlige år. Samtidig er det noen tjenester, for eksempel videregående skoler, brannvesenet og kollektivtransport, hvor tilfredsheten er klart lavere i de minste og minst sentrale kommunene.

Det er dog verdt å merke seg at effekten av bosted i nær samtlige modeller er veldig små, og at andre egenskaper ved innbyggerne er langt viktigere for å forklare tilfredshet. Brukererfaring og tilfredshet med tilværelsen er langt viktigere for å forklare tilfredshet med kommunale tjenester enn bosted.»

At tilfredsheten med noen tjenester er lavere i de minste og minst sentrale kommunene er ikke overraskende ettersom for eksempel tilgangen på kollektivtransport, både mengde og variasjon, er langt større i de største og mest sentrale kommunene. Det samme gjelder bibliotektenester. Utfordringene med å rekruttere til fastlegetillinger er også større i små og usentrale kommuner.

6.4 Innovasjon

Samarbeidsavtale med KS om innovasjon og bærekraftsagendaen

KS og daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet inngikk våren 2021 en treårig samarbeidsavtale om innovasjon og oppfølging av bærekraftsagendaen. Avtalen er videreført under ny politisk ledelse i Kommunal- og distriktsdepartementet. Målet er å bidra til en nytenkende, innovativ og bærekraftig offentlig sektor, som

leverer gode tjenester, har høy grad av tillit i befolkningen og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer. Avtalen skal evalueres i 2023. Se egen omtale av kommunesektoren og bærekraftsagendaen i kapittel 6.4.

Statsforvalterens skjønnsmidler

En del av skjønnsmidlene som statsforvalteren fordeler, skal gå til å støtte fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med disse midlene er å bedre kommunenes muligheter til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Statsforvalteren skal viderefremde resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av statsforvalterembetene.

6.5 Digitalisering

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

Bredbånd

Bredbånd til alle er et viktig politisk mål for regjeringen. Regjeringens mål er at alle husstander og virksomheter i hele landet skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd i løpet av stortingsperioden, jf. regjeringserklæringen. Bredbåndsteknologi er viktig for digitalisering av en rekke offentlige tjenester og for å sikre bosetting, industri og næringsutvikling i hele landet.

I Hurdalsplattformen står følgende:

«Digital infrastruktur blir avgjørende for å bygge landet videre i fremtiden. Staten må ta et større ansvar for bredbåndsutbygging i områder der det ikke er lønnsomt. Regjeringen mener det er et statlig ansvar at alle i Norge – husstander og bedrifter – har tilgang til høyhastighetsbredbånd.»

Ved utgangen av juni 2022 hadde om lag 93 prosent av husstandene i Norge tilbud om bredbånd med 1 Gbit/s (1000 Mbit/s) eller mer. Dekningen er bedre i tettbygde enn i spredtbygde strøk. I

spredtbygde strøk hadde kun 71,5 prosent av husstandene tilbud om 100 Mbit/s nedlastningsfart eller mer.

Regjeringen viderefører hovedprinsippene i bredbåndpolitikken, det vil si en markedsbasert og teknologinøytral politikk. I områder hvor markedet ikke strekker til, vil staten bidra med målrettede tiltak. Staten har flere økonomiske ordninger for økt tilgang til internett. Den viktigste er tilskuddsordningen som forvaltes av fylkeskommunene, og som i 2023 har et budsjett på 363 mill. kroner. Det stilles også krav om at kommuner og/eller fylkeskommuner bidrar med lokal medfinansiering. I tillegg har tre mobiltilbydere tatt på seg forpliktelser til utbygging av fast, trådløst høyhastighetsbredbånd for 560 mill. kroner etter 5G-auksjonen høsten 2021.

Datalagrings- og dataprosesseringsevne utgjør en sentral del av den digitale grunnmuren, og datasentre er viktige for å sikre en robust nasjonal infrastruktur over hele landet. Datasentrene lagrer og bærer digitale tjenester og data, og de er sentrale både for ny næringsutvikling og videreutvikling av eksisterende industri og for digitalisering i det offentlige. God nasjonal datalagrings- evne forutsetter god tilgang på datasentre i Norge, og derfor ønsker regjeringen å legge til rette for datasenteretableringer nasjonalt. Regjeringen er i gang med å revidere og videreutvikle den nasjonale datasenterstrategien, blant annet som følge av den sikkerhetspolitiske situasjonen og situasjonen i kraftmarkedene. Regjeringen har også publisert en veileder for kommunene i forbindelse med datasenteretableringer våren 2023. Veilederen vil inneholde informasjon om hva som er nyttig å tenke over når kommunen mottar henvendelser fra interessenter om å etablere datasenter, eller når kommunen selv ønsker å etablere datasenter.

Tilgang til mobil- og bredbåndnett med god dekning legger til rette for effektivisering, verdiskaping og økt produktivitet, men introduserer også nye typer sårbarheter. Høy sikkerhet og beredskap i nett og tjenester er derfor viktig.

Det er kommersielle aktører som bygger mobil- og bredbåndnett i Norge. Staten stiller krav om forsvarlig sikkerhet gjennom lover og forskrifter, blant annet ekomloven og sikkerhetsloven, og følger opp med tilsyn, pålegg og veiledning. Regjeringen opprettet strategisk sikkerhetsforum i 2022, som samler toppledere i bransjen for å planlegge øvelser og diskutere sikkerhet på et strategisk nivå.

I distriktene kan det kommersielle grunnlaget, med færre husstander og kunder, gjøre at det ikke blir bygget nett med samtidig dekning fra flere

basestasjoner og alternative føringsveier. Det gjør at folk og virksomheter i slike områder kan oppleve hyppigere og mer langvarige utfall, enn folk og virksomheter i sentrale strøk. I slike områder gir regjeringen tilskudd til økt digital sikkerhet og beredskap.

Oppfølging av digitaliseringsstrategien

Oppfølgingen av *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, fortsetter. Dette er en felles digitaliseringsstrategi for kommunesektoren og staten, som regjeringen har videreført. KS, departementene og flere direktorater følger opp tiltakene i strategien gjennom en felles handlingsplan. Digitaliseringsstrategien prioriterer følgende syv livshendelser for å etablere sammenhengende digitale tjenester: få barn, alvorlig sykt barn, miste og finne jobb, ny i Norge, starte og drive en bedrift, dødsfall og arv samt starte og drive en frivillig organisasjon.

Føringene for arbeidet med sammenhengende tjenester er at tjenestene skal utvikles med brukers behov i sentrum, herunder saksbehandlere i offentlig sektor. Et viktig mål er økt deling og gjenbruk av data, gjennom utvikling av et klart og digitaliseringsvennlig regelverk og ved bruk av felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling.

Gjennom arbeidet med livshendelsene skal departementene og Digitaliseringsdirektoratet, i samarbeid med blant annet KS, utvikle metoder og samle kunnskap om brukerorientering, organisering og koordinering i utvikling og drift av sammenhengende tjenester.

Regjeringen jobber med en ny nasjonal digitaliseringsstrategi. Det tas sikte på å ferdigstille strategien første halvår 2024.

Digital inkludering

Regjeringen følger opp strategien for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen, *Digital hele livet*, gjennom handlingsplanen *Handlingsplan for auka inkludering i eit digitalt samfunn*, som legges fram før sommeren 2023. I 2023 har Kommunal- og distriktsdepartementet tildelt åtte millioner kroner i engangsstøtte til 27 søkere i 45 kommuner som ønsker å heve den digitale kompetansen til innbyggerne. Tilskuddordningen understøtter regjeringens og KS' felles ambisjon om å gi alle innbyggere mulighet til å delta i det digitale samfunnet. I samarbeid med KS er det etablert en rådgivningstjeneste som skal hjelpe

kommuner som ønsker det, å utvikle eller videreutvikle veiledningstilbud i grunnleggende digital kompetanse for sine innbyggere (Digihjelpen). I 2022 inngikk departementet og KS en ny samarbeidsavtale om etablering av kommunale hjelpe-tilbud for å øke den digitale kompetansen til innbyggerne. Avtalen varer ut 2025.

Ivaretagelse av personvern i kommunene

Kommunene behandler store mengder personopplysninger om innbyggerne. Mange kommunale tjenester forutsetter behandling av særlige kategorier (sensitive) personopplysninger, slik som helseopplysninger. Tillit til tjenestene forutsetter at borgerne føler seg trygge på at opplysningene behandles på en god måte. God forvaltning av personopplysninger krever oppmerksomhet og kunnskap om behandlingen og at informasjonssikkerheten ivaretas.

Den enkelte virksomhet har ansvar for å ivareta personvernet og oppmerksomhet om personvern må derfor være en naturlig del av virksomhetsstyringen i den enkelte kommune.

Kommunene må blant annet gjøre gode risikovurderinger før digitale løsninger tas i bruk. For å finne de beste løsningene må alternativer utredes. Personvern må også være innebygget i løsningene fra starten av, og det må være kontinuerlig fokus på ivaretagelse av personvernet. Det er også viktig å ha gode rutiner for å avdekke og håndtere eventuelle personvernbrudd.

Det kan være krevende, særlig for mindre kommuner, å ha nødvendig kompetanse til å håndtere alle spørsmål og utfordringer om ivaretagelse av personvern. Samarbeid kommuner imellom er derfor viktig. KS har tatt en aktiv rolle i å samordne kommunenes personvernarbeid. Det er Datatilsynet som gir råd og veiledning om personvernregelverket.

Personvernkommissjonen, som ble oppnevnt sommeren 2020, leverte høsten 2022 sin utredning NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar – Tid for en personvernpolitikk*. Kommisjonen har kartlagt personvernutfordringer og -konsekvenser, samt foreslått tiltak innen blant annet offentlig forvaltning og skole- og barnehagesektoren. Flere av kommisjonens betraktninger og anbefalinger er relevante for ivaretagelsen av personvernet i kommunesektoren. En av Personvernkommissjonens hovedanbefalinger er at det utarbeides en nasjonal personvernpolitikk. Dette samsvarer godt med regjeringens arbeid med en nasjonal strategi for personvern, som fastsatt i Hurdalsplattformen. Arbeidet med dette vil

inngå i utarbeidelsen av en ny nasjonal digitaliseringsstrategi.

Regulatorisk sandkasse for personvernvennlig innovasjon og digitalisering

Datatilsynet har siden 2021 driftet et forsøk med en regulatorisk sandkasse for personvern og kunstig intelligens. Fra 2023 er sandkassen gjort permanent, og den favner nå personvernvennlig innovasjon og digitalisering generelt. Mange virksomheter opplever at personvernregelverket er krevende å forstå og at det kan fungere som et hinder for utvikling av løsninger og tjenester som er avhengige av personopplysninger. Målet med sandkassen er at prosjektdeltakerne skal få råd og veiledning i utvikling av nye innovative løsninger i tråd med personvernregelverket og de mulighetene som ligger der.

Sandkassen er åpen for søkere fra både offentlig og privat sektor. For kommunal sektor kan sandkassen særlig være en arena for utvikling av persontilpassede tjenester til innbyggerne. Et eksempel er samarbeidet mellom KS, Utdannings-etaten i Oslo kommune og Universitetet i Bergen om hvordan man kan gi elever individuell vurdering og tilpasset opplæring ved bruk av læringsanalyse samtidig som personvernet sikres. Alle prosjektrapporter publiseres på Datatilsynets nettsider, slik at erfaringer og funn kommer flere enn bare deltakerprosjektene til gode.

Fulldigital plan- og byggesaksprosess

Fellestjenester BYGG er en digital regelverksplattform på Altinn som kontrollerer og sender inn byggesøknader digitalt til riktig kommune. Omtrent halvparten av byggesøknadene i Norge sendes nå gjennom en av løsningene på Fellestjenester BYGG.

Samtidig har over 265 kommuner anskaffet eByggesak som sitt saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet er utviklet av KS, Direktoratet for byggkvalitet, Kartverket, Statistisk sentralbyrå og en rekke pilotkommuner, og innebærer at kommunene får søknaden med de nødvendige dataene direkte inn i sitt fagsystem. Dette reduserer arbeidsmengden knyttet til behandling og arkivering av byggesøknader. Målet er at alle landets kommuner skal ta i bruk løsningen innen 2025.

Bruken av den digitale nabovarseltjenesten på Fellestjenester BYGG har doblet seg siden slutten av mai 2020. I februar 2023 hadde over tre millioner naboer mottatt et digitalt nabovarsel.

Digital plan- og byggesaksbehandling henger tett sammen, og det er i ferd med å komme på plass flere selvbetjeningsløsninger også på planområdet. De nye tjenestene på planområdet utvikles rundt samme struktur som Fellestjenester BYGG. Alle kommuner vil ha nytte av slike tiltak uavhengig av størrelse og beliggenhet. Små kommuner med mindre kapasitet og kompetanse vil ha særlig nytte av sentrale verktøykasser og kvalitets sikring. Både sjekklister og nytt og bedre valideringssystem for planforslag er under utvikling.

Bruk av digitalt varsel om planstart har vært i drift i to år. Ved starten av februar 2023 var til sammen 941 varsler om oppstart av reguleringsplanarbeid sendt ut til 93 951 mottakere.

Brukervennlige løsninger i Husbanken

Husbanken har de siste årene utviklet en rekke nye digitale løsninger. Nytt søknads- og saksbehandlingssystem for startlån og bostøtte er i bruk. Boligsosial monitor viser status for bo- og oppvekstvilkår og gir mulighet til å overvåke utviklingen av boforhold på kommunalt nivå. Husbankens statistikkbank viser bruken av Husbankens økonomiske virkemidler.

Husbanken har siden 2020 samarbeidet med KS og rundt 40 kommuner om å utvikle et digitalt system for kommunalt disponerte utleieboliger. Systemet vil lette prosessen med å søke, tildele, administrere og forvalte kommunalt disponerte utleieboliger, følge opp beboere og skaffe datagrunnlag. Målet er at det skal bli enklere å søke kommunal bolig for de som trenger det. En bolig søker skal få lettere og raskere søknadsprosess, innsyn i egen sak, trygg behandling av personopplysninger, mer egnet bolig og bedre oppfølging. For kommunen skal det bli enklere å fatte vedtak, finne og tildele egnet bolig, sikre rett oppfølging og administrere leieforholdet. Med god oversikt over søkere, boliger og leietakere kan kommunen planlegge ut fra behov og utnytte boligmassen bedre.

Det digitale systemet skal være et tilbud til alle norske kommuner. Seks pilotkommuner har brukt løsningen siden våren 2021, og løsningen åpnes nå gradvis for flere og flere kommuner. Etter planen skal alle kommuner som ønsker det, få koble seg på i løpet av 2023. Kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold er ivare tatt gjennom Husbankens budsjetter.

Nasjonal detaljert høydemodell

I prosjektet Nasjonal detaljert høydemodell har hele landet blitt kartlagt for å lage en lands-

dekkende digital høydemodell. Prosjektet har vært ledet av Kartverket og er et spleiselag mellom åtte departementer. Fra 2016 til 2022 er 230 000 km² blitt laserskannet fra fly for å innhente detaljerte høydedata, og innsamlet data er blitt gjort gratis tilgjengelig på høydedata.no. Dataene er del av kommunenes kunnskapsgrunnlag for arealplanlegging. De brukes blant annet til kartlegging av skred- og flomfare, modellering av overvann, kulturminneforvaltning og utvikling av tjenester og produkter. Det er et stadig økende behov for data som kan benyttes til 3D-visualisering som del av offentlig forvaltning, i digitale tvillinger og analyser i privat og offentlig sektor. Data fra Nasjonal detaljert høydemodell er med på å understøtte dette behovet og utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for både offentlig og privat sektor. På regjeringens nettsider kan du lese mer om nytteverdien av høydemodellen.

Bedre kunnskap om sjø- og havnearealer

Kartverket har gjennomført flere pilotprosjekter knyttet til bedre og mer tilgjengelig kunnskap om bunnforhold og infrastruktur for kommunene. Pilotprosjektet marine grunnkart (2020–2022) viser hvordan moderne målemetoder og lett tilgjengelig geodata kan sette kommunene bedre i stand til å drive planlegging og næringsutvikling i kystområdene. Videre har et arbeid i flere norske havner med digitalisert informasjon om kaianlegg og moderne oppmåling av bunnen, synliggjort mulighetene for reduserte kostnader og lavere utslipp av klimagasser.

6.6 Kommunesektoren og bærekraftsagendaen

Verdens felles plan for bærekraftig utvikling

Bærekraftsmålene er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Det er 17 mål og 169 delmål. Til sammen dekker bærekraftsmålene både den økonomiske, sosiale og miljømessige utviklingen. Målene ble vedtatt av alle FN-land i 2015, med ambisjoner om måloppnåelse innen 2030.

I juli 2021 leverte Norge sin andre frivillige nasjonale rapport til FN. KS bidro i arbeidet med rapporten og deltok i presentasjonen av den. I tillegg la KS fram en frivillig regional rapport som beskrev arbeidet med bærekraftsmålene i kommuner og fylkeskommuner. Året etter ble Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening* behandlet i

Stortinget. Meldingen er en handlingsplan for arbeidet med bærekraftsmålene, og den understreker kommunesektorens rolle for at Norge skal nå målene.

FN-landene bruker noen felles indikatorer for å følge med på den globale utviklingen. Norge rapporterer inn data for om lag 100 slike indikatorer. Norge skårer godt på svært mange av de globale indikatorene, men nasjonale politiske ambisjoner går lengre enn disse. På noen områder er de nasjonale utfordringene annerledes enn de globale, og på andre områder er de politiske målene satt høyere.

Regjeringen er godt i gang med arbeidet med å utvikle om lag 500 nasjonale målepunkter som kan følge måloppnåelsen i Norge. Gjennom disse målepunktene kan utviklingen følges over tid og for ulike deler av landet. I samarbeid med KS og SSB vil det også utvikles et indikatorsett som kan brukes lokalt og regionalt.

Kommuner og fylkeskommuner er nøkkelaktører

Kommunesektoren er grunnmuren i det norske velferdssamfunnet. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for politiske prioriteringer lokalt og regionalt. De er nærmest innbyggerne, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig har de ansvar for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Kommuner og fylkeskommuner har viktige roller som samfunnsutviklere, eiendomsforvaltere, arbeidsgivere og markedsaktører. Rammefinansiering og rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom for kommunesektoren, samtidig som det legger til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Fylkeskommuner og kommuner er derfor avgjørende for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling. KS og regjeringen har inngått en samarbeidsavtale om bærekraft og innovasjon som er nærmere omtalt i kap. 6.2.

6.6.1 Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene

Kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i planleggingen

FN slår fast at bærekraftsmålene ikke kan nås uten innsats på regionalt og lokalt nivå. I Norge er samfunns- og arealplanlegging de viktigste styringsverktøyene for regionale og lokale myndigheter. En rapport fra 2020 som Nordlandsforskning utarbeidet på oppdrag fra daværende

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, viser at det norske plansystemet er godt egnet for en tverrsektoriell og helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene. Rapporten viste at mange kommuner og fylkeskommuner hadde tatt bærekraftsmålene i bruk i planleggingen, men at det var store variasjoner i hvordan de ble brukt. Tilbakemeldinger til departementet tyder på at enda flere fylkeskommuner og kommuner i ettertid har fulgt opp forventningen om at bærekraftsmålene skal legges til grunn for planleggingen.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 vil regjeringen gi en retning for hvordan kommunene og fylkeskommunene kan følge opp bærekraftsmålene i samfunns- og arealplanleggingen, jf. også omtale i kap. 8. 2030-agendaen vil være en ramme for forventningsdokumentet for å vise sammenhengen mellom bærekraftsmålene, den nasjonale politikken og regional og kommunal planlegging. Forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes planarbeid og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt. Bærekraftsmålene bør i størst mulig grad være en integrert del av de ordinære planleggings- og prioriteringsprosessene i kommuner og fylkeskommuner. Bærekraftsagendaen er omfattende og krever innsats på mange områder. Politiske prioriteringer er derfor nødvendige. Innsatsen må tilpasses mulighetene og utfordringene i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Regjeringen har igangsatt et arbeid med å fornye de statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, jf. også omtale i kapittel 8. De statlige planretningslinjene skal være et verktøy for å konkretisere nasjonale og viktige regionale interesser og gjøre nasjonal politikk på viktige områder mer tydelig. Retningslinjene skal være entydige og klare, slik at de blir et godt verktøy og hjelpemiddel for kommunene og fylkeskommunene. Formålet med retningslinjene er å sikre en samordnet og bærekraftig areal- og transportplanlegging, og de kan utgjøre et viktig virkemiddel for å nå bærekraftsmålene og Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser på klima- og miljøområdet. Regjeringen ønsker at ret-

ningslinjene skal legge bedre til rette for vekst i distriktskommuner. Det er en målsetning at de skal ha en tydeligere differensiering mellom regioner med større byer og regioner med bygdebyer og småsentre. I regioner med større byer der det er høyt utbyggingspress skal retningslinjene særlig bidra til effektiv arealbruk gjennom samordning av utbyggingsmønster og transportsystem. Retningslinjene skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn og legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling.

Kompetanseutvikling og formidling av erfaringer

Regjeringen har satt av midler til å styrke plankompetansen gjennom utredninger og forskning. Forskningsrådet forvalter midler gjennom flere program som vil gi kunnskap om bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. Om lag 50 mill. kroner er satt av til planforskning under Forskningsrådets program DEMOS for perioden fram til 2024. Et av prosjektene som er finansiert gjennom programmet, skal utvikle et rammeverk for hvordan bærekraftsmålene kan implementeres i lokal og regional planlegging. Det har fått navnet Field of Goals, ledes av Nordlandsforskning, og det pågår i perioden 2020–2023. I 2020 ble det lyst ut 110 mill. kroner til forskning på arealer under press. Midlene skal gå til prosjekter som gir kunnskap for bærekraftig arealforvaltning der miljø- og klimahensyn prioriteres. God og tilgjengelig informasjon fra Kommunal- og distriktsdepartementet bidrar til å øke kompetansen på bærekraftsmålene. Dette er spesielt viktig for kommuner med mindre kapasitet eller kompetanse. Departementet har utarbeidet en egen temaside om bærekraftsmålene i planlegging, med informasjon om hvordan kommunene kan bruke bærekraftsmålene i sitt arbeid, omtale av noen nyttige verktøy og lenker til relevante nettsider og rapporter.

Bærekraftig arealbruk blir viktig framover, og departementet arbeider med å utvikle veiledning rundt bruk av arealregnskap i planprosesser. Det kan bidra til å synliggjøre konsekvenser av arealendringer og gi kommunestyrene bedre grunnlag for å ta beslutninger om arealbruk i utviklingen av lokalsamfunn.

Et oppdatert og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag er viktig for å sikre god og helhetlig arealplanlegging. Departementet har finansiert og utviklet løsninger og datagrunnlag som støtter opp under bærekraftig arealplanlegging og som møter behovene til kommuner og fylkeskommuner, slik som arealprofiler og høydedata fra nasjonal detaljert høydemodell.

6.7 Effektivitet i kommunale tjenester

Det pågår et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser slik at innbyggerne kan få flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

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

Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster

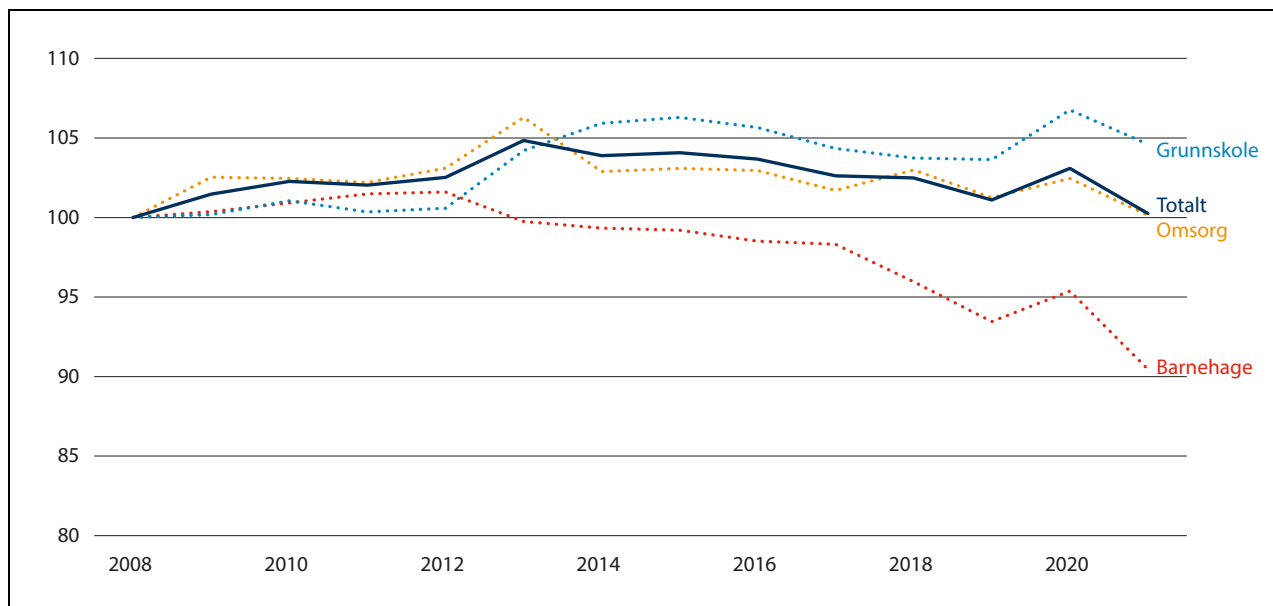
Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser).¹

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

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

Det kan være gode grunner til at ikke alle kommuner har lik målt effektivitet. Lav effektivitet kan for eksempel indikere lav kapasitets-

¹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) november 2022.



Figur 6.3 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2021, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

utnyttelse som følge av endringer i barnehage- eller skolekullene fra ett år til et annet, og denne type årlige svingninger vil typisk kunne være større i mindre kommuner. Det vil derfor ikke være mulig å ta ut hele det beregnede potensialet for effektivisering, men beregningen illustrerer en mulighet for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

Figur 6.3 viser utviklingen i beregnet effektivitet i perioden fra 2008 til 2021 for kommunene samlet. Fra 2015 til 2019 gikk beregnet effektivitet ned i alle sektorer. For barnehage og grunnskole skyldes dette trolig innføring av bemanningsnormer for å øke kvaliteten i barnehage og elevenes læringsutbytte i grunnskolen.

Fra 2019 til 2020 var det en økning i samlet effektivitet på 1,5 prosent, mens det fra 2020 til 2021 var en nedgang på 2,8 prosent. Det måles en nedgang i alle tre sektorer fra 2020 til 2021, men nedgangen er mest markant i barnehage. Utviklingen de tre siste årene har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapandemien. Koronapandemien førte i 2020 til tidvis nedstenging av barnehager og grunnskoler. Dette medførte trolig lavere utgifter, blant annet på grunn av mindre bruk av vikarer og redusert reisevirksomhet. Også i pleie og omsorg kan smitteverntiltak ha gjort det vanskeligere å bruke vikarer og kan også ha bidratt til lavere reisevirksomhet. Dette tilsier at effektivitetsutviklingen fra 2019 til 2020 overvurderes i de tre sektorene. For utviklingen fra 2020 til 2021 trekkes forhold

knyttet til koronapandemien i motsatt retning. Mindre omfattende smitteverntiltak i 2021 enn i 2020 medfører økt aktivitet og dermed realvekst i utgiftene. Samtidig er produktindikatorerne i alle tre sektorer i liten grad påvirket av pandemien. Det er derfor grunn til å tro at pandemien har bidratt til effektivitetsreduksjon fra 2020 til 2021, og at dette vil bety mer enn eventuelle underliggende effektivitetsforbedringer.

Effektivitetsanalysene baserer seg for hver sektor på to til fem indikatorer som måler tjenestene eller produktene. Hvor godt produksjonen kan beskrives gjennom tilgjengelig statistikk, varierer mellom sektorene. Innen grunnskolesektoren er det meget gode produktmål som tar utgangspunkt i reelle resultater av undervisningen, slik som skolens bidrag til resultater på nasjonale prøver samt læringsmiljø, mens det innen barnehagesektoren tas utgangspunkt i antall oppholdstimer. Som innsatsfaktorer brukes indikatorer for brutto driftsutgifter.

Kommunevise resultater fra effektivitetsanalysen på kommunedata.no

Resultatene for den enkelte kommune er tilgjengelig på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2020 og 2021 som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, samt et samlet, veid gjennomsnitt av sektorene.

Videreutvikling av analysene

SØFs analyser ble i 2021 og 2002 evaluert av Transportøkonomisk institutt i samarbeid med Frischsenteret. Våren 2022 leverte de en rapport med forslag til hvordan opplegget kan videreutvikles.² TØI konkluderer med at SØF har levert et solid arbeid over flere år, i all hovedsak basert på det som har vært standard innenfor effektivitetslitteraturen. De mener likevel at SØFs analyser avviker fra standard metodikk innen effektivitetsanalyser på en del punkter og at SØF har foretatt tilpasninger som fremstår som noe ad hoc og derfor mindre gjennomskubare og etterprøvbare. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi følger nå opp aktuelle deler av rapporten.

Effektivitetsanalysene bør suppleres med flere kilder

SØFs effektivitetsanalyser og bruk av sammenliknbare data er særlig nyttige for den enkelte kommune i sitt effektiviseringsarbeid. Analysene kan være et godt utgangspunkt for en diskusjon om effektivitet i kommunene. Spesielle forhold knyttet til koronaepidemien i 2020 og 2021 kan påvirke forskjellen i målt effektivitet mellom kommuner og utviklingen i effektivitet over tid. Dette må kommunene ta høyde for i sin bruk av analysene.

Kommunene kjenner ofte godt til forholdene i kommunene de sammenliknes med, og analysene kan derfor si noe om egen tjenesteyting i forhold til andre. For den enkelte kommune vil likevel andre tilnærminger og egne vurderinger måtte komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

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

En enklere tilnærming er systematisk sammenlikning mellom kommuner, såkalt benchmarking.

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

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene fra ulike analyser kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommissjonen³ pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer informasjon om økonomien og tjenestene både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå gjennom KOSTRA. I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets bedrekommune.no vist resultater fra brukerundersøkelser i enkelte kommuner. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin siste innbyggerundersøkelse fra 2021 gir økt innsikt i brukernes oppfatninger av tjenester innen ulike områder og myndighetsorganer.

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

² Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Sverre Kittelsen, Finn Førund: *Forbedringspotensial ved måling av effektivitet i kommunal sektor*. Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 1879/2022.

³ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommissjonens første rapport*. Finansdepartementet.

indekser tar heller ikke hensyn til mulige ulemper i produksjonen av tjenester i for eksempel mindre kommuner sammenliknet med i større kommuner, det vil si skalaulemper. På samme måte som ved benchmarking, er det imidlertid til en viss grad mulig å kontrollere for skalaulemper ved å sammenlikne effektivitetsnivået med andre kommuner med omtrent samme innbyggertall.

Produktivitetskommissjonen peker i sin første rapport på at mer og bedre bruk av teknologi vil

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

7 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

7.1 Innledning

Flere demokratimålinger har vist en tilbakegang for demokratiet globalt det siste tiåret. Det norske demokratiet står sterkt, og regjeringen har høye ambisjoner for det norske demokratiet. Norge er regnet som et høykvalitetsdemokrati, og det ønsker regjeringen å videreutvikle og forsterke, på alle styringsnivåer. Demokratiet kan ikke tas for gitt, og det må etterstrebis at politiske beslutninger fattes på en transparent måte som gir tillit, og tar hensyn til de som berøres av politikken. Som et grunnlag for å utarbeide treffsikre tiltak som skal bidra til å styrke det norske demokratiet på alle nivåer, blir det nå gjennomført en unik tilstandsanalyse av det norske demokratiet, basert på nyutviklede demokratiindekser. Selve demokratiindeksene kan også brukes av andre land som vil måle tilstanden til sitt demokrati.

I internasjonal målestokk er det i Norge høy tillit til både politiske institusjoner og til hverandre. Det er en viktig verdi, som danner grunnlag for at vi har et velfungerende folkestyre både lokalt og nasjonalt. Denne tilliten må forvaltes på en god måte.

2023 er et lokalvalgår. Det skal velges representanter til 357 kommunestyre og 14 fylkesting i årets valg. Til sammen skal det velges rundt 9 000 representanter. Det lokale folkestyret utgjør grunnmuren i det norske demokratiet. Det er derfor viktig at valget gjennomføres på en god og sikker måte som ivaretar grunnleggende hensyn som at valget skal være fritt og hemmelig. Det bidrar til å gi legitimitet til både valgresultatet, de folkevalgte og politikken som føres.

Dette kapitlet gjør rede for regjeringens innsats knyttet til valg og demokrati.

7.2 Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2023

Kommunestyre- og fylkestingsvalget gjennomføres 11. september 2023. Kommunene er den mest sentrale aktøren i gjennomføringen av valg, med ansvaret for den praktiske gjennomføringen av valget.

Valgdirektoratet bistår kommunene i gjennomføringen, blant annet ved å stille det elektroniske valg gjennomføringssystemet EVA til disposisjon for kommunene, opplæring av valgansvarlige og informasjonstiltak rettet mot velgerne.

Stortinget vedtok i 2022 enkelte endringer i valgloven som får virkning ved årets valg. Flere av disse endringene var videreføring av midlertidige bestemmelser som ble innført i forbindelse med covid-19-pandemien. En av endringene var en hjemmel for å fastsette i forskrift at underskrifter på listeforslag kan være elektroniske, gjennom bruk av en godkjent digital løsning. Valgdirektoratet har utviklet en slik løsning for å opprette og samle underskrifter til listeforslag elektronisk. Løsningen skal evalueres. Videre innebærer endringene en adgang til at valglokaler geografisk kan ligge utenfor stemmekretsen, en adgang for valgstyret til å opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets dersom det er nødvendig for å sikre at velgerne får mulighet til å stemme, og adgang for kommunene til å starte opptellingen av forhåndsstemmer søndagen før valgdagen.

Regjeringen la i mars 2023 fram Prop. 45 L (2022–2023) *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*, som inneholder forslag til ny valglov. Denne er nærmere omtalt i punkt 8.4.

7.2.1 Regjeringens arbeid for å styrke motstandsdyktigheten mot uønsket påvirkning av valg

Fremmede stater benytter seg i dag av et bredt spekter av virkemidler for å nå egne utenrikspolitiske mål. De siste årene har det vært økt oppmerksomhet knyttet til fremmede staters påvirkning, herunder dataangrep og spredning av falske nyheter og desinformasjon, ved gjennomføring av valg i flere land. Tilfeller av slik påvirkning i Norge vil kunne utgjøre en trussel mot demokratiske prosesser, befolkningens tillit til valg gjennomføring, og dermed vår frihet og selvstendighet.

De siste årene er det avdekket flere forsøk globalt på spredning av desinformasjon på Internett

som har som formål å påvirke valg. Slik påvirkning kan stamme fra både statlige og ikke-statlige aktører, og har rammet blant annet valg i USA, Frankrike, Storbritannia og valg til EU-parlamentet. Det er så langt ikke avdekket forsøk på uønsket påvirkning knyttet til norske valg, men det er likevel viktig å ha både bevissthet og beredskap for at også norske valg kan bli forsøkt påvirket av aktører gjennom bruk av illegitime virkemidler.

Det er vesentlig å iverksette tiltak for å redusere sårbarheten i demokratiske prosesser. Sårbarheter knyttet til valg kan dreie seg om alt fra tekniske problemer og tradisjonell risiko knyttet til valgavvikling, til ulike former for målrettede angrep og hendelser, der noen med overlegg forsøker å påvirke eller undergrave tilliten til det norske valget eller til de demokratiske prosessene. Påvirkningsoperasjoner rettet mot velgere og andre aktører er allerede avdekket i en rekke land, også i Sverige. I tillegg er antall politikere som opplever hatefulle ytringer, trusler og hets betydelig.

For å kunne håndtere eventuelle hendelser og utfordringer før og under valget på en best mulig måte, er det nødvendig med samarbeid på tvers av fagdepartementene. Dette vil bidra til å gi et mer helhetlig situasjonsbilde, samt bidra til en mer koordinert respons hvis hendelser skulle inntruffe.

Regjeringen har oppnevnt en arbeidsgruppe for å styrke motstandsdyktigheten mot uønsket påvirkning av valg, som skal arbeide i perioden 2023 til 2025. Arbeidsgruppen ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet, med medlemmer fra Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Valgdirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Medietilsynet. Regjeringen viderefører med dette arbeidsgruppene som ble satt ned i forbindelse med valgene i 2019 og 2021, men forlenger arbeidsperioden til å strekke seg over to valg for å gi større kontinuitet og langsiktighet i arbeidet.

Arbeidsgruppen skal legge til grunn for arbeidet sitt det beslutningsgrunnlag som etterretnings- og sikkerhetstjenestene utarbeider i form av trusselvurderinger, evaluere tiltak som ble gjennomført ved de forrige valgene og vurdere behovet for å sette i verk ytterligere tiltak i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023 og stortings- og sametingsvalget i 2025. Gruppen skal også vurdere om det er behov for tiltak i perioden mellom valgene.

Kommunal- og distriktsdepartementet har inngått avtale med Forsvarets forskningsinstitutt om å gjennomføre en ekstern, forskningsbasert kartlegging og analyse av om det forekommer målrettede forsøk på informasjonspåvirkning fra utenlandske aktører som kan knyttes til kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023 og stortings- og sametingsvalget i 2025. Oppdraget startet ved kontraktsinngåelse i april 2023, og varer ut 2025. Kartleggingen og analysen inkluderer dermed også året mellom to valg. Oppdraget skal bidra til økt innsikt og forståelse om rollen til utenlandske aktører, og om behovet for beredskapstiltak rettet mot slike aktører. Undersøkelsen skal også analysere utbredelsen av desinformasjon og falske nyheter i norske medier.

7.3 Representasjon i kommunestyrene

7.3.1 Deskriptiv representasjon og den egalitære siden ved demokratiet

I siste Lokalvalgundersøkelse¹ blir det vist til faglitteraturens store interesse for temaet politisk representasjon, og at en ofte behandler dette som en spenning mellom substansiell representasjon, ofte også kalt meningsrepresentasjon, og deskriptiv representasjon. Substansiell representasjon vektlegger kandidatenes eller representantenes interesse for konkrete politiske saker eller spørsmål av ideologisk eller verdimessig art, mens mange også vektlegger hensynet til deskriptiv representativitet, dvs. at de som velges skal speile visse kjennetegn hos innbyggerne. Lokalvalgundersøkelsen har undersøkt både *holdningene* velgerne har til deskriptiv representasjon og *handlingene*, dvs. hvilke kjennetegn ved de politiske kandidatene velgerne la vekt på når de foretok rettelser på valglistene og ga enkelte kandidater ekstra kryss eller førte opp en kandidat fra en annen liste («slengere»)². I tillegg har departementet hentet inn datamateriale fra Statistisk sentralbyrå (SSB), vist i tabell 7.1, som viser i hvilken

¹ Lokalvalgundersøkelsen er en del av valgforskningsprogrammet sammen med Stortingsvalgundersøkelsen, og er finansiert av Kommunal- og distriktsdepartementet. Siden 1995 har Institutt for samfunnsforskning hatt ansvaret for undersøkelsen. Lokalvalgundersøkelsen samler inn data og analyserer valgresultat, velgeratferd og lokaldemokratiet mer allment.

² Segard, Signe Bock og Hilmar Rommetvedt (2021): «Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på representasjon.» I Saglie, Bock Segard og Christensen (red.): *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk.

grad ulike grupper er over- eller underrepresenterte i kommunestyrene.

Den egalitære siden ved demokratiet legger vekt på at innbyggere ikke bare må sikres like rettigheter til å delta og å være valgbare i valg, men også ha like muligheter til politisk innflytelse i praksis. Dette innebærer at *deskriptiv* representasjon blir viktig. Det vil si at folkevalgte forsamlinger bør være noenlunde representative med hensyn til kjennetegn som kjønn, alder, utdanning, inntekt, etnisitet, geografi og andre kjennetegn ved velgerne. Dette er viktig for å sikre at politisk innflytelse er noenlunde jevnt fordelt på tvers av sosiale skiller. Noen valgforskere framhever at dette er viktig fordi det påvirker representantenes erfaringer, interesser og synspunkter. Andre legger vekt på at det styrker den demokratiske tilliten, ved at det er lettere å akseptere og støtte politikere og deres beslutninger når velgerne kan identifisere seg selv med politikerne.

De fleste partiene legger stor vekt på ulike former for deskriptiv representativitet når de setter opp sine valglistene. Det kan være begrunnet både prinsipielt, ved at de ønsker lister med et mangfold av kandidater, og av valgtaktiske årsaker.

7.3.2 Velgernes syn på viktigheten av at kommunestyrene speiler folket

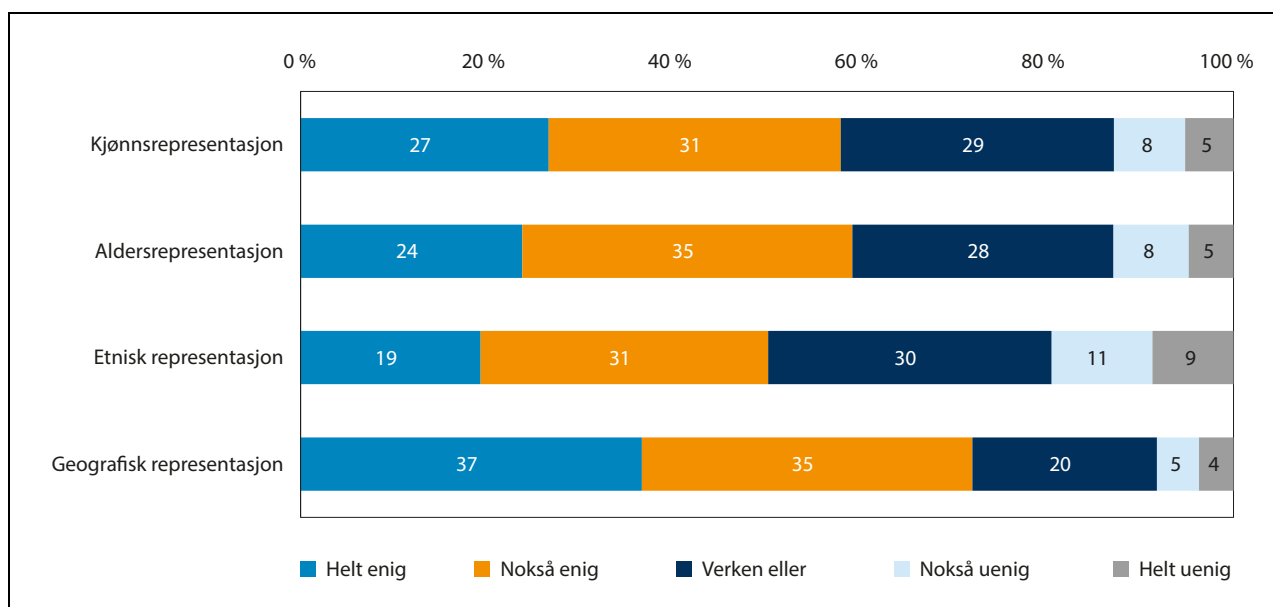
I lokalvalgundersøkelsen for kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 svarte 32 prosent av inn-

byggerne at hvilke partier som har flertall i kommunestyrene, har stor betydning for dem personlig.

Undersøkelsen viser at de fleste velgere sier at deskriptiv representasjon er viktig, altså mener de at kommunestyret bør speile befolkningssammensetningen. Dette gjelder de fire representasjonstypene kjønn, alder, etnisitet, og geografi (hvor i kommunen kandidaten kommer fra).

Figur 7.1 viser at mange flere velgere er enige enn uenige i at deskriptiv representasjon er viktig. Mellom en femtedel og en snau tredjedel sa at dette «verken-eller» hadde betydning for dem. Figuren viser samtidig at det er forskjeller mellom hvilke kjennetegn ved kandidaten velgerne mener er viktigst. Flest velgere, 72 prosent, mener det er viktig at kommunestyret har politikere fra ulike deler av kommunen (geografisk representasjon). 58–59 prosent mener at kjønns- og alderssammensetningen er viktig, og 50 prosent mener at etnisk representasjon er viktig. Når det gjelder etnisitet, minner forskerne om at dette bør sees i lys av at det er mange kommuner som har få innbyggere med innvandrerbakgrunn, og at spørsmålet om etnisitet derfor er mindre aktuelt i en del kommuner.

Når de velgerne som personstemte, det vil si at de ga kandidater på valglisten en ekstra stemme eller førte opp kandidater fra en annen liste («slengere»), ble spurt om hvilken rolle ulike kjennetegn ved kandidatene hadde for hva de



Figur 7.1 Velgernes oppfatning av hvor viktig det er at kommunestyrerepresentantene speiler ulike kjennetegn i befolkningen som de skal representere (prosent av velgerne).

Kilde: Seggaard, Signe Bock og Hilmar Rommetvedt (2021): Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på representasjon. I Saglie, Bock Seggaard og Christensen (red.): *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk. Side 179.

faktisk personstemte, svarte 60–80 prosent at disse kjennetegnene var uviktige. Unntaket var kandidatens lokale forankring, som 58–61 prosent svarte spilte en «stor» eller «viss rolle». Hele 83 prosent svarte at kandidatens standpunkt i viktige saker spilte en «stor» eller «viss rolle», og 73 prosent sa det samme om politisk erfaring.

7.3.3 Representative kommunestyre?

Til sammen var det rundt 54 250 kandidater som stilte til valg ved kommunestyret i 2019. Om lag 9 340 representanter ble valgt inn i kommunestyrene. I dette avsnittet skal vi se på hvor stor

andel som i gjennomsnitt ble valgt med utgangspunkt i kjennetegn som kjønn, alder, utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn, i forhold til andelen deres i befolkningen.

Alle undersøkelser av folkevalgte forsamlings sosiale bakgrunn viser at representantene ikke er noe sosialt speilbilde av befolkningen. Kommunestyrerepresentantene etter lokalvalget i 2019 er, som tabell 7.1 viser, ikke noe unntak. Den typiske kommunestyrerepresentant er en mann mellom 30 og 69 år, har utdanning på minst videregående skoles nivå, er yrkesaktiv, og er norskfødt med to norske foreldre. Unge mellom 18 og 29 år og de over 70 år, i noen grad kvinner,

Tabell 7.1 Ulike gruppers representasjon i kommunestyre i 2019. Prosent.

	Befolkning 18 år og over per 1.1.2019 (prosent)	Kommunestyrerepresentanter (prosent)
<i>Kjønn</i>		
Kvinner	49,8	40,5
Menn	50,2	59,5
<i>Alder</i>		
10–29 år	19,5	9,6
30–39 år	17,0	15,4
40–49 år	16,9	25,6
50–59 år	16,5	27,1
60–69 år	13,8	17,3
70 år og over	16,4	4,9
<i>Utdanningsnivå</i>		
Grunnskole	21,2	9,3
Videregående	41,1	38,2
Universitet/lavere grad	24,6	37,5
Universitet/høyere grad	10,2	14,1
Uoppgitt eller ingen utdanning	2,9	0,8
Innvandrerbefolkning	17,7	3,0
Øvrig befolkning	82,3	97,0
Yrkesaktive	62,9	87,1
Ikke yrkesaktive	37,1	12,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

de med grunnskole som eneste utdanning, de som står utenfor arbeidslivet og innvandrere, er underrepresentert i forhold til deres andel i befolkningen som er 18 år og over.

Den klare tendensen de senere år er likevel at kvinner er blitt bedre representert over tid. Det gjelder også blant ordførerne. Etter lokalvalget i 2019 ble det rekordmange kvinnelige ordførere, med 35 prosent. Samtidig kom andelen kvinner i kommunestyrene for første gang over 40 prosent i gjennomsnitt for landet. Departementet har over flere år gjennomført ulike satsninger og tiltak for å øke kvinnerepresentasjonen. Det er likevel stor variasjon i kvinneandelen mellom kommuner.

Når det gjelder alder ser vi av tabellen at det er særlig unge mellom 18 og 29 år og eldre over 70 år, som er underrepresenterte. Aldersgruppen mellom 40 og 59 år er overrepresentert. En kan også se av tabell 7.1 at de med liten eller ingen utdanning, eller som har grunnskoleutdanning som eneste utdanning, også er mindre representert enn deres andel i befolkningen.

I 2019 ble det totalt valgt inn 281 representanter med innvandrerbakgrunn. Det utgjør 3 prosent av kommunestyrerepresentantene på landsbasis, mens innvandrernes andel av befolkningen på 18 år og oppover var 17,7 prosent.

Det er store forskjeller mellom kommuner i andelen med innvandrerbakgrunn i kommunestyrene, ifølge SSB.³ I kommuner med stor andel innvandrere, som Drammen, Lørenskog og Oslo, med over 15 prosent innvandrere i kommunene, er andelen innvandrere i kommunestyrene langt høyere enn landsgjennomsnittet. I Oslo bystyre, som har høyest andel representanter med innvandrerbakgrunn, er andelen 22 prosent. I de andre kommunene med over 15 prosent innvandrere, er andelen kommunestyrerepresentanter 6 prosent. For kommuner som har mellom 10 og 15 prosent stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn, er andelen kommunestyrerepresentanter med innvandrerbakgrunn 3 prosent. I de kommunene hvor andelen stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn er under 10 prosent, er innvandrerandelen i kommunestyrene 1–2 prosent i gjennomsnitt.

53 prosent av representantene med innvandrerbakgrunn i 2019 er menn, ifølge SSB-rapporten. Til sammenligning er 60 prosent av representantene *uten* innvandrerbakgrunn menn. Det er altså 47 prosent kvinner blant representantene

med innvandringsbakgrunn, og vel 40 prosent kvinnelige representanter i den øvrige befolkningen.

7.4 Lokalpolitikernes arbeidsvilkår – betydning for motivasjon og rekruttering

Kommunal- og distriktsdepartementet fikk våren 2022 overlevert en forskningsrapport om lokalpolitikernes arbeidsvilkår, som undersøker hvilke faktorer som i størst grad påvirker rekruttering og motivasjonen for å stille til gjenvalg.⁴ Det er Telemarkforskning i samarbeid med Senter for ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo (C-REX), som har hatt ansvaret for å gjennomføre undersøkelsen. Rapporten baserer seg på en spørreundersøkelse som ble sendt ut til vel 9 000 kommunestyrepolitikere i november 2022, med en svarprosent på 42,9 prosent. I tillegg har det blitt gjennomført intervjuer og dybdeanalyser i åtte kommuner.

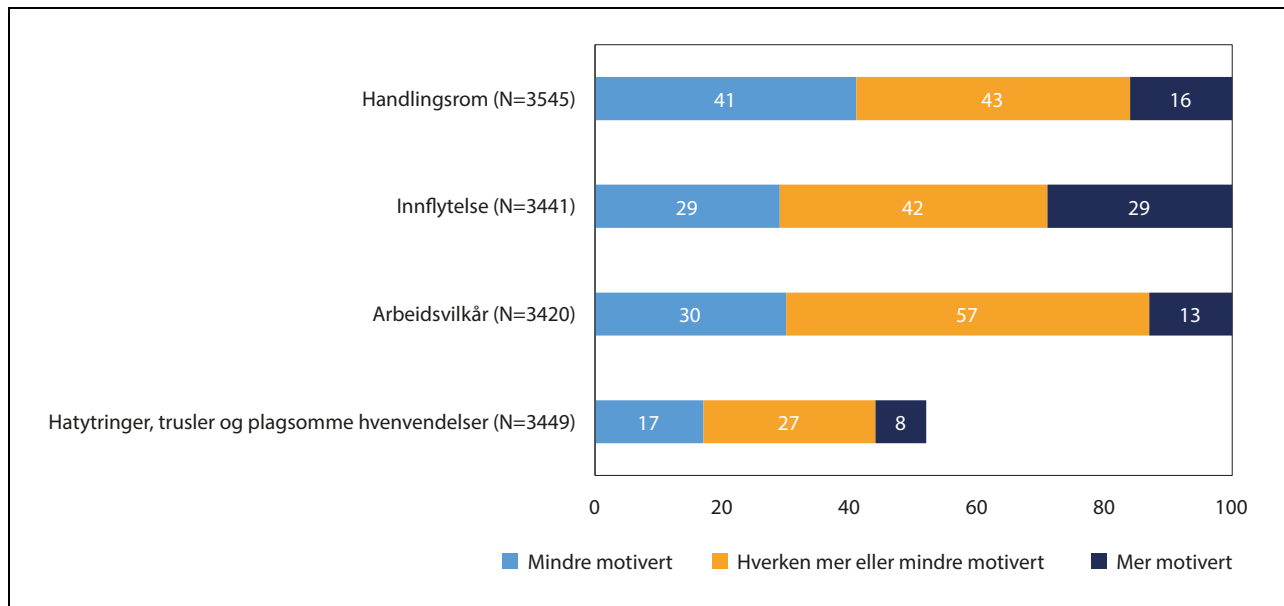
De overordnede spørsmålene forskergruppen fikk i oppdrag å undersøke var hvordan opplevelsen av handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår og hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser påvirker motivasjonen for å bli rekruttert til lokalpolitikken og å stille til gjenvalg. Det store bildet er at kommunestyrerepresentantenes opplevelse av handlingsrom, innflytelse og arbeidsvilkår, har større betydning for motivasjonen til å delta i lokalpolitikken, enn opplevelsen av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser (se figur 7.2). Forskerne understreker at det likevel er viktig å ikke undervurdere betydningen av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser. Slike opplevelser er et demokratisk problem som må forebygges og håndteres på en god måte. I rapporten blir det også pekt på konkrete tiltak for å forebygge og håndtere hatytringer og trusler mot lokalpolitikere (se punkt 7.4.5.).

7.4.1 Handlingsrom

Av figur 7.2 går det fram at opplevelsen av handlingsrom (dvs. muligheten til å gjøre lokale tilpasninger av politikk innenfor rammen av statlig styring på ulike sektorområder og lokalt selvstyre), er det som gjør flest kommunestyrepolitikere mindre motiverte til å stille til gjenvalg.

³ Kleven, Øyvinn og Tove Bergseteren (2022): *Innvandrere og kommunestyrevalget 2019. Stemmeberettigede, valgfærd og representasjon*. SSB-rapport 2022/44.

⁴ Brandtzæg, Bent Aslak m.fl. (2022): *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. TF-rapport nr. 636. Telemarkforskning.



Figur 7.2 Kommunestyrerepresentantenes opplevelse av handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår og hatytringer, trusler eller andre plagsomme henvendelser, og deres svar på om dette har gjort dem mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg ved neste kommunestyrevalg.

Kilde: Brandtzæg, Bent Aslak m.fl. (2022): *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. TF-rapport nr. 636. Telemarksforskning.

Det som ifølge rapporten i størst grad begrenser det lokalpolitiske handlingsrommet, er representantenes opplevelse av kommunenes økonomi og statlig detaljstyring. Konkret viser flere av kommunestyrerepresentantene til statlige reformer som er underfinansierte, kvalitets- og kompetansekrav, bemanningsnormer, kontroll- og rapporteringskrav på ulike felt, et stort omfang av statlige og regionale planer og detaljerte retningslinjer, regler og særlovskrav, med videre, som på ulike felt legger føringer for kommunenes aktiviteter. De opplever at dette i sum gjør det vanskelig å gjøre gode prioriteringer og tilpasse løsningene til lokale forhold og behov.

Den klare anbefalingen av tiltak fra forskergruppen er mindre statlig detaljstyring. De skriver at statlig detaljstyring bør begrenses, at økte statlige krav til kommunene også gir økte forventninger fra innbyggerne, det lokalpolitiske handlingsrommet blir mindre, presset på lokalpolitikere øker, og motivasjonen for deltakelse i lokalpolitikken synker.

Forskerne peker samtidig på at en relativt stor andel mener at det kan være vanskelig å utnytte det handlingsrommet som finnes på en god nok måte. Det tolker forskerne som at det reelle handlingsrommet mange steder er større enn det kommunene klarer å utnytte. De skriver videre at det i mange kommuner kreves både økt bevissthet om

slike forhold fra administrasjonens side, men også tydeligere bestillinger fra politisk hold. Forskerne peker blant annet på at det handler om tiltak for å forenkle og gjøre de politiske saksutredningene lettere tilgjengelig, slik at politikerne kan ta stilling til tydelige alternativer, og at den politiske essensen i sakene blir synliggjort på en bedre måte. Forskerne mener at dette er tiltak som også vil være tidsbesparende for kommunepolitikere. Samtidig peker de på at gode og lett tilgjengelige saksutredninger ikke bare er viktig for politikerne, men også for å få et åpent og godt offentlig ordskifte om lokalpolitiske spørsmål, og for at innbyggerne kan følge med og engasjere seg i lokalpolitikken.

Klarspråksatsningen til KS blir vist til som tiltak her, og det pekes på at kommunedirektørene har et ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

7.4.2 Innflytelse

Det store flertallet, om lag tre av fire kommunestyrerepresentanter, opplever at det nytter å påvirke utviklingen i kommunene, og at det er lett å få satt en sak på dagsorden. Flesteparten oppgir at deres innflytelse i lokalpolitikken verken har gjort dem mer eller mindre motivert til å stille til gjenvalg. Det er om lag like mange som mener at

innflytelse har gjort dem mer motiverte som mindre motiverte til å ta gjenvalg.

Opplevelsen av innflytelse varierer mellom store og små kommuner. I små kommuner ser partipolitiske skillelinjer ut til å bety mindre, og politikerne finner i større grad fram til tverrpolitiske kompromisser. Sakene synes også i mindre grad å være avgjort før de kommer til behandling i kommunestyret. Forskerne peker også på at det i mindre kommuner er en større andel som mener mindretallet har gode påvirkningsmuligheter, og at det er mulig å påvirke andre partiers standpunkter gjennom debatt og forhandlinger. Det er noe større andel i større kommuner som opplever at ikke alle kommunestyrerepresentantene deltar i politiske debatter.

En annen utfordring i større kommuner, som forskerne peker på, er at antallet saker og omfanget av saksdokumenter er betydelig større. Store kommuner har også i større grad politikere som er frikjøpt. For fritidspolitikere som ikke er frikjøpt, kan det i disse kommunene være krevende å holde seg orientert og å bruke tilstrekkelig med tid for å kunne påvirke de politiske sakene. Det kan i større kommuner være en fare for at en del politikere blir passive og får roller der de stemmer «slik de får beskjed om», ifølge forskerne.

7.4.3 Arbeidsvilkår

Undersøkelsen viser at det store flertallet av lokalpolitikere i det store og hele trives godt i rollen som folkevalgt.

Det er ikke så store forskjeller mellom store og små kommuner med hensyn til vurderinger av arbeidsvilkår. I større kommuner er det imidlertid en større andel politikere som mener at saksdokumentene er alt for omfattende, og at kommunestyrevet er vanskelig å kombinere med familieliv. Kommunestyrepolitikere i små kommuner bruker betydelig mindre tid på vervet sammenliknet med politikere i større kommuner. Forskerne peker på at dette har sammenheng med at det er færre saker, og mindre frikjøp til å drive politikk i små kommuner. Når det gjelder tidsbruk er det de over 50 år som bruker mest tid i politikken. De som er i utdanning og de som jobber turnus, bruker noe mindre tid enn andre. Det er små forskjeller mellom kvinner og menn på tidsbruken.

Blant de som opplever at vervet er for tidkrevende, at det er vanskelig å kombinere med familieliv og/eller at de ikke trives i lokalpolitikken, er motivasjonen for å stille til gjenvalg minst. Det er de i aldersgruppen 30–49 år, kvinner og de som har flere enn to medlemmer i husstan-

den som i størst grad påvirkes negativt av disse faktorene. Dette gir seg også utslag i at det er vanskeligere å rekruttere politikere fra denne gruppen.

Forskjellen mellom kjønnene er størst når det gjelder vurderingen av betydningen av møtetidspunkt og tidsbruk. En høyere andel kvinner enn menn mener at for mange møter foregår på kveldstid, og at vervet som folkevalgt er for tidkrevende.

Også dårlig politisk samarbeidsklima blir i rapporten trukket fram som en demotiverende faktor for en del politikere.

Av tiltak for å bedre arbeidsvilkårene, peker forskerne blant annet på økt frikjøp av flere, heving av minimumsnivået for frikjøp i store kommuner (slik at det blir likere vilkår for frikjøp mellom store og små partier), flere møter på dagtid, og at samarbeidsklima bør bli en del av folkevalgtopplæringen.

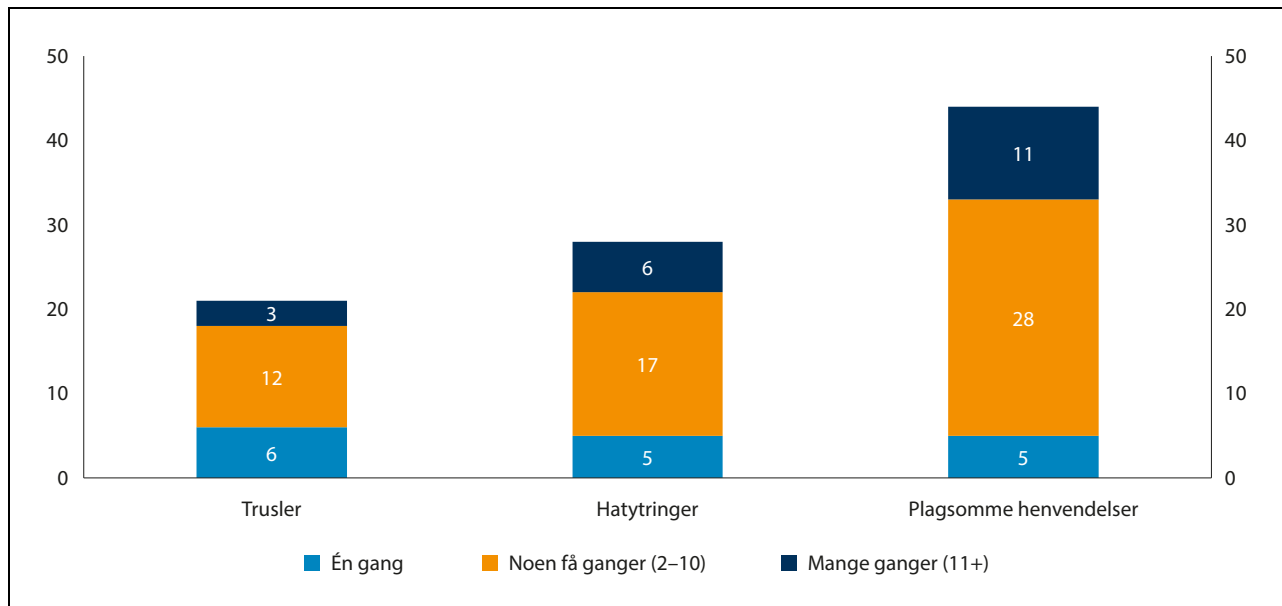
7.4.4 Hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser

De senere år har det blitt større oppmerksomhet om at mange folkevalgte, på alle nivåer, utsettes for uønskede hendelser som hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser, for eksempel hets. Slike hendelser kan utgjøre en trussel mot demokratiet fordi hendelsene – eller risikoen for å bli utsatt for det – kan bidra til at færre engasjerer seg politisk og stiller til valg. Også i PSTs trusselvurdering for 2023 pekes det på at trusler og hets mot politikere er en alvorlig trussel mot demokratiet, og at det i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget er grunn til å forvente flere tilfeller av dette, også mot lokal- og ungdomspolitikere.⁵

Undersøkelsen viser at 52 prosent av lokalpolitikere oppgir at de minst én gang har opplevd å motta hatytringer, trusler eller plagsomme henvendelser i løpet av sin tid som politiker. Noen er mer utsatt enn andre, og undersøkelsen finner at særlig partitilhørighet, posisjon og erfaring virker å være viktige faktorer som forklarer hvor utsatt man er. Politikere som tilhører partiene på ytterfløyene opplever generelt mer enn partiene i sentrum, men med Venstre som et unntak. Også det å ha en framskutt posisjon i lokalpolitikken gjør en mer utsatt.

Alder spiller en viss rolle, ettersom unge voksne er mest utsatt. Undersøkelsen finner at de aller yngste lokalpolitikere i liten grad har opplevd

⁵ Politiets sikkerhetstjeneste (2023): *Nasjonal trusselvurdering 2023*.



Figur 7.3 Andel politikere som har opplevd trusler, hatytringer eller plagsomme henvendelser i løpet av sin tid som lokalpolitiker. N=3407. Justert for aldersskjevhet i utvalget.

Kilde: Jupskås, Anders Ravik (2021): *Norske lokalpolitikeres erfaringer med trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser. Noen resultater fra en spørreundersøkelse i november 2020*. C-REX Research Report No. 2/2021.

trusler, men opplever relativt mye av plagsomme henvendelser. Forskerne finner videre, ved å kombinere alder og kjønn, at særlig menn i 30- og 40-årene, og kvinner under 30 år, er mest utsatt.

Som det framgår av figur 7.3 er det de mest alvorlige hendelsene som er minst utbredt, det vil si trusler om å skade lokalpolitikere eller noen av deres nærmeste. Plagsomme henvendelser er mest vanlig å oppleve. De mest vanlige hendelsene er at noen henvender seg på en plagsom eller uønsket måte via sosiale medier, formidler ondssinnet informasjon om dem eller sender uønskede eller plagsomme SMS-er, e-poster eller brev. Noen opplever også ubehagelige henvendelser som er mer direkte, i form av telefonoppringning eller direkte kontakt der man ferdes. Det er færre, men likevel så mange som rundt en av fem, som oppgir å ha opplevd å motta trusler én eller flere ganger.

Rapporten viser at hatefulle ytringer, hets og trusler mot lokalpolitikere har konsekvenser for mange. Slike hendelser fører blant annet til at lokalpolitikere blir demotiverte, trekker seg tilbake fra det offentlige ordskiftet eller vurderer (eller har bestemt seg for) å slutte som lokalpolitiker. En tredjedel av de som har slike negative opplevelser som lokalpolitiker, oppgir at de har blitt mindre eller mye mindre motivert til å stille til gjenvalg. De som har vært folkevalgt i flere perioder har i større grad enn de med kortere fartstid i

lokalpolitikken, opplevd ulike uønskede hendelser, men undersøkelsen finner at disse i mindre grad blir demotiverte av opplevelsene. Forskerne peker her på at det kan skyldes at man «herdes» over tid i politikken.

Gjennom intervjuer finner undersøkelsen også at mange er bekymret for at hatytringer, hets og trusler kan ha konsekvenser for rekrutteringen. Det kommer blant annet fram at det for noen lokalpartier allerede har gjort det vanskeligere å rekruttere folk til å stille på lister til valg. Videre finner undersøkelsen at bare halvparten av de som har opplevd uønskede hendelser har fortalt det til andre.

Forskerne gir flere anbefalinger til håndtering og forebygging av hatefulle ytringer, hets og trusler mot lokalpolitikere. Den sentrale anbefalingen er at de som rammes ikke må stå alene, og at det er viktig at de opplever å ha partiorganisasjonen sin og kommunen i ryggen. Undersøkelser viser at det er få lokale partilag⁶ og kommuner⁷ som har rutiner for håndtering av hatytringer og trusler mot folkevalgte. Hvis slike rutiner finnes,

⁶ Saglie, Jo, Vibeke Wøien Hansen, Hilmar Mjelde og Signe Bock Seggaard (2022): *Lokale partilag og lister. Organisasjon, aktiviteter og økonomi*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2022:8.

⁷ Jones, Hanna, Jostein Ryssevik, Eva Marit Kristoffersen og Ingvild Misje (2021): *KMDs organisasjonsdatabase. Slutt-rapport 2021*. Ideas2evidence, rapport 13:2021.

og lokalpolitikere er kjent med at de finnes, mener forskerne at det kan senke terskelen for å melde fra om opplevelser. I de tilfeller politiet involveres, er det viktig at den som er utsatt for uønskede hendelser opplever at politiet tar saken på alvor, også i de tilfeller hvor politiet har begrensede ressurser til å etterforske, eller når saken ikke nødvendigvis er straffbar. For å bidra til å forebygge, pekes det i rapporten på at det er viktig å sikre et godt samarbeidsklima mellom partiene i kommunen og opprettholde en god dialog med lokale medier, slik at saker ikke framstilles på en unødvendig polarisert måte.

Forskerne understreker også at bildet ikke er bekmørkt, og peker blant annet på at omtrent halvparten av lokalpolitikere aldri har hatt slike negative opplevelser. Av de som har meldt fra til parti, kommune eller politi, er det også mange flere som er fornøyd enn misfornøyd med oppfølgingen. De viser sågar til at enkelte til og med får økt motivasjon av å bli utsatt for slike hendelser, noe som handler om å synliggjøre at man ikke lar seg knekke, og at man gjennom opplevelsene blir overbevist om hvor viktig det politiske arbeidet er.

Veileder om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer, hets og trusler mot politikere og kandidater

Kommunal- og distriktsdepartementet har laget en digital veileder om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer, hets og trusler. Veilederen retter seg mot politikere og kandidater på alle folkevalgte nivåer. Den oppdateres jevnlig, og er tilgjengelig på www.hatogtrusler.no.

Veilederen gir praktisk veiledning til folkevalgte, kandidater og andre som deltar i det politiske liv, gjennom praktiske råd om både forebygging og håndtering av hatefulle ytringer, hets og trusler. I tillegg inneholder veilederen kunnskap om omfang og konsekvenser. Politidirektoratet og PST har bidratt med faglige innspill til veilederen. Formålet med veilederen er å gjøre aktører i politikken bedre i stand til å forebygge og håndtere hatefulle ytringer, hets og trusler, samt å bidra til bred bevisstgjøring om temaet. Et grunnleggende mål for veilederen er at faren for å bli utsatt for hatefulle ytringer, hets eller trusler ikke skal bidra til at politikere eller kandidater lar være å delta i den offentlige debatten.

Selv om den primære målgruppen for veilederen er folkevalgte politikere og kandidater til folkevalgte verv, vil mye av innholdet likevel være relevant for andre politisk engasjerte og deltakere i politiske diskusjoner.

7.5 Lokale partier og lokale lister

Lokale partier og lokale lister, dvs. lister som ikke er knyttet til et etablert politisk parti og som bare stiller liste i en kommune, har en viktig rolle i demokratiet. Til tross for dette har det vært lite forskning på lokalpartiene. Institutt for samfunnsforskning (ISF), i samarbeid med Norwegian Research Centre (NORCE), har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomført en undersøkelse av lokale partier og lokale lister. De gjennomførte en spørreundersøkelse blant alle lokalpartier og lokale lister som ble representert i kommunestyrene etter valget i 2019, en spørreundersøkelse blant alle norske kommuner, og gjennomførte intervjuer med 19 ledere av lokalpartier og lokale lister.

Rapporten *Lokale partilag og lokale lister. Organisasjon, aktiviteter og økonomi*⁸, oppsummerer resultatene fra forskningsoppdraget. Den gir et oversiktsbilde av kommunepartier og lokale lister i Norge. Den beskriver deres arbeid og organisering så vel som deres forhold til kommunestyret, lokalsamfunnet, partienes fylkesledd og nasjonale ledd, samt de økonomiske rammebetingelsene for driften.

Det overordnede bildet er at det står bra til med lokalpartiene og de lokale listene. Forskerne skriver at de fungerer som rekrutteringskanaler til lokalpolitikken, som medlemsorganisasjoner, som medspillere for kommunestyregruppene og som bindeledd til lokalsamfunnet. Lokalpartiene og listene opplever også at rammebetingelsene generelt er gode nok til at de kan utføre de demokratiske kjernefunksjonene sine.

Utviklingen i medlemstallet og antallet partier

Det har vært bekymring for at medlemstallet til partiene har sunket kraftig. Den sterkeste nedgangen var på 1980- og 1990-tallet. I rapporten pekes det på at nedgangen var større enn i de fleste vesteuropeiske land, men at nedgangen startet fra et høyt utgangspunkt, slik at norske partier fremdeles har et forholdsvis høyt medlemstall. Nedgangen flatet etter hvert ut, og siden 2000 har medlemstallene vært noenlunde stabile, med litt variasjon.

I rapporten vises det til at ungdomspartiets medlemstall har hatt en *økning* i medlemstallet,

⁸ Saglie, Jo, Vibeke Wøien Hansen, Hilmar Mjelde og Signe Bock Segard (2022): *Lokale partilag og lister. Organisasjon, aktiviteter og økonomi*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2022:8.

etter terrorhandlingene i 2011. Dette gjelder for alle partienes ungdomsorganisasjoner.

Når det gjelder partienes medlemstall er det ikke meningsfylt å skille mellom partiene på nasjonalt og lokalt nivå, da medlemskap nesten alltid er knyttet til et lokallag. Det er de gamle partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet som fortsatt har flest medlemmer. Ifølge rapporten har Arbeiderpartiet og Senterpartiet lokallag i nesten alle kommuner, mens nyere og mindre partier har færre lokallag. Trenden går likevel i retning av at det blir flere partier i kommunestyrene. Partier som har hatt nedgang i medlemstallet har i stor grad opprettholdt et intakt nettverk av lokallag, med unntak av Kristelig Folkeparti, som har fått en lavere dekningsgrad over tid. Nye partier i framgang etablerer nye lag og stiller lister i stadig flere kommuner. Dette gjaldt Fremskrittspartiet fra 1970- til 1990-årene, og i dag er det en liknende utvikling for MDG og Rødt.

Medlemstallet til lokale lister er ikke registrert i noen samlet oversikt, og det er vanskelig å si noe om medlemsutviklingen over tid, også på grunn av at det også skjer en ganske stor utskifting av lokale lister over tid.

Forskerne peker på at en nå ser en annen type lister enn for eksempel de tradisjonelle bygdelistene som det var flere av tidligere. Det har vært en nedgang for lister som representerer en geografisk del av kommunen. De lokale listene representerer nå i større grad hele kommunen, og profilerer seg som et alternativ til det etablerte partisystemet. Enkeltsaker kan være utløsende for etableringen, men de kan også oppstå som en protest mot den lokale politiske og administrative kulturen og de etablerte partiene, med ønske om å bygge en åpnere politisk kultur og vektlegge det genuint lokale.

Arbeidsformer – både stabilitet og fleksibilitet

Forskerne finner at partilagenes arbeidsformer har holdt seg stabile over tid. Medlemmene avgjør partilagetts politikk og velges til tillitsverv. Lokale partilag trekker fremdeles et skarpt skille mellom medlemmer og ikke-medlemmer når partilaget utarbeider politikk og når de skal avgjøre personvalget. Valgkampene drives i hovedsak på en tradisjonell måte, med stands og brosjyrer. Innlegg/poster i sosiale medier, forsøk på å få omtale i lokale medier og Leserbrev organisert av partiene/listene er også viktige aktiviteter i lokalvalgkampen. Forskerne peker på at møtene med velgerne og det sosiale samværet i partilagenes er

viktig for det lokale politiske engasjementet. Arbeidet til de lokale listene likner i stor grad partilagenes arbeidsmåte. Samtidig er partilagenes omstillingsdyktige og evner å tilpasse seg endringer, som nye medier og digitale kommunikasjonsverktøy.

Nye medier

Sosiale medier blir brukt både internt i styret og i kommunestyregruppens arbeid, innenfor en videre krets av partimedlemmer, og til kommunikasjon ut til velgerne. Facebook er det mest brukte sosiale mediet for lokale partilag og lister. Det brukes mye, både for å kommunisere med medlemmer og for å kommunisere internt. E-post er den mest brukte kommunikasjonsformen, sammen med sosiale medier og telefon (sms eller anrop).

Behov for rutiner for å håndtere hatytringer og trusler

Undersøkelsene peker på at hatytringer, hets og trusler mot politikere er en stor utfordring for flere partier. 44 prosent av lokale partilag og lister oppgir at de har opplevd dette mot sine tillits- og folkevalgte, men at hele 72 prosent mangler rutiner for å håndtere dette. Flere oppgir også at de er usikre på hva som kvalifiserer som en hatytring eller trussel. Omfanget av slike hendelser knyttes delvis til framveksten av sosiale medier. I rapporten understrekes det at partilagenes og listenes synes å ha vansker med å respondere på slike hendelser, og at det er behov for rutiner for å håndtere hatytringer.

Økonomiske rammebetingelser – de vanligste inntektskildene

Forskerne beskriver den overordnede utviklingen i økonomiske rammevilkår for politiske partier, målt i samlede inntekter for perioden 2010–2020 (i faste 2020-kroner). Utviklingen er kjennetegnet av en positiv tendens, med noen variasjoner underveis. Den offentlige støtten utgjør generelt en større andel av inntektene til partiene som er representert på Stortinget enn av inntektene til partiene som ikke er på Stortinget. I rapporten skilles det mellom ulike former for offentlig støtte; statlig versus kommunal/fylkeskommunal støtte, inntekter fra egen virksomhet og bidrag fra private kilder.

Som tabell 7.2 viser, mottar 92 prosent av alle lokalparti og lokale lister medlemskontingent. 78 prosent av både lokalparti og lokale lister får

Tabell 7.2 Andel av lokalpartiene som oppgir ulike inntektskilder etter om de er representert på Stortinget eller ikke, og tilsvarende for lokale lister.¹

Type inntektskilder	Partier representert på Stortinget	Partier ikke representert på Stortinget ²	Lokale lister	Totalt
Medlemskontingent	93	92	71	92
Intern partiskatt	16	0	2	14
Støtte fra staten	69	60	18	66
Støtte fra fylkeskommunen	22	52	4	22
Støtte fra kommunen	78	84	78	78
Støtte fra organisasjoner	4	0	0	3
Støtte fra fylkeslaget / den nasjonale partiorganisasjonen	21	20	0	20
Støtte fra privat næringsliv	3	8	6	3
Støtte fra privatpersoner / sympatisører	14	8	22	14
Innsamlingsaksjoner (digitalt eller på møter mv.)	10	4	4	10
Annet	5	8	12	5
N	752	25	49	826

¹ Spørsmålsformulering: «Hvilke inntektskilder (både faste og prosjektbaserte) har kommunepartiet/lista? Kryss av for alle inntektskilder dere har.»

² Blant partiene uten representasjon på Stortinget finner vi lokallag av Demokratene i Norge, Folkeaksjonen Nei til mer bomber, Partiet De Kristne og Pensjonistpartiet.

støtte fra kommunen, og 66 prosent av lokalpartiene som er representert på Stortinget får støtte fra staten, mens bare 18 prosent av de lokale listene mottar støtte fra staten. Det siste er ikke så overraskende da det gis statlig støtte bare til partiorganisasjoner som er registrerte i Partiregisteret.⁹ For å bli registrert som politisk parti kreves 5 000 underskrifter, noe som vil være vanskelig å samle inn for lokale lister i små kommuner. Kommunal støtte til folkevalgte grupper i kommunestyret skal etter partiloven ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.

Rundt en femtedel av de lokale partiene oppgir å få støtte fra fylkeslaget/den nasjonale partiorganisasjonen og/eller fra fylkeskommunen.

Støtte fra privatpersoner/sympatisører utgjør en større andel av inntektskilden til lokale lister (22 prosent), sammenliknet med lokale partier som er representert på Stortinget (14 prosent). Støtte fra innsamlingsaksjoner blir oppgitt av 10

prosent av lokalpartiene som er representert på Stortinget, og 4 prosent av de lokale listene. Forskerne peker på at de lokale listene skiller seg enda mer fra partiene som er representert på Stortinget, i at støtten fra kommunen er den aller viktigste inntektskilden (78 prosent oppgir dette), og medlemskontingent den nest vanligste (71 prosent).

Rapporten inkluderer også en egen kartlegging av kommunenes praksis for å gi støtte til lokale partier og lister. Denne spørreundersøkelsen omfatter alle kommunene i landet. Den viser at om lag 90 prosent av alle kommunene som svarte, har en ordning for å støtte partienes og de lokale listenes *kommunestyregrupper*. En like stor andel støtter også gruppene i kommunestyret og/eller de lokale partiorganisasjonene ved å stille lokaler og utstyr, som for eksempel PC, nettbrett eller prosjektor, til rådighet, ifølge rapporten. Til sammenlikning oppga 10 prosent av kommunene at de har en ordning for kommunal økonomisk støtte til *lokale partiorganisasjoner*.

⁹ Jf. partiloven § 1.

7.6 Lokaldemokratiet i foregangskommuner

Fra forskerhold har det blitt uttrykt bekymring for at valgdeltakelsen har blitt lavere over tid, spesielt i lokalvalg (med et par unntak), samtidig som at valgdeltakelsen er ulik med hensyn til sosial bakgrunn. Dersom en slik utvikling fortsetter, frykter de at dette kan medføre at tilliten til lokaldemokratiske institusjoner svekkes. I tillegg viste innbyggerundersøkelsen 2021 at hele 54 prosent opplever at de har liten mulighet til å påvirke beslutninger som får betydning for lokalsamfunnet de bor i.¹⁰ Departementet tok derfor initiativ til utviklingsprosjektet *Lokaldemokratiet i foregangskommuner* der kommunene ble invitert til å komme med søknader om fornyings- og utviklingstiltak i sine kommuner, med formål om å utvide kretsen av de som deltar i lokaldemokratiet i egen kommune.

Syv foregangskommuner

Kommunene Bergen, Bodø, Gjøvik, Lørenskog, Suldal, Sunnfjord og Vadsø ble valgt ut som foregangskommuner. Kommunene mottar et tilskudd på 300 000 kroner over toårsperioden 2022–2023 til arbeidet med å videreutvikle sine lokaldemokratiltak. Prosjektet har en egen side på regjeringen.no med omtale av disse kommunenes lokaldemokratiltak.¹¹

De syv kommunene tar i bruk ulike tiltak for å involvere innbyggere i beslutningsprosesser. De er valgt ut slik at kommuner med ulik tiltaksprofil, ulik demografi, geografi og størrelse er representert. Målet er at kommunene skal bli foregangskommuner på lokaldemokrati, som andre kommuner kan lære og la seg inspirere av. Da er det viktig at foregangskommunene er forskjellige, slik at andre kommuner kan finne sammenliknbare kommuner, når de vurderer om noen av erfaringene og tiltakene kan passe i eller tilpasses egen kommune.

Erfaringsutvekslingsseminar – læringsnettverk

Som en del av prosjektet arrangerer prosjektkommunene erfaringsutvekslingsseminarer for å

dele erfaringer underveis i prosjektperioden og lære av hverandres erfaringer med ulike måter å involvere innbyggerne i politiske beslutningsprosesser. To eller tre kommuner har gått sammen om å arrangere disse seminarene, som har blitt arrangert i Lørenskog, Bergen og Gjøvik. Det siste erfaringsutvekslingsseminaret vil bli arrangert i Vadsø sommeren 2023.

Evaluering

Norwegian Research Centre (NORCE) i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF) har fått oppdraget med å evaluere lokaldemokratiprojektene i kommunene. Evalueringen skal systematisere og sammenlikne erfaringene i foregangskommunene og se disse i lys av ulike lokale forutsetninger og sentrale demokratiprinsipper. I tillegg skal forskerne se erfaringene fra foregangskommunene i lys av eksisterende kunnskapsgrunnlag om erfaringer med ulike typer innbyggerinvolvering i kommuner.

Lokaldemokratikonferanse for alle kommuner – 2024

For å formidle erfaringene fra lokaldemokratiprojektet til resten av kommune-Norge, vil departementet våren 2024 arrangere en lokaldemokratikonferanse der hele kommune-Norge blir invitert. På konferansen vil ulike innbyggerinvolveringstiltak som har blitt (videre-)utviklet i foregangskommunene bli presentert, i tillegg til evalueringen. Målet med konferansen er å inspirere kommuner i hele landet til å være offensive og innovative i sin demokratipolitikk, og til å dele erfaringer og kunnskap om ulike innbyggerinvolveringstiltak med alle kommunene i landet.

Veileder eller inspirasjonsbrosjyre

Departementet vil etter prosjektslutt utarbeide en veileder eller inspirasjonsbrosjyre med de ulike lokaldemokratiltakene som blir prøvd ut i foregangskommunene. Her vil lokaldemokratiltakene bli presentert i sammenheng med lokale forutsetninger. Det vil bli lagt vekt på å få fram kunnskap om hvilke sider ved demokratiet som kan styrke seg ved å innføre de ulike tiltakene. Formålet med veilederen/brosjyren er altså at alle kommunene i hele landet kan hente inspirasjon til ulike måter å involvere innbyggere på.

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021): Innbyggerundersøkelsen 2021. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/demokrati-og-deltakelse>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/id2925813/>

7.7 Lokaldemokratiundersøkelsen

Lokaldemokratikommisjonen¹² tok til orde for å etablere et datasett som skulle synliggjøre innbyggerne sitt syn på demokratiet i egen kommune. Sammen med kommunestyrerepresentantenes egne meninger om tilstanden til demokratiet, danner dette grunnlaget for det vi kjenner som Lokaldemokratiundersøkelsen.

Formålet med Lokaldemokratiundersøkelsen er å gi den enkelte kommune kunnskap om hvordan innbyggere og folkevalgte oppfatter lokaldemokratiet, hvordan samspillet mellom folkevalgte og innbyggere fungerer og hvordan samspillet mellom folkevalgte og administrasjonen fungerer. Undersøkelsene blir gjennomført både blant innbyggere og blant kommunestyrerepresentantene i kommunene som deltar. Undersøkelsen skal gi en «diagnose» av hvordan det står til med lokaldemokratiet når det gjelder ansvarlighet, pålitelighet, borgernærhet og effektivitet. «Diagnosen» skal gi grunnlag for utvikling og fornying. Dersom det iverksettes forbedringstiltak, kan nye undersøkelser gi en god pekepinn på om disse tiltakene fungerer.

Det er KS som har ansvaret for å gjennomføre undersøkelsene. Kommunal- og distriktsdepartementet delfinansierer Lokaldemokratiundersøkelsen sammen med KS. I tillegg betaler kommunene som deltar en egenandel.

Undersøkelsen er gjennomført tre ganger tidligere, i 2009/2010, i 2014 og i 2017/2018. Totalt har nå 178 kommuner deltatt i Lokaldemokratiundersøkelsen fordelt på fire perioder, inkludert i 2021/2022.

Resultatene fra undersøkelsene i alle kommunene er åpent tilgjengelig på portalen www.bedrekommune.no. I portalen kan en se resultater fra alle kommunene – også de som har deltatt i tidligere års undersøkelser, sammenlikne ulike kommuner og se gjennomsnittet for alle som har deltatt. KS har engasjert en forsker fra Institutt for samfunnsforskning til å evaluere resultatene for perioden 2021–2022. Av de til sammen 35 kommunene som gjennomførte undersøkelsene i 2021/2022, var det 17 kommuner som gjennomførte for første gang. Resultatene er tilgjengelige i rapporten *KS Lokaldemokratiundersøkelsen 2021 – 2022*.

I oppsummeringen av hovedfunnene i rapporten kommer det tydelig fram at, som ved tidligere undersøkelser, de folkevalgte er mer tilfreds med

alle sider ved lokaldemokratiet enn det innbyggerne er.

Når det gjelder *pålitelighet* svarer to av tre innbyggere, men svært få politikere, at de tror de folkevalgte misbruker sin makt til personlig fordel. Halvparten av de spurte innbyggerne, og mer enn en av fire politikere, mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen bedre får ivaretatt sine interesser. Det er altså en utstrakt oppfatning at det foregår forskjellsbehandling i kommunene.

Når det gjelder *ansvarlighet* mener de fleste at de vet nok om forholdene i kommunen til å kunne bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte, men mer enn en av tre innbyggere mener likevel det er vanskelig å holde seg orientert om hvilke saker som diskuteres i kommunepolitikken.

For egenskapen *borgernærhet* mener halvparten av innbyggerne at de har gode muligheter for å påvirke kommunalpolitiske beslutninger som engasjerer dem, mens halvparten mener at de ikke har det.

Når det gjelder *effektivt styre* er nesten tre av fire innbyggere i det store og hele fornøyd med kommunenes tjenestetilbud. Mindre enn halvparten av innbyggerne mener de økonomiske ressursene forvaltes på en forsvarlig måte i kommunen.

I delen av undersøkelsen som bare gikk til de folkevalgte, svarte flertallet at de er fornøyd med de aller fleste sider ved arbeidet som folkevalgt: De trives, og de synes de får gjort nytte for seg. To av tre synes imidlertid arbeidet som folkevalgt er for tidkrevende. Flertallet av politikerne er godt fornøyd med forholdet til administrasjonen. Det er da oppsiktsvekkende at nesten halvparten av de folkevalgte mener det er administrasjonen og ikke politikerne som utformer politikken i kommunen. En av fire politikere oppgir at de i vervet som folkevalgt er blitt utsatt for hatefulle ytringer, trusler eller andre ubehagelige henvendelser fra innbyggerne. Dette funnet er i tråd med andre undersøkelser om samme tema.

7.8 Tilstandsanalyse av det norske demokratiet

Perspektivmeldingen¹³ peker på at utviklingen mot mer demokrati i verden har stoppet opp eller er i tilbakegang. I alle deler av verden, også i Europa, har det fra om lag 2005 vært en svekkelse av utviklingen i demokrati og menneskerettig-

¹² NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring?*

¹³ Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*

heter. Land med mindre liberale styresett inntar en større plass i verdensøkonomien og i internasjonale samarbeidsorganer. Demokratiske institusjoner svekkes også i land med lange demokratiske tradisjoner. Perspektivmeldingen peker på at demokratiske verdier har vært sentrale for verdensordenen, og har bidratt til fred og samarbeid gjennom mange tiår. Denne oppslutningen om demokratiske prinsipper er nå utfordret. Regjeringen vil følge utviklingen nøye.

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet utvikler en gruppe demokrati-forskere ved Universitetet i Oslo en tilstands-analyse av det norske demokratiet. Dette er et nytt og ambisiøst forskningsarbeid. Det bygger på og «står på skuldrene av» store, globale demokratiindekser som blant annet Varieties of Democracy (V-Dem). Disse indeksene blir utviklet videre til demokratiindekser som er mer nyan-serte og bedre egnet til å måle tilstanden til et høykvalitetsdemokrati som det norske, og lik-nende sterke demokratier, for eksempel de nor-diske landene.

Det vil bli utviklet demokratiindekser og indi-katorer for fem aspekter ved demokrati: valgde-mokrati, deltakerdemokrati, egalitært demokrati, deliberalt demokrati og liberalt demokrati. Alle disse aspektene er viktig for et lands demokrati. De er gjensidig avhengig av hverandre og under-støtter hverandre. For eksempel er ytringsfrihet, som faller under aspektet liberalt demokrati, en forutsetning for valgdemokrati og deliberalt demokrati. Og valgdemokrati kan ikke oppnås uten et sterkt deltakerdemokrati med deltakelse i politiske partier og deltakelse i politisk debatt og i det offentlige ordskiftet.

Ved hjelp av disse unike demokratiindeksene, vil forskerne samle inn data og analysere utvik-lingen over tid, i hele bredden av demokratiet og dets ulike aspekter. Analysen tar for seg demo-kratiet både på statlig, fylkeskommunalt og kom-munalt nivå. Hovedprosjektet skal etter planen være ferdig sommeren 2023. Tilstandsanalysen vil være et viktig verktøy for å kunne følge med på til-standen av demokratiet vårt på en bred og helhet-lig måte, på alle nivåer.

Eksisterende globale demokratiindekser har relativt grove mål på demokrati som typisk gir en lav terskel for å gi et land toppscore. De fanger derfor i mindre grad opp nyanser og endringer over tid i demokratier som har passert denne terskelen, som for eksempel Norge, som er betraktet som et høykvalitetsdemokrati av demo-kratiforskere.¹⁴ Slike mål gir, etter departe-mentets vurdering, ikke god nok informasjon til å

kunne identifisere konkrete utfordringer og for-bedringspotensiale i det norske demokratiet. Sær-lig har de globale demokratiindeksene få mål på lokaldemokratiet. Disse nyutviklede demokrati-indeksene kan benyttes til å gjennomføre til-standsanalyser med jevne mellomrom, for eksem-pel hvert fjerde år.

Det er lagt opp til aktiv og bred formidling av resultatene fra tilstandsanalysen til ulike grupper, i ulike deler av landet, i tillegg til gjennom digitale løsninger og publikasjoner. Tilstandsanalysen av det norske demokratiet vil gi en god og samlet oversikt over demokratisituasjonen i Norge.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en samlet gjennomgang av funnene fra til-standsanalysen av det norske demokratiet. Her vil departementet komme med konkrete anbefal-inger av tiltak og virkemidler på utfordringer og forbedringspotensial ved det norske demokratiet, samt hvordan en kan bevare sterke sider på nasjo-nalt, fylkesnivå og lokalt nivå.

7.9 Innbyggerforslag – Minsak.no

Kommuneloven § 12-1 åpner for at innbyggere i kommuner eller fylkeskommuner kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskom-munens virksomhet. Kommunestyret eller fylkes-tinget plikter å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. 300 under-skrifter i en kommune eller 500 underskrifter i en fylkeskommune er uansett tilstrekkelig. Målet med bestemmelsen er at innbyggerne i en kom-mune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen i kommunen. På den måten kan politiske saker innbyggerne er opptatt av løftes inn i det representative demokratiet.

Nettportalen Minsak.no ble lansert i 2013, og gir innbyggere mulighet til å opprette innbygger-forslag, samle underskrifter og oversende saken til den kommunen eller fylkeskommunen forslaget gjelder. Kommunal- og distriktsdepartementet drifter og har redaktøransvar for portalen. Por-talen har blitt en viktig kanal for å fremme inn-byggerforslag.

I 2022 ble det sendt 79 forslag fra Minsak.no til norske kommuner og fylkeskommuner. Det er en nedgang fra 2021, da det ble sendt 106 forslag. Det ble fremmet flest innbyggerforslag i Oslo, som mottok 18 forslag. Kommunene i Troms og

¹⁴ Carl-Henrik Knutsen (2014): *Hvor demokratisk er det norske demokratiet?* I Baldersheim og Østerud (red.). Det norske demokratiet i det 21. århundre. Fagbokforlaget.

Finnmark fylke og Vestland fylke mottok til sammen henholdsvis 11 og 10 innbyggerforslag. Minsak.no var minst brukt i Agder, hvor det kun ble fremmet to innbyggerforslag gjennom løsningen.

Det ble fremmet forslag om en rekke ulike forhold, blant annet saker om skoler og barnehager, utbygginger, minibanker, kommunestruktur, bevaring og trafikksikringstiltak. Forslaget med flest underskrifter hadde 6 548 underskrifter, og i gjennomsnitt hadde forslagene som ble sendt 574 underskrifter.

7.10 Europarådets arbeid på demokratiområdet

Europa står overfor store demokratiske utfordringer. Det er et økende press på fundamentale rettigheter. Saker knyttet til menneskerettigheter, demokrati, et uavhengig rettssystem, minoriteter, kamp mot korrupsjon, ekstremisme og hatefulle ytringer er i nyhetsbildet. Mange europeiske land opplever også sosiale og politiske spenninger. Flere demokratimålinger peker på at demokratiet er på vikende front, og i mange land sliter demokratier med å bevare den avgjørende tilliten hos borgerne. Dialog og kontakt med innbyggerne, og at kommuner og regioner i Europa står opp for demokratiske verdier, er viktig for utviklingen videre.

Norge er medlem av Europarådet. Rådets viktigste oppgave er å verne om og fremme menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper. I tillegg spiller Europarådet en viktig rolle for å sikre stabilitet og motvirke konflikter i

Europa. Norge, ved Kommunal- og distriktsdepartementet, er representert i en styringskomite for demokrati og styresett: European Committee on Democracy and Governance (CDDG).

Styringskomiteen er underlagt Europarådets ministerkomite og har i oppdrag å styre det mellomstatlige samarbeidet med utvikling av demokrati og demokratisk styresett på alle forvaltningsnivåer. Komiteen skal fokusere på strukturelle og institusjonelle reformer, styrke innbyggerdeltakelsen i politiske beslutningsprosesser, og styrke samhandling med og tillit til offentlige institusjoner. Styringskomiteen utarbeider rekommandasjoner, guidelines og lager rapporter om relevante temaer.

I henhold til mandatet for 2022–2024 skal komiteen blant annet fremme utkast til tre rekommandasjoner:

- *Principles of Good Democratic Governance*, for alle tre forvaltningsnivåer. I en såkalt *Explanatory Memorandum* til rekommandasjonen, utdypes prinsippene og det stilles krav til statenes egevaluering.
- *Deliberative democracy*, med liste over forslag som kan benyttes for å gi innbyggerne medbestemmelse mellom valg.
- *Multilevel governance – including in response to emergencies*.

Norge deltar aktivt i utarbeidelsen av rekommandasjonene. Så snart disse er vedtatt av Europarådets ministerkomite, vil Kommunal- og distriktsdepartementet sørge for at rekommandasjonene oversettes til norsk og gjøres kjent for kommuner, fylkeskommuner og andre som er berørt av dem.

8 Oppgavefordeling og regelverk

I dette kapittelet omtales aktuelle endringer i regelverk som har betydning for kommunesektoren, endringer i oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren, samt endringer i finansieringen av oppgaver. De ulike sakene er sortert etter departementenes ansvarsområder.

8.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

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

Stortinget vedtok i juni 2022 midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Formålet med reglene er å gi kommunene økt fleksibilitet og bidra til økonomisk og juridisk handlingsrom til å håndtere rask bosetting av et større antall flyktninger. I Prop. 90 L (2022–2023) *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.)* som ble lagt fram 31. mars 2023, foreslår regjeringen å videreføre de midlertidige reglene til 1. juli 2024, men med enkelte endringer. Det foreslås at deltakere i introduksjonsprogram skal ha både rett og plikt til kompetansekartlegging, blant annet for å bidra til at flere kommer raskt ut i arbeid. Det foreslås også en ny midlertidig endring i husleieloven om adgang til å inngå kortere leieavtaler for fritidsboliger, for å støtte kommunenes arbeid med å bosette et høyt antall fordrevne og flyktninger.

8.2 Barne- og familiedepartementet

8.2.1 Barnevernsreformen – kompensasjon til kommunene

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022. Kommunene ble kompensert for reformen gjennom en økning i rammetilskuddet. Reformen har en overgangsordning for å dempe effekten av avvik fra faktiske utgifter etter overgang til kompensasjon over rammetilskuddet. Ordningen innebærer at halvparten av kompensasjonen blir for-

delt særskilt (tabell C) etter faktisk tiltaksbruk basert på regnskapsåret 2020. Denne overgangsordningen varer ut 2024. Alle midlene vil fra og med 2025 fordeles etter kostnadsnøkkelen for barnevern.

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

Oppdaterte framskrivninger viser at det i 2024 fortsatt vil være flere plasseringer med gamle og lavere egenandeler, men færre enn i 2023. Bufetat anslås derfor å få merinntekter i 2024, mens kommunene vil få tilsvarende merutgifter. Barne- og familiedepartementet kommer tilbake til de budsjettmessige konsekvensene i forslaget til statsbudsjett for 2024.

8.2.2 Barnevernsreformen – overgangsordning for sentre for foreldre og barn

I forbindelse med barnevernsreformen ble det vedtatt at Bufetat skal ha et tilbud om utredning av omsorgssituasjonen for sped- og småbarn i alderen 0–6 år i tilfeller der det er stor usikkerhet knyttet til barnas omsorgssituasjon. Bufetat kan også tilby hjelpetiltak i etterkant av utredningen når det er nødvendig for at barnet skal få forsvarlig hjelp. Kommunene betaler en egenandel for utredninger i sentrene og for hjelpetiltak i etterkant av utredningen. Egenandelen fastsettes årlig av Barne- og familiedepartementet, jf. barnevernsloven § 16-5 tredje ledd. Sentrene har i perioden 2022–2023 jobbet med å omstille tilbudet sitt til den nye ordningen. Fra 1. januar 2022 til og med 31. desember 2023 gjelder derfor en forskrift om overgangsregler for det økonomiske ansvaret for hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn. Forskriften innebærer at kommunene betaler en

egenandel for bruk av plasser i sentrene, uavhengig av om omsorgssituasjonen til barnet har blitt utredet i forkant av at hjelpetiltak iverksettes. Fra 1. januar 2024 vil kommunene kun betale egenandel for det statlige tilbudet i sentre for foreldre og barn dersom utredning av omsorgssituasjonen til barnet er utgangspunktet for tilbudet til kommunen, jf. barnevernsloven § 16-5 første ledd. Dersom kommunen kun ønsker et tilbud om hjelpetiltak fra sentrene, og ikke utredning i forkant, vil kommunen ha det fulle betalingsansvaret for tiltak med oppstart etter 31. desember 2023.

8.3 Helse- og omsorgsdepartementet

8.3.1 Bo trygt hjemme-reformen

Regjeringen ønsker levende lokalsamfunn og bærekraftige helse- og omsorgstjenester i kommunene. Når andelen eldre øker, skal vi møte dette med en ny og framtidsrettet politikk. Regjeringen arbeider derfor med en stortingsmelding om Bo trygt hjemme-reformen, som det tas sikte på å legge fram før sommeren 2023. Hovedmålet med reformen er å gjøre det trygt for eldre å bo lenger hjemme. Det er også et mål å sikre bærekraft gjennom bedre planlegging, styrket forebygging og mer målrettede tjenester.

Regjeringen vil bidra til løsninger som legger til rette for at flest mulig skal oppleve trygghet og mestring og kunne leve gode, selvstendige liv, samtidig som vi tenker nytt om hvordan vi kan møte den demografiske utviklingen på tvers av sektorer. For å sikre en tverrsektoriell innsats vil Bo trygt hjemme-reformen utarbeides, forankres og følges opp i samarbeid med relevante fagdepartementer.

8.3.2 Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten

Regjeringen har lagt fram en opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten. Målet er å bistå kommunene i deres arbeid med å løse personellutfordringene i tjenesten både på kort og lang sikt, til det beste for den enkelte og for felleskapet. Samtidig skal planen understøtte et seriøst arbeidsliv med mål om mer heltid og faste stillinger. Opptrappingsplanen er dynamisk, der strategier og tiltak vil videreutvikles i tråd med utvikling av ny politikk og ny kunnskap. Arbeidet koordineres av Helse- og omsorgsdepartementet, og innholdet i planen er utformet i tett samarbeid med Kunnskapsdepartementet,

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

8.3.3 Opptrappingsplan for psykisk helse

Psykisk helse er et viktig satsingsområde for regjeringen, og regjeringen planlegger derfor å legge fram en ny opptrappingsplan for psykisk helse i 2023. Målet er at flere skal oppleve god psykisk helse og livskvalitet, og at de som har psykiske helseplager eller lidelser skal få god og lett tilgjengelig hjelp. Planen skal omfatte hele befolkningen, og ha særlig oppmerksomhet mot barn og unge. Det er valgt ut tre hovedområder for planen: Det helsefremmende og forebyggende området, gode tjenester der folk bor og tilbudet til dem med langvarige og sammensatte behov. 150 mill. kroner av den varslede veksten i kommunenes frie inntekter i 2024 begrunnes med innsats på psykisk helse- og rusfeltet.

8.3.4 Forslag om å lovfeste at unge ikke kan bosettes i sykehjem mot sin vilje

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring et lovforslag som innebærer at ingen pasienter under 50 år skal bosettes på sykehjem mv. mot sin egen, eventuelt pårørendes, vilje. Departementet har bedt høringsinstansene om tilbakemelding på økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget, og disse konsekvensene vil bli utredet nærmere før utarbeidelsen av en lovproposisjon.

8.3.5 Ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Helse- og omsorgsdepartementet fastsatte 28. mars 2023 ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Forskriften skal bidra til at miljøet i barnehager, på skoler, i skolefritidsordninger og leksehjelpsordninger fremmer barns og elevers helse, trivsel, lek og læring, samt at sykdom, skade og alvorlige hendelser forebygges. Forskriften stiller krav om at virksomhetene som omfattes skal drives på en helsemessig tilfredsstillende måte. Forskriften stiller blant annet krav til lokaler, uteområder, beliggenhet, inneklime, lydforhold, smittevern, renhold og avfallshåndtering, sanitære anlegg, drikkevann, tilrettelegging for måltider og spisetid mv. Kommunen er godkjennings- og tilsynsmyndighet etter forskriften. Forskriften trer i kraft 1. juli 2023 og vil da erstatte gjeldende for-

skrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

8.3.6 Nasjonalt velferdsteknologi-program og helseteknologiordningen

Det skal etableres en helseteknologiordning som skal bidra til å utløse investeringer i teknologi i helsetjenestene. Helseteknologiordningen skal stimulere kommunene til å samordne seg i arbeidet med bedre journalløsninger og innføring av velferdsteknologi og digital hjemmeoppfølging. Etablering av en helseteknologiordning skal sees i sammenheng med velferdsteknologi-programmet og skal kunne bygges ut over tid. Arbeidet skal støtte opp under helhet og sammenheng i tjenesten.

8.3.7 Forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger

Det er etablert et teknisk beregningsutvalg for nasjonale e-helseløsninger som vurderer tallgrunnlaget for beregnede kostnader til forvaltning og drift av de nasjonale e-helseløsningene. De årlige endringene i kostnader for kommunal sektor vil også bli drøftet i konsultasjonsordningen med KS. Endringer i betalingen fastsettes av Helse- og omsorgsdepartementet gjennom endringer i forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger. Norsk helsenett SF har lagt fram foreløpige estimater for kostnadsveksten fra 2023 til 2024 for det tekniske beregningsutvalget høsten 2022. Oppdaterte estimater behandles i utvalget våren 2023.

Prismodellene for de nasjonale e-helseløsningene skal evalueres og justeres innen 2024, jf. anmodningsvedtak fra Stortinget ved behandling av Prop. 3 L (2021–2022) *Endringer i pasientjournalloven (tilgjengeliggjøring av og betaling for nasjonale e-helseløsninger m.m.)*. Evaluering og anbefaling om justering i prismodellene forelå 15. mai 2023 og justeringene vil bli gjennomført fra 1. januar 2024. Forslag til justeringer sendes på høring sammen med øvrige endringer i forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger.

Støtte til kommunale nettverk for innføring av e-helseløsninger i kommunene er et viktig virkemiddel for å understøtte kommunenes arbeid med nasjonale e-helseløsninger og velferdsteknologi. I 2023 skal nettverket bidra til å støtte opp under forberedelse og innføring av kjernejournal, pasientens legemiddelliste og velferdsteknologi i kommunene.

8.3.8 Innføring av kjernejournal

Innføring av kjernejournal i sykehjem og hjemme-tjeneste er viktig for at kommunene skal ha nytte av denne nasjonale samhandlingsløsningen. Det er et mål at alle kommuner skal ha kjernejournal tilgjengelig. For å få sett journaldokumenter fra sykehus må du ha tatt i bruk kjernejournal. KS har dialog med digitaliseringsnettverkene med fokus på innføring av kjernejournal.

8.3.9 Pasientens legemiddelliste

Utprøving av pasientens legemiddelliste fortsetter i 2023, og erfaringer fra utprøvingen vil danne grunnlag for nasjonal innføring. Pasientens legemiddelliste skal tilgjengeliggjøre legemiddelopplysninger i én felles, nasjonal oversikt. Arbeidet har pågått i flere år og er høyt prioritert av kommunal sektor. Ved å innføre kjernejournal på sykehjem og i hjemmetjenesten kan helsepersonell lese pasientens legemiddelliste.

8.3.10 Pasientens prøvesvar

Forslag til endringer i pasientjournalloven for å innføre pasientens prøvesvar i nasjonal kjernejournal er til behandling i Stortinget (Prop. 91 L (2022–2023)). Helse- og omsorgsdepartementet vil etter Stortingets behandling utarbeide et høringsnotat med nødvendige forskriftsendringer. Tjenesten pasientens prøvesvar i nasjonal kjernejournal skal gi helsepersonell og pasienter tilgang til prøvesvar uavhengig av hvem som har bestilt og utført undersøkelsen. Målet er å gjøre laboratorie- og radiologisvar tilgjengelige for helsepersonell og for innbyggerne via helsenorge.no.

8.4 Kommunal- og distriktsdepartementet

8.4.1 Proposisjon om ny valglov

Valglovutvalget la fram NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg – ny valglov* i mai 2020. Valglovutvalgets utredning var på høring høsten 2020. Kommunal- og distriktsdepartementet har arbeidet med oppfølgingen av utredningen, og i mars la regjeringen fram Prop. 45 L (2022–2023) *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*. Proposisjonen inneholder regjeringens forslag til ny valglov.

Både departementet og valglovutvalget mener norske valg blir gjennomført på en god måte, og at valgordningen er robust og har legitimitet. For-

slaget viderefører derfor mange av de sentrale reglene for valg. Den nye valgloven skal kunne gjelde fra stortingsvalget i 2025.

Forslaget inneholder flere tiltak som skal legge til rette for at velgerne skal kunne ha tillit til valget og at valget går rett for seg. Tillit blir blant annet foreslått løftet opp i lovens formålsbestemmelse.

Et annet sentralt hensyn er å sikre at alle velgere har mulighet til å stemme, uavhengig av funksjonsevne. Det foreslås strengere krav til hvordan kommunene skal legge til rette for at alle velgere skal få mulighet til å stemme, og kravet om universell utforming blir foreslått tatt inn i valgloven.

Det foreslås en ny klageordning som vil sikre uavhengig juridisk behandling av valgklager, både ved lokalvalg og stortingsvalg. Riksvalgstyret skal være klageinstans for alle klager, unntatt klager på Stortingets vedtak om stortingsvalgets gyldighet. Forslagene bygger på grunnlovsendringer vedtatt av Stortinget i 2022.

I arbeidet med å gjennomføre valg bruker alle kommunene i dag et statlig elektronisk valg-gjennomføringssystem. I forslaget til ny lov foreslås det å lovfeste bruken av dette systemet.

Regjeringen foreslår at velgere ikke lenger skal kunne gi personstemmer ved stortingsvalg. Den muligheten velgerne har til dette ved stortingsvalg etter gjeldende lov er ikke reell, og kan bidra til at velgere tror de har større innflytelse enn de faktisk har.

Kravene til hvor mange underskrifter det må være på listeforslag blir foreslått endret. For noen valgdistrikter blir det lavere krav, for andre høyere krav. Listeforslaget skal underskrives av så mange personer som svarer til én prosent av antall personer med stemmerett ved forrige valg i valgdistriktet. Det foreslås også at de som leverer inn et listeforslag, må legge ved samtykke fra kandidatene om at de vil stå på listen.

Det foreslås at valgtinget skal kunne forlenges eller utsettes, eller at det kan holdes omvalg dersom det skjer noe ekstraordinært som hindrer velgerne i å stemme. Stortinget har allerede vedtatt tilsvarende endringer i Grunnloven i juni 2022. Reglene skal gjelde ved alle valg.

Reglene i dag om opptelling blir i all hovedsak foreslått videreført, men regelverket blir mer detaljert, og det blir stilt større krav til åpenhet. Første opptelling av stemmer fra valgtinget skal telles manuelt ute i valglokale. Det foreslås at opptellingen av stemmer skal være offentlig, og at valgresultatene skal offentliggjøres for hvert valglokale.

Lovforslaget har i tillegg fått en mer moderne språkdrakt og en mer logisk oppbygning. Valgloven skal kunne bli lest og forstått av både velgere, partier, folkevalgte, valgmedarbeidere og valgmyndigheter. Det er derfor viktig at loven har et godt språk og er enkel å finne fram i.

Lovproposisjonen inneholder også en meldingsdel som skal legge grunnlag for en bredere diskusjon om valg gjennomføring i praksis, og hvilken betydning korrekte og tillitvekkende valg har for demokratiet.

8.4.2 Høringsforslag om endringer i inndelingslova

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 3. mars 2023 på høring et forslag om endringer i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune og fylkesgrenser (inndelingslova). Høringsfristen er 3. juni 2023.

Departementet foreslår en eksplisitt hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer, herunder folkeavstemning, i saker etter inndelingslova når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Formålet med forslaget er å få en klar hjemmel for departementet til å høre innbyggere som ledd i saksforberedelsen i den enkelte sak. Den foreslåtte bestemmelsen vil gi god sammenheng i regelverket og samsvare med departementets overordnede ansvar for utredningen i den enkelte sak etter inndelingslova. Departementet foreslår videre en hjemmel for departementet til å kunne gi forskrift om gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

8.4.3 Proposisjon om endringer i lov om interkommunale selskaper

Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt fram Prop. 61 L (2022–2023) med forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (møteoffentlighet, økonomiforvaltning m.m.).

Departementet foreslår i proposisjonen at møter i representantskapet i interkommunale selskaper (IKS) som er omfattet av offentleglova, skal følge de samme reglene om åpne og lukkede møter som folkevalgte organer i kommunen, kommunale foretak og interkommunale samarbeid etter kommuneloven.

Det foreslås også flere justeringer i reglene om økonomiforvaltning, i hovedsak for å harmonisere disse med reglene om økonomiforvaltning i kommuneloven fra 2018.

Videre foreslår departementet å redusere rollen staten har i organiseringen av selskapene,

blant annet å fjerne kravet om at departementet skal godkjenne oppløsning av et IKS. Proposisjonen inneholder også forslag om presisering av styreansvaret, krav om antallet styremedlemmer, godtgjøring og at avtalevalg skal kunne benyttes når kommunestyret velger medlemmer til representantskapet.

8.4.4 Proposisjon om endringer i kommuneloven

Kommunal- og distriktsdepartementet har fått mange tilbakemeldinger om at kommuneloven (2018) fungerer bra og er lettere å forholde seg til enn forrige kommunelov (1992). Departementet har likevel blitt oppmerksom på at det er behov for noen justeringer og tydeliggjøringer i lovteksten. For å opprettholde en god og tydelig lov har departementet derfor i Prop. 60 L (2022–2023) *Endringer i kommuneloven m.m. (arbeidsutvalg og valg i folkevalgte organer)* lagt fram forslag om noen endringer. Dette er til dels innholdsmessige endringer, og til dels presiseringer og lovtekniske justeringer.

Proposisjonen inneholder forslag om endringer i reglene om arbeidsutvalg. Departementet foreslår at folkevalgte organer skal få økt myndighet til å gjøre endringer i arbeidsutvalg som de selv har opprettet og at de lovpålagte medvirkningsrådene skal få mulighet til å opprette arbeidsutvalg.

Proposisjonen inneholder videre forslag om endringer i reglene om valg i folkevalgte organer, inkludert et mer fleksibelt system ved valg av settemedlemmer, og at forholdsvalg skal kunne gjennomføres åpent ved å vise stemmetegn. I tillegg har proposisjonen forslag til flere klargjøringer, blant annet av hvem som har møte-, tale- og forslagsrett i folkevalgte organer.

Flere av lovendringene departementet foreslår vil ha betydning ved konstitueringene som skal skje i kommuner og fylkeskommuner etter valget høsten 2023. Etter planen skal derfor lovendringene tre i kraft før kommunestyre- og fylkestingsvalget.

8.4.5 Rapport om møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner

Hovedregelen etter kommuneloven er at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Prinsippet om åpne møter følger også av Grunnloven § 100. Oxford Research har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet gjennomført en under-

søkelse av hvordan reglene om møteoffentlighet i kommuneloven praktiseres og oppleves.

I sluttrapporten¹ konkluderer Oxford Research med at kommune- og fylkespolitikere er samstemte om den demokratiske verdien av åpne møter. Undersøkelsen tyder på at hjemlene i loven som åpner for at møter kan lukkes, er lite kontroversielle både fra pressens og folkevalgtes ståsted. Likevel utvikler noen kommuner praksis i «gråsoner», som kan utfordre møteoffentlighetsprinsippet. Eksempler som nevnes i rapporten er hyppig bruk av pauser fra møter for å kunne diskutere fritt, omfattende forarbeid før møter og kontakt mellom folkevalgte på digitale plattformer underveis i møter.

Rapporten viser også at pressens tilstedeværelse påvirker møtene. Noen folkevalgte blir mer oppmerksomme og skjerpet, noen blir mer opptatt av å markere partistandpunkter, mens andre blir reserverte og mer tilbakeholdne med å delta i debatten.

8.4.6 ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) åpnet i 2013 sak om det generelle skattefritaket for blant annet staten, kommuner og fylkeskommuner. Saken ble i 2015 utvidet til også å gjelde konkursimmunitet, og ESAs foreløpige forslag til tiltak var da å innføre en generell plikt til å skille ut økonomisk aktivitet i offentlig sektor til egne rettssubjekter. Som omtalt i tidligere kommuneproposisjoner, har det vært ulike utredninger i saken og det har blant annet vært nedsatt en ekstern arbeidsgruppe ledet av professor Erling Hjelmeng og Oslo Economics leverte i januar 2020 samfunnsøkonomiske analyser.

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

¹ Oxford Research rapport 2022/12: *Undersøkelse av hvordan møteoffentlighet praktiseres og oppleves. Sluttrapport.*

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

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

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

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

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

myndighetene til at kontrakter om offentlige tjenestepensjonsordninger er særpregede og underlagt et strengt juridisk rammeverk. Myndighetene anfører at å pålegge kommunene og helseforetakene en plikt til regelmessig og hyppig å gjennomføre anbud, vil medføre kostnader for kommunene og helseforetakene som ikke står i forhold til eventuelle gevinster. Myndighetene vil ha dialog med ESA om videre oppfølging av sakene.

8.4.8 Høringsnotat – Forslag til ny ekomlov

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte 2. juli 2021 forslag til ny ekomlov på høring. Forslaget inneholder bestemmelser om etablering av såkalte småcellebasestasjoner som kan ha betydning for kommuner og fylkeskommuner. Småcellebasestasjoner gir brukere trådløs tilgang til kommunikasjonsnett. Disse tilgangspunktene kan benyttes til å bedre dekningen eller øke kapasiteten i et område.

Det foreslås i utkast til ekomlov § 10-4 en plikt for statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter til på ikke-diskriminerende, transparente, rettferdige og rimelige vilkår å imøtekomme enhver anmodning om tilgang til bygninger, anlegg og andre fysiske innretninger som er egnet til innplassering av småcellebasestasjoner eller som er nødvendig for å koble slike småcellebasestasjoner til transportnettet. Å legge til rette for bruk av eksisterende fysisk infrastruktur ved etablering av småcellebasestasjoner, vil kunne bidra til reduserte utbyggingskostnader forbundet med etablering av nett med svært høy kapasitet som 5G-nett, og samtidig redusere samfunnsmessige og miljømessige kostnader, for eksempel visuell forurensing mv. Forslaget er ment som et forenklinggrep for å legge til rette for etablering av kommunikasjonsinfrastruktur som er viktig og nyttig for hele samfunnet.

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

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

8.4.9 Krav til universell utforming

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger² ble revidert 1. februar 2022, og krav om synstolkning ble inntatt i forskriften 1. februar 2023. Forskriftsendringene skyldes gjennomføringen av EU-direktivet WAD³ i norsk rett. Direktivet stiller nye krav til offentlige virksomheters nettløsninger, herunder krav om å utarbeide tilgjengelighetserklæring. Samtlige forskriftskrav ble gjeldende fra og med 1. februar 2023, bortsett fra kravet om synstolkning, som først håndheves fra og med 1. februar 2024.

Tilsynet for universell utforming av IKT har etablert en digital løsning for tilgjengelighetserklæringer. Denne løsningen er ment å forenkle kommunenes rapportering og tilsynets arbeid med å føre tilsyn med nettløsningene. Gjennom innholdet i tilgjengelighetserklæringene høster tilsynet også viktige data som danner grunnlaget for beslutningen om hvor de velger å føre tilsyn. Kommunene skal i utgangspunktet overholde samtlige nye forskriftskrav. Systemet med tilgjengelighetserklæringer innebærer at kommunene selv skal vurdere og begrunne hvilke forskriftskrav den aktuelle nettløsningen overholder, samt hvilke forskriftskrav kommunen anser uforholdsmessig byrdefulle å overholde.

Når kommunene skal vurdere hvorvidt det aktuelle forskriftskravet medfører en «uforholdsmessig stor byrde» som begrunner et unntak fra forskriftskravene, må vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven være oppfylt. Tilsynet vil fortsatt føre kontroll med etterlevelsen av forskriften. Dersom tilsynet kommer til at det ikke foreligger grunnlag for å gjøre unntak, vil tilsynet kunne pålegge kommunene å rette forholdet. Dersom pålegg ikke etterkommes, kan kommunene ilegges tvangsmulkt.

8.4.10 Innlemming av vindkraft i plan- og bygningsloven

Olje- og energidepartementet la den 28. april 2023 fram Prop. 111 L (2022–2023) *Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land)*. Forslaget vil gi kommunene økt ansvar for og myndighet til å avklare arealer for vindkraftutbygging. Konesjon for vindkraft etter energiloven kan ikke gis før det er vedtatt områderegulering etter plan-

og bygningsloven. Kommunene kan pålegge private å utarbeide planene, og kan kreve refusjon for kostnadene. Kommunene kan også be Norges vassdrags- og energidirektoret (NVE) om å gjennomføre høring og offentlig ettersyn av slike områdereguleringer dersom de ønsker det. Selv om det er lagt opp til løsninger som vil avlaste kommunene i planutarbeiding og planbehandling, vil kommuner som ønsker å legge til rette for vindkraftutbygging få økt ansvar for planbehandling, medvirkning, vedtak og klagebehandling. Dette er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å innlemme vindkraft i plan- og bygningsloven.

8.4.11 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Regjeringen tar sikte på å legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2023–2027 før sommeren 2023. Forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes planarbeid og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt. De nasjonale forventningene er nærmere omtalt i kapittel 6.

8.4.12 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Regjeringen har satt i gang et arbeid med å fornye de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det er planlagt å sende de nye retningslinjene på høring første halvår 2023. De statlige planretningslinjene skal være et verktøy for å konkretisere nasjonale og viktige regionale interesser og gjøre nasjonal politikk på viktige områder mer tydelig. Retningslinjene er nærmere omtalt i kapittel 6.

8.4.13 Boligsosial lov

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet trer i kraft 1. juli 2023. Loven viderefører og presiserer i hovedsak ansvaret kommunene har for det boligsosiale arbeidet, men skjerper kommunenes ansvar noe. Dette gjelder blant annet plikten til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen, jf. lovens § 5 annet ledd. Kravene til planlegging skal være oppfylt senest fire år etter at loven trer i kraft.

8.4.14 Overvann

Fra og med 1. januar 2024 gjelder det nye regler om håndtering av overvann i byggesaker, jf. Prop.

² FOR-2013-06-21-732.

³ (EU) 2016/2102 av 26. oktober 2016 om tilgjengelighet av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner (Web Accessibility Directive, heretter WAD).

125 L (2021–2022) *Endringar i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)*. Endringene gir kommunene hjemler for å kunne kreve tiltak for håndtering av overvann, både ved nybygging og på bebygde eierdommer. Målet med endringene er å forebygge skader på byggverk, ivareta helse og miljø, og å utnytte overvann som ressurs.

8.5 Kultur- og likestillingsdepartementet

8.5.1 Oversikt over statlige tilskuddsordninger

Kultur- og likestillingsdepartementet har sammen med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) utviklet nettsiden *tilskudd.no*, som viser samlet oversikt over statlige tilskuddsordninger, mottakere og enkeltstående tilskudd til frivillig sektor. For kommuner kan *tilskudd.no* gi nyttig informasjon til bruk i egen tilskuddsforvaltning, da mange mottakere mottar både statlig og kommunalt tilskudd.

Det er for eksempel mulig å bruke løsningen til å se hvilke frivillige organisasjoner som mottar statlige tilskudd på tvers av programområdene i statsbudsjettet, under de ulike sektordepartementene, fordelt på fylker og kommuner og om de er registrert i Frivillighetsregisteret eller ikke.

8.5.2 Nasjonal plan for idrettsanlegg

Kultur- og likestillingsdepartementet startet i 2022 en gjennomgang av tilskuddsordningen for anlegg til idrett og fysisk aktivitet i kommunene, som del av arbeidet med en nasjonal plan for idrettsanlegg. Høsten 2022 og vinteren 2023 har det vært avholdt innspillsmøter i alle fylker samt med sentrale organisasjoner i Oslo. Kommunene og fylkeskommunene er sentrale aktører for denne tilskuddsordningen, og de har vært svært delaktige i innspillsprosessen. Det tas sikte på å ha en revidert tilskuddsordning klar våren 2024 for spillemiddeltildelingen i 2025. Kommunesektoren vil bli involvert på egnet måte.

8.6 Kunnskapsdepartementet

8.6.1 Praksis i helse- og sosialfagutdanningene

Tilgang på praksisplasser er avgjørende for å kunne utdanne det helsepersonellet vi har behov for, og for å sørge for at de vi utdanner har riktig

kompetanse. For å utdanne kandidater med riktig kompetanse er det viktig at de får erfaring fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten gjennom praksis i utdanningen. Praksis i kommunene kan også være en viktig arena for rekruttering til framtidig arbeid i kommunene. Det er stort behov for å øke kapasiteten og kvaliteten i praksisstudier i kommunene. Regjeringen har derfor inngått en bilateral samarbeidsavtale med KS for å styrke kvaliteten og kapasiteten på praksis for helse- og sosialfagsstudenter. I 2022 fordelte Kunnskapsdepartementet 50 mill. kroner til utdanningsinstitusjonene som skal benyttes til bo- og reise støtte for studenter som må ha praksis i kommuner langt unna campus. Foreløpig rapportering fra utdanningsinstitusjonene viser at tildeling av midler til bo- og reisestøtte har ført til mange nye praksissamarbeid med kommuner som ikke tidligere har hatt studenter i praksis.

8.6.2 Ny opplæringslov

Forslag til ny opplæringslov ble lagt fram for Stortinget 24. mars 2023, jf. Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Lovforslaget er en oppfølging av opplæringslovutvalgets utredning, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Den nye loven er oppdatert, tydeligere og bedre tilpasset samfunnet og hverdagen i opplæringssektoren. Mange av reglene i dagens opplæringslov videreføres i den nye loven. I tillegg foreslås det en del nye regler. Det foreslås blant annet regler som skal bidra til at flere fullfører videregående opplæring, og regler for å tydeliggjøre elevperspektivet i loven. Ny lov skal etter planen tre i kraft høsten 2024. Kommunesektoren skal kompenseres for de økonomiske konsekvensene av lovendringene. Disse summerer seg til i underkant av 800 mill. kroner. Kunnskapsdepartementet kommer tilbake til finansiering av lovforslag som ikke allerede er finansiert i 2023-budsjettet, i de årlige forslagene til statsbudsjett, inkludert innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommunesektoren.

8.6.3 Tilskudd til fylkeskommunene for at flere skal få læreplass

Regjeringen har satt i gang en satsing for å få flere ut i lære i et trygt og godt arbeidsliv. I statsbudsjettet for 2023 er det bevilget om lag 460 mill. kroner for at flere skal få læreplass, gjennom bedre kvalifisering og formidling til læreplasser i fag- og yrkesopplæringen. Målgruppen er både

elever som allerede fra vg1 har en risiko for ikke å få læreplass, og elever som er i vg3 i skole, og som trenger læreplass. Satsingen følger opp Samfunnskontrakten for flere læreplasser (2022–2026), som har som mål at alle elever som er formelt kvalifiserte, skal få læreplass. Tilskuddet fordeles etter delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.

Fylkeskommunene har overfor Kunnskapsdepartementet understreket hvor viktig det er med forutsigbarhet i finansieringen av regjeringens satsing på lærlinger. Regjeringen tar derfor sikte på å videreføre satsingen på om lag dagens nivå ut perioden til Samfunnskontrakten for flere læreplasser (2022–2026), for å gi fylkeskommunene økt forutsigbarhet. Ved utgangen av perioden for samfunnskontrakten vil det tas stilling til om midlene skal innlemmes i rammetilskuddet, slik at fylkeskommunene kan videreføre innsatsen. Resultatene av det øremerkede tilskuddet vil være en del av vurderingsgrunnlaget for eventuell innlemming

8.7 Nærings- og fiskeridepartementet

8.7.1 Havbruk

Kommunenes og fylkeskommunenes inntekter gjennom Havbruksfondet kommer fra deres andel av produksjonsavgiften samt salg av ny kapasitet i oppdrettsnæringen.

I Prop. 78 LS (2022–2023) *Grunnrenteskatt på havbruk* har regjeringen foreslått å innføre grunnrenteskatt på havbruk fra og med 1. januar 2023. I tråd med forslaget skal bruttoprovenyet fra grunnrenteskatten fordeles likt mellom staten og kommunesektoren. For å føre tilbake inntektene fra grunnrenteskatten til kommunesektoren, foreslås det endringer i eksisterende inntektsordninger. Regjeringen foreslår i proposisjonen å øke produksjonsavgiften fra 1. juli 2023. Fullt innfaset vil dette gi om lag 1 200 mill. kroner i årlige inntekter. Samtidig foreslås det å øke kommunesektorens andel av inntektene fra salg av ny kapasitet i oppdrettsnæringen fra 40 prosent til 55 prosent. I tillegg skal det gis en ekstrabevilgning til kommuner og fylkeskommuner i år med høy grunnrente. Ekstrabevilgningen skal sikre at kommunesektoren får inntekter tilsvarende halvparten av provenyet fra grunnrenteskatten.

For å unngå for store forskjeller mellom vertskommuner og andre kommuner i regionen, foreslår regjeringen videre at fylkeskommunenes andel i Havbruksfondet økes fra 12,5 til 20 prosent, og at kommunenes andel justeres tilsvarende ned fra 87,5 til 80 prosent.

Nærings- og fiskeridepartementet planlegger en kapasitetsjustering i oppdrettsnæringen i 2024. Det er for tidlig å si noe om inntektene fra en eventuell kapasitetsvekst på dette tidspunktet.

8.8 Samferdselsdepartementet

8.8.1 Innføring av krav til nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter

Regjeringen har mål om å innføre krav til nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil stille krav om nullutslipp i nye anbud for ferjer i 2023 og for hurtigbåter i 2025. Et høringsnotat med forslag til forskriftskrav om nullutslipp for nye ferjer og hurtigbåter er planlagt sendt på høring sommeren 2023. I forslaget foreslås det diverse unntak og dispensasjonsmuligheter som skal sikre at kravene fungerer hensiktsmessig. Kompensasjon til fylkeskommunene som følge av kravet vil vurderes i de årlige budsjettprosessene.

8.8.2 Endring av tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveinettet og kommunalt veinett i Oslo kommune

Det er i tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. fastsatt frist for utbedring av visse tunneler på fylkesveinettet og kommunalt veinett i Oslo kommune. Det er behov for å se nærmere på tidsfristene satt i forskriftene. Det tas sikte på at forslag til endringer i forskriften kan sendes på offentlig høring i løpet av 2023, med endelig fastsettelse i 2024.

8.8.3 Forskrift om veidata og trafikkinformasjon

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

av ansvar og krav til leveransene. Det tas sikte på at et forslag til forskrift kan sendes på offentlig høring før sommeren 2023 og fastsettes andre halvår 2023.

8.8.4 Ny veiklasserforskrift og endringer i bruforskrift for fylkesvei

Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen utarbeide forslag til forskrift som regulerer nærmere ansvarsforholdet for overgangsbroer på det offentlige veinettet. Utredningen av forslag til

forskrift skal være basert på ansvarsforholdet mellom veimyndighetene iht. vegloven § 9, jf. § 20, og kan ta utgangspunkt i Vegdirektoratets tidligere vurderinger av hvilke prinsipper som bør gjelde for ansvarsfordelingen mellom de offentlige veimyndighetene på dette området.

Departementet vil vurdere særskilt om et forslag til forskrift fører til at kommunal og fylkeskommunal sektor skal kompenseres som følge av forskriftsendringer. Det tas sikte på at et forslag til forskrift kan sendes på offentlig høring i løpet av 2023.

9 Utviklingen i kommuneøkonomien i 2022

9.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Flere ekstraordinære forhold preget kommuneøkonomien i 2022, som sterk kostnadsvekst, høye strømpriser, koronapandemien, havbruksinntekter, en langt høyere skatteinngang utover det som var lagt til grunn i saldert budsjett 2022 og krigen i Ukraina.

Ved inngangen til 2023 var den økonomiske situasjonen i sektoren god. Driftsresultatet i 2022 var godt over Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaling for hva det bør ligge på over tid. Variasjonene mellom kommunene var imidlertid større enn normalt, som følge av at de ekstraordinære forholdene slo ulikt ut mellom kommunene. Etter flere år med gode driftsresultater har sektoren også bygd seg opp solide disposisjonsfond, og det er få kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

Skatteinngangen utover det som var lagt til grunn i saldert budsjett for 2022, var den høyeste noen gang. De høye driftsresultatene i 2022 hadde sammenheng med denne merskatteveksten og at en betydelig del av den kom mot slutten av året. Merskatteveksten skyldtes særlig skatteinntekter fra ekstraordinært høye utbytter og nettogevinster mv. (eierinntekter) til personlige skatteyttere i 2021 som tilpasning til en økning av skattesatsen på eierinntekter fra 2022. Dette ga svært høye bokførte skatteinntekter i 2022. Også høyere lønns- og sysselsettingsvekst enn lagt til grunn i budsjettoplegget trakk i samme retning. Aktiviteten i norsk økonomi var høy, og arbeidsledigheten var svært lav gjennom 2022.

Kostnadsveksten ble betydelig høyere enn ventet i 2022. Prisveksten på varer og tjenester var, og er fremdeles, høy, og energikrisen på kontinentet ga rekordhøye strømpriser i Sør-Norge. Norges Bank satte opp styringsrentene i flere omganger gjennom året. Utviklingen i strømprisene ga store variasjoner mellom kommunene som fikk høye kraftinntekter, og kommunene som kun fikk økte utgifter. For året sett under ett var

likevel merskatteveksten større enn den uventede kostnadsveksten.

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

I begynnelsen av 2022 preget koronapandemien fortsatt hverdagen vår. Smittetiltakene var færre og samfunnet mer åpent enn på tidligere stadier gjennom pandemien, men høye smittetall og høyt sykefravær førte til mer bruk av vikarer og overtid, noe som igjen bidro til at lønnsutgiftene i den ordinære driften av tjenestene økte. I tillegg tok også mange kommuner i bruk avtalen som var inngått mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene, noe som innebar en høyere timegodtgjørelse for overtid og annet merarbeid. Kommunesektoren fikk ekstra overføringer gjennom året og ble samlet sett helt kompensert for de økonomiske konsekvensene som virusutbruddet ga i 2022, inkludert merutgiftene som fulgte av KS-avtalen.

Avdemping av aktivitetsveksten i 2022

Kommunesektorens samlede inntekter i 2022 anslås reelt å reduseres med 0,7 prosent fra 2021, jf. figur 9.1A, mens frie inntekter anslås å reduseres med 1,8 prosent. Midlertidige korona-relaterte inntekter er da holdt utenom. Reduksjonen i sektorens inntekter fra 2021 til 2022 må særlig ses i sammenheng med høyt inntektsnivå i 2021, som følge av en betydelig høyere skatteinngang enn ventet.

Også i 2022 ble skatteinngangen høyere enn anslått i saldert budsjett for 2022. Regnskaps-tallene for 2022 viser at inntektene fra skatt på inntekt og formue til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 35 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett 2022. Det trekker opp realveksten i kommunesektorens inntekter. En del av merskatteveksten ble trukket inn gjen-

nom en reduksjon i rammetilskuddet i revidert nasjonalbudsjett 2022. Justert for dette nedtrekket på 12,1 mrd. kroner, kan merskatteveksten i kommunesektoren i 2022 anslås til nesten 23 mrd. kroner. Det er den høyeste merskatteveksten målt for kommunesektoren noen gang.

Kostnadsveksten ble også betydelig høyere enn ventet i 2022 og anslås nå til 6,7 prosent, opp fra anslått 2,5 prosent i saldert budsjett 2022. Det gir en uventet kostnadsvekst for året sett under ett på om lag 19 mrd. kroner, sammenliknet med anslagene i saldert budsjett 2022. En høyere kostnadsvekst enn ventet trekker isolert sett ned realveksten i kommunesektorens inntekter. Justert for nedtrekket i rammetilskuddet ble skatteinngangen i 2022 likevel om lag 4 mrd. kroner høyere enn den uventede kostnadsveksten.

Den samlede aktiviteten i sektoren er anslått å ha vokst med 0,2 prosent i 2022, jf. figur 9.1A. Investeringsnivået økte etter å ha gått ned de to foregående årene, og lå på et historisk sett høyt nivå. Sysselsettingen gikk også opp, mens produktinntakssatsen var lavere i 2022 enn året før, noe som må ses sammen med at pandemien gikk over i en ny fase. Aktivitetsutviklingen er nærmere omtalt i kapittel 9.2.

Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommunesektoren vært stabil over lengre tid, jf. figur 9.1B. Om lag 17 prosent av totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi i 2022 var i kommunesektoren. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Høyt investeringsnivå også i 2022

Investeringsnivået i kommunesektoren har historisk sett vært høyt de siste årene. Etter et par år med svært sterk vekst før pandemien, falt veksten i både 2020 og 2021. Utviklingen i investeringene kan ha vært påvirket av både pandemien og kommunesammenslåinger. I 2022 vokste investeringene med 3,5 prosent fra året før. Investeringene tilsvarte om lag 14,1 prosent av inntektene, jf. figur 9.1C. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt, jf. figur 9.1D. Mye av investeringene er likevel i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester. Staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentnivået var lenge lavt, men økte gjennom 2022 og

inn i 2023. Når effekten av en renteendring på kommunesektorens pensjonsmidler holdes utenom, bidrar gjeldsoppbyggingen til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Utviklingen i kommunesektorens gjeld er nærmere omtalt i kapittel 9.4.

Netto driftsresultat godt over anbefalt nivå og solide reserver

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren samlet ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene. I 2022 ser sektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3,5 prosent av inntektene, jf. figur 9.1E, noe som er godt over TBUs anbefaling om at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet. I kommunene og fylkeskommunene, hvor de anbefalte nivåene er henholdsvis 1¾ prosent og 4 prosent, var netto driftsresultat henholdsvis 3,0 og 6,3 prosent.

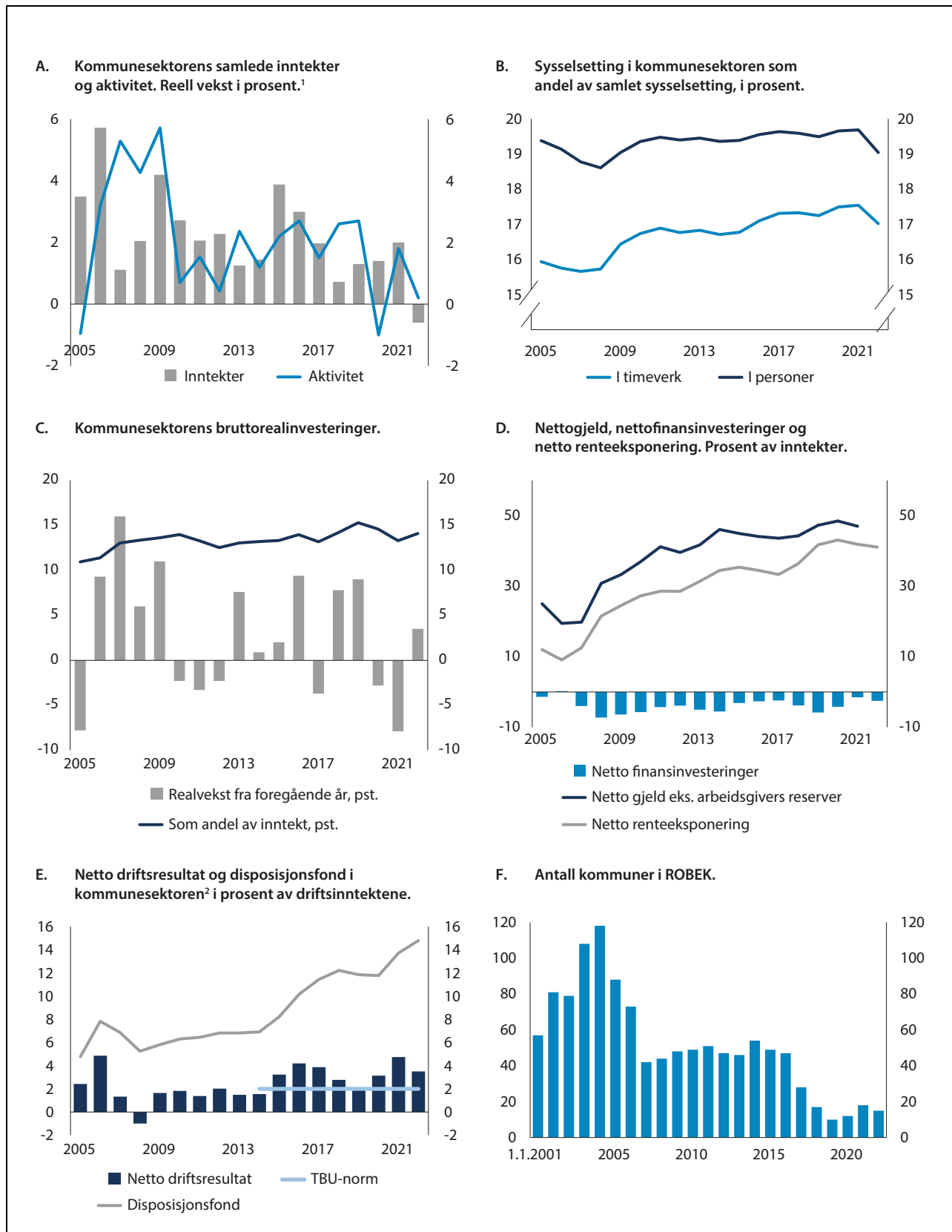
De gode driftsresultatene i 2022 må ses i lys av den kraftige merskatteveksten, og at en stor del først ble kjent mot slutten av året. I tillegg ble også kompensasjonen for koronarelaterte merutgifter først varslet i forbindelse med nysaldert budsjett.

De gode driftsresultatene de siste årene har ført til at kommunene og fylkeskommunene har bygd opp solide reserver. For sektoren samlet utgjorde disposisjonsfondene 14,8 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2022. Dette er det høyeste nivået noensinne.

Denne utviklingen har bidratt til at antall kommuner i ROBEK har blitt kraftig redusert, fra 49 i 2015 til kun 16 kommuner ved inngangen til mai 2023, jf. figur 9.1F. Tallet på ROBEK-kommuner er historisk sett lavt, og det forventes i tillegg at det vil gå ytterligere noe ned i 2023, etter at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for 2022.

Store variasjoner mellom kommunene og mellom fylkeskommunene

Bak de nasjonale tallene er det imidlertid store variasjoner mellom kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsresultater, og variasjonene i 2022 var større enn i foregående år. Det må ses i sammenheng med flere forhold. Enkelte kommuner fikk store inntekter fra Havbruksfondet. De høye strømprisene gir større forskjeller mellom kommuner som hadde kraftinntekter og kommu-



Figur 9.1 Utviklingen i kommuneøkonomien.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

ner som kun fikk økte utgifter, i tillegg til at det var store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Også merskatteveksten, som særlig var knyttet til skatt på eierinntekter, kan slå ulikt ut, selv om dette vil inngå i inntektsutjevningen.

Driftsresultatene var i 2022 jevnt over bedre i de minste kommunene og svakest i kommuner med 20 000–50 000 innbyggere. I alt 19 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat, en høyere andel enn i 2021. En situasjon med driftsunderskudd for disse kommunene vil ikke være bærekraftig over tid, men de fleste kommunene har solide disposisjonsfond etter flere år med gode driftsresultater, noe som også viser seg i at det er få kommuner i ROBEK. For noen kommuner innebærer resultatet i 2022 at de har dekket inn tidligere underskudd og kan bli meldt ut av ROBEK. For et fåtall kommuner med negative driftsresultater også i foregående år og ingen fond å trekke på, innebærer resultatet at kommunen sannsynligvis vil bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2022 har blitt vedtatt av kommunestyret. På bakgrunn av de ureviderte regnskapstallene for 2022 anslås det at antallet ROBEK-kommuner vil gå ned i løpet av 2023.

Samtlige fylkeskommuner hadde et positivt netto driftsresultat i 2022.

Utviklingen i netto driftsresultat og i ROBEK er nærmere omtalt i kapittel 9.3.

9.2 Aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (i faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (i faste priser) veies sammen. Akti-

vitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer i sektoren.

I figur 9.1A sammenliknes aktivitetsveksten i kommunesektoren med inntektsveksten fra 2005 og framover. Perioden sett under ett har inntekts- og aktivitetsveksten omtrent fulgt hverandre. Veksten i investeringene var noe høyere enn sysselsettingsveksten. Denne utviklingen kan tolkes som at kommunesektoren prioriterte oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst.

Den samlede aktiviteten i sektoren er anslått å ha vokst med 0,2 prosent i 2022. Etter fall i investeringer i 2020 og 2021, økte investeringene i 2022. Sysselsettingen målt ved utførte timeverk gikk også opp, mens produktinnsatsen var lavere i 2022 enn året før. Sistnevnte henger sammen med at kommunene gjennom 2021 og ved inngangen til 2022 hadde sterk vekst i produktinnsats knyttet til pandemien.

Investeringene i kommunesektoren i 2022 utgjorde nærmere 95 mrd. kroner. Dette tilsvarte 14,1 prosent av inntektene, noe som historisk sett er et høyt nivå.

9.3 Økonomisk balanse

9.3.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekning av tidligere underskudd og

Tabell 9.1 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2006–2022. Volumendring i prosent fra året før.

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

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

investeringer. TBU anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet, og med et anbefalt nivå på 1¾ prosent og 4 prosent for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Pensjonspremiene som kommunene og fylkeskommunene betaler, har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har ført til en økning i det akkumulerte premieavviket i kommunesektorens balanse. Årlige opparbeidede premieavvik skal bygges ned over maksimalt syv år ved at de kostnadsføres med samme nominelle beløp hvert år. Det akkumulerte avviket var om lag 40 mrd. kroner ved utgangen av 2022. Kommunene og fylkeskommunene må ha likviditet til å håndtere at pensjonspremiene over tid har vært høyere enn regnskapsførte pensjonskostnader. Det har de senere årene blitt tatt hensyn til at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal dekke merkostnader til demografi og pensjon hvor også de regnskapsmessige kostnadene knyttet til nedbygging av tidligere års akkumulert premieavvik inngår.

Netto driftsresultat i 2022 var godt over anbefalt nivå

Figur 9.2A viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2005. Figuren er korrigert for at regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ble endret fra og med 2014, slik at alle årene er sammenliknbare.

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

I 2021 var netto driftsresultat i kommunesektoren som helhet 4,7 prosent, og for kommunene (inkl. Oslo) og fylkeskommunene lå det på henholdsvis 4,3 og 7,4 prosent.

I 2022 var netto driftsresultat for sektoren samlet på 3,5 prosent. For kommunene var driftsresultatet 3,0 prosent og for fylkeskommunene 6,3 prosent. De høye driftsresultatene må ses i sammenheng med at sektoren fikk en betydelig merskattevekst, som først ble kjent mot slutten av året. Resultatene var lavere enn i 2021, men ellers blant de høyeste driftsresultatene siden 2006.

Nedgangen fra 2021 skyldtes at veksten i drifts-utgiftene var høyere enn inntektsveksten. Både 2021 og 2022 var år med sterk vekst i skatteinntektene, men i 2022 var prisveksten sterkere enn i 2021. I tillegg bidro økte netto renteutgifter og negativ avkastning på finansielle investeringer til å trekke ned resultatet i 2022. Høyere utbetalinger fra Havbruksfondet og høyere utbytteinntekter trakk derimot resultatet i motsatt retning.

Kommunesektoren har bygd opp solide disposisjonsfond

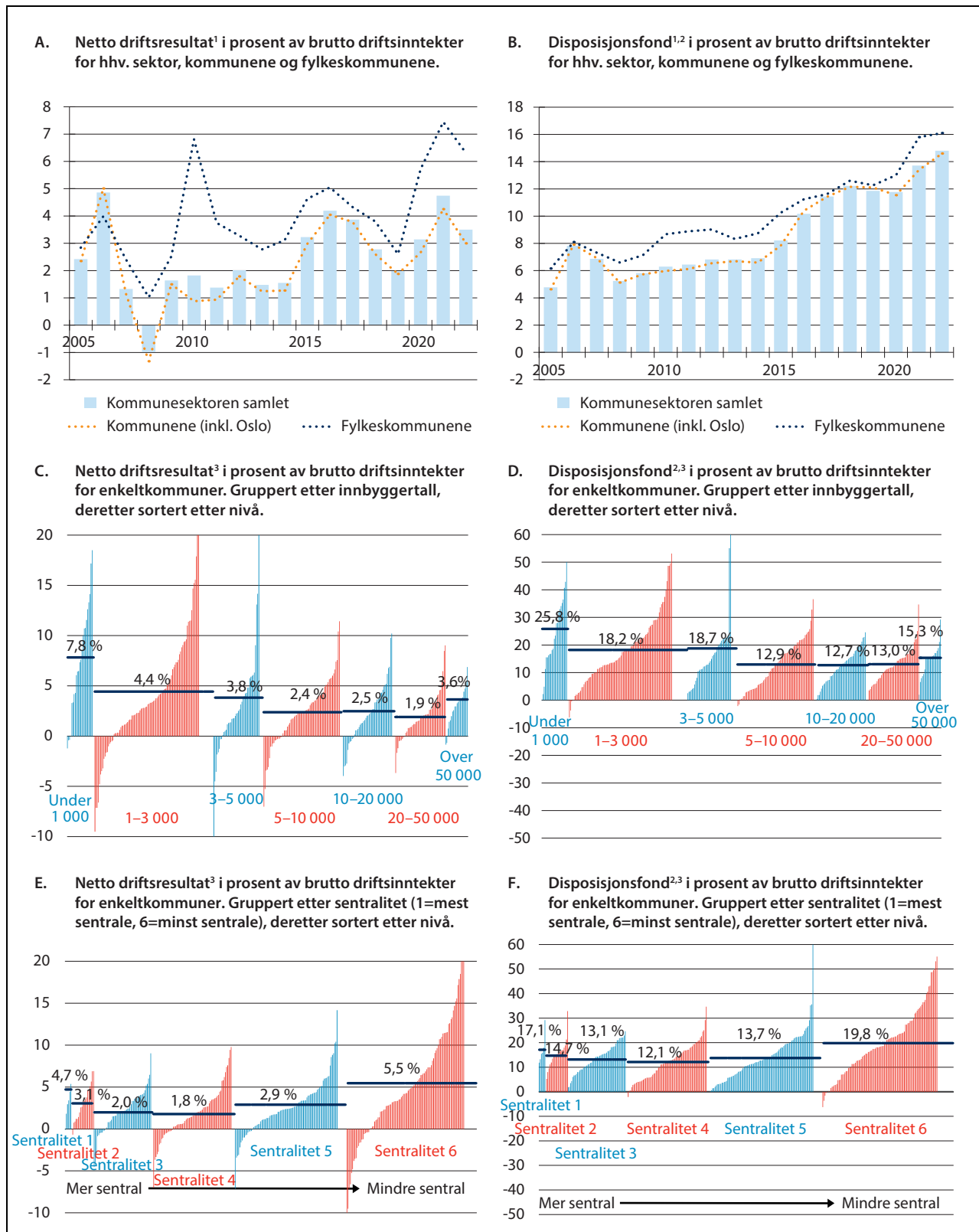
Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket de økonomiske bufferne betraktelig. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 14,8 prosent ved utgangen av 2022, jf. figur 9.2B. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler.

Store variasjoner mellom kommunene i driftsresultater og disposisjonsfond

Bak disse tallene er det store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Variasjonene er store innenfor alle kommunegrupper. Netto driftsresultat for alle kommunene er vist i figur 9.2C og E, hvor kommunene er gruppert etter henholdsvis innbyggertall og sentralitet, og deretter innenfor hver gruppe sortert etter nivået på driftsresultatet. Driftsresultatet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene.

Driftsresultatene var jevnt over bedre i kommuner med under 5 000 innbyggere og i de aller største kommunene. Resultatene ble styrket i gruppene med under 3 000 innbyggere fra 2021 til 2022, noe som skyldtes at disse kommunene i større grad hadde store inntekter fra Havbruksfondet i 2022, mens det i de øvrige kommunegruppene var lavere resultater enn i 2021. Sett ut fra sentralitet, var driftsresultatene sterkere i de mest og i de minst sentrale kommunene enn i de øvrige kommunene.

Om lag 1 av 5 kommuner hadde et negativt netto driftsresultat i 2022. For enkelte kommuner var også disse driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men disposisjonsfondene i kommunene er store etter flere år med

Figur 9.2 Netto driftsresultat og disposisjonsfond.^{1,2}

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

² Disposisjonsfond inkluderer også regnskapsmessige merforbruk.

³ Enkelte kommuner hadde netto driftsresultater eller disposisjonsfond som var lavere eller større enn skalaen på y-aksen i figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gode driftsresultater. Dette er vist i figur 9.2D, hvor kommunene er sortert på samme måte som for driftsresultatene over, og som viser disposisjonsfondene for alle kommunene etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk. Hvis dette merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt at kommunen blir meldt inn i ROBEK, jf. avsnitt 9.3.2.

De minste kommunene hadde de største disposisjonsfondene, tilsvarende 26 prosent av driftsinntektene. Også for de øvrige kommunegruppene hadde kommunene i snitt solide disposisjonsfond, men variasjonen er noe større blant kommunene med under 5 000 innbyggere enn i kommuner med over 5 000 innbyggere. Sett ut fra sentralitet, var disposisjonsfondene større i de minste og i de mest sentrale kommunene.

I vel fire av fem kommuner tilsvarte disposisjonsfondene mer enn fem prosent av inntektene. Av de 331 kommunene som hadde rapportert inn balanseregnskapet til SSB i tide til publiseringen av KOSTRA-tallene 15. mars 2023, hadde tolv kommuner relativt små disposisjonsfond på i størrelsesorden 0–2 prosent av inntektene. Fem kommuner hadde fremdeles et akkumulert merforbruk ved utgangen av 2022.

9.3.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

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

Kommuneloven § 28-1 har klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes. En kommune eller fylkeskommune blir meldt inn i ROBEK hvis vedtak om enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innebærer at et merforbruk i årsregnskapet er planlagt dekket inn eller faktisk må dekkes inn utover to år etter at det oppsto. Kommuner som har opparbeidet seg et akkumulert merforbruk større enn tre prosent av driftsinntektene, omfattes også av ordningen. Det samme gjelder kom-

muner som ikke har fastsatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen fristene som regelverket setter. ROBEK skal altså fange opp kommuner og fylkeskommuner som har underskudd i den løpende driften, ingen disposisjonsfond å trekke på og hvor underskuddene er såpass store at de ikke kan dekkes inn i løpet av to år.

Ved inngangen til mai 2023 var 16 kommuner og ingen fylkeskommuner ført opp i ROBEK.

Av kommunene i ROBEK som hadde rapportert inn ureviderte KOSTRA-tall for 2022 til SSB, hadde Lødingen og Gamvik de største akkumulerte merforbrukene ved årsskiftet, tilsvarende henholdsvis 6 og 4 prosent av driftsinntektene, jf. vedlegg 3. For de øvrige kommunene er det snakk om merforbruk på under tre prosent.

Moskenes har ikke rapportert tall for 2022, men har over lengre tid hatt det største akkumulerte merforbruket blant kommunene. Ved utgangen av 2021 tilsvarte det nærmere 47 prosent av driftsinntektene, og det er ventet at regnskapet for 2022 vil vise at den økonomiske situasjonen er ytterligere forverret. Moskenes kommune har vært registrert i ROBEK siden sommeren 2012. Statsforvalteren har hatt betydelig kontakt med kommunen over tid, men særlig det siste året, både på administrativt og på politisk nivå. Statsforvalteren har bidratt med ressurser, blant annet med støtte til et prosjekt for å kunne vurdere tjenesteutøvelsen, organiseringen og strukturen, for å kunne få en sunn og bærekraftig økonomi. Moskenes kommunestyre erkjenner at økonomien og den administrative kapasiteten ikke er bærekraftig i lys av de utfordringene kommunen står overfor. Kommunen erkjenner videre at det må arbeides etter flere spor for å sikre at kommunen kan gi innbyggerne lovpålagte tjenester. Forprosjektet er nå gjennomført, og hovedprosjektet skal foregå fram mot 2025.

Flere av kommunene som er oppført i ROBEK på grunn av akkumulerte merforbruk, dekket dette merforbruket inn i løpet av 2022. Disse kan forventes å bli meldt ut av ROBEK etter at årsregnskapet for 2022 har blitt vedtatt av kommunestyret. Kommunene som fremdeles hadde et akkumulert merforbruk ved utgangen av 2022, var enten oppført i ROBEK allerede eller det var det første eller andre året med et akkumulert merforbruk. Kommunen har i utgangspunktet to år på å dekke inn merforbruket før den blir meldt inn i ROBEK, med mindre merforbruket overstiger tre prosent av driftsinntektene.

I lys av de økonomiske resultatene i 2022 er det derfor ventet at antallet ROBEK-kommuner vil gå noe ned fra dagens 16 i løpet av 2023.

9.3.3 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der også utgifter til bruttorealinvesteringer inngår, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens nettogjeld, slik det framgår av figur 9.1D. Dersom aktivitetsveksten er på samme nivå som inntektsveksten, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) er på om lag samme nivå som året før.

Underskuddet i 2022 utgjorde 16,9 mrd. kroner, om lag 2,5 prosent av samlede inntekter, mens det året før var et underskudd på 9,9 mrd. kroner, tilsvarende 1,5 prosent.

9.4 Gjeld

Gjelden fortsatte å vokse, men ikke all gjeld belaster kommuneøkonomien

Selv om nettogjelden har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 9.3B er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 700 mrd. kroner ved utgangen av 2022. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper, eller stod fremdeles ubrukt på konto. Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyr fra innbyggerne. Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak.

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

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale netto renteeksponering ved utgangen av 2022 anslås til om lag 274 mrd. kroner. Det innebærer at ett prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med 2,7 mrd. kroner, eller 0,4 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil utslagene av en rente-

endring dempes ytterligere fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

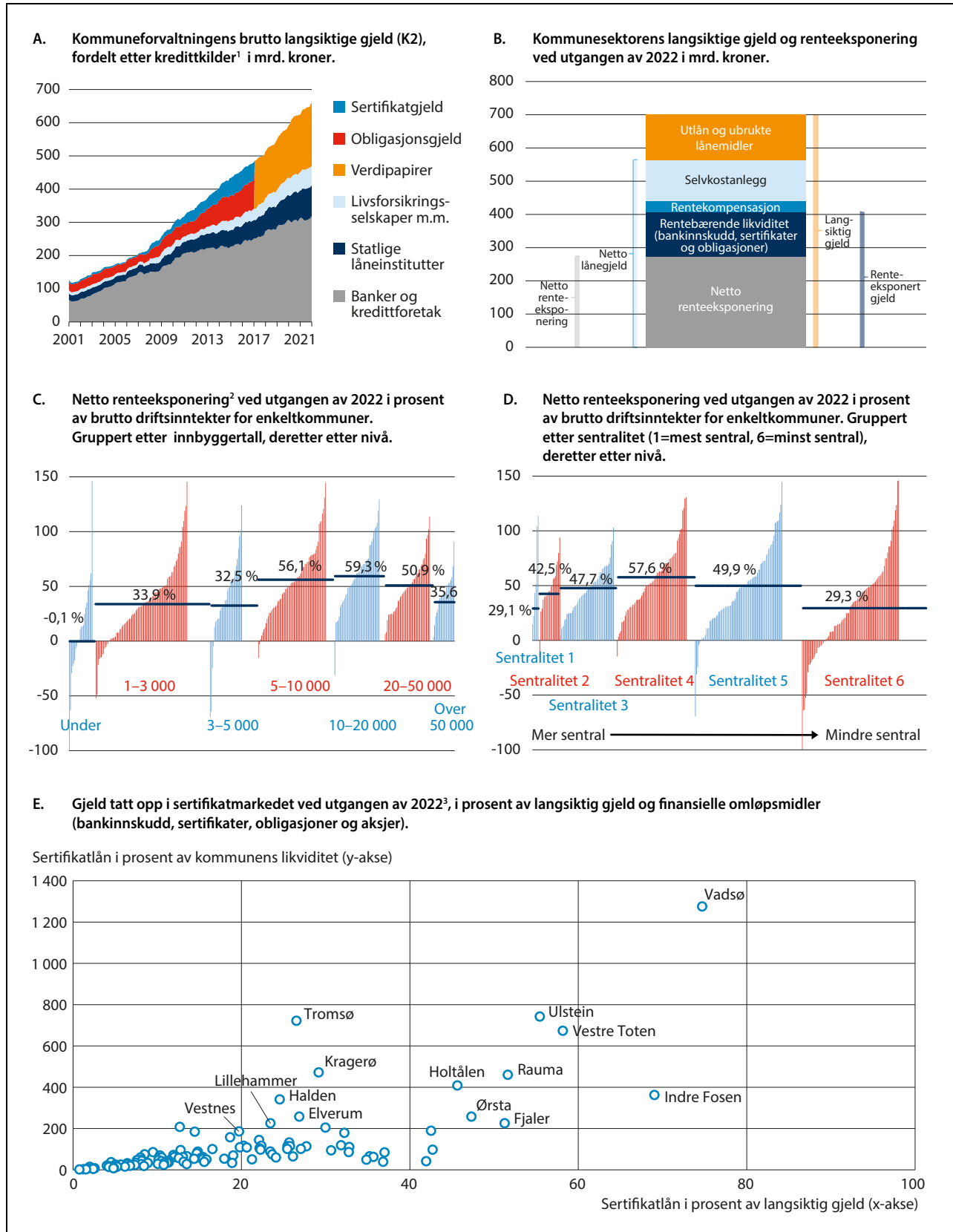
Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinstitusjoner). Ved utgangen av 2022 utgjorde pensjonsmidlene 632 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2022 tilsvarte netto renteeksponert gjeld i størrelsesorden 43 prosent av de samlede driftsinntektene. De siste årene har gjelden stabilisert seg som andel av inntekt, jf. figur 9.1B. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, og dette er nærmere omtalt i vedlegg 3.

Gjeldsbelastningen varierer mye mellom kommunene

I figur 9.3C er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes netto renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er gruppert etter innbyggertall og deretter sortert etter gjeldsgrad innen hver gruppe. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på ett prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (for eksempel pensjonsmidler eller utleieboliger der leieinntektene dekker rentene). Kommuner med en negativ verdi vil i utgangspunktet tjene på en renteoppgang.

De minste kommunene var i utgangspunktet minst eksponert for en renteendring, og var tilnærmet nøytral overfor endret rente ved utgangen av 2022. Kommuner med 5 000–50 000 innbyggere hadde høyest renteeksponering. Sett ut fra sentralitet, var de mest og de minst sentrale kommunene tilsynelatende minst eksponert for en endring i rentenivået, jf. figur 9.3D.



Figur 9.3 Kommunesektorens gjeld.

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

² Av hensyn til lesbarheten i figuren er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. For eksempel vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå, inntektsutvikling og økonomisk handlingsrom ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figurene illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og de vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået. Hvis det tas utgangspunkt i de tjue kommunene som er mest eksponert for en endring i rentenivået, målt ved renteeksponert gjeld som andel av driftsinntektene, hadde disse kommunene en renteeksponert gjeld som var høyere enn de årlige driftsinntektene. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp mer enn én prosent av inntektene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteeffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter og liknende).

Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Banker og kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak over halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 9.3A.

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

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommunesektorens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. I årene etter finanskrisen ble sertifikat- og obligasjonsmarkedet en viktigere lånekilde for kommunene, og veksten var særlig sterk for sertifikatlån. Etter 2016 har en mindre del av gjelden blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet, og sertifikat- og obligasjonslån som andel av sektorens samlede gjeld har ligget stabilt på i underkant av 30 prosent. Samtidig har det innenfor denne gruppen skjedd en dreining fra sertifikatlån til obligasjonslån med lengre løpetid. Ifølge tall fra KOSTRA/SSB fortsatte denne utviklingen også i 2022.

Risikoen ved kommunesektorens kortsiktige gjeld

Renten vil normalt være lavere på kortsiktig finansiering, men kort løpetid gjør kommunene sårbare for endringer i rente og tilgang på nye lån ved forfall i kapitalmarkedet. Ettersom kommu-

nene ved kortsiktig finansiering må rullere lånene jevnlig, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Denne risikoen knytter seg til at kommunen ikke klarer å innfri sine forpliktelser ved forfall uten at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering. For mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med å skaffe til veie rimelig finansiering kunne håndteres ved at kommunen i stedet trekker på egen likviditet når lånene forfaller. Kommuner som må refinansiere større beløp og ikke har tilstrekkelig likviditet, vil derimot være mer sårbare dersom refinansieringen må skje i et vanskelig marked.

Figur 9.3E forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 110 kommunene og fem fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2022. I alt hadde kommunesektoren anslagsvis sertifikatlån på 58,9 mrd. kroner. Langs den horisontale akse vises hvor stor andel sertifikatlånene utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale akse viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2022. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, det vil si verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (det vil si at verdien langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få tatt opp nye lån for å kunne løse inn 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 2022, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens og fylkeskommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan for eksempel endre seg fram til lånene forfaller, forfallene kan være spredt utover en lengre periode, og kommunene vil kunne benytte trekkrettigheter eller liknende. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskiftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommuner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 11,0 mrd. kroner av obligasjonslånene ha forfall i 2023, og noe av dette vil måtte refinansieres. Figuren kan likevel tjene som en liten pekepinn på hvilken refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Om lag 73 prosent av kommunene og fylkeskommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskiftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å kunne løse inn sertifikatlånene uten behov for å ta opp nye lån.

Kommuneloven § 14-13 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal 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 avgrensingene skal kommunestyret eller fylkestinget ut fra egen situasjon konkretisere hvor grensene skal gå gjennom fastsettelsen av et eget finansreglement. Å sette rammer for den kortsiktige gjelden er en naturlig del av et slikt finansreglement. Når kommunene og fylkeskommunene går ut i sertifikatmarkedet, skal de ha gjort sine egne vurderinger av risikoen som følger med å ta opp kortsiktige lån, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

10 Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsnivå i 2022

I dette kapitlet presenteres forskjeller i kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2022 når det korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov. Se vedlegg 2 for tabeller og for flere opplysninger om beregningsgrunnlaget og beregningstekniske forutsetninger.

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

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

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

Samtidig er det inntekter som i dag ikke er gjenstand for utjevning. Flere av disse inntektene er inntekter vertskommuner får for å stille areal og naturressurser til disposisjon. Eiendomsskatt er en frivillig skatt som den enkelte kommune fatter vedtak om. Kommunene har også i varierende grad betydelige eierinntekter for eksempel fra utbytte i kraftsektoren. Eierkommunene er ofte

større og mer sentrale bykommuner, mens vertskommunene er distriktskommuner der produksjonen foregår.

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

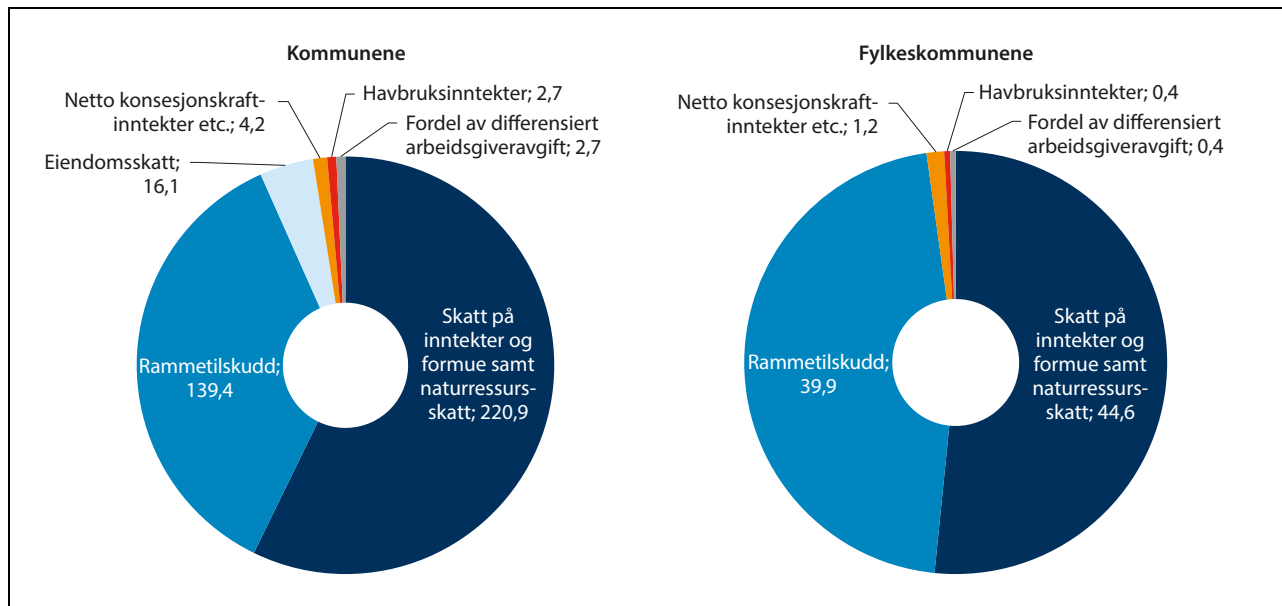
10.1 Begrepet frie inntekter

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

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunevise forskjeller i de frie inntektene. Figur 10.1 viser fordelingen av inntektene som inngår i analysen.

I kommuneopplegget inngår rammetilskudd, skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak samt eiendomsskatt i de frie inntektene. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes inntekter i analysene vist med og uten netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videre salg, havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift, siden dette er inntekter og avgiftslettelse uten føringer for kommunene. Inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene. I boks 10.1 beskrives de ulike inntektene nærmere.

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



Figur 10.1 Kommunenes og fylkeskommunenes ubundne inntekter. 2022. Mrd. kroner.

Noter: Eiendomsskatt, netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg og tall for eiendomsskatt i 2022 er foreløpige. Tall for fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet skjematisk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

skjønntilskudd til å dekke utgifter som følge av ekstraordinære hendelser som naturskader og liknende holdt utenom beregningen. I 2022 er

også alle tilskudd relatert til covid-19 holdt utenfor.

Boks 10.1 Nærmere om ulike typer inntekter

Inntekter som utjevnes i inntektssystemet

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

Skatt på inntekt og formue er den viktigste skatteinntekten, og denne går til alle kommuner. I 2022 utgjorde skatt på inntekt og formue 265 mrd. kroner for sektoren samlet. Disse skatteinntektene inkluderer kapitalinntekter til personlige skattytere. De siste årene er den kommunale skattøren fastsatt med sikte på at skatteinntekter inklusive eiendomsskatt skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Naturressursskatten omfordes også gjennom skatteutjevningen, selv om dette er en skatteinntekt som ikke går til alle kommuner. Naturressursskatten ble innført i 1997. Eiere av vannkraftverk er pliktige til å betale naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner. Skattens formål er å sikre de kommuner og fylkeskommuner hvor kraftanlegget ligger en stabil

minste skatteinntekt, basert på produsert mengde og uavhengig av kraftforetakets inntekt det enkelte år. Samlet naturressursskatt til hele kommunesektoren (alle kommuner og fylkeskommuner) har de siste årene utgjort rundt 1½ mrd. kroner per år, hvorav om lag 1,3 mrd. kroner per år har gått til kommunene. Ifølge ureviderte KOSTRA-tall for 2022 mottok om lag 144 av landets 356 kommuner naturressursskatt i 2022.

Inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet

Eiendomsskatt er en frivillig skatt som avgjøres lokalpolitisk innenfor gjeldende regelverk. I 2022 hadde 322 kommuner eiendomsskatt, og eiendomsskatten utgjorde samlet rundt 16 mrd. kroner. Rundt halvparten av eiendomsskatten er fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom, mens den andre halvparten er fra eiendomsskatt på næringsseiendom, kraftverk, vindkraftverk eller petroleumsanlegg. Eiendomsskatten inkluderes i de frie inntektene i makro, men inkluderes ikke i skatteutjevningen.

Boks 10.1 (forts.)

Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg. Eiere av større vannkraftverk må avstå konsesjonskraft til utbyggingskommunen, og eventuelt fylkeskommunen. Inntekter fra konsesjonsordningene er inntekter kommunene har fått beholde som en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, samt en rett til en andel av verdiskapningen. Verdien av konsesjonskraften bestemmes av differansen mellom kraftpris og konsesjonskraftpris (produksjonskostnad). Kommunene kan selv velge om konsesjonskraften skal selges i markedet, eller om den skal komme innbyggerne til gode i form av lavere strømpriser. Noen kommuner har også hatt inntekter fra hjemfall av vannkraftverk til staten. Vertskommunens andel av konsesjonskraften avhenger av folketallet fordi retten skal tilsvare forbruket til alminnelig forsyning i kommunen.

Samlet utgjorde netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg ifølge KOSTRA 5,4 mrd. kroner i 2022, og anslagsvis nær 200 kommuner og seks fylkeskommuner mottok slike inntekter i 2022. Disse inntektene var som følge av høye elektrisitetspriser i de sørlige prisområdene særlig høye i 2022, og i perioden 2017–2021 varierte disse inntektene mellom 1,2 og 2,5 mrd. kroner.

Havbruksinntekter er en forholdsvis ny inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner. Kommunene får inntekter fra vekst i oppdrettsnæringen og fra avgift på produksjon av laks, ørret og regnbueørret. I 2022 mottok 142 kommuner og sju fylkeskommuner havbruksinntekter.

Havbrukskommunene og -fylkeskommunene ble tilført 0,5 mrd. kroner i 2019, 2,25 mrd. kroner i 2020, 1 mrd. kroner i 2021, og i 2022 fikk de samlet en utbetaling på 3,1 mrd. kroner.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er ikke en inntekt, men en avgiftslettelse. Dette er i dag det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet i Norge. Målet med ordningen er å styrke arbeidsmarkedet og bosettingen i landsdeler og områder med særskilte utfordringer. Differensiert arbeidsgiveravgift skal sikre at de menneskelige og naturgitte ressursene i Norge blir benyttet på en god måte. Ordningen skal kompensere næringslivet for noen av ulempene som spredd bosetting og store avstander fører med seg.

Kommunene er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte avgiftssatser. Vel 200 kommuner hadde redusert arbeidsgiveravgift i 2022.

Satsen varierer mellom 10,6 prosent og 0 prosent for disse kommunene. I de mest sentrale områdene benyttes det ordinær sats på 14,1 prosent. Differensiert arbeidsgiveravgift reduserer dermed arbeidskraftkostnadene i distriktene, også i offentlig forvaltning. Fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift for kommuneorganisasjonen er differansen mellom beregnet full sats og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for de kommunale tjenestene.

Konsesjonsavgifter og utbytteinntekter inkluderes ikke i de korrigerede frie inntektene

Eiere av større vannkraftverk (vanligvis staten og større kommuner) som har konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og vannfallsrettighetsloven har plikt til å betale konsesjonsavgifter til staten og vertskommuner som er berørt av kraftutbyggingen. *Konsesjonsavgiften* skal avsettes særskilt for hver vertskommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av kommunestyret. Fondets midler skal fortrinnsvis anvendes til utvikling av næringslivet i distriktet. Rundt 240 kommuner har de siste årene mottatt rundt 700 mill. kroner årlig i konsesjonsavgifter.

Kommunesektorens inntekter fra utbytte og eieruttak utgjorde 9,4 mrd. kroner i 2022. I perioden 2017 til 2021 lå disse inntektene mellom 4,8 mrd. kroner og 6,7 mrd. kroner årlig. Store deler av utbytteinntektene stammer fra kraftsektoren. Dette er inntekter som eierkommunene mottar gjennom sitt eierskap, og det er vanskelig å skille mellom disse inntektene og for eksempel inntekter som andre tidligere eierkommuner har etter å ha solgt seg ut og dermed forvalter inntektene i finansmarkedet, det vil si inntekter som kommunene kan skaffe til veie på lik linje med private aktører. På samme måte er det også vanskelig å inkludere i «frie inntekter» avkastning på kommunenes finansplasseringer, som kommunene opprinnelig har fått som «ordinære» frie inntekter. Utbytteinntekter inkluderes derfor ikke i de korrigerede frie inntektene til eierkommunene. I gjennomsnitt hadde de minste kommunene og de 20 kommunene med høyeste inntekter per innbygger i 2022 også de klart høyeste inntektene fra utbytte og eieruttak i 2022. Forskjellene i frie inntekter mellom kommunegrupper ville kun vært marginalt endret om en også tok med disse inntektene i inntektsbegrepet i dette kapitlet. Utbytterne og eieruttak varierte fra 0 kroner til 20 700 kroner per innbygger i kommunen med de høyeste utbytterne og eieruttakene.

10.2 Forskjeller i skatteinntektene utjevnes i inntektssystemet

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

Skatteutjevningen sørger for at skatteinntektene, som inngår i skatteutjevningen, blir omfordelt fra kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet. Tabell 10.1 viser kommunenes inntekter fra skatt per innbygger i 2022, før og etter skatteutjevning for kommuner gruppert etter innbyggertall, i prosent av landsgjennomsnittet.

Tabellen viser at kommunegruppen med kommuner med over 50 000 innbyggere i gjennom-

snitt har inntekter fra skatt på inntekt, formue og naturressurskatt over landsgjennomsnittet. En egen gruppe som viser skatteinntektene for de 20 kommunene med høyest samlede korrigerede frie inntekter, se note og avsnitt 10.3 og 10.4, har også skatteinntekter over landsgjennomsnittet. Kommunegruppen med 3 000–5 000 innbyggere har lavest skatteinntekter per innbygger før skatteutjevning med 83 prosent av landsgjennomsnittet. Etter skatteutjevning har alle kommunegrupper med inntil 50 000 innbyggere skatteinntekter per innbygger på 95–96 prosent av landsgjennomsnittet.

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

Kommuner med skatteinngang under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir ytterligere kompensert for 35 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og 90 prosent av landsgjennomsnittet, og dette finansieres med et trekk

Tabell 10.1 Kommunenes inntekter fra skatt på inntekter, formue og naturressurskatt. Per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet.

	Antall kommuner	Antall innbyggere	Før skatteutjevning	Etter skatteutjevning
Under 1000 innb.	17	12 458	87 %	96 %
1 000 – 3 000 innb.	99	199 992	84 %	96 %
3 000 – 5 000 innb.	39	153 502	83 %	95 %
5 000 – 10 000 innb.	71	496 037	85 %	96 %
10 000 – 20 000 innb.	46	654 264	85 %	95 %
20 000 – 50 000 innb.	44	1283 479	87 %	95 %
Over 50 000 innb.	20	2 582 539	115 %	105 %
De 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter	20	42 999	112 %	104 %
Hele landet	356	5 425 270	100 %	100 %

Note: «20 kommuner med høyest korrigerede frie inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntektene og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 42 999. Dette utgjør 0,8 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

på et likt beløp per innbygger fra alle kommuner. Stor økning eller nedgang i skatteinngangen for den enkelte kommune vil dermed gjennom skatteutjevningen gi langt mindre utslag i kommunenes inntekter enn endring i skatteinntekter isolert skulle tilsi. Skatteutjevningen fungerer dermed også som en sikring mot stor variasjon i egen skatteinngang. Skatteutjevningen bidrar også til at alle kommuner får ta del i en eventuell skattevekst utover det som er lagt til grunn i budsjettopp-
leggene, siden landsgjennomsnittet vil øke. Tilsvarende vil alle kommuner bli berørt av en eventuell lavere skatteinngang for landet som helhet.

Gjennomsnittlig skatt per innbygger fra inntekt, formue og naturressursskatt for kommunene i hele landet var 40 700 kroner i 2022. Før skatteutjevning varierte skatt per innbygger i 2022 fra rundt 24 000 kroner til rundt 97 000 kroner, tilsvarende fra 59 prosent av landsgjennomsnittet til 137 prosent over landsgjennomsnittet. Skatteutjevningen bidro til at kommunen med lavest skatteinntekt per innbygger i 2022 etter utjevning hadde 7 prosent under landsgjennomsnittet i skatteinntekter per innbygger, det vil si rundt 37 900 kroner per innbygger. De aller fleste kommunene ligger på dette skattenivået etter skatteutjevning, og det er i stor grad tilleggsutjevningen for kommuner med skatt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet som bidrar til å løfte skattesvake kommuner. Kommunen med lavest inntekt per innbygger ble dermed tilført rundt 14 000 kroner per innbygger gjennom skatteutjevningen. Kommunen med høyest skatteinntekter per innbygger etter skatteutjevning lå 53 prosent over landsgjennomsnittet per innbygger, det vil si rundt 62 500 kroner per innbygger.

Totalt var det en omfordeling på vel 14 mrd. kroner gjennom skatteutjevningen for kommunene, hvorav Oslo (finansiering av kommunale oppgaver) var klart største bidragsyter og tilførte andre kommuner vel 8 mrd. kroner gjennom ordningen. Mange små kommuner har høye skatteinntekter per innbygger og bidrar derfor langt mindre i skatteutjevningen enn de store kommunene med skatteinntekter over landsgjennomsnittet. Oslo, Bærum, Asker, Stavanger og Bergen står samlet for 90 prosent av bidraget til skatteutjevningsordningen.

10.3 Begrepet frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og

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

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

I sammenlikningen av frie inntekter mellom kommunene for 2022 er det derfor korrigert med kostnadsnøkkelen for 2022, det vil si for variasjonen i kostnadene til drift av disse tjenestene. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

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

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

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

Utgiftsutjevningen dekker det aller meste av kommunens utgifter. I vurderingen av forskjeller i de korrigerede frie inntektene bør en likevel også ta i betraktning at utgiftsutjevningen og korrek-sjonen for denne ikke dekker alle oppgavene kommunene har. Kommunale oppgaver som blant

annet kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold finansieres av frie inntekter, men er ikke omfattet av utgiftsutjevningen. Også her vil det kunne være forskjeller i utgiftsbehov, blant annet knyttet til smådriftsulemper og kostnader som følger av lengre reiseavstander.

Utgiftsutjevningen fanger heller ikke opp at mange distriktskommuner som følge av mangel på velfungerende markeder (markedssvikt) trolig må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene. Dette kan blant annet være utvikling av lokalsamfunnet og boligmarkedet, bygging av infrastruktur og samordning av tilbud og etter-spørsmål etter utdanning og kompetanseutvikling. Et aktuelt eksempel er utbygging av bredbånd. Kommunal og fylkeskommunal medfinansiering har vært vanlig i områder der utbygging ikke har vært markedsmessig lønnsomt.¹

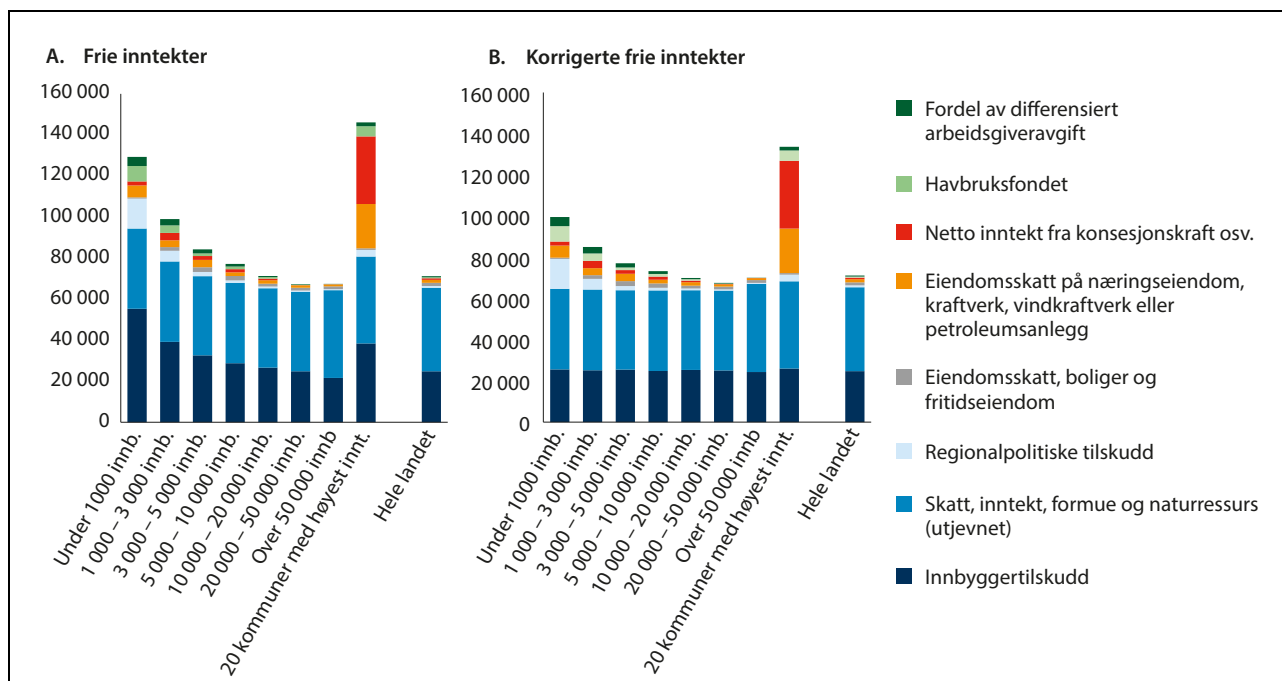
Se vedlegg 2 for flere opplysninger om beregningsgrunnlaget og beregningstekniske forutsetninger.

¹ Se f.eks. side 110 i NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

10.4 Forskjeller i inntektsnivå

I dette avsnittet ser vi nærmere på forskjeller i inntektsnivå mellom grupper av kommuner. De 20 kommunene med høyest inntekter, målt ved korrigerte frie inntekter der alle inntektsartene i figur 10.1 inkluderes, er skilt ut som en egen gruppe for at de ikke skal påvirke gjennomsnittstallene i grupper av kommuner de ellers ville hørt hjemme i. I denne gruppen har 7 av 20 kommuner under 1 000 innbyggere, og samlet utgjør gruppen 0,8 prosent av landets innbyggere. Ofte er dette distriktskommuner med store avstander.

Vi ser først på forskjeller i frie inntekter per innbygger når det ikke tas hensyn til forskjeller i utgiftsbehov. I gjennomsnitt hadde kommunene frie inntekter på om lag 71 100 kroner per innbygger i 2022, når alle inntektsartene i figur 10.1 inkluderes. Figur 10.2A viser nivået på kommunenes frie inntekter der kommunene er gruppert etter innbyggertall. For kommunegruppen med under 1 000 innbyggere var inntektene i gjennomsnitt rundt 82 prosent over landsgjennomsnittet. Inntektene regnet per innbygger faller med stigende innbyggertall.



Figur 10.2 Frie inntekter og korrigerte frie inntekter, kroner per innbygger 2022. Med betydningen av ulike tilleggssinntekter. Kommuner gruppert etter antall innbyggere.

Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 42 999. Dette utgjør 0,8 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Store forskjeller i frie inntekter før korreksjon for forskjellig utgiftsbehov

Som vi ser av figur 10.2A, bidrar inntekter fra «annen» eiendomsskatt (eiendomsskatt på næringseiendom, vindkraft- og petroleumsanlegg), netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, havbruksinntekter og fordel av redusert arbeidsgiveravgift til å løfte inntektene per innbygger i kommunegruppen med de aller høyeste inntektene og kommunegruppen med de minste kommunene vesentlig. Men også uten slike inntekter, det vil si når vi kun ser på inntekter fra rammetilskuddet (innbyggertilskuddet og regionalpolitiske tilskudd) og skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt (som utjevnes i inntektssystemet), har disse kommunene inntekter per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet. Dette skyldes blant annet at de minste kommunene gjennomgående har høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, og blir tilført ekstra midler via utgiftsutjevningen i rammetilskuddet. Forskjeller i innbyggertilskudd som følge av forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene bidrar til forskjeller i inntektsnivå per innbygger. Gjennom utgiftsutjevningen blir kommuner kompensert for ufrivillige kostnader knyttet til innbyggere i ulike aldersgrupper, sosiale forhold, geografi, smådriftsulempet og lignende. Blant annet har alle kommuner noen faste kostnader som dekkes gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen, og utløser et beløp per kommune (basistilskudd). Når dette basistilskuddet deles på et lavt antall innbyggere,

blir inntektene per innbygger høye. Disse kommunene mottar også mer i regionalpolitiske tilskudd per innbygger enn landsgjennomsnittet. Grupper med kommuner som har flere enn 5 000 innbyggere har et nivå på frie inntekter per innbygger som ligger nær landsgjennomsnittet.

Forskjellene i inntekter bli mindre når inntektene korrigeres for utgiftsbehov

Figur 10.2B viser forskjeller i inntektsnivå mellom kommunegrupper når det er korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov, det vil si utgiftsutjevningen i rammetilskuddet. Korreksjonen er gjort i den delen av søylene som inneholder innbyggertilskuddet. Vi ser av figuren at inntektsforskjellene mellom kommunegruppene blir redusert når det korrigeres for variasjoner i utgiftsbehovet. Når en kun ser på rammetilskudd (summen av innbyggertilskudd, regionalpolitiske tilskudd og skjønntilskudd) og ordinær skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt, har de minste kommunene noe høyere inntekter enn landsgjennomsnittet, noe som særlig må ses i sammenheng med høyere nivå på regionalpolitiske tilskudd.

Når en inkluderer øvrige inntekter, har de minste kommunene i gjennomsnitt 40 prosent høyere inntekter regnet per innbygger enn landsgjennomsnittet. Høyere inntekter i de minste kommunene må da i tillegg til de regionalpolitiske tilskuddene ses i sammenheng med at flere mindre kommuner har høye inntekter knyttet til

Tabell 10.2 Kommuner gruppert etter Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks og de 20 kommunene med høyest korrigerede inntekter. Tall per 1. januar 2022.

	Antall kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggerne
Nivå 1: Mest sentrale kommuner	6	1 042 653	19,2 %
Nivå 2: Nest mest sentrale kommuner	19	1 388 098	25,6 %
Nivå 3: Mellomsentrale kommuner 1	51	1 383 132	25,5 %
Nivå 4: Mellomsentrale kommuner 2	71	882 613	16,3 %
Nivå 5: Nest minst sentrale kommuner	92	475 986	8,8 %
Nivå 6: Minst sentrale kommuner	97	209 789	3,9 %
De 20 kommunene med høyest korrigerede inntekter	20	42 999	0,8 %
Totalsum	356	5 425 270	100,0 %

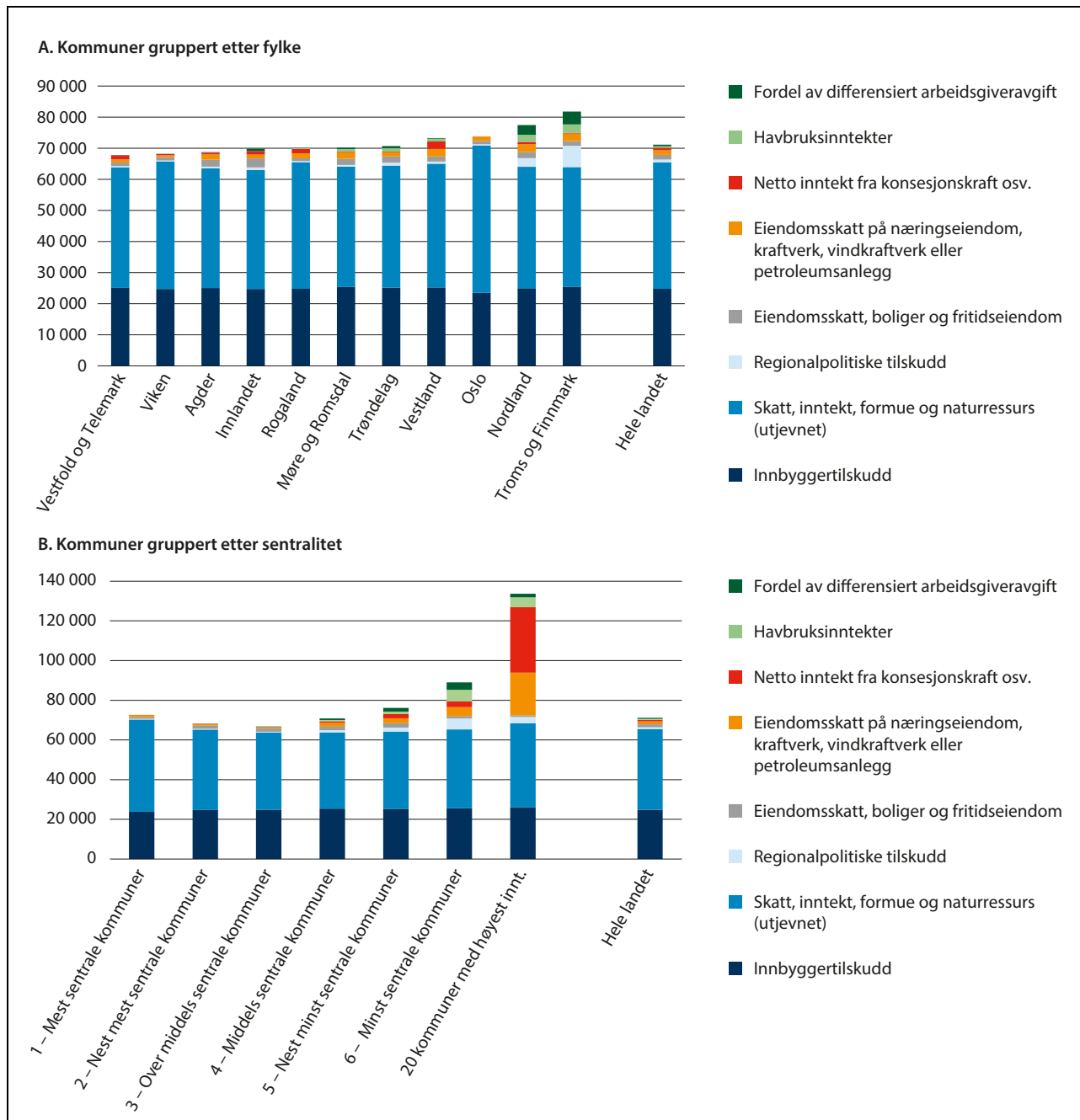
Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 42 999. Dette utgjør 0,8 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

naturressurser, samt fordel av redusert arbeidsgiveravgift. For de 20 kommunene med de høyeste inntektene er bildet nokså likt for frie inntekter og korrigerede frie inntekter, noe som må ses i sammenheng med at inntektene utenfor utgiftsutjevningen utgjør en vesentlig del av inntektene i disse kommunene.

Figur 10.3 viser korrigerede frie inntekter for kommuner gruppert etter henholdsvis fylker og

etter sentralitet. Figur 10.3A viser at kommunene i Troms og Finnmark og i Nordland har de høyeste korrigerede frie inntektene i prosent av landsgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med både nivået på de regionalpolitiske tilskuddene og fordel av redusert arbeidsgiveravgift. Også Oslo som kommune har korrigerede frie inntekter over landsgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med høye inntekter fra skatt på inntekt og formue.



Figur 10.3 Korrigerede frie inntekter, kroner per innbygger 2022. Med betydningen av ulike tilleggssinntekter. Kommuner gruppert etter henholdsvis fylker og sentralitet.

Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 42 999. Dette utgjør 0,8 prosent av folketallet i landet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

I figur 10.3B er kommunene gruppert etter sentralitet, basert på Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks. Tabell 10.2 gir en oversikt over antall kommuner og innbyggere på de ulike sentralitetsnivåene. Sentralitet 1 er de mest sentrale kommunene og sentralitet 6 er de minst sentrale kommunene.²

Korrigerte frie inntekter for kommuner gruppert etter sentralitet følger i grove trekk mønsteret for korrigerte frie inntekter for kommuner gruppert etter antall innbyggere, se figur 10.3B. De minst sentrale kommunene har i gjennomsnitt høyere inntekter enn de mer sentrale kommunene. Kommuner på sentralitetsnivå 2 og 3 har de laveste korrigerte frie inntektene i gjennomsnitt.

Betydelige variasjoner innad i kommunegruppene

Figurene som viser gjennomsnittlig inntektsnivå innenfor hver enkelt kommunegruppe, kamuflerer variasjonene innad i kommunegruppene. For kommuner gruppert etter sentralitet har vi derfor sett nærmere på inntektsnivået for enkeltkommuner innad i kommunegruppene.

Kommuner på sentralitet 5 har inntekter som landsgjennomsnittet, mens kommuner på sentralitet 2–4 har inntekter under landsgjennomsnittet. På sentralitet 6 har 10 av 97 kommuner frie inntekter

under landsgjennomsnittet når kun disse inntektene inkluderes.

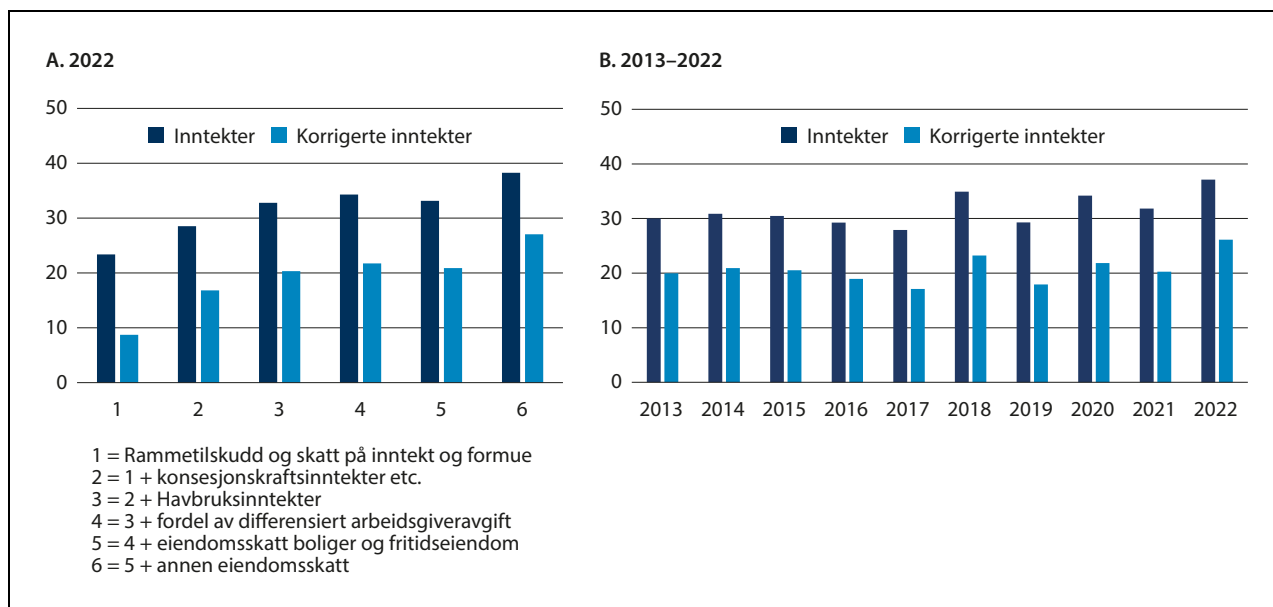
Når eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, havbruksinntekter, samt fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes, løftes inntektene til kommuner med sentralitet 5 og 6 vesentlig. På disse sentralitetsnivåene er det 20 av 189 kommuner som har inntekter per innbygger under landsgjennomsnittet. Øvrige 169 kommuner har inntekter på landsgjennomsnittet eller over. Kommunene med sentralitet 2, 3 og 4 har i gjennomsnitt fortsatt inntekter som ligger under landsgjennomsnittet, og avstanden til landsgjennomsnittet er nå noe høyere. Hå (sentralitet 4), Horten (sentralitet 2), Askøy (sentralitet 3), Enebakk (sentralitet 3), Larvik (sentralitet 3) og Stjørdal (sentralitet 3) har alle inntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Se vedlegg 2 for en nærmere oversikt over inntektsnivået for enkeltkommuner når ulike tilleggsinntekter inkluderes.

Spredningen mellom kommuner øker stort sett dersom flere tilleggsinntekter inkluderes

Figur 10.4A viser inntektsspredningen, målt ved variasjonskoeffisienten³, for frie inntekter og korrigerte frie inntekter når ulike tilleggsinntekter inkluderes og når alle kommuner teller like mye. Figuren viser at spredningen gjennomgående er høyere for frie inntekter hvor det ikke er korrigert

² Omtale av kommuner i ulike sentralitetsklasser finnes blant annet i distriktsnæringsutvalgets innstilling NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn* og NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*.



Figur 10.4 Inntektsspredning mellom kommuner når ulike inntekter inkluderes, målt ved variasjonskoeffisienten. 2022.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

for utgiftsbehov, enn for korrigerede frie inntekter. Vi ser også at – med ett unntak – øker inntektsforskjellene når hver av inntektsartene inkluderes.

Unntaket er eiendomsskatt fra bolig og fritidseiendom, hvor inntektsforskjellene faller litt når disse inkluderes i inntektene. Det kan derfor se ut som at eiendomsskatt fra bolig og fritidseiendom særlig benyttes av kommuner som i begrenset grad har andre tilleggsinntekter. «Annen eiendomsskatt» – eiendomsskatt på næringseiendom, vindkraft og petroleumsanlegg – bidrar imidlertid til å øke inntektsforskjellene.

Som følge av økte inntekter fra konsesjonskraft og økte havbruksinntekter (inkl. produksjonsavgift) fra 2021 til 2022, har også spredningen mellom kommunene økt betydelig i samme tidsrom, og var i 2022 på sitt høyeste i perioden 2013–2022, se figur 10.4B.

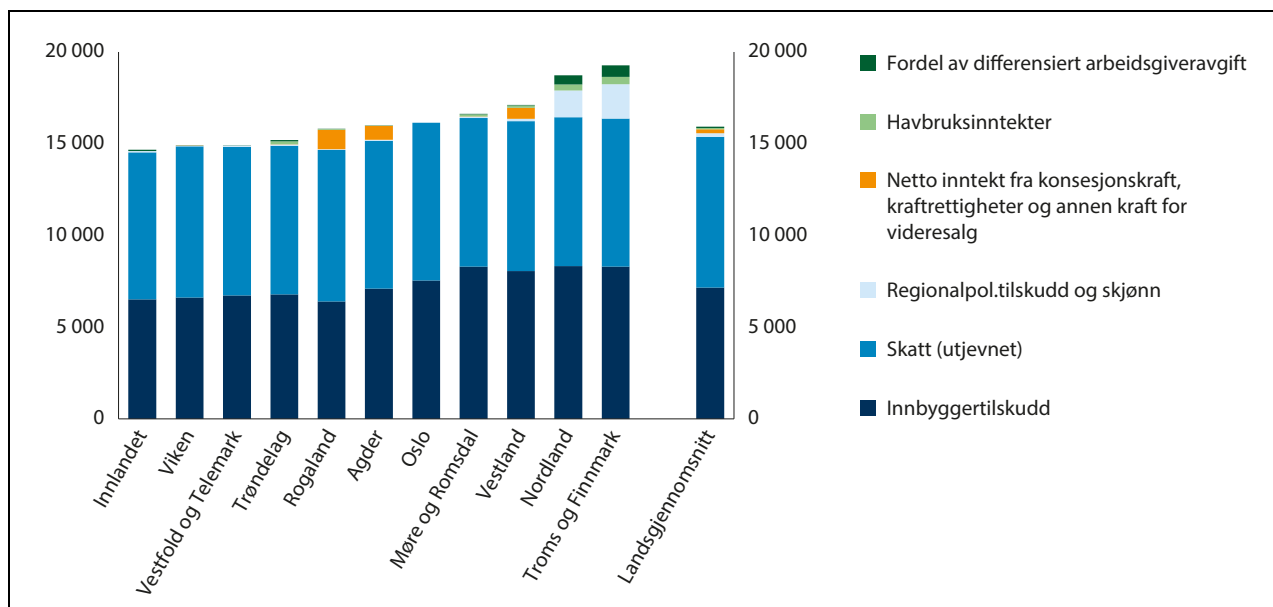
Fylkeskommunenes frie inntekter korrigeret for utgiftsbehov

Figur 10.5 viser på tilsvarende måte som for kommunene forskjeller i fylkeskommunenes frie inntekter, korrigeret for utgiftsbehov.

³ Mål for forskjeller i inntekt per innbygger i datasettet. Alle kommuner teller likt. Standardavvik av normaliserte verdier slik at standardavviket ikke er påvirket av nominell økning i inntektsnivå over tid. Beregningen tar utgangspunkt i et landsgjennomsnitt på 100.

Oslo har som eneste kommune både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Oslo kommune som fylkeskommune har korrigerede frie inntekter over landsgjennomsnittet, noe som blant annet må ses i sammenheng med høye skatteinntekter. Oslo har som eneste fylkeskommune (dvs. kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C, jf. Grønt hefte. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Saker med særskilt fordeling, som Oslos ansvar for det statlige barnevernet, enkelte samferdselssaker m.m., omfattes ikke av utgiftsutjevningen og er derfor ikke korrigeret for i utgiftskorrigeringen. Omfanget av saker med særskilt fordeling vil derfor kunne påvirke korrigerede frie inntekter for fylkeskommunene.

Figur 10.5 viser at Troms og Finnmark fylkeskommune har de høyeste korrigerede inntektene, noe som må ses i sammenheng med regionalpolitiske tilskudd, det vil si Nord-Norgetilskuddet, og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Fylkeskommunene Innlandet, Viken og Vestfold og Telemark har de laveste korrigerede frie inntektene.



Figur 10.5 Korrigerede frie inntekter for fylkeskommunene, kroner per innbygger 2022.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

11 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2015 til 2022, og da særlig utviklingen i løpet av 2022.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der ureviderte tall for 2022 ble publisert 15. mars 2023, Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS)/Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) og Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, omsorgssektoren og kommunehelsetjenesten.

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

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge i alderen 1–18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2015–2022 økte antall innbyggere i disse gruppene med i ca. 17 400 personer, noe som isolert sett indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på ca. 26 300 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med om lag 8 900 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2015–2022 med nærmere 275 000 personer, tilsvarende 5 prosent.

Gjennom 2022 gikk antall barn noe opp. Det ble flere i barnekullene 1–5 år og 6–15 år, og unge i aldersgruppen 16–18 år. Det ble 15 500 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med ca. 63 700 i løpet av 2022, tilsvarende 1,2 prosent.

Som en følge av krigen i Ukraina, flyktet mange av innbyggerne til andre land. I Norge var det 30 300 flere bosatte innvandrere fra Ukraina ved inngangen til 2023 enn året før. Dette har bidratt til vekst i innbyggertallet i forskjellige målgrupper, og kommunenes og fylkeskommunenes tjenesteyting, spesielt innen skole og helse.

11.1 Barnehage

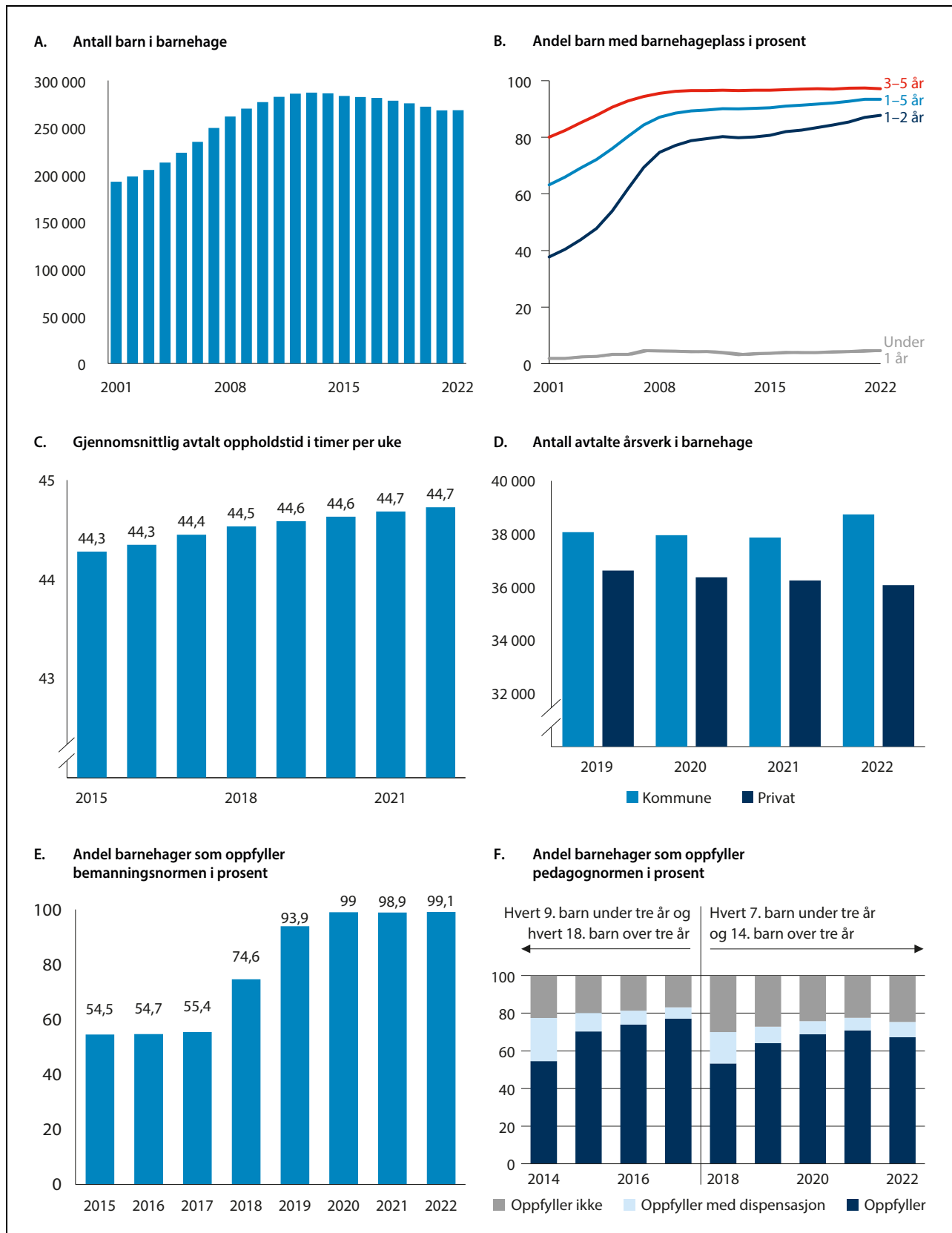
Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2015 og fram til 2021. I 2022 gikk barnetallet i målgruppen noe opp. Antall barn med barnehageplass har blitt redusert i perioden fra 2015 til 2021, men viste en marginal økning i 2022, jf. figur 11.1A. Barnehagedekningen har gått gradvis opp fra 90,4 prosent i 2015 til 93,4 prosent i 2022, jf. figur 11.1B. Om lag halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna gikk dekningsgraden noe ned i 2022, mens dekningsgraden fortsatte å øke for 1–2-åringene i 2022. I 2022 gikk 87,6 prosent av 1–2-åringene i barnehage, en økning på 0,6 prosentpoeng fra året før. Dekningsgraden for 1–5-åringene var på 93,4 prosent både i 2021 og 2022.

Avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass økte med 0,4 timer fra 2015 til 2022, jf. figur 11.1C. I 2021 og 2022 var den avtalte oppholdstiden stabilt på om lag 44,7 timer.

Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk økte samlet sett med ca. 700 fra 2021 til 2022. I de kommunale barnehagene økte antall årsverk med nærmere 900 årsverk i 2022, tilsvarende om lag 2,3 prosent. I de private barnehagene ble antall årsverk redusert med nærmere 200 årsverk i 2022, tilsvarende om lag 0,5 prosent. Den prosentvise økningen i samlede antall årsverk var noe høyere enn økningen i antall barn i de kommunale barnehagene, og dette betyr at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte marginalt i 2022. I de private barnehagene ble bemanningstettheten litt lavere som følge av at årsverksreduksjonen var høyere enn reduksjonen i antallet barn i de private barnehagene fra 2021 til 2022.

Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Etter 1. august 2019 må barnehager som ikke innfrir kravet søke om dispensasjon. For å kunne sam-



Figur 11.1 Utvikling i barnehagesektoren.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

menlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Kommunale barnehager har over tid hatt litt bedre bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2022 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene har også økt bemanningstettheten, som i 2022 var 5,8 barn per ansatt. Bemanningstettheten for barnehagene samlet har økt fra 6,0 barn per årsverk i 2017 til 5,7 barn per årsverk i 2022.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 11.1E. Totalt gikk det 2 200 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2022. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100, men en tilbakegang fra 2021 da det var 900 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen.

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

I 2022 oppfylte 67 prosent av barnehagene pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 11.1F, en nedgang fra 71 prosent i 2021. I gjennomsnitt er det 13,3 barn per barnehagelærer i 2022. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 2 600 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 600 årsverk når barnehager med dispensasjon holdes utenom.

I 2016 var andelen utdannede barnehagelærere i grunnbemanningen på 40,5 prosent, mens den i 2022 var på 43,0 prosent. Dette er en nedgang fra 2021 da andelen var på 43,6 prosent.

11.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen økte svakt i perioden 2015–2018, men har avtatt noe fra 2018 til 2021, jf.

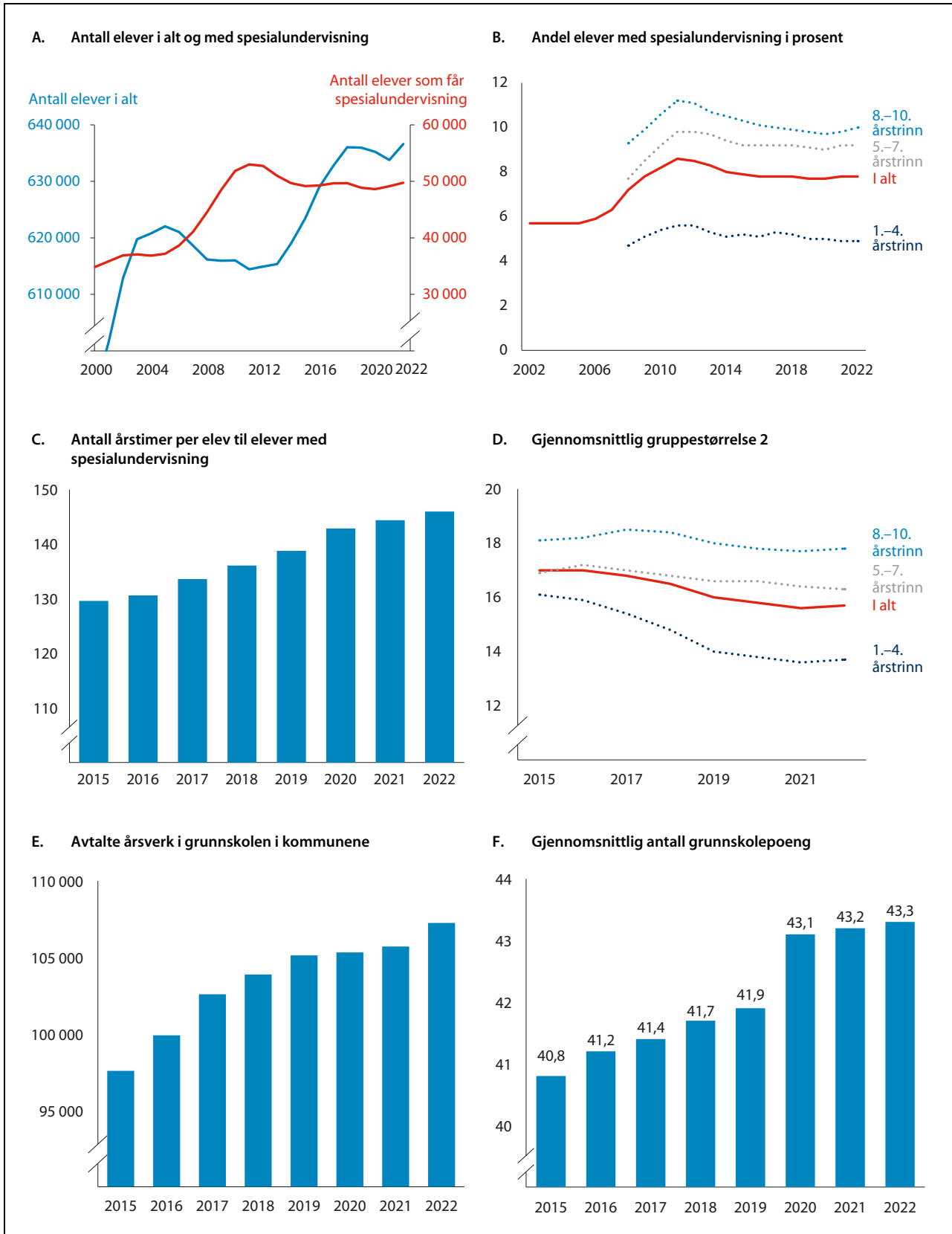
figur 11.2A. I 2022 økte antallet elever med vel 2 800. Det var en økning både i de kommunale grunnskolene med vel 1 800 elever og i de private skolene med vel 1 000 elever. 4,7 prosent av elevene går i private skoler.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 11.2A og B. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte fram til 2011, før andelen de neste årene ble lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens den fortsatte å gå svakt nedover på ungdomstrinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 11.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning, og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre, slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 11.2B.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 11.2D. «Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2» er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 17,0 elever i 2015 til 15,7 elever i 2022. Gruppestørrelse 2 viser en liten økning fra 2021 til 2022. Dette gjelder alle trinn med unntak av mellomtrinnet.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen for gruppestørrelse 2 var skoleåret 2018–2021 maksimalt 16 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.–10. trinn. Fra og med høsten 2021 ble normen skjerpet til 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

Tall per desember 2022 viser at 89 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, en nedgang på ett prosentpoeng fra året før. På 5.–7.



Figur 11.2 Utvikling i grunnskolesektoren.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

trinn oppfylte omtrent 96 prosent av skolene kravet, mens 92 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. I 2022 er det blitt drøyt 1 500 flere årsverk i grunnskolesektoren, mens det har vært en økning med vel 1 800 elever i de kommunale grunnskolene. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det 470 flere årsverk til undervisning i grunnskolen sammenliknet med forrige skoleår, og det er behov for nærmere 320 årsverk for at alle skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamens-karakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 11.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Avgangselevene fra grunnskolen våren 2022 hadde i snitt 43,3 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,3 grunnskolepoeng mer enn guttene. Dette er noen mindre enn året før da avstanden var 4,5 grunnskolepoeng.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2015–2018 en reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene fram mot 2015 hadde vært en liten, men jevn økning. Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i SFO varierte noe etter 2018, og økte markant fra 61,0 prosent i 2021 til 65,7 prosent i 2022.

11.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet i videregående opplæring på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2015 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16–18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp fram til 2020, jf. figur 11.3A og B. I 2022 økte befolkningen av 16–18-åringer noe mer enn antallet elever i samme alder. Dette har ført til at andelen av 16–18-åringer i videregående opplæring har gått ned. Veksten i antallet unge i aldersgruppen 16–18 år antas å ha sammenheng med at en del av flyktningene fra Ukraina befinner seg i denne aldersgruppen. Etter en nedgang i andelen av elevene som sluttet i løpet av skoleåret fra 2015, gikk denne andelen opp fra fire til fem prosent fra 2021 til 2022. Dette kan også ha påvirket at andelen som er i videregående opplæring har blitt redusert i 2022.

Avtalte årsverk i videregående opplæring har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra om med 2015. Lærertettheten ble noe redusert fra 2021 til 2022, jf. figur 11.3C.

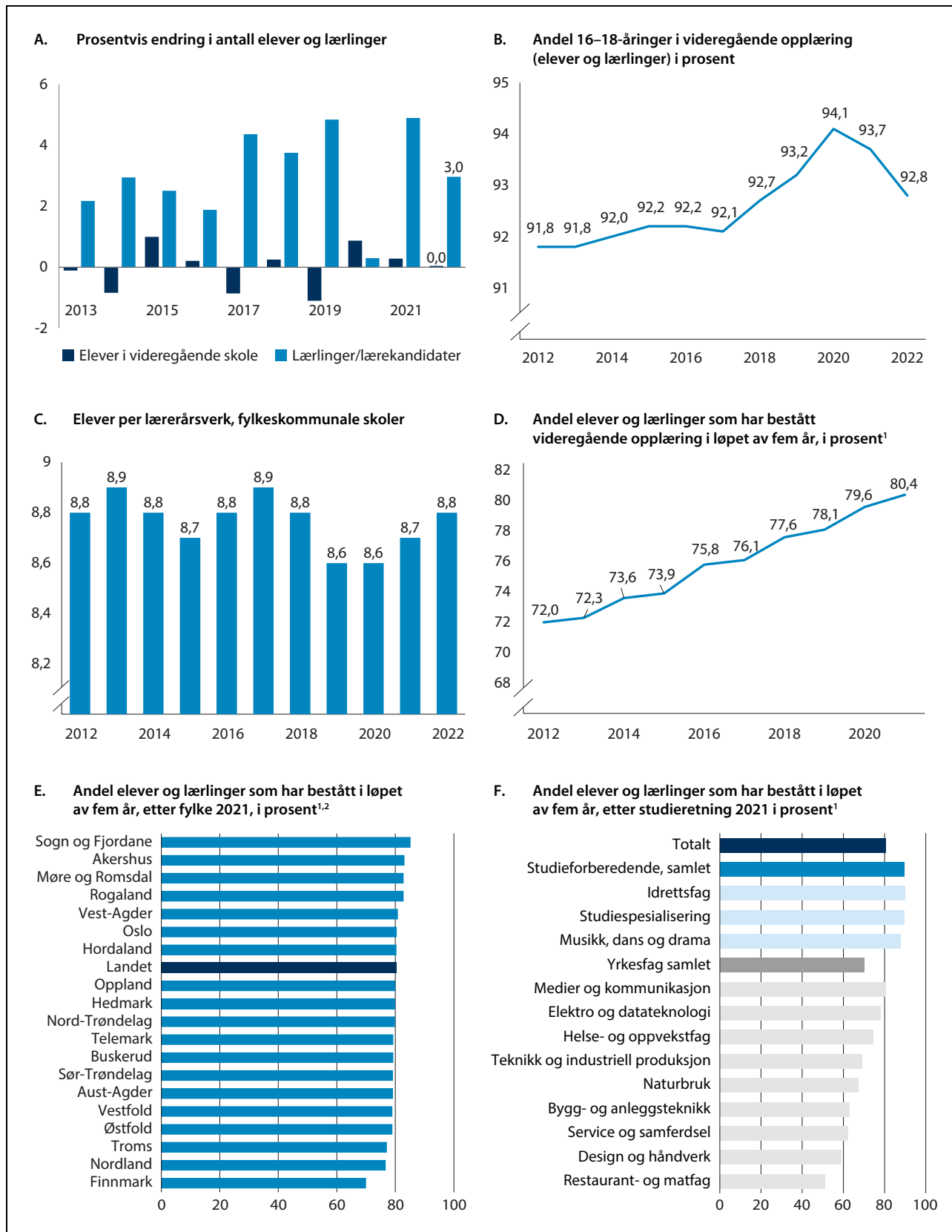
Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, det vil si inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 80,4 prosent av 2015-kullet, som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 11.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 18 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2015, var økningen på 0,8 prosentpoeng fra året før.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 11.3E og F. Innenfor studieforberevende var andelen elever som fullførte innen fem år på 89,4 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere, med 70,0 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for de studieforberevende utdanningsprogrammene. Den høyeste andelen som fullførte og besto, var i Sogn og Fjordane med 85,2 prosent, mens den var lavest i Finnmark med 70,0 prosent.

Variasjonen er også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 80,6 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullførte innenfor seks år, var det kun 51,2 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleiivnivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkeskommunenes samarbeid med kommunene blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.

11.4 Barnevern

Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for første-



Figur 11.3 Utvikling i videregående opplæring.

¹ Årstallet tilsvare kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2021 til elevene til 2015-kullet. Tall for 2015-kullet blir publisert 12. juni 2023.

² Tall for fylkeskommuner som har blitt slått sammen er splittet på fylkeskommunene før sammenslåingene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

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

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall undersøkelser og antall barn som mottok hjelp fra barnevernet gikk opp fram mot 2017, men omfanget er redusert etter 2017 og spesielt i 2022, jf. figur 11.4A. Antallet avtalte årsverk har økt i hele perioden, jf. figur 11.4C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak har blitt redusert, jf. figur 11.4B.

Fra 1. januar 2021 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet, slik at dette kan opprettholdes fram til fylte 25 år. Fram til 2021 var grensen 23 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et tidsseriebrudd i statistikken.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 32 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2022, hadde om lag 60 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens om lag 40 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i antall barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2015 har andelen vært relativt stabile.

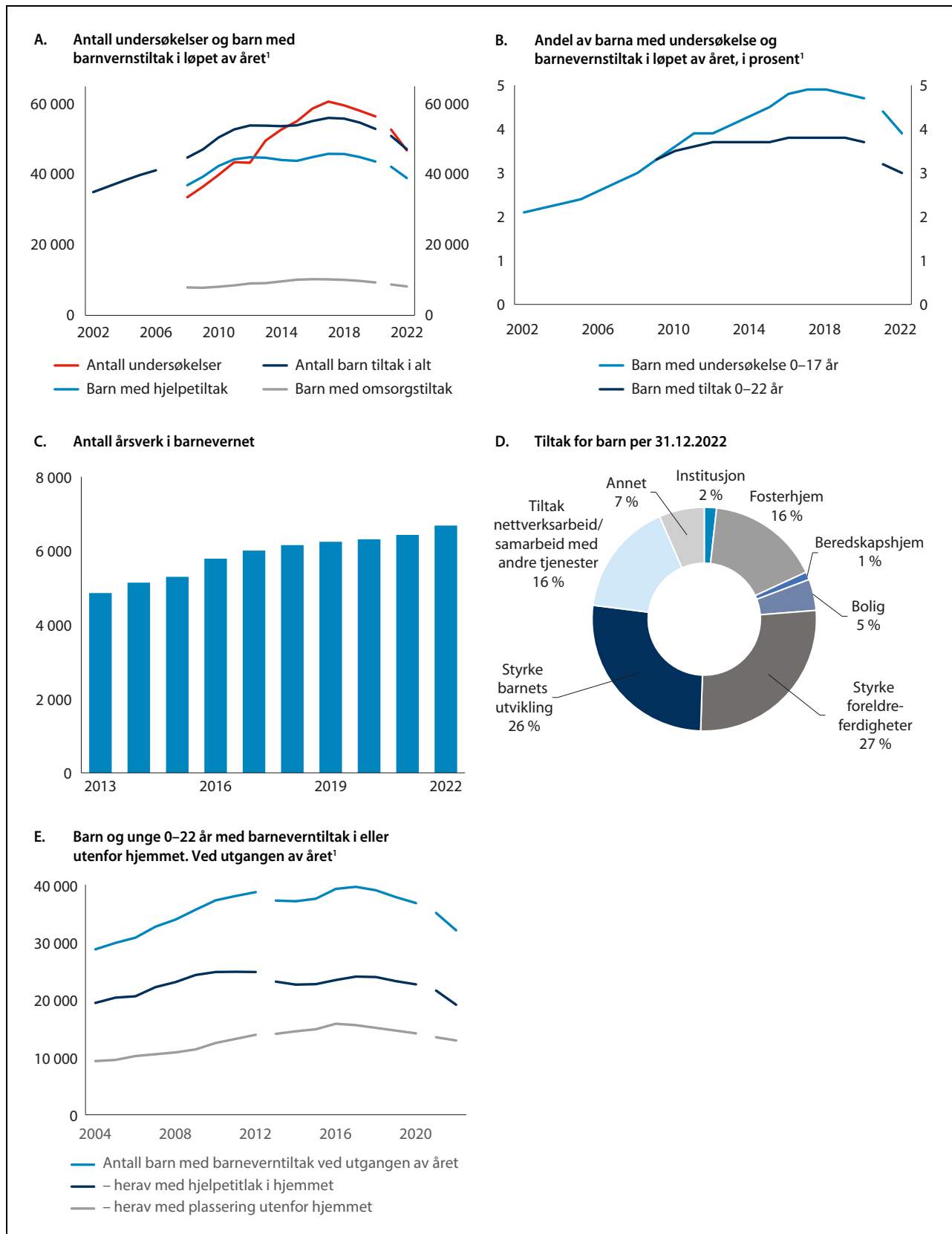
Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2015 ble 83 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2022 ble 92 prosent behandlet innen fristen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 11.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2022. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

11.5 Helse og omsorg

Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 11.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2015 var på 39,1 prosent. Denne andelen har økt gradvis fram mot 2022, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2022 var 41,5 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 70,0 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 11.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

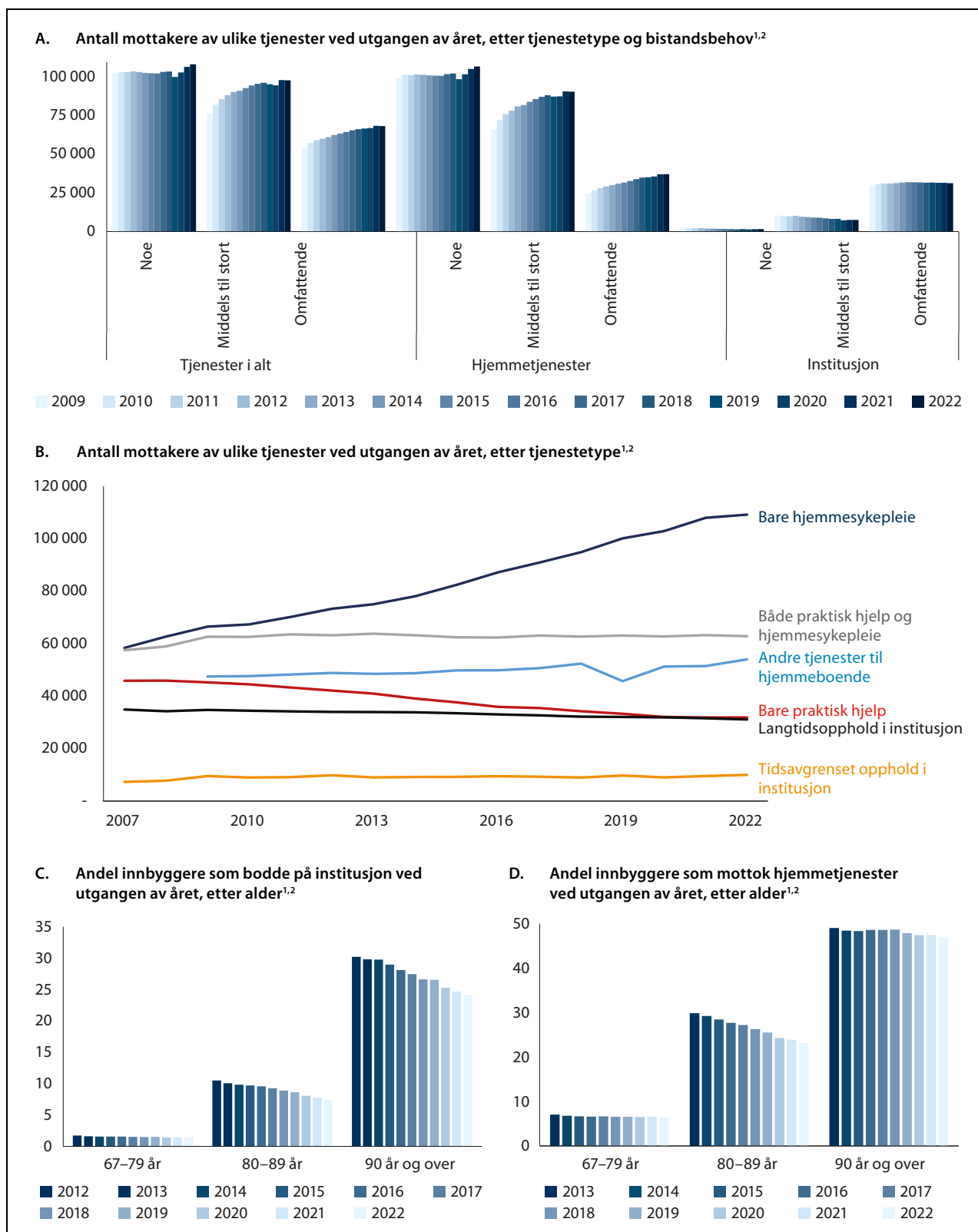
I perioden 2015–2022 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 11.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter i 2022, jf. fotnotene til figur 11.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker



Figur 11.4 Utviklingen i barnevernet.

¹ Fra 1. januar 2021 er retten til ettervern utvidet og målgruppen er 0–24 år i 2021 (0–22 år før 2021).

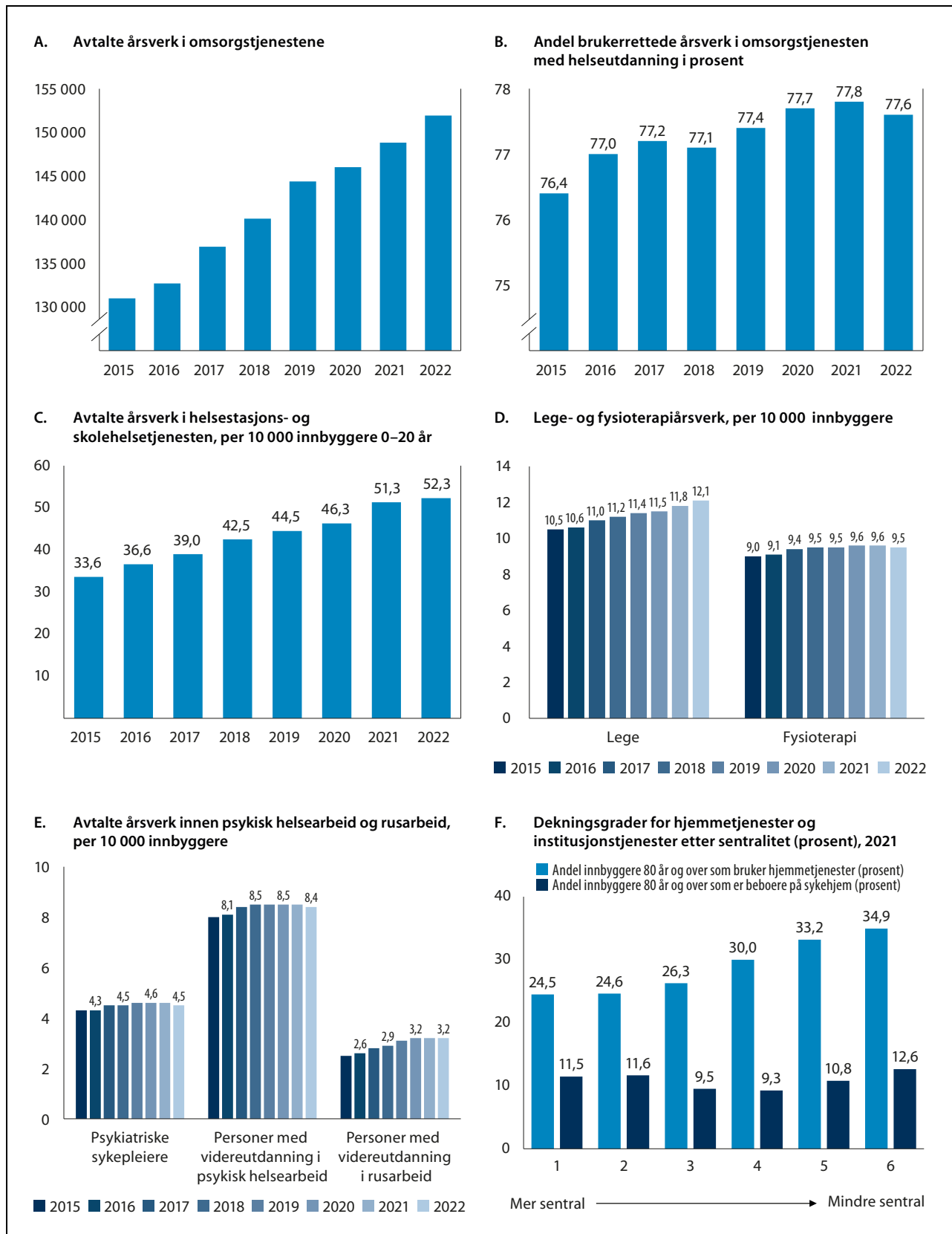
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 11.5 Utviklingen i omsorgstjenestene.

¹ Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2021 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» fra og med 2021 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

² Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2021: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgåtte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2021-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2021-årgangen.



Figur 11.6 Utviklingen i helse- og omsorgstjenestene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2021. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,9 timer i uka i 2015 til 9,8 timer i 2022.

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2015 til 2022, med i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig, jf. figur 11.6A. I 2022 økte antall årsverk med i overkant av 3 100. En litt lavere andel av de brukerrettede årsverkene hadde helsefaglig utdanning, jf. figur 11.6B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 52,3 i 2022, jf. 11.6C.

Legedekningen har også økt over tid og noe fra 2021 til 2022, mens fysioterapidekningen har vært mer stabil den siste delen av perioden, og gikk noe ned jf. figur 11.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene fra starten av perioden mot slutten av perioden, jf. 11.6E. I 2022 var det en

liten nedgang fra året før. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,5 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2022, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,4 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2022.

Dekningsgraden for brukere av hjemmetjenester som er 80 år og over er stigende med redusert sentralitet, jf. figur 11.6F. Dekningsgradene for brukere av institusjonstjenester er høyest i de mest og minst sentrale kommunene, mens de gruppene som ligger i midten, har de laveste dekningsgradene, jf. figur 11.6F.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2024.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2024 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2024

I

Stortinget gir Kommunal- og distriktsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 1 000 millioner kroner for 2024. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2019–2023**

Tabell 1.1 Kommunesektorens inntekter og utgifter 2019–2023. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2019	2020	2021	2022 ¹	2023 ²	2020	2021	2022 ¹	2023 ²
A. Inntekter i alt	597 104	614 217	661 390	701 623	720 469	2,9	7,7	6,1	2,7
Formuesinntekter	21 188	14 858	16 984	24 717	24 939	-29,9	14,3	45,5	0,9
Skatteinntekter	224 099	222 264	256 307	286 117	266 738	-0,8	15,3	11,6	-6,8
Skatt på inntekt og formue ³	209 351	207 446	240 741	270 084	249 980	-0,9	16,1	12,2	-7,4
Produksjonsskatter	14 748	14 818	15 566	16 033	16 758	0,5	5,0	3,0	4,5
Overføringer fra staten	260 616	286 055	292 905	285 943	317 781	9,8	2,4	-2,4	11,1
Andre overføringer	84 410	82 822	86 546	95 768	101 248	-1,9	4,5	10,7	5,7
Gebyrinntekter mv. overføringer	6 791	8 218	8 648	9 077	9 763	21,0	5,2	5,0	7,6
B. Utgifter i alt	630 245	639 047	671 252	718 499	761 391	1,4	5,0	7,0	6,0
Renteutgifter	11 621	8 678	6 860	13 030	24 970	-25,3	-21,0	89,9	91,6
Overføringer til private	51 313	54 867	56 992	57 822	60 027	6,9	3,9	1,5	3,8
Overføringer til statsforvaltningen	2 954	3 257	3 478	4 522	4 727	10,3	6,8	30,0	4,5
Lønnskostnader	312 380	315 875	330 449	348 458	368 009	1,1	4,6	5,4	5,6
Produktinnsats	134 534	139 999	154 916	166 227	171 043	4,1	10,7	7,3	2,9
Produktkjøp til husholdninger	28 321	27 861	30 728	31 406	32 610	-1,6	10,3	2,2	3,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	86 975	86 841	85 126	94 831	97 866	-0,2	-2,0	11,4	3,2
Netto kjøp av tomter og grunn	-272	-648	500	0	0	-	-	-	-
Andre	2 419	2 317	2 203	2 203	2 139	-4,2	-4,9	0,0	-2,9
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-33 141	-24 830	-9 862	-16 876	-40 922	-25,1	-60,3	71,1	142,5
Memo:									
Konsum i kommunesektoren	443 691	454 895	489 153	515 114	540 324	2,5	7,5	5,3	4,9

¹ Foreløpige tall² Anslag³ Inkludert trygde- og pensjonspremier

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerede inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2022

1 Frie inntekter

I kapittel 10 presenterer vi forskjeller i frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for grupper av kommuner, og for fylkeskommuner, blant annet ved hjelp av figurer. I dette vedlegget presenteres tabellene for den enkelte kommunes og fylkeskommunes korrigerede frie inntekter i 2022, samt utfyllende kommentarer om beregningsgrunnlaget.

I kommuneopplegget inngår rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt samt eiendomsskatt i de frie inntektene.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerede frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og netto konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I tabellene er det egne kolonner hvor også havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert, se boks 10.1 i kapittel 10 for en nærmere omtale av tilleggssinntektene som inngår i analysene.

Korrigerede frie inntekter i 2022 for kommunene er gruppert etter fylke (tabell 2.1), etter innbyggertall (tabell 2.2) og etter sentralitet (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerede frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.5 viser tall for den enkelte kommune.

Oversiktene over korrigerede frie inntekter er utarbeidet med sikte på å vise sammenliknbare tall for kommunene for 2022, men ikke utviklingen over tid. Tallene for 2022 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tall for tidligere år.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og hvilke

utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget, er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, se en nærmere omtale av hva denne korrigeringen innebærer i kapittel 10.

Kommentarer til beregningsgrunnlaget

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2022 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2021, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2022. Når vi beregner korrigerede frie inntekter per innbygger for 2022, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2022.

For eiendomsskatt og netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg har vi benyttet ureviderte 2022-tall fra KOSTRA som ble publisert 15. mars i år. For disse inntektene er det foreløpig ikke rapportert inn tall for 22 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2021-tall.

Fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet arbeidsgiveravgift ved full sats, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2022. Datagrunnlaget er fra Skattedirektoratet. Denne framgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen som frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

Inntektsnivået for Oslo er i oversikten per kommune beregnet med utgangspunkt i Oslos rent kommunale oppgaver. Oslo har som eneste fylkeskommune (det vil si kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barne-

vernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C, jamfør Grønt hefte. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Saker med særskilt fordeling, som Oslos ansvar for det statlige barnevernet, enkelte samferdselsaker med mere, omfattes ikke av utgiftsutjevningen og er derfor ikke korrigert for i utgiftskorrigeringen. Omfanget av saker med særskilt fordeling vil derfor kunne påvirke korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene.

Bø kommune i Nordland vedtok å sette ned den kommunale delen av formuesskatten fra 0,7 til 0,2 prosent med virkning fra 2021. For Bø er det foretatt en korreksjon i skattetallene i skatteutjevningen som angir et anslag på hva skatteinntektene ville vært med maksimal skattesats. Det er disse korrigerte skattetallene som er lagt til grunn i beregning av korrigerte frie inntekter for Bø kommune. Se www.regjeringen.no/id548672 for korrigerte skattetall for kommunen.

Kommunene med høyest inntekter er skilt ut som egen kommunegruppe

De 20 kommunene med det høyeste korrigerte inntektsnivået per innbygger når alle tilleggsinntektene er inkludert, er skilt ut som en egen

gruppe for kommuner gruppert etter innbyggere og kommuner gruppert etter sentralitet i kapittel 10 og i dette vedlegget, slik at de ikke skal påvirke gjennomsnittstallene for kommunegruppene de ellers ville hørt hjemme i. Disse 20 kommunene er Tokke, Lebesby, Ullensvang, Måsøy, Vang, Flatanger, Rødøy, Hol, Leka, Sirdal, Tydal, Loppa, Utsira, Aukra, Vinje, Aurland, Modalen, Suldal, Eidfjord og Bykle. Disse 20 kommunene med de høyeste inntektene per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 42 999, og syv av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen utgjør 0,8 prosent av antall innbyggere i Norge.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

I dette avsnittet vises nivået på kommunenes frie inntekter i 2022 (rammetilskudd og skatt på inntekt og formue samt naturressursskatt) korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift.

I tabell 2.1 vises kommuner gruppert etter fylkestilhørighet, tabell 2.2 viser kommuner gruppert etter innbyggertall, mens tabell 2.3 viser kommuner gruppert etter sentralitet.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylke	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
03 Oslo	1	107	105	104	104
11 Rogaland	23	99	99	99	99
15 Møre og Romsdal	26	97	98	99	99
18 Nordland	41	101	103	105	109
30 Viken	51	100	97	96	96
34 Innlandet	46	96	99	98	98
38 Vestfold og Telemark	23	97	97	96	95
42 Agder	25	96	98	97	97
46 Vestland	43	99	103	103	103
50 Trøndelag	38	98	98	99	99
54 Troms og Finnmark	39	107	107	110	115
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerede frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerede frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommuner gruppert etter antall innbyggere	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
< 999 innb.	17	119	125	135	140
1 000 – 2 999 innb.	99	105	112	116	119
3 000 – 4 999 innb.	39	100	105	106	108
5 000 – 9 999 innb.	71	98	101	102	103
10 000 – 19 999 innb.	46	98	98	98	98
20 000 – 49 999 innb.	44	97	96	95	95
> 50 000 innb.	20	102	100	99	99
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	108	181	187	188
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Note: De 20 kommunene med høyest inntekter per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 42 999, og syv av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen kommuner utgjør 0,8 prosent av antall innbyggere i Norge.

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter sentralitet. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommuner gruppert etter sentralitet	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1 – Mest sentrale kommuner	6	106	103	103	102
2 – Nest mest sentrale kommuner	19	99	97	97	96
3 – Over middels sentrale kommuner	51	97	95	94	94
4 – Middels sentrale kommuner	71	98	99	99	100
5 – Nest minst sentrale kommuner	92	100	104	105	107
6 – Minst sentrale kommuner	97	107	113	121	125
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	108	181	187	188
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Note: De 20 kommunene med høyest inntekter per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 42 999, og syv av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen kommuner utgjør 0,8 prosent av antall innbyggere i Norge.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

tekt og naturressursskatt) korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift.

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2022 (rammetilskudd og skatt på inn-

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylkeskommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «inklusiv + havbruk og DAA»
03 Oslo	104	102	102	101
11 Rogaland	94	100	100	99
15 Møre og Romsdal	106	104	105	104
18 Nordland	115	113	115	118
30 Viken	96	94	94	94
34 Innlandet	94	92	92	92
38 Vestfold og Telemark	96	94	94	94
42 Agder	98	101	101	100
46 Vestland	105	107	108	107
50 Trøndelag	96	95	95	95
54 Troms og Finnmark	117	116	118	121
Hele landet	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Som for øvrige tabeller i dette vedlegget viser tabell 2.5 frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2022, både uten og med eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (alternativ 1 og 2). I tillegg vises en kolonne for korrigerede frie inntekter der havbruksinntekter er inkludert i tillegg til eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (alternativ 3). I alternativ 4 er fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkludert i tillegg til inntektene omfattet av alternativ 3.

tektekter (alternativ 1 og 2). I tillegg vises en kolonne for korrigerede frie inntekter der havbruksinntekter er inkludert i tillegg til eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (alternativ 3). I alternativ 4 er fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkludert i tillegg til inntektene omfattet av alternativ 3.

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
0301 Oslo	107	105	104	104
<i>03 Oslo</i>	<i>107</i>	<i>105</i>	<i>104</i>	<i>104</i>
1101 Eigersund	96	98	98	97
1103 Stavanger	104	101	101	100
1106 Haugesund	96	95	95	94
1108 Sandnes	97	97	97	96
1111 Sokndal	99	107	106	105
1112 Lund	99	105	105	104
1114 Bjerkreim	98	110	109	108
1119 Hå	95	90	89	89
1120 Klepp	96	91	90	90
1121 Time	97	93	92	91
1122 Gjesdal	95	97	96	95
1124 Sola	102	97	96	95
1127 Randaberg	99	96	95	95
1130 Strand	96	96	96	95
1133 Hjelmeland	106	136	140	141
1134 Suldal	102	239	241	241
1135 Sauda	98	124	123	124
1144 Kvitsøy	113	119	134	134
1145 Bokn	106	114	129	128
1146 Tysvær	99	116	117	116
1149 Karmøy	95	94	94	93
1151 Utsira	155	153	183	184
1160 Vindafjord	103	103	104	103
<i>11 Rogaland</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1505 Kristiansund	96	97	97	96
1506 Molde	98	99	99	99
1507 Ålesund	98	96	96	95
1511 Vanylven	99	94	97	102
1514 Sande	100	94	96	98
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	97	92	91	91
1516 Ulstein	96	93	92	92
1517 Hareid	95	93	92	92
1520 Ørsta	94	92	93	92
1525 Stranda	97	97	98	99
1528 Sykkylven	94	92	92	93
1531 Sula	96	92	91	91
1532 Giske	96	95	95	94
1535 Vestnes	96	96	97	98
1539 Rauma	96	100	100	100
1547 Aukra	96	191	195	194
1554 Averøy	95	97	98	98
1557 Gjemnes	97	98	100	99
1560 Tingvoll	98	98	100	101
1563 Sunndal	99	111	110	111
1566 Surnadal	97	101	100	104
1573 Smøla	100	103	137	141
1576 Aure	110	114	120	124
1577 Volda	99	97	98	97
1578 Fjord	112	117	119	121
1579 Hustadvika	98	99	99	99
<i>15 Møre og Romsdal</i>	<i>97</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	99	101	100	102
1806 Narvik	101	105	106	110
1811 Bindal	110	121	146	151
1812 Sømna	105	103	106	111
1813 Brønnøy	103	104	107	111

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1815 Vega	108	105	115	121
1816 Vevelstad	127	125	152	158
1818 Herøy (Nordland)	103	100	121	125
1820 Alstahaug	98	97	99	103
1822 Leirfjord	102	102	104	109
1824 Vefsn	98	100	99	103
1825 Grane	105	110	110	115
1826 Hattfjelldal	108	114	113	118
1827 Dønna	109	107	129	134
1828 Nesna	104	101	104	109
1832 Hemnes	98	115	114	119
1833 Rana	97	99	98	101
1834 Lurøy	113	113	140	146
1835 Træna	130	123	131	137
1836 Rødøy	109	126	173	178
1837 Meløy	102	112	115	120
1838 Gildeskål	106	129	153	158
1839 Beiarn	112	128	127	133
1840 Saltdal	97	97	98	103
1841 Fauske – Fuosso	98	100	101	104
1845 Sørfold	106	143	155	160
1848 Steigen	106	107	128	133
1851 Lødingen	103	102	113	119
1853 Evenes	115	111	113	117
1856 Røst	147	143	142	148
1857 Værøy	116	113	112	119
1859 Flakstad	106	105	107	112
1860 Vestvågøy	98	96	97	100
1865 Vågan	99	99	100	104
1866 Hadsel	100	100	105	109
1867 Bø	120	115	121	126
1868 Øksnes	98	94	100	104

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1870 Sortland	98	97	100	103
1871 Andøy	99	98	98	103
1874 Moskenes	122	124	123	128
1875 Hamarøy	109	127	143	148
<i>18 Nordland</i>	<i>101</i>	<i>103</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
3001 Halden	95	94	93	92
3002 Moss	97	97	96	96
3003 Sarpsborg	95	96	96	95
3004 Fredrikstad	95	96	95	94
3005 Drammen	96	91	91	90
3006 Kongsberg	97	96	95	94
3007 Ringerike	95	94	93	93
3011 Hvaler	99	108	107	106
3012 Aremark	105	104	103	103
3013 Marker	96	96	96	95
3014 Indre Østfold	98	94	93	93
3015 Skiptvet	96	97	96	95
3016 Rakkestad	96	97	96	95
3017 Råde	95	95	95	94
3018 Våler (Viken)	97	95	94	94
3019 Vestby	96	95	95	94
3020 Nordre Follo	100	95	94	94
3021 Ås	96	96	95	95
3022 Frogn	103	99	99	98
3023 Nesodden	99	94	93	92
3024 Bærum	114	108	107	106
3025 Asker	106	100	100	99
3026 Aurskog-Høland	97	93	93	92
3027 Rælingen	97	92	91	91
3028 Enebakk	95	90	90	89
3029 Lørenskog	100	97	96	96
3030 Lillestrøm	98	95	95	94

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3031 Nittedal	98	96	95	94
3032 Gjerdrum	98	93	92	92
3033 Ullensaker	97	94	93	93
3034 Nes	95	94	93	92
3035 Eidsvoll	96	93	93	92
3036 Nannestad	97	92	91	90
3037 Hurdal	98	96	95	94
3038 Hole	100	95	94	94
3039 Flå	105	129	128	129
3040 Nesbyen	104	129	128	129
3041 Gøl	98	113	112	113
3042 Hemsedal	108	149	148	149
3043 Ål	100	106	106	107
3044 Hol	108	180	178	179
3045 Sigdal	98	102	102	101
3046 Krødsherad	107	108	107	106
3047 Modum	95	92	91	91
3048 Øvre Eiker	96	91	91	90
3049 Lier	100	94	94	93
3050 Flesberg	100	110	110	109
3051 Rollag	101	118	117	118
3052 Nore og Uvdal	104	131	130	131
3053 Jevnaker	95	93	93	92
3054 Lunner	95	93	93	92
<i>30 Viken</i>	<i>100</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>96</i>
3401 Kongsvinger	97	95	95	96
3403 Hamar	96	98	97	96
3405 Lillehammer	95	97	96	96
3407 Gjøvik	95	96	95	95
3411 Ringsaker	95	95	94	94
3412 Løten	95	94	93	92
3413 Stange	95	94	93	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3414 Nord-Odal	97	99	98	99
3415 Sør-Odal	95	94	94	95
3416 Eidskog	97	95	95	96
3417 Grue	99	98	97	98
3418 Åsnes	99	97	97	98
3419 Våler (Innlandet)	99	99	98	99
3420 Elverum	95	96	95	94
3421 Trysil	97	102	102	103
3422 Åmot	102	110	110	111
3423 Stor-Elvdal	100	102	101	105
3424 Rendalen	100	109	108	112
3425 Engerdal	104	108	107	112
3426 Tolga	102	115	114	118
3427 Tynset	96	99	98	102
3428 Alvdal	99	101	100	104
3429 Folldal	103	104	103	107
3430 Os	101	101	100	105
3431 Dovre	100	97	96	101
3432 Lesja	101	113	112	116
3433 Skjåk	98	124	123	126
3434 Lom	98	123	122	125
3435 Vågå	97	101	101	104
3436 Nord-Fron	97	115	114	115
3437 Sel	97	97	96	100
3438 Sør-Fron	98	113	112	113
3439 Ringebu	99	107	106	107
3440 Øyer	96	103	103	102
3441 Gausdal	97	102	101	100
3442 Østre Toten	95	93	92	92
3443 Vestre Toten	95	95	94	93
3446 Gran	95	92	92	91
3447 Søndre Land	97	92	91	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
3448 Nordre Land	96	101	100	101
3449 Sør-Aurdal	100	105	104	107
3450 Etnedal	104	108	108	111
3451 Nord-Aurdal	97	108	107	111
3452 Vestre Slidre	101	126	125	128
3453 Øystre Slidre	98	116	116	118
3454 Vang	103	170	169	172
<i>34 Innlandet</i>	<i>96</i>	<i>99</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
3801 Horten	95	90	89	88
3802 Holmestrand	98	94	94	93
3803 Tønsberg	98	93	92	91
3804 Sandefjord	96	91	90	90
3805 Larvik	96	91	90	89
3806 Porsgrunn	95	98	98	97
3807 Skien	95	94	93	93
3808 Notodden	96	98	98	97
3811 Færder	99	94	93	93
3812 Siljan	99	99	98	97
3813 Bamble	98	100	99	99
3814 Kragerø	97	103	103	102
3815 Drangedal	98	99	98	99
3816 Nome	97	105	104	105
3817 Midt-Telemark	99	99	98	98
3818 Tinn	106	149	148	149
3819 Hjartdal	109	137	136	137
3820 Seljord	98	108	107	108
3821 Kviteseid	100	100	99	100
3822 Nissedal	102	130	129	131
3823 Fyresdal	103	144	143	144
3824 Tokke	104	164	162	163
3825 Vinje	103	196	194	194
<i>38 Vestfold og Telemark</i>	<i>97</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>95</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
4201 Risør	97	96	96	97
4202 Grimstad	95	94	94	93
4203 Arendal	95	95	94	93
4204 Kristiansand	96	95	95	94
4205 Lindesnes	98	99	99	98
4206 Farsund	95	96	95	95
4207 Flekkefjord	96	98	100	99
4211 Gjerstad	99	98	97	99
4212 Vegårshei	100	99	98	97
4213 Tvedestrand	96	98	97	96
4214 Froland	95	99	98	98
4215 Lillesand	96	95	94	94
4216 Birkenes	95	95	95	94
4217 Åmli	99	108	107	109
4218 Iveland	100	111	110	110
4219 Evje og Hornnes	95	92	92	93
4220 Bygland	105	129	128	130
4221 Valle	105	162	161	162
4222 Bykle	135	271	269	270
4223 Vennesla	95	97	96	95
4224 Åseral	102	161	160	160
4225 Lyngdal	99	94	93	93
4226 Hægebostad	100	94	94	93
4227 Kvinesdal	97	113	113	112
4228 Sirdal	115	185	184	182
<i>42 Agder</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>97</i>	<i>97</i>
4601 Bergen	99	99	98	98
4602 Kinn	99	101	104	104
4611 Etne	96	108	110	109
4612 Sveio	96	91	94	93
4613 Bømlo	96	95	98	97
4614 Stord	95	94	94	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
4615 Fitjar	98	102	107	106
4616 Tysnes	106	105	117	118
4617 Kvinnherad	99	135	139	139
4618 Ullensvang	105	165	165	166
4619 Eidfjord	116	247	246	246
4620 Ulvik	106	114	113	114
4621 Voss	98	107	106	105
4622 Kvam	97	137	139	138
4623 Samnanger	98	120	121	120
4624 Bjørnafjorden	97	92	93	93
4625 Austevoll	107	102	112	112
4626 Øygarden	97	98	99	98
4627 Askøy	95	90	90	89
4628 Vaksdal	98	117	117	116
4629 Modalen	118	237	235	235
4630 Osterøy	96	96	98	97
4631 Alver	101	101	102	101
4632 Austrheim	104	105	107	106
4633 Fedje	116	116	122	124
4634 Masfjorden	103	148	154	155
4635 Gulen	106	122	144	145
4636 Solund	111	107	157	158
4637 Hyllestad	104	105	125	127
4638 Høyanger	98	93	98	99
4639 Vik	100	151	150	151
4640 Sogndal	102	108	107	107
4641 Aurland	106	229	228	228
4642 Lærdal	102	110	109	111
4643 Årdal	102	115	114	116
4644 Luster	97	136	135	136
4645 Askvoll	99	99	109	111
4646 Fjaler	106	105	109	111

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
4647 Sunnfjord	102	103	102	102
4648 Bremanger	98	122	131	132
4649 Stad	100	98	98	100
4650 Gloppen	97	99	99	100
4651 Stryn	96	94	93	95
<i>46 Vestland</i>	<i>99</i>	<i>103</i>	<i>103</i>	<i>103</i>
5001 Trondheim	98	98	98	97
5006 Steinkjer	97	97	96	95
5007 Namsos	102	102	104	108
5014 Frøya	125	123	153	156
5020 Osen	107	105	126	130
5021 Oppdal	97	104	103	106
5022 Rennebu	99	110	109	114
5025 Røros	97	101	100	103
5026 Holtålen	99	98	98	102
5027 Midtre Gauldal	94	92	92	91
5028 Melhus	96	93	92	92
5029 Skaun	95	93	93	92
5031 Malvik	96	94	93	93
5032 Selbu	95	98	98	97
5033 Tydal	103	182	180	183
5034 Meråker	99	109	108	109
5035 Stjørdal	95	90	89	89
5036 Frosta	98	97	96	95
5037 Levanger	95	94	93	92
5038 Verdal	95	93	93	92
5041 Snåase – Snåsa	102	102	102	106
5042 Lierne	105	107	106	112
5043 Raarvihke – Røyrvik	128	138	137	144
5044 Namsskogan	114	140	139	145
5045 Grong	104	107	106	110
5046 Høylandet	107	105	104	110

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
5047 Overhalla	98	97	96	100
5049 Flatanger	111	118	170	173
5052 Leka	115	114	173	179
5053 Inderøy	101	100	99	100
5054 Indre Fosen	97	93	93	94
5055 Heim	103	104	112	115
5056 Hitra	100	101	120	123
5057 Ørland	101	97	98	101
5058 Åfjord	106	122	136	141
5059 Orkland	100	97	98	98
5060 Nærøysund	105	104	119	123
5061 Rindal	98	100	99	104
<i>50 Trøndelag</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
5401 Tromsø	102	101	101	103
5402 Harstad	102	101	103	107
5403 Alta	109	109	112	119
5404 Vardø	119	115	114	122
5405 Vadsø	111	108	107	115
5406 Hammerfest	114	134	143	151
5411 Kvæfjord	103	101	108	114
5412 Tjeldsund	110	106	111	115
5413 Ibestad	110	107	143	148
5414 Gratangen	111	107	124	129
5415 Loabák – Lavangen	109	103	112	119
5416 Bardu	102	109	108	112
5417 Salangen	106	103	107	113
5418 Målselv	102	102	101	105
5419 Sørreisa	100	95	95	100
5420 Dyrøy	118	112	133	139
5421 Senja	109	106	114	119
5422 Balsfjord	100	102	101	106
5423 Karlsøy	111	113	142	151

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2022 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
5424 Lyngen	109	106	107	118
5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	116	121	120	129
5426 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	114	119	120	130
5427 Skjervøy	109	106	127	135
5428 Nordreisa	102	101	102	110
5429 Kvænangen	119	128	152	162
5430 Guovdageaidnu – Kautokeino	115	111	111	121
5432 Loppa	134	130	172	184
5433 Hasvik	132	125	135	145
5434 Måsøy	127	123	160	171
5435 Nordkapp	114	113	122	130
5436 Porsanger – Porsáŋgu – Porsanki	110	110	110	117
5437 Kárášjohka – Karasjok	118	111	111	121
5438 Lebesby	125	138	154	163
5439 Gamvik	130	123	122	133
5440 Berlevåg	138	145	144	153
5441 Deatnu – Tana	117	114	114	123
5442 Unjárga – Nesseby	132	129	142	154
5443 Båtsfjord	116	115	117	125
5444 Sør-Varanger	109	110	111	118
<i>54 Troms og Finnmark</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>110</i>	<i>115</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Alternativ 1: Korrigerede frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt og netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerede frie inntekter inklusiv eiendomsskatt og netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss havbruksinntekter

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall for 2022 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2023. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 334 kommuner og ti fylkeskommuner.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Fri egenkapital drift i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrasket pensjonsforpliktelser) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- Netto renteesponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 666 mrd. kroner i 2022, hvorav fylkeskommunenes andel (eksklusiv Oslo) var på om lag 103 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegget, omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

1 Definisjon av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag to prosent for kommunesektoren samlet som nødvendig over tid, for å

sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1¾ prosent for kommunene (inkludert Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til kommunene og fylkeskommunene når også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper er tatt med.

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk og gir en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Den delen av netto driftsresultatet som settes av til senere bruk, settes av til disposisjonsfond eller bundne fond, avhengig av om de oppsparte inntektene var øremerkede eller ikke.

Fri egenkapital drift er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Hvis indikatoren er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inkludert premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunens og fylkeskommunens likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Ved beregning av indikatoren som viser arbeidskapital trekkes derfor premieavviket ut. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser er gjeld som er tatt opp til investeringer. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån og lignende, når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi inntrykk av hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til driftsinntektene. Dette kan ses opp mot indikatoren for arbeidskapital for å gi et uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteeksponering tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Deler av gjelden vil likevel være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg i kommunene og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket gjennom

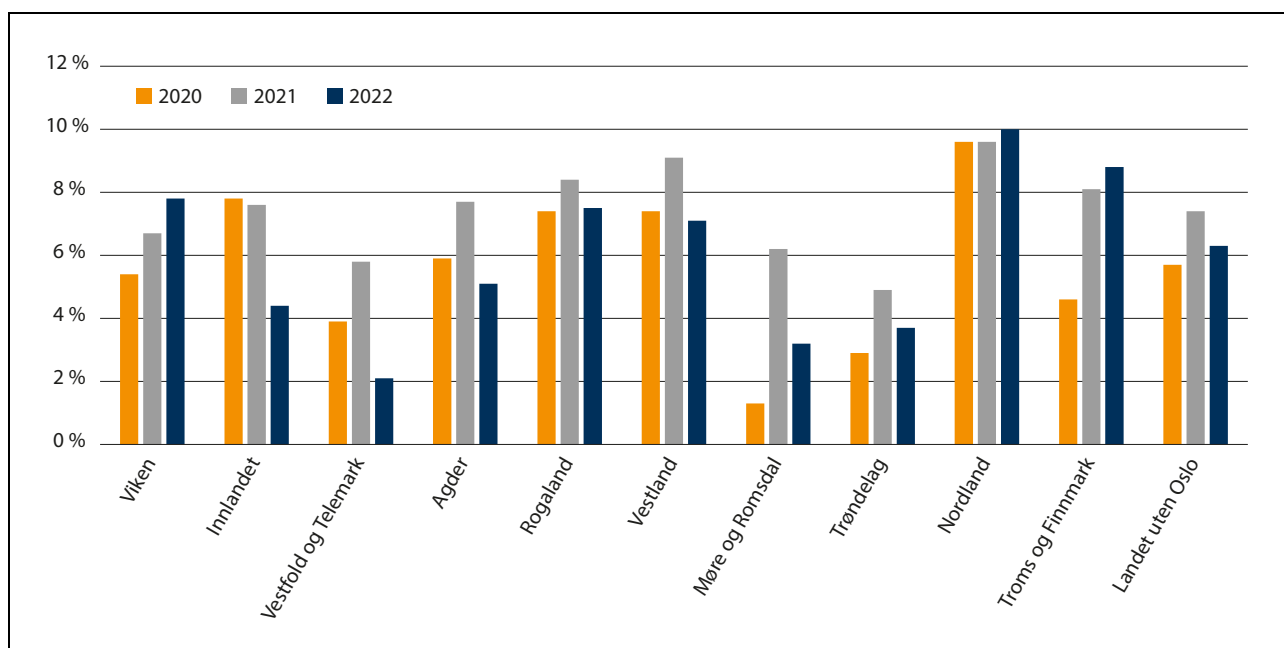
gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være at renteinntektene øker. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene og fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2022. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 6,3 prosent av driftsinntektene i 2022. Dette var en reduksjon fra 2021 da netto driftsresultat var på 7,4 prosent. Netto driftsresultat i 2022 ligger fortsatt godt over det anbefalte nivået fra TBU på 4 prosent. Nordland hadde et netto driftsresultat på 10,0 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene. Troms og Finnmark hadde et netto driftsresultat på 8,8 prosent, mens Viken og Rogaland hadde netto driftsresultat på henholdsvis 7,8 prosent og 7,5 prosent av driftsinntektene.

Figur 3.1 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.



Figur 3.1 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2020, 2021 og 2022.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2022. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylkeskommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
Viken fylkeskommune	7,8	18,1	22,7	53,1	0,0	11,3
Innlandet fylkeskommune	4,4	15,7	27,8	64,4	4,9	3,1
Vestfold og Telemark fylkeskommune	2,1	19,9	22,7	78,4	0,0	20,5
Agder fylkeskommune	5,1	15,6	27,9	69,8	0,0	18,6
Rogaland fylkeskommune	7,5	17,2	19,3	67,7	0,8	33,9
Vestland fylkeskommune	7,1	13,0	16,8	91,1	5,2	45,0
Møre og Romsdal fylkeskommune	3,2	12,8	19,9	125,9	19,0	77,6
Trøndelag Trööndelage fylkeskommune	3,7	15,3	22,9	114,1	4,3	65,9
Nordland fylkeskommune	10,0	18,2	22,8	52,1	0,0	-2,8
Troms og Finnmark Romsa ja Finnmárku fylkeskommune	8,8	14,9	21,5	72,2	0,0	21,4
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>6,3</i>	<i>16,1</i>	<i>21,9</i>	<i>77,2</i>	<i>4,2</i>	<i>29,3</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fri egenkapital drift

Fri egenkapital drift utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 16,1 prosent i 2022, jf. tabell 3.1. Dette er en økning fra 2021. Vestfold og Telemark, Nordland og Viken fylkeskommuner hadde høyest fri egenkapital drift med hhv. 19,9 pst., 18,2 pst. og 18,1 prosent.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 21,9 prosent av driftsinntektene i 2022, jf. tabell 3.1. Dette er en liten økning fra 2021.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 77,2 prosent av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet i 2022, eksklusiv Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er samme nivå som i 2021. Den langsiktige gjelden økte jevnt fra 2005

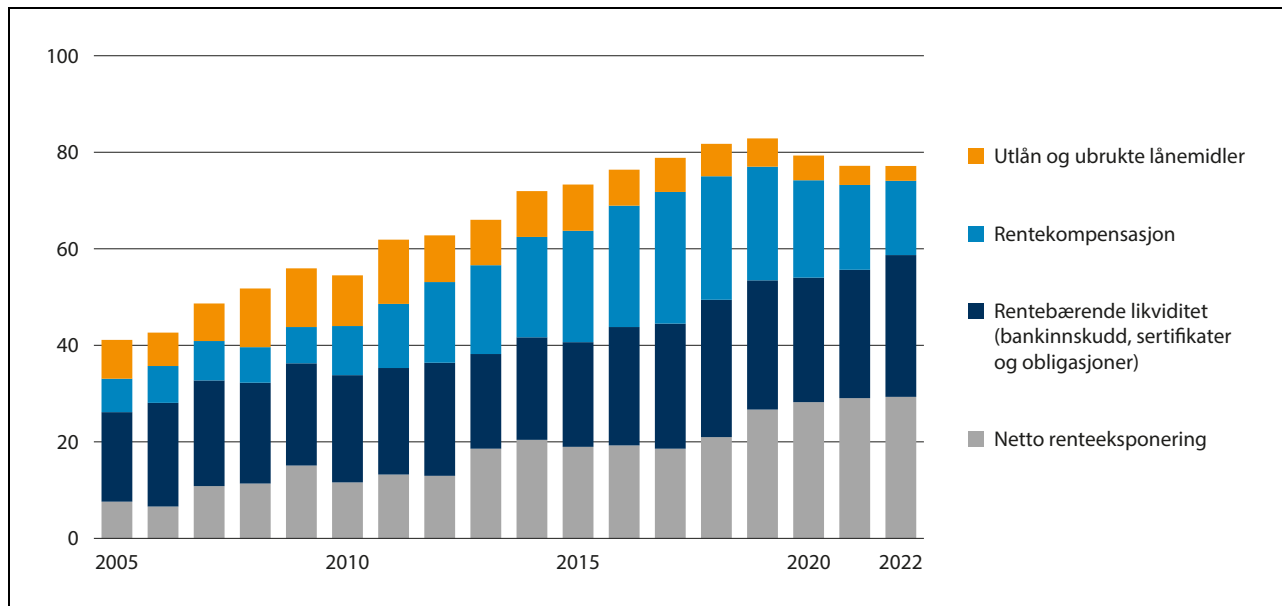
til 2019, jf. figur 3.2, som også viser sammen-setningen av gjelden. To fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2022, jf. tabell 3.1.

Sertifikatlån

I 2022 utgjorde sertifikatlån 4,2 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette var en nedgang fra 2021, da sertifikatlån utgjorde 6,6 prosent av langsiktig gjeld.

Netto renteeksponering

Netto renteeksponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene ved en endring i rentenivået. I 2022 utgjorde netto renteeksponering 29,3 prosent av totale driftsinntekter for fylkeskommunene samlet utenom Oslo, jf. tabell 3.1.



Figur 3.2 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteesponering i prosent av driftsinntektene 2005–2022.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,3 prosent av driftsinntektene. Netto renteesponering varierte fra -2,8 prosent for Nordland fylkeskommune, noe som indikerer at fylkeskommunen ville tjene på en renteoppgang, til 77,6 prosent for Møre og Romsdal fylkeskommune.

3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige ureviderte tallene for 2022, basert på regnskapstall fra 334 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusiv Oslo var på 3,0 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2. I 2021 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene 4,3 prosent.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022. Kommunene i Rogaland hadde høyest netto driftsresultat på 5,5 prosent etterfulgt av Oslo, som hadde et netto driftsresultat på 5,4 prosent. I 2021 hadde Oslo et netto driftsresultat på 4,5 prosent.

I alt 65 av de 334 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat i 2022. Dette var en økning på 25 kommuner fra 2021 og tilsvarte om lag 19 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

Fri egenkapital drift

Kommunene hadde fri egenkapital drift på i gjennomsnitt 14,6 prosent av driftsinntektene i 2022. Dette var en økning fra 2021. Nivået på fri egenkapital drift varierte i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Rogaland hadde i snitt høyeste fri egenkapital drift i prosent av driftsinntektene med 17,2 prosent.

Oslo hadde fri egenkapital drift på 15,4 prosent av driftsinntektene i 2022. Dette er en økning fra 11,5 prosent i 2021.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 17,7 prosent i 2022, jf. tabell 3.2. Dette var en reduksjon fra 2021.

Langsiktig gjeld

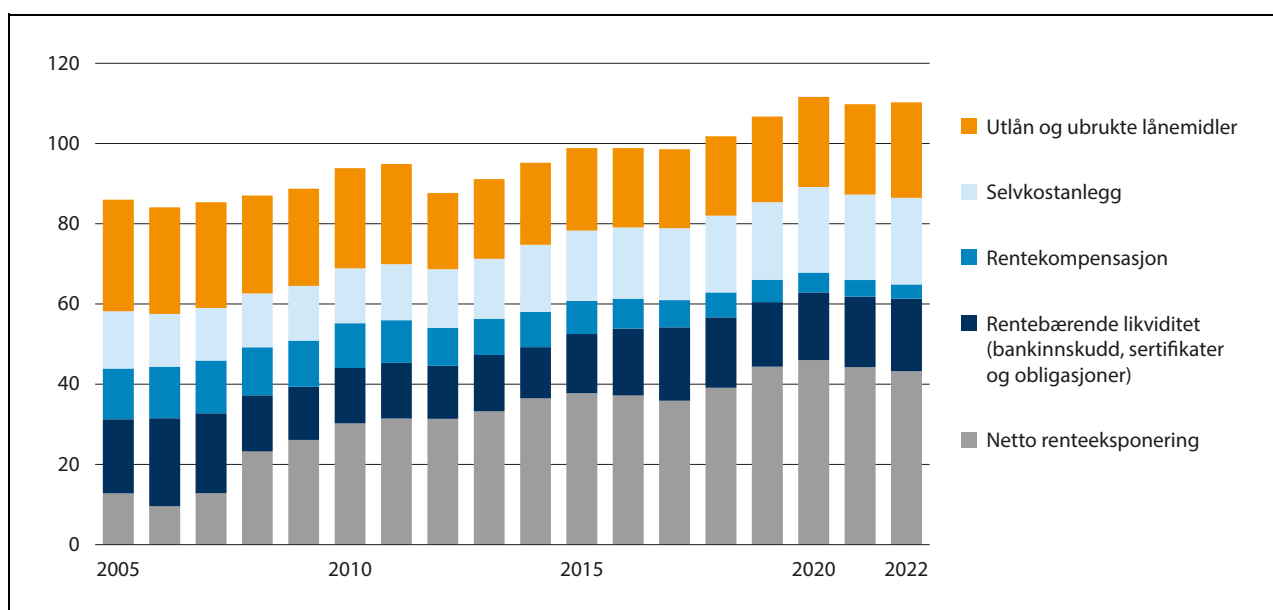
Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 110,3 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2022. Dette er en liten økning fra 2021. I alle fylker utenom Oslo hadde kommunene i snitt en langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene.

Oslo hadde langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser på 86,4 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning fra 81,8 prosent i 2021.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylke	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
Viken	2,6	15,6	21,7	117,2	9,5	46,0
Oslo	5,4	15,4	-6,6	86,4	0,0	22,6
Innlandet	1,6	15,8	23,6	111,0	13,5	37,8
Vestfold og Telemark	2,4	14,9	22,3	106,4	13,9	43,7
Agder	0,6	14,0	22,1	107,2	9,0	42,0
Rogaland	5,5	17,2	24,9	100,2	11,4	28,6
Vestland	3,1	13,6	17,9	102,1	5,8	43,3
Møre og Romsdal	1,9	9,9	17,1	131,3	15,0	72,4
Trøndelag						
Trööndelage	2,4	15,4	31,0	127,7	10,8	51,4
Nordland	3,0	12,2	21,2	119,8	2,6	49,7
Troms og Finnmark						
Romsa ja Finnmarku	2,1	9,3	10,2	132,3	11,1	73,6
<i>Landet</i>	<i>3,0</i>	<i>14,6</i>	<i>17,7</i>	<i>110,3</i>	<i>9,0</i>	<i>43,2</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.3 Kommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering 2005–2022 i prosent av driftsinntektene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 9,0 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for hele landet i 2022, jf. tabell 3.2. Dette er omtrent lik prosentandel som i 2021.

Netto renteeksponering

I 2022 utgjorde netto renteeksponering 43,2 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf.

tabell 3.2. Kommunene er i utgangspunktet mer eksponert for renteendringer enn fylkeskommunene. En renteøkning på 1 prosentpoeng vil isolert sett belaste kommuneøkonomien med om lag 0,45 prosent av driftsinntektene. Dette er en reduksjon fra 2021. Netto renteeksponering varierte fra 22,6 prosent i Oslo til 73,6 prosent i Troms og Finnmark.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3001 Halden	0,8	8,0	2,4	142,2	24,5	65,4
3002 Moss	4,7	17,1	24,0	111,7	0,0	39,4
3003 Sarpsborg	1,4	9,5	5,6	99,5	18,6	40,4
3004 Fredrikstad	0,8	8,0	10,8	111,5	14,8	50,2
3005 Drammen	3,8	11,2	5,8	131,6	4,5	55,8
3006 Kongsberg	1,9	6,1	14,2	172,8	0,0	56,5
3007 Ringerike	0,0	11,3	20,1	134,4	0,0	49,7
3011 Hvaler	-0,3	11,2	11,4	149,3	0,0	69,3
3012 Aremark	2,8	12,8	15,5	99,6	0,0	23,3
3013 Marker	-1,8	20,8	31,1	88,4	0,0	32,6
3014 Indre Østfold	2,2	15,5	17,8	92,4	14,4	24,9
3015 Skiptvet	-4,5	4,4	18,6	73,9	0,0	13,2
3016 Rakkestad	-0,7	14,3	16,5	107,8	10,2	55,0
3017 Råde	4,1	16,5	22,3	99,0	0,0	43,0
3018 Våler (Viken)	4,0	14,7	40,5	73,9	0,0	12,4
3019 Vestby	5,1	21,3	26,7	155,0	0,0	72,2
3020 Nordre Follo	3,0	15,9	19,2	132,9	0,0	51,4
3021 Ås	2,6	15,4	37,6	135,9	30,6	56,7
3022 Frogn	6,9	5,2	17,3	154,2	5,0	93,8
3023 Nesodden	4,1	14,3	12,9	97,1	5,7	30,0
3024 Bærum	3,4	29,2	36,1	94,5	2,4	14,7
3025 Asker	-0,7	15,0	25,2	116,2	23,6	58,5
3026 Aurskog-Høland	5,2	19,6	19,5	95,6	31,8	35,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3027 Rælingen	1,8	13,2	14,3	156,2	0,0	104,1
3028 Enebakk	0,2	18,2	31,9	120,5	11,4	75,6
3029 Lørenskog	-0,1	11,8	17,9	172,7	0,0	113,7
3030 Lillestrøm	4,4	17,9	28,2	113,9	10,8	43,6
3031 Nittedal	3,3	16,8	34,4	124,7	10,1	49,0
3032 Gjerdrum	5,7	32,8	73,6	89,1	0,0	-15,3
3033 Ullensaker	4,6	13,5	23,7	154,4	22,4	68,8
3034 Nes	5,4	22,1	28,5	90,5	0,0	24,2
3035 Eidsvoll	-0,5	16,6	31,9	121,2	15,9	45,5
3036 Nannestad	3,7	24,6	41,7	122,8	15,6	41,9
3037 Hurdal	3,8	13,0	22,3	115,9	0,0	41,0
3038 Hole						
3039 Flå	0,2	12,8	23,8	73,4	0,0	20,3
3040 Nesbyen	1,7	4,1	13,4	94,5	14,7	
3041 Gol	0,6	12,3	23,9	80,1	0,0	30,1
3042 Hemsedal	8,8	26,3	31,0	71,2	0,0	11,2
3043 Ål	9,0	23,5	22,8	64,0	0,0	17,9
3044 Hol	6,1	17,2	26,9	48,8	0,0	-24,8
3045 Sigdal	6,0	22,3	53,5	83,9	0,0	-4,7
3046 Krødsherad						
3047 Modum	4,6	10,3	13,4	85,5	0,0	18,7
3048 Øvre Eiker	1,9	9,1	14,9	97,7	0,0	37,7
3049 Lier	1,2	16,7	30,3	120,0	32,8	40,5
3050 Flesberg	1,3	3,4	11,7	123,1	0,0	63,0
3051 Rollag	1,0	13,6	26,0	55,4	0,0	2,2
3052 Nore og Uvdal	2,1	9,6	27,8	65,6	0,0	7,7
3053 Jevnaker	6,0	21,8	24,4	91,9	0,0	32,0
3054 Lunner	2,4	10,2	16,7	122,7	0,0	67,8
<i>Viken</i>	<i>2,6</i>	<i>15,6</i>	<i>21,7</i>	<i>117,2</i>	<i>9,5</i>	<i>46,0</i>
0301 Oslo	5,4	15,4	-6,6	86,4	0,0	22,6
<i>Oslo</i>	<i>5,4</i>	<i>15,4</i>	<i>-6,6</i>	<i>86,4</i>	<i>0,0</i>	<i>22,6</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3401 Kongsvinger	2,3	22,9	27,4	119,3	0,0	49,0
3403 Hamar	0,9	17,9	32,5	118,6	15,4	44,8
3405 Lillehammer	2,2	11,9	10,3	144,2	23,4	
3407 Gjøvik	-0,5	14,9	40,5	118,4	32,8	24,5
3411 Ringsaker	0,9	21,0	31,9	111,8	0,0	31,3
3412 Løten	-0,4	22,0	36,3	97,0	8,4	10,7
3413 Stange	2,7	22,1	24,3	107,1	0,0	43,2
3414 Nord-Odal	2,6	4,0	16,6	144,3	0,0	78,8
3415 Sør-Odal	3,7	17,1	11,9	103,4	0,0	59,7
3416 Eidskog						
3417 Grue	-1,6	3,7	8,8	82,3	0,0	46,4
3418 Åsnes	-0,2	4,4	4,1	90,2	0,0	64,6
3419 Våler (Innlandet)						
3420 Elverum	1,1	3,5	9,1	138,7	26,9	70,2
3421 Trysil	-0,1	20,9	12,5	91,6	42,5	22,6
3422 Åmot	4,2	11,3	11,6	88,2	0,0	
3423 Stor-Elvdal	-6,6	4,7	1,1	71,1	0,0	51,1
3424 Rendalen	7,3	48,7	58,2	66,5	0,0	-16,7
3425 Engerdal	1,4	17,5	31,6	78,7	0,0	
3426 Tolga	5,7	18,4	23,6	90,0	0,0	47,1
3427 Tynset	1,3	11,8	22,9	74,4	0,0	29,2
3428 Alvdal	0,3	13,7	23,2	90,4	0,0	44,3
3429 Folldal	3,3	10,1	15,9	82,8	0,0	41,2
3430 Os	-7,1	15,5	18,7	80,8	0,0	48,1
3431 Dovre						
3432 Lesja	2,1	18,6	29,7	91,2	0,0	14,8
3433 Skjåk	9,6	19,7	47,7	81,3	0,0	-15,5
3434 Lom	11,4	29,9	43,8	74,2	0,0	1,4
3435 Vågå	5,8	22,5	28,1	96,3	0,0	31,2
3436 Nord-Fron	4,4	20,0	33,0	83,8	0,0	28,0
3437 Sel	2,6	18,6	15,6	113,2	0,0	53,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3438 Sør-Fron	3,8	16,0	21,2	68,7	0,0	19,1
3439 Ringebu	4,8	22,1	32,9	122,9	0,0	50,1
3440 Øyer	1,9	17,1	16,0	104,6	25,4	32,8
3441 Gausdal	-0,1	18,2	31,3	129,1	0,0	30,5
3442 Østre Toten						
3443 Vestre Toten	-4,0	1,8	12,9	192,0	58,2	102,8
3446 Gran	3,3	15,3	15,1	87,3	1,8	33,3
3447 Søndre Land	-7,0	4,2	37,0	110,5	0,0	47,5
3448 Nordre Land	1,8	18,5	27,2	113,4	0,0	
3449 Sør-Aurdal						
3450 Etnedal	1,7	26,8	17,2	78,1	0,0	17,6
3451 Nord-Aurdal	0,6	24,5	22,5	69,3	18,0	25,9
3452 Vestre Slidre	6,0	35,6	42,8	104,1	0,0	29,3
3453 Øystre Slidre	4,3	16,5	26,7	109,0	0,0	20,6
3454 Vang	15,2	22,1	52,5	63,0	4,8	-6,8
<i>Innlandet</i>	<i>1,6</i>	<i>15,8</i>	<i>23,6</i>	<i>111,0</i>	<i>13,5</i>	<i>37,8</i>
3801 Horten	1,2	11,9	19,1	150,1	20,3	79,8
3802 Holmestrand	3,3	18,5	29,7	131,7	15,4	53,7
3803 Tønsberg	3,3	15,1	16,6	109,1	25,5	45,0
3804 Sandefjord	3,6	21,1	35,1	45,3	36,8	4,2
3805 Larvik	-0,3	13,3	32,0	118,9	5,1	41,5
3806 Porsgrunn	4,1	10,7	22,1	119,5	6,3	47,2
3807 Skien	2,5	15,6	16,1	99,6	7,5	40,4
3808 Notodden	-0,3	17,8	27,7	204,9	0,0	129,5
3811 Færder	2,1	18,2	18,8	127,0	22,2	48,5
3812 Siljan	0,3	13,5	34,2	64,5	34,8	3,4
3813 Bamble	-2,9	15,9	25,0	135,3	4,3	68,5
3814 Kragerø	-3,0	1,9	2,0	133,5	29,2	70,8
3815 Drangedal	6,3	10,7	15,8	124,0	19,8	54,2
3816 Nome	5,7	11,5	13,4	84,1	0,0	37,3
3817 Midt-Telemark	-0,5	0,5	0,2	91,3	0,0	58,0
3818 Tinn	7,6	24,9	30,7	78,6	21,3	2,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3819 Hjartdal	2,6	19,6	24,1	64,3	0,0	31,6
3820 Seljord	3,4	8,3	5,8	73,5	0,0	36,1
3821 Kviteseid						
3822 Nissedal	0,3	4,8	15,6	110,7	0,0	24,8
3823 Fyresdal	8,4	11,3	20,9	41,7	0,0	-2,4
3824 Tokke	12,5	27,4	27,8	57,9	0,0	15,2
3825 Vinje	5,9	12,9	18,9	71,3	13,1	
<i>Vestfold og Telemark</i>	<i>2,4</i>	<i>14,9</i>	<i>22,3</i>	<i>106,4</i>	<i>13,9</i>	<i>43,7</i>
4201 Risør	-0,2	12,6	21,8	117,4	20,6	54,7
4202 Grimstad	1,5	14,3	23,2	97,6	8,1	25,0
4203 Arendal	2,0	8,0	13,3	133,7	22,1	62,1
4204 Kristiansand	-0,8	17,1	21,1	107,8	8,9	52,8
4205 Lindesnes	-1,7	10,1	16,8	94,6	0,0	27,7
4206 Farsund	0,6	16,8	31,4	97,3	6,2	30,9
4207 Flekkefjord	2,6	13,3	13,3	85,3	0,0	44,6
4211 Gjerstad	-0,4	15,2	22,5	129,0	0,0	73,0
4212 Vegårshei	-3,2	6,5	14,1	125,8	0,0	47,9
4213 Tvedestrand	-1,1	3,0	10,2	139,1	0,0	67,4
4214 Froland	3,1	3,7	14,1	125,5	0,0	61,6
4215 Lillesand	-0,2	7,2	19,5	152,5	10,2	67,6
4216 Birkenes	-3,3	0,4	26,4	121,2	0,0	70,5
4217 Åmli	4,1	22,3	33,4	78,6	13,5	30,8
4218 Iveland						
4219 Evje og Hornnes	2,0	12,6	17,3	83,4	0,0	37,2
4220 Bygland	1,0	21,1	30,3	78,9	0,0	8,1
4221 Valle	4,3	7,0	40,0	73,5	0,0	2,7
4222 Bykle	13,3	40,7	90,3	42,1	0,0	-117,2
4223 Vennesla						
4224 Åseral	-0,4	50,0	142,0	78,6	0,0	-63,2
4225 Lyngdal	2,7	8,7	23,8	102,8	0,0	63,1
4226 Hægebostad	1,6	12,0	17,6	85,7	0,0	34,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4227 Kvinesdal	3,4	17,6	18,6	57,4	0,0	20,4
4228 Sirdal	0,6	29,1	43,1	94,9	0,0	10,7
<i>Agder</i>	<i>0,6</i>	<i>14,0</i>	<i>22,1</i>	<i>107,2</i>	<i>9,0</i>	<i>42,0</i>
1101 Eigersund	1,1	20,2	25,4	123,1	0,0	43,4
1103 Stavanger	6,9	15,6	21,8	104,0	0,0	29,0
1106 Haugesund	2,1	11,1	10,4	88,2	6,4	27,0
1108 Sandnes	2,6	18,9	24,7	113,0	27,1	41,3
1111 Sokndal	-0,3	19,7	60,2	114,6	0,0	
1112 Lund	1,2	12,1	20,9	83,6	0,0	27,7
1114 Bjerkreim	9,4	29,2	34,7	40,9	41,9	-14,8
1119 Hå	6,8	22,6	25,3	81,1	0,0	17,0
1120 Klepp	6,5	18,4	29,2	86,7	24,1	24,7
1121 Time	4,3	12,7	14,4	105,1	10,5	48,4
1122 Gjesdal	3,6	13,8	22,7	104,3	23,4	39,2
1124 Sola	9,0	15,1	37,4	105,7	42,7	19,3
1127 Randaberg	1,5	6,7	12,4	137,6	30,0	87,4
1130 Strand	0,7	11,2	22,5	138,9	0,0	70,3
1133 Hjelmeland	7,1	29,0	53,2	96,2	0,0	7,8
1134 Suldal	28,7	55,1	70,7	30,7	0,0	-64,3
1135 Sauda	1,3	19,2	32,1	99,4	0,0	
1144 Kvitsøy	12,6	42,9	48,5	70,6	0,0	-6,8
1145 Bokn	8,6	35,2	46,1	88,7	1,5	10,9
1146 Tysvær	9,8	19,4	42,0	109,3	1,2	18,0
1149 Karmøy	4,6	15,3	21,6	76,0	6,8	6,4
1151 Utsira	18,5	34,1	44,2	59,3	0,0	-17,7
1160 Vindafjord	6,2	21,8	30,0	69,4	35,2	5,1
<i>Rogaland</i>	<i>5,5</i>	<i>17,2</i>	<i>24,9</i>	<i>100,2</i>	<i>11,4</i>	<i>28,6</i>
4601 Bergen	3,6	15,0	10,6	92,6	0,0	37,1
4602 Kinn	2,2	6,1	9,1	150,6	0,0	87,8
4611 Etne	2,2	10,5	19,9	77,4	2,6	57,0
4612 Sveio	3,5	22,1	54,8	100,0	35,7	16,5
4613 Bømlo	-1,4	3,1	2,8	93,3	7,6	61,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4614 Stord	0,6	7,4	15,0	165,6	8,0	63,3
4615 Fitjar	2,7	13,5	17,2	79,5	0,0	38,0
4616 Tysnes	4,2	22,5	25,0	71,1	0,0	24,8
4617 Kvinnherad	4,3	15,8	55,9	99,3	0,0	55,4
4618 Ullensvang	10,2	13,3	22,1	61,1	18,9	-31,0
4619 Eidfjord	17,2	36,5	46,4	51,3	0,0	-22,8
4620 Ulvik	-1,7	0,0	0,0	2,2	0,0	-3,6
4621 Voss	-0,6	5,8	14,3	79,2	0,0	22,4
4622 Kvam	7,4	21,0	22,6	113,3	7,4	49,8
4623 Samnanger	7,6	14,4	14,3	82,2	0,0	34,5
4624 Bjørnafjorden	-3,7	25,1	39,8	140,5	11,2	36,6
4625 Austevoll	5,1	25,8	32,7	109,6	0,0	58,2
4626 Øygarden	1,4	4,0	21,0	111,1	15,4	
4627 Askøy	1,6	9,8	22,1	143,9	25,7	66,0
4628 Vaksdal	4,0	22,8	53,1	141,0	37,0	55,1
4629 Modalen	7,4	4,9	14,9	60,3	0,0	30,4
4630 Osterøy	1,6	5,5	10,5	89,3	16,6	38,3
4631 Alver	-0,4	11,4	21,2	122,5	5,0	51,6
4632 Austrheim	1,2	5,8	14,1	86,3	0,0	26,1
4633 Fedje	4,2	11,3	13,1	33,3	0,0	-0,9
4634 Masfjorden	5,2	37,4	36,6	41,4	0,0	-12,5
4635 Gulen	9,4	34,8	39,9	53,0	0,0	-5,7
4636 Solund	14,1	27,9	46,7	92,6	0,0	
4637 Hyllestad	2,3	18,1	18,5	99,6	0,0	56,9
4638 Høyanger	-14,6					
4639 Vik	14,7	27,3	25,0	101,5	0,0	
4640 Sogndal	0,6	10,9	19,3	80,8	0,0	31,0
4641 Aurland	25,1	39,8	36,5	62,1	0,0	13,3
4642 Lærdal	3,8	17,5	18,3	98,2	0,0	58,6
4643 Årdal	3,4	7,1	15,2	81,3	0,0	36,3
4644 Luster	11,4	28,8	42,4	77,5	0,0	8,3
4645 Askvoll	0,3	12,7	13,1	96,0	0,0	49,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4646 Fjaler	7,3	13,4	22,0	131,3	51,3	90,9
4647 Sunnfjord	1,5	5,3	15,1	117,7	4,0	
4648 Bremanger	13,1	15,0	7,1	78,3	0,0	48,8
4649 Stad	2,1	18,1	27,2	122,1	15,2	70,6
4650 Gloppen	2,5	5,9	9,9	117,8	2,0	83,2
4651 Stryn	1,7	7,6	10,6	91,2	0,0	44,3
<i>Vestland</i>	<i>3,1</i>	<i>13,6</i>	<i>17,9</i>	<i>102,1</i>	<i>5,8</i>	<i>43,3</i>
1505 Kristiansund	0,5	6,9	9,2	149,4	32,2	74,4
1506 Molde	-1,2	7,6	7,9	151,9	0,0	97,0
1507 Ålesund	2,9	2,0	18,2	131,0	11,4	68,1
1511 Vanylven						
1514 Sande	-2,0	0,1	16,6	106,3	25,8	74,8
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	-3,1	4,0	12,5	141,5	10,3	116,7
1516 Ulstein	0,6	6,2	8,7	176,7	55,4	130,9
1517 Hareid	0,3	2,8	7,3	155,4	0,0	
1520 Ørsta	1,6	9,8	8,4	139,9	47,3	90,9
1525 Stranda	3,4	11,1	16,6	158,4	0,0	96,0
1528 Sykkylven	2,3	5,8	2,2	114,3	0,0	76,8
1531 Sula	2,1	16,3	27,8	141,1	27,7	79,4
1532 Giske	4,1	4,6	24,7	147,7	13,1	
1535 Vestnes	2,4	1,5	0,4	91,1	19,7	72,2
1539 Rauma	4,0	0,2	7,8	133,8	51,6	86,8
1547 Aukra	14,2	134,0	139,7	95,4	0,0	-69,6
1554 Averøy	-1,0	8,3	15,5	131,4	0,0	78,9
1557 Gjemnes	2,0	9,6	22,7	94,0	0,0	50,7
1560 Tingvoll	0,5	12,9	11,8	94,9	0,0	64,5
1563 Sunndal	4,2	22,5	20,5	73,7	26,1	26,1
1566 Surnadal						
1573 Smøla	5,6	21,3	28,8	92,2	0,0	36,7
1576 Aure	4,8	17,5	27,3	89,0	0,0	20,5
1577 Volda	2,0	8,7	14,3	152,8	11,9	100,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
1578 Fjord						
1579 Hustadvika	2,4	11,3	20,9	116,0	0,0	
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>1,9</i>	<i>9,9</i>	<i>17,1</i>	<i>131,3</i>	<i>15,0</i>	<i>72,4</i>
5001 Trondheim	2,0	16,3	45,4	113,5	10,8	26,1
5006 Steinkjer	0,3	12,4	11,1	181,6	14,5	93,5
5007 Namsos	2,7	15,7	14,8	109,2	0,0	50,1
5014 Frøya	4,9	36,6	72,8	182,9	0,0	38,9
5020 Osen	7,6	22,3	60,2	109,9	0,0	14,7
5021 Oppdal	5,1	19,6	32,7	57,6	0,0	-2,8
5022 Rennebu						
5025 Røros	-0,3	6,4	11,4	110,4	0,0	72,4
5026 Holtålen	-1,6	7,1	7,5	124,9	45,6	85,6
5027 Midtre Gauldal	2,4	11,4	18,4	120,8	0,0	77,6
5028 Melhus	-0,7	16,9	27,9	135,8	10,5	70,2
5029 Skaun	0,9	20,0	38,3	139,5	0,0	53,8
5031 Malvik	2,0	9,1	20,1	175,5	12,2	62,3
5032 Selbu	2,5	14,2	16,3	145,0	0,0	
5033 Tydal	10,8	33,0	36,1	43,2	0,0	-29,2
5034 Meråker	1,6	18,1	43,4	116,1	0,0	2,9
5035 Stjørdal	0,8	11,7	16,8	122,1	8,1	58,8
5036 Frosta	4,4	11,9	14,4	84,7	0,0	28,0
5037 Levanger	2,6	5,7	5,4	150,0	12,7	101,9
5038 Verdal	4,0	12,8	11,4	150,0	9,5	74,7
5041 Snåase – Snåsa	1,1	16,2	13,7	103,1	0,0	67,9
5042 Lierne	3,3	11,4	24,9	81,0	0,0	33,1
5043 Raarvihke – Røyrvik	-0,4	2,2	28,4	100,8	0,0	55,5
5044 Namsskogan	6,1	28,1	52,4	82,0	0,0	13,1
5045 Grong	-0,8	13,6	19,6	115,7	0,0	69,5
5046 Høylandet	-0,6	12,6	14,1	93,1	0,0	58,9
5047 Overhalla	2,3	20,2	26,3	147,6	0,0	84,4
5049 Flatanger	17,9	21,8	28,4	63,5	0,0	16,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse	Netto renteeksponering (prosent)
5052 Leka	10,0	23,4	41,3	56,2	0,0	13,5
5053 Inderøy	3,6	16,9	22,4	144,4	13,5	79,9
5054 Indre Fosen	1,1	3,7	26,8	156,8	69,1	90,7
5055 Heim	10,4	12,6	21,4	97,2	0,0	50,0
5056 Hitra	6,6	23,6	34,9	146,7	0,0	52,7
5057 Ørland	0,9	14,9	18,9	186,4	12,8	108,0
5058 Åfjord	1,4	21,5	34,1	174,1	0,0	101,3
5059 Orkland	6,2	19,4	23,6	130,5	22,3	52,6
5060 Nærøysund	5,4	23,9	28,7	127,9	0,0	
5061 Rindal	-1,0	10,1	12,7	68,3	0,0	32,0
<i>Trøndelag</i>	<i>2,4</i>	<i>15,4</i>	<i>31,0</i>	<i>127,7</i>	<i>10,8</i>	<i>51,4</i>
1804 Bodø	3,8	8,7	18,1	139,9	12,0	53,5
1806 Narvik	2,2	5,8	-0,7	130,6	0,0	75,6
1811 Bindal	9,1	49,6	48,6	95,0	0,0	31,2
1812 Sømna	4,6	23,7	26,9	71,4	0,0	18,5
1813 Brønnøy	2,4	10,5	20,3	127,4	0,0	50,5
1815 Vega	4,0					
1816 Vevelstad	3,3	0,2	-7,1	-1,9	0,0	-4,8
1818 Herøy (Nordland)	11,5	48,7	55,6	120,1	0,0	21,0
1820 Alstahaug	3,2	13,7	18,4	134,9	0,0	58,5
1822 Leirfjord	2,2	7,9	6,7	89,0	0,0	
1824 Vefsn	1,3	14,5	18,4	114,1	0,0	37,0
1825 Grane	2,8	18,1	44,5	84,7	0,0	4,2
1826 Hattfjelldal	-3,8	22,1	44,0	33,6	0,0	-21,8
1827 Dønna	3,2	24,0	28,8	100,6	0,0	35,5
1828 Nesna	-0,5	1,5	8,2	77,7	0,0	39,6
1832 Hemnes	-1,3					
1833 Rana	8,5	34,7	56,7	124,6	0,0	8,4
1834 Lurøy	24,7	53,1	63,9	35,0	0,0	-52,4
1835 Træna	4,3	18,1	26,7	98,7	0,0	62,0
1836 Rødøy	15,6	43,2	63,2	70,7	0,0	-11,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
1837 Meløy	-5,3	-1,6	5,2	102,8	0,0	53,7
1838 Gildeskål	2,7	18,3	97,4	111,4	0,0	63,2
1839 Beiarn	-9,5	19,8	130,8	145,8	0,0	-49,1
1840 Saltdal	1,8	3,0	6,1	78,6	0,0	
1841 Fauske – Fuosso	5,8	-2,1	-2,2	166,1	0,0	120,9
1845 Sørfold						
1848 Steigen	2,3	2,7	11,1	92,2	0,0	48,8
1851 Lødingen	3,5	-6,3	2,9	110,7	0,0	
1853 Evenes	3,5	14,3	21,7	176,4	0,0	123,5
1856 Røst	10,7	16,8	18,4	117,3	0,0	51,4
1857 Værøy	6,5	18,6	37,2	88,9	0,0	24,8
1859 Flakstad	-2,3	11,8	10,3	142,2	0,0	104,2
1860 Vestvågøy	3,4	6,9	5,8	103,1	0,0	
1865 Vågan	-0,7	1,4	5,3	164,2	0,0	107,1
1866 Hadsel	2,4	3,3	16,1	169,3	0,0	108,8
1867 Bø	-7,1	22,5	36,8	110,0	0,0	
1868 Øksnes	0,4	22,6	64,5	128,3	0,0	30,9
1870 Sortland	1,3	14,3	11,5	92,0	0,0	50,9
1871 Andøy	-3,6	7,0	42,3	98,2	0,0	
1874 Moskenes						
1875 Hamarøy	5,1	2,0	-9,4	58,2	0,0	38,1
<i>Nordland</i>	<i>3,0</i>	<i>12,2</i>	<i>21,2</i>	<i>119,8</i>	<i>2,6</i>	<i>49,7</i>
5401 Tromsø	1,6	6,6	-1,7	141,0	26,5	90,7
5402 Harstad	3,5	15,0	14,5	131,0	8,2	62,0
5403 Alta	3,3	4,9	11,0	100,5	0,0	52,2
5404 Vardø	4,7	31,8	27,4	117,4	0,0	
5405 Vadsø	-3,4	3,2	11,9	188,8	74,7	144,8
5406 Hammerfest	-2,7	4,2	3,0	203,3	0,0	118,9
5411 Kvæfjord	4,7	21,1	9,9	91,2	0,0	50,2
5412 Tjeldsund	0,1	3,2	9,8	115,1	0,0	74,9
5413 Ibestad	6,6	12,9	33,9	194,5	12,6	109,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5414 Gratangen	2,8	24,5	21,2	100,2	0,0	36,0
5415 Loabák – Lavangen	11,6	15,5	20,9	100,1	0,0	46,4
5416 Bardu	1,8	2,5	10,8	171,1	0,0	123,9
5417 Salangen	2,9	14,7	9,8	80,5	0,0	59,8
5418 Målselv	2,7	8,7	9,8	106,7	0,0	
5419 Sørreisa	3,2	5,7	11,7	143,7	0,0	
5420 Dyrøy						
5421 Senja	4,9	12,0	13,4	120,4	0,0	56,3
5422 Balsfjord	-0,4	8,4	20,9	99,9	0,0	48,0
5423 Karlsøy	11,5	33,6	36,2	111,9	0,0	19,3
5424 Lyngen	2,9	9,9	25,7	184,2	0,0	118,9
5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	0,9	-0,4	10,0	150,2	8,5	86,1
5426 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	3,2	2,8	10,9	139,8	0,0	80,0
5427 Skjervøy	11,0	28,9	23,7	100,2	0,0	44,5
5428 Nordreisa	1,3	8,1	9,1	109,9	0,0	58,1
5429 Kvænen	6,9	23,0	25,1	122,4	0,0	44,7
5430 Guovdageaidnu – Kautokeino						
5432 Loppa	0,0	16,3	29,7	41,9	0,0	-20,2
5433 Hasvik	6,4	32,3	33,3	47,6	0,0	0,8
5434 Måsøy						
5435 Nordkapp						
5436 Porsanger – Porsángu – Porsanki						
5437 Kárášjohka – Karasjok	2,3	2,0	18,1	102,3	0,0	
5438 Lebesby	8,1	35,5	39,9	125,8	0,0	44,3
5439 Gamvik	-4,8	-3,7	-2,6	113,9	0,0	
5440 Berlevåg	-1,2	16,7	19,5	229,0	0,0	146,1
5441 Deatnu – Tana						

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2022 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Fri egenkapital drift (i prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5442 Unjárga – Nesseby	3,4	15,5	17,6	96,7	0,0	34,9
5443 Båtsfjord	-3,5	8,4	37,0	245,7	0,0	145,6
5444 Sør-Varanger	-2,2	0,6	8,3	137,6	0,0	109,6
<i>Troms og Finnmark</i>	<i>2,1</i>	<i>9,3</i>	<i>10,2</i>	<i>132,3</i>	<i>11,1</i>	<i>73,6</i>
<i>Landet</i>	<i>3,0</i>	<i>14,6</i>	<i>17,7</i>	<i>110,3</i>	<i>9,0</i>	<i>43,2</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 4

Skjønnstilskudd 2022

1 Fordeling av skjønnsmidler i 2022

Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2022 ble det totalt bevilget 5 615 mill. kroner over departementets skjønnsposter, med henholdsvis 3 170 mill. kroner til kommunene og 2 445 mill. kroner til fylkeskommunene. Fylkeskommunenes skjønnsstilskudd ble redusert med 784 mill. kroner i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2022. Ved årets slutt var det fordelt 2 996 mill. kroner til kommunene og 1 700 mill. kroner til fylkeskommunene, og av dette var henholdsvis 2 077 og om lag 1 273 mill. kroner begrunnet med ekstraordinære utgifter som følge av koronapandemien.

Departementet fordeler skjønnsstilskuddet direkte til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Statsforvalteren fordeler fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnsstilskuddet til kommunene (via statsforvalterne) og fylkeskommunene. Retningslinjene for skjønnsfordelingen for 2022 ligger på regjeringen.no.

Kommunene

Totalt ble det bevilget 3 170 mill. kroner i skjønnsstilskudd til kommunene i 2022. Av dette ble 990 mill. kroner bevilget i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2021–2022). I forbindelse med behandlingen av Prop. 78 S (2021–2022) om økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina, ble det bevilget 170 mill. kroner til kommuner som er vertskommuner med asylmottak og/eller kommuner med avtale om alternativ mottaksplass (AMOT) som har vesentlige utgifter til ukrainske flyktninger i mottaksfasen, som ikke blir dekket av vertskommunetilskuddet eller andre etablerte tilskuddsordninger. Justis- og

beredskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet fordelte 28 mill. kroner av bevilgningen i samarbeid med statsforvalterne, etter søknader fra kommunene. Resterende andel av bevilgningen på 142 mill. kroner ble tilbakeført til staten. I forbindelse med nysaldert budsjett for 2022 ble det bevilget 20 mill. kroner til Lavangen kommune. Av dette ble 10 mill. kroner dekket av Kommunal- og distriktsdepartementets skjønnsmidler til uforutsette hendelser, mens 10 mill. kroner ble overført fra Barne- og familiedepartementets og Kunnskapsdepartementets budsjetter. For å kompensere kommunene for koronarelaterte merutgifter 1. halvår 2022 ble det bevilget 2 000 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler i nysaldert budsjett for 2022, jf. Prop. 23 S (2022–2023).

Basisrammen til kommunene utgjør hoveddelen av skjønnsstilskuddet. I 2022 utgjorde basisrammen 850 mill. kroner, og ble fordelt av statsforvalterne til kommunene etter retningslinjer gitt fra departementet. Statsforvalternes skjønnsmidler består av ordinært skjønnsstilskudd og statsforvalternes prosjektskjønnsmidler. Se omtale av statsforvalternes prosjektskjønnsmidler senere i dette vedlegget.

Departementet holder hvert år tilbake en del av skjønnsstilskuddet til uforutsette hendelser i en reservepott. I 2022 ble det satt av 130 mill. kroner i reservepott til kommunene, og av dette ble om lag 33,8 mill. kroner utbetalt til ulike enkeltsaker gjennom året. Totalt ble 8,7 mill. kroner bevilget til kommuner i forbindelse med naturskade, inkl. 5,7 mill. kroner til Gjerdrum kommune til psykososial oppfølging og midlertidige boutgifter etter kvikkleireskredet i 2020. Lavangen kommune ble tildelt 20 mill. kroner fra skjønnsrammen, hvorav 10 mill. kroner ble overført fra Barne- og familiedepartementets og Kunnskapsdepartementets budsjetter. Om lag 39 mill. kroner ble overført fra kommunenes reservepott til fylkeskommunenes skjønnsramme til gjenværende koronakompensasjon for mindreinntekter i kollektivtrafikken i 2022. Resterende midler på reservepotten ble

utbetalt som koronakompensasjon til kommuner med særskilt høye merutgifter 1. halvår 2022, om lag 77 mill. kroner. Den samlede koronakompensasjonen som ble utbetalt over skjønnsmidlene ble derfor 2 077 mill. kroner. Midlene ble utbetalt i samarbeid med statsforvalterne.

Departementet fordeler hvert år skjønns-tilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter (prosjektskjønnsmidler) til kommunene. I 2022 ble det satt av 20 mill. kroner i prosjektskjønnsmidler. Av dette fordelte departementet i overkant av 8,3 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter, se nærmere omtale senere i dette kapitlet, mens resterende 11,7 mill. kroner inngikk som en del av reservepotten. I tillegg fordeler også statsforvalterne skjønns-tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene senere i dette vedlegget.

Fylkeskommunene

Totalt ble det bevilget 2 445 mill. kroner i skjønns-tilskudd til fylkeskommunene i 2022. Av dette ble 412 mill. kroner bevilget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet 2022, jf. Prop. 1 S (2021–2022) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022). Inkludert i denne bevilgningen lå 30 mill. kroner for å legge til rette for innføring av gratis ferje på trafikksvake samband i 2022. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2022, jf. Prop. 115 S (2021–2022), ble det bevilget ytterligere 53 mill. kroner til innføring av gratis ferje. Samlet utgjorde bevilgningen til dette formålet da 83 mill. kroner.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 51 S (2021–2022) om økonomiske tiltak i møte med pandemien og ekstraordinære strømutgifter, ble det bevilget 1 480 mill. kroner til kompensasjonsordningen for tapte billettinntekter i kollektivtrafikken under koronapandemien. Ved behandlingen revidert nasjonalbudsjett for 2022, jf. Prop. 115 S (2021–2022), ble kap. 572, post 64 redusert med 784 mill. kroner, tilsvarende ubrukte midler i kompensasjonsordningen til da. Samtidig ble det bevilget ytterligere 500 mill. kroner til en omstillingsordning for kollektivtrafikken.

Av den samlede skjønnsrammen til fylkeskommunene ble 332 mill. kroner fordelt direkte til fylkeskommunene i forbindelse med Prop. 1 S (2021–2022). 50 mill. kroner ble avsatt i en reservepott til uforutsette hendelser. Av reservepotten ble Nordland og Rogaland fylkeskommuner tildelt 1 mill. kroner hver til utvikling

av regionvekstavtaler. I underkant av 10,2 mill. kroner ble gitt som kompensasjon til Troms og Finnmark fylkeskommune for ferjesambandet Brensholmen–Botnhamn (som ikke var registrert i ferjekriteriet). I forbindelse med nysaldert budsjett for 2022, jf. Prop. 23 S (2022–2023), ble den resterende reservepotten til fylkeskommunene, 37,8 mill. kroner, samt om lag 39 mill. kroner fra kommunenes reservepott, fordelt til fylkeskommunene som koronakompensasjon. Dette tilsvarte 76,8 mill. kroner som var betalt ut for lite i koronakompensasjon tidligere i 2022.

Koronapandemien – ekstra bevilgninger til fylkeskommunene

I 2022 ble det fordelt om lag 1 273 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler til fylkeskommunene for kompensasjon for koronarelaterte merutgifter. Den samlede bevilgningen var på 2 445 mill. kroner, men i revidert nasjonalbudsjett 2022 ble bevilgningen redusert med 784 mill. kroner i ubrukte midler. Hovedsakelig er bevilgningene begrunnet med bortfall av inntekter fra kollektivtrafikken, samt en omstillingspakke for kollektivtrafikken på 500 mill. kroner som ble bevilget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

Statsforvalternes fordeling av tilbakeholdte skjønns- midler

Statsforvalteren har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler vanligvis en andel av den tildelte fylkesrammen i statsbudsjettet, og fordelingen vises i Grønt hefte, som er et vedlegg til statsbudsjettet. Det finnes ingen retningslinjer for hvor mye av rammen som skal fordeles i statsbudsjettet, men alle embeter er pålagt å holde tilbake minst fem prosent av den tildelte rammen til uforutsette hendelser til fordeling gjennom året. I 2022 holdt statsforvalterne tilbake i overkant av 410 mill. kroner til fordeling gjennom året, som tilsvarer 48 prosent av den totale basisrammen. Det er stor variasjon mellom embetene i størrelsen på de tilbakeholdte skjønnsmidlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette hendelser samt statsforvalternes egne prosjektskjønnsmidler (se egen omtale under).

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2022 (mill. kroner).

Fylke	Kommuner, kap. 571, post 64	Av dette, tilbakeholdt, til fordeling gjennom året	Fylkeskommuner, kap. 572, post 64
Oslo og Viken	121	46	-
Viken			18,8
Innlandet	84	46,1	27,1
Vestfold og Telemark	59	17,4	30
Agder	50	18,4	19,2
Rogaland	58	17,3	18,7
Vestland	145	30	74,4
Møre og Romsdal	54	34,4	23
Trøndelag	98	71,8	38
Nordland	73	73	36,4
Troms og Finnmark	108	56	46,4
Sum fylkesvis fordeling	850	410,3	332
Reservepott ¹	130	130	50
Prosjektskjønn	20		
Totalt skjønnstilskudd (ekskl. koronaskjønn)	1 000		382
<i>Skjønnsmidler i forbindelse med korona-pandemien</i>	<i>2 077</i>		<i>1 273</i>
<i>Skjønnsmidler i forbindelse med krigen i Ukraina</i>	<i>28</i>		
<i>Skjønnsmidler gratis ferje</i>			<i>83</i>

¹ Inkluderer 10 mill. kroner overført fra Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet i nysaldert budsjett 2022.

2 Statsforvalterens bruk av prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

Statsforvalteren skal gi en del av skjønnrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Statsforvalterne fastsetter selv hvor stor del av skjønnrammen som skal gis til slike prosjekter. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnstildelingen, men statsforvalteren skal tilpasse skjønnfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjons-

arbeid. Prosjektene formål skal være å styrke kommunene i rollene som tjenesteprodusent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Statsforvalterens arbeid med fornying og innovasjon må ses i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnstildeling.

Statsforvalteren skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkene.

I 2022 fordelte statsforvalterne om lag 190 mill. kroner til totalt 229 prosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 829 000 kroner i støtte. Til sammenlikning ble 219 fornyings- og

innovasjonsprosjekter tildelt om lag 184 mill. kroner i 2021.

Andelen av rammen som ble fordelt til fornyings- og innovasjonsprosjekter varierte betydelig mellom embetene i 2022. Dette har sammenheng med antall kommuner i fylket, men det skyldes også at det er stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen og hvor stor andel av skjønnsrammen som settes av til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

Figur 4.1 viser fordeling av prosjektskjønnsmidler per fylke. Trøndelag fordelte mest skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter med om lag 44 mill. kroner til 32 prosjekter, tett fulgt av Nordland som fordelte om lag 39 mill. kroner til 51 prosjekter. Oslo og Viken fordelte om lag 6 mill. kroner til seks prosjekter, som er den laveste andelen.

Prosjektskjønnsdatabasen, som har vært i bruk siden 2016, skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskjønnsmidler. Databasen skal også bidra til å videreformidle resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden <https://prosjektskjonn.statsforvalteren.no/offentlig>. Denne siden er åpen for alle og kan for eksempel benyttes av kommuner for å se hvilke prosjekter som har vært gjennomført tidligere. Etter hvert som prosjektene blir ferdige, legges også rapportene ut på denne siden.

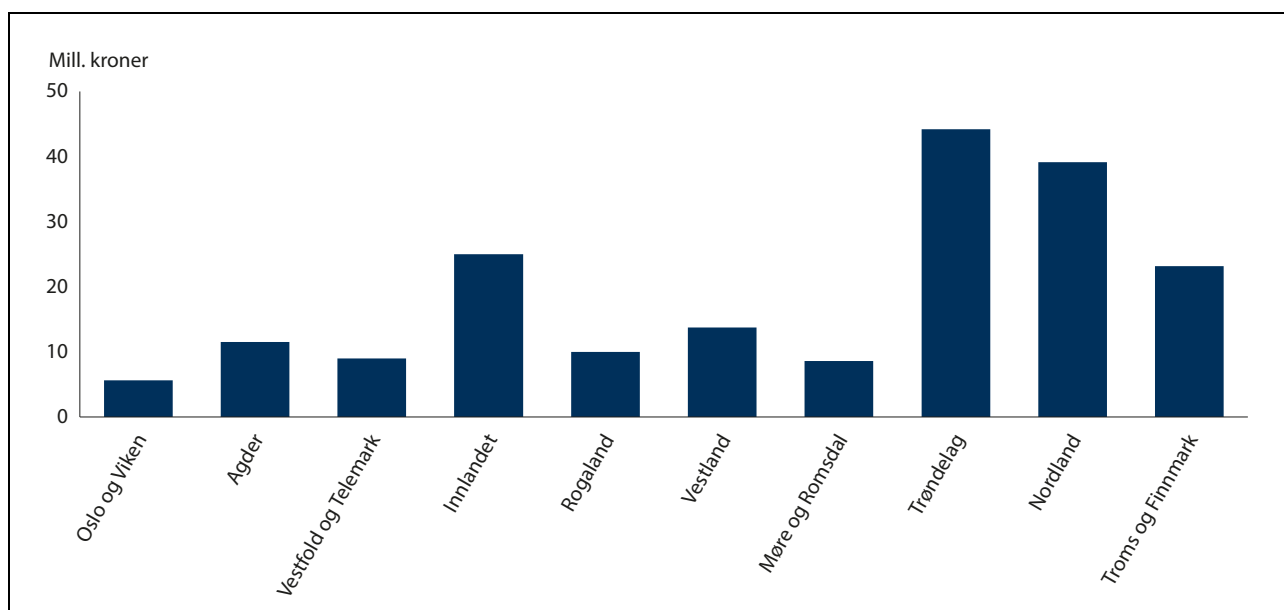
Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er et stort mangfold av

prosjekter, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Av prosjekter registrert i Prosjektskjønnsdatabasen i 2022 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Over 60 prosent av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

Figur 4.2 viser at 34 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring, kommunehelse, oppvekst og pleie- og omsorg.

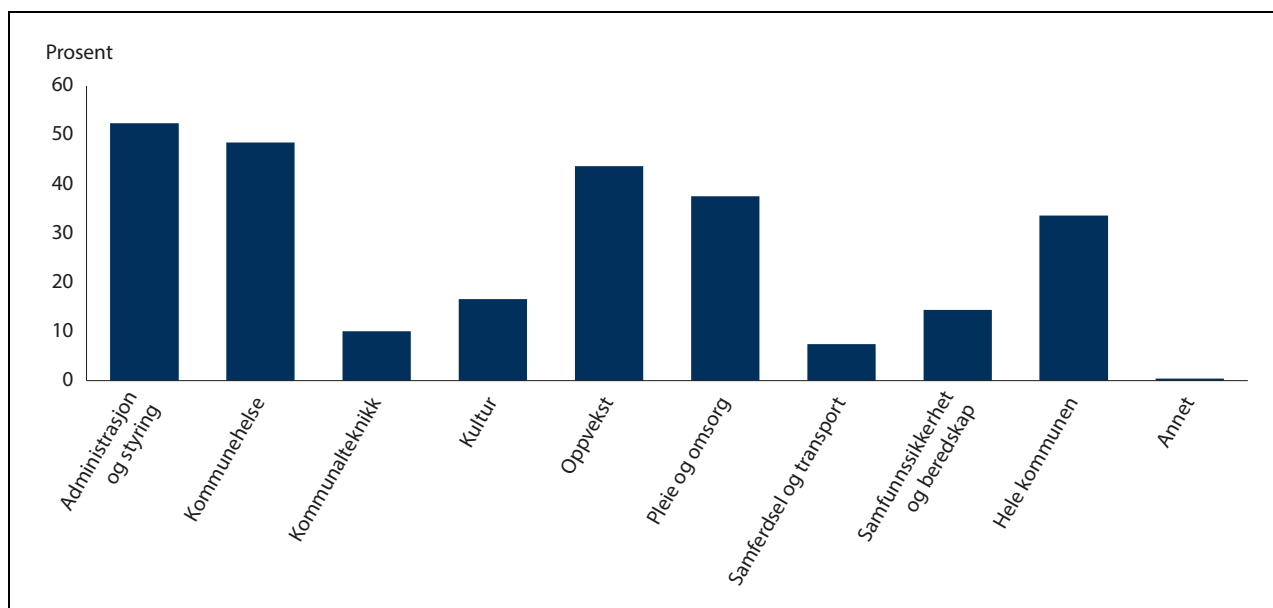
Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål å styrke kommunens rolle som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. Over 80 prosent av prosjektene benyttet opplæring, erfaringsdeling og diskusjon som virkemiddel. Andre virkemidler er blant annet interkommunale samarbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger), planlegging, styringssystemer og organisatoriske virkemidler. Organisatoriske virkemidler innebærer ofte politiske og administrative endringer i kommunen.

Flere embeter velger å gi prosjektskjønnsmidler til prosjekter innenfor bestemte satsingsområder hvert år. For eksempel lyste Statsforvalteren i Rogaland ut et overordnet prioriteringsområde ved fordeling av prosjektskjønn i 2022: Bærekraftige velferdssamfunn. Blant annet fikk Suldal kommune tildelt midler til prosjektet *Ryfylkemonellen – distriktsvennlig sykepleie-*



Figur 4.1 Statsforvalternes tildeling av prosjektskjønnsmidler per fylke (mill. kroner).

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 4.2 Statsforvalternes projektskjønnsmidler. Prosjekter fordelt på sektorer.^{1,2}

¹ Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

² Figur 4.2 i vedlegg 4 i Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023* inneholder en feil. Figuren viser både administrasjon og styring og oppvekst på 53 prosent. Andel prosjekter som i 2021 knyttet seg til oppvekstsektoren var imidlertid 39 prosent.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

utdanning i Ryfylke, som er et samarbeid mellom fire kommuner, Ryfylke IKS og Universitetet i Stavanger. Ryfylke har en distriktsutfordring ved mangel på kompetent arbeidskraft. Det er utarbeidet en samarbeidsavtale mellom Universitetet i Stavanger og kommunene i Ryfylke om en distriktsvennlig bachelor-utdanning innen sykepleie. Denne modellen baserer seg på innovativ bruk av digitale læringsverktøy og er tilrettelagt for studenter som ønsker å bli boende i distriktet, og derfor ikke kan møte daglig på campus.

Av ferdigstilte prosjekter i 2022 med høy overføringsverdi trekker Statsforvalteren i Vestland fram prosjektet *Aldri Alene*, som opprinnelig var et samarbeidsprosjekt mellom Øygarden, Bergen og Bjørnafjorden kommuner. Høsten 2022 ble ytterligere tre kommuner også knyttet til prosjektet. Prosjektet tar utgangspunkt i at tallet på selvmord i Norge er altfor høyt, og at det er et økt behov for kunnskap om selvmord og psykiske lidelser. Et mål med prosjektet er å opparbeide kunnskap både internt og på tvers av kommunene. Gjennom prosjektet ønsker en å endre holdninger og gi opplæring om mental helse hos innbyggerne som forebyggende tiltak, og gi informasjon om hvor, hvordan og når en kan søke hjelp. Prosjektet har knyttet til seg psykologkompetanse og driver oppsøkende virksomhet.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert av departementets projektskjønnsmidler

Kommunal- og distriktsdepartementet setter hvert år av midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Tilskuddet fordeles av departementet og prosjektene skal komme kommunesektoren til gode. I 2022 ble det benyttet til sammen 7,8 mill. kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble finansiert i 2022 omtales her.

Lokaldemokrati i foregangskommuner

Kommunal- og distriktsdepartementet har i 2022 brukt 1 350 000 kroner på lokaldemokratiprogrammet *Lokaldemokratiet i foregangskommuner*. Formålet med programmet er å få fram gode eksempler på ulike lokaldemokratiltak, tilpasset ulike kommunetyper, som i neste omgang skal vises fram til hele kommune-Norge. Syv kommuner er utvalgt på bakgrunn av søknader. De syv kommunene tar i bruk ulike tiltak for å involvere innbyggere i beslutningsprosesser. Hver av deltakerkommunene får 300 000 kroner over programperioden 2022–2023 til å utvikle eller videreutvikle sine tiltak. Målet er at andre kommuner skal la seg inspirere og lære av disse foregangskommunene. Norwegian Research Centre

(NORCE), i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF), har fått i oppdrag å evaluere lokaldemokratiiltakene i kommunene. Lokaldemokratiprogrammet er nærmere beskrevet under kapittel 7.

Lokaldemokratiundersøkelsen

KS har i 2022 brukt 400 000 kroner på Lokaldemokratiundersøkelsen. Totalt har 35 kommuner gjennomført lokaldemokratiundersøkelsen i perioden 2021–2022. Undersøkelsen består av en innbyggerundersøkelse og en undersøkelse til kommunestyrerepresentantene. Spørsmålene til innbyggere og folkevalgte dekker ulike sider ved et godt lokaldemokrati innenfor tema som pålitelig styre, ansvarlig styre, borgernært styre og effektivt styre. KS skrev i søknaden at formålet er både å skape politisk debatt om lokaldemokratiet, og å gi en «diagnose» av tilstanden til lokaldemokratiet i kommunene som deltar.

Resultater fra alle kommunene er åpent tilgjengelig på portalen www.bedrekommune.no. I portalen kan en se resultater fra alle kommunene – også de som har deltatt i tidligere års undersøkelser. Kommunene kan sammenlikne seg med andre kommuner og gjennomsnittet for de som deltar i de enkelte års undersøkelser. Lokaldemokratiundersøkelsen er nærmere beskrevet under kapittel 7.

Etikkportalen

Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt KS totalt 415 000 kroner i økonomisk støtte i 2022 til prosjektet [Etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no) og til gjennomføring av en etikkonferanse. Departementet etablerte www.etikkportalen.no i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. I portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. 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 statlige tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Etikkonferansen ble avholdt 21. september 2022, og ble arrangert av KS og Transparency International Norge (TI) i samarbeid med departementet. Temaet for konferansen var «Tillit

gjennom åpenhet og kontroll». En åpen kommune skal legge til rette for varsling og ytringsfrihet og sikre en godt fungerende egenkontroll. Gjennom innledninger og samtaler ble aktuelle temaer tatt opp, inkludert hvilke utfordringer kommunesektoren står overfor og det praktiske arbeidet i kommunene med å sikre tillit og forebygge korrupsjon.

Videreutvikling av forvaltningsrevisjonsregisteret

En velfungerende egenkontroll er viktig for å sikre tilliten innbyggerne har til kommunen, og for å sikre en bedre regeletterlevelse og en effektiv og riktig ressursbruk i kommunen. Forvaltningsrevisjon er et viktig verktøy for kommunene i deres egen utvikling av tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, intern styring med videre. Forvaltningsrevisjonsrapporter blir lastet opp i forvaltningsrevisjonsregisteret, som er et søkbart excel-register over gjennomførte eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner av kommunal virksomhet tilbake til 2005. Registeret inneholder forvaltningsrevisjoner fra hele landet, innenfor de fleste sektorer og fagområder. Registeret er et samarbeid mellom NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, KS og Kommunal- og distriktsdepartementet. KS fikk i 2022 tilsagn om inntil 1 050 000 kroner for å oppdatere og videreutvikle forvaltningsrevisjonsregisteret, og benyttet 594 150 kroner til dette formålet. Det er lovfestet i kommuneloven at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner. Målet med prosjektet var blant annet å legge til rette for at nasjonal tilsynskalender og forvaltningsrevisjonsregisteret kan utveksle informasjon om planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner samt styrke registeret som et verktøy i den kommunale egenkontrollen.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet. Behovet for foreningen ble fremmet i Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*, og behandlet av Stortinget i Innst. O. nr. 82 (1999–2000). GKRS er en ideell forening og et uavhengig organ som har til formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk for kommuner og fylkeskommuner. Kom-

muneloven har krav om at kommunesektoren skal utarbeide sitt regnskap i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. Bakgrunnen for foreningens virksomhet er at regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner kun gir rammer og prinsipper, og dermed ikke uttømmende regnskapsregler gjennom lov og forskrifter. God kommunal regnskapsskikk utfyller rammeverket for kommuneregnskapet i lov og forskrift og bidrar til ensartet praksis for regnskapsføring i sektoren. Det er ikke hensiktsmessig at hver kommune selv må definere god kommunal regnskapsskikk. Det kan medføre ulik praksis, noe som ikke er ønskelig. GKRS sin virksomhet er ikke tidsavgrenset, og det vil være behov for finansiering i overskuelig framtid. Departementet har i 2022 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 405 000 kroner. Medlemmene i foreningen er Kommunal- og distriktsdepartementet, KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) og NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. De representerer den faglige kompetansen innenfor kommunalt regnskap (regelforvalter, regnskapsprodusenter, brukere og revisorer).

Utredning av deling av Kristiansand kommune

Etter inndelingsloven § 8 tredje ledd kan departementet på eget initiativ utrede spørsmål om deling av en kommune. Stortinget vedtok 8. juni 2017 sammenslåing av Kristiansand, Søgne og Songdalen kommuner fra 1. januar 2020, til tross for at det lokalt ikke var enighet om sammenslåingen. Regjeringen regner derfor dagens Kristiansand kommune som «tvangssammenslått». Motstanden mot sammenslåingen var stor blant folk i Søgne og Songdalen, og henvendelser fra innbyggere til departementet viser at motstanden fremdeles er stor. Statsforvalteren i Agder fikk 17. juni 2022 i oppdrag av Kommunal- og distriktsdepartementet å utrede deling av Kristiansand kommune. Som del av utredningen skulle Statsforvalteren i Agder utarbeide et kunnskapsgrunnlag om konsekvenser av en deling av Kristiansand til to eller tre nye kommuner. Det framgikk av oppdragsbrevet at

departementet ville dekke statsforvalterens kostnader ved utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget, etter nærmere avtale. Statsforvalteren i Agder benyttet 2 200 000 kroner til oppdraget.

Digihjelpen

KS, Kompetanse Norge og Kommunal- og distriktsdepartementet samarbeider om å hjelpe kommunal sektor til å kunne etablere et lavterskeltilbud for innbyggere i grunnleggende digital kompetanse – Digihjelpen. KS fikk i 2022 tilsagn om inntil 800 000 kroner til dette arbeidet, og benyttet om lag 515 000 kroner til formålet. Målet er at alle kommuner skal tilby innbyggere med svake digitale ferdigheter hjelp til å komme i gang med bruk av digitale verktøy, slik at de kan ta i bruk digitale innbyggertjenester fra det offentlige.

Effektkontrakter

Effektkontrakter, også kalt velferdsobligasjoner, er en resultatbasert kontrakt mellom offentlige oppdragsgivere og tjenestetilbydere hvor private investorer tar risiko og utbetaling kun skjer dersom de avtalte målene eller resultatene oppnås. Dette er en tilnærming som er relativt lite brukt i Norge. KS fikk 950 000 kroner i støtte i 2021, og ytterligere 950 000 kroner i 2022, til et prosjekt der de følger pilotprosjekter på området. Målet er å kunne utvikle veiledningsmaterieell og innhente kunnskap som kan benyttes av andre kommuner og private investorer senere.

Utredning om forebyggende IKT-sikkerhet

Kommunale tjenester er avhengig av en velfungerende digital infrastruktur. Resultatet av et dataangrep eller teknologisk svikt vil i ytterste konsekvens føre til at kommunen blir totalt lammet over en lengre periode. KS fikk 500 000 kroner i støtte i 2022 til å utrede og konkretisere kommunal sektors behov for forebyggende og operativ støtte knyttet til informasjonssikkerhet.

Vedlegg 5**Oversikt øremerkede tilskudd**

Overføringer til kommunesektoren bevilges som hovedregel på postene 60–69 (60-poster) på statsbudsjettet. Tabell 5.1 inneholder samtlige 60-poster, med unntak av rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner og kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Bevilget beløp i saldert budsjett 2023, som ble vedtatt i desember 2022, er

oppgitt i tabellen. Senere endringer i statsbudsjettet for 2023 inngår ikke. Der én post inneholder flere tilskuddsordninger, er disse angitt i kursiv. For opplysninger om den enkelte post og/eller tilskuddsordning vises det til Prop. 1 S for ansvarlig departement.

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
Kunnskapsdepartementet			
225		Tiltak i grunnopplæringen	
	60	Tilskudd til landslinjer	250 311
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	115 074
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	124 967
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	331 258
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 886
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 577
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	318 886
	69	Tilskudd for fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	969 456
		<i>Tilskudd for personer uten rett til videregående opplæring</i>	<i>302 267</i>
		<i>Yrkesfaglig rekvalifisering</i>	<i>148 928</i>
		<i>Tilskudd til fagbrev på jobb</i>	<i>60 000</i>
		<i>Tilskudd til formidling og kvalifisering til lære plass</i>	<i>458 261</i>
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	63 552
227		Tilskudd til særskilte skoler	
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	41 808
231		Barnehager	
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	204 278

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	22 008
240		Fagskoler	
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 197 585
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	52 038
286		Regionale forskningsfond	
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	122 087
Kultur- og likestillingsdepartementet			
315		Frivillighetsformål	
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	221 280
	61	Midlertidig tilskuddsordning for frivillige organsasjoner som følge av ekstratordinære strømpriser	770 000
323		Musikk og scenekunst	
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	23 830
Justis- og beredskapsdepartementet			
430		Kriminalomsorgen	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	114 991
433		Konfliktråd	
	60	Tilskudd til kommuner	10 514
490		Utlendingsdirektoratet	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	464 246
Kommunal- og distriktsdepartementet			
541		IT- og ekopolitikk	
	60	Bredbåndsutbygging	362 685
553		Regional- og distriktsutvikling	
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	763 728
	62	Kompetansepiloter	
	63	Interreg og Arktis 2030	101 730
		<i>Interreg</i>	<i>50 891</i>
		<i>Arktis 2030</i>	<i>48 236</i>
		<i>Sekretariat for Regionalt nordområdeforum Vadsø</i>	<i>2 603</i>
	65	Omstilling	64 190
		<i>Omstillingsprogrammer</i>	<i>49 500</i>
		<i>Innovasjon Norge: nasjonalt kompetanseorgan</i>	<i>11 690</i>
		<i>Pilot kystutviklingscenter</i>	<i>3 000</i>

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
	66	Utprøving av bygdeveksttaler	25 264
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	58 503
		<i>FORREGION</i>	<i>52 345</i>
		<i>Mabit</i>	<i>6 158</i>
567		Nasjonale minoriteter	
	60	Romer	6 508
575		Ressurskrevende tjenester	
	60	Toppfinansieringsordning	11 658 513
	61	Tilleggskompensasjon	82 800
581		Bolig- og bomiljøtiltak	
	60	Energiltak i utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem	160 000
590		Planlegging og byutvikling	
	65	Områdesatsing i byer	102 390
Arbeids- og inkluderingsdepartementet			
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	158 490
671		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	
	60	Integreringstilskudd	15 335 940
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	1 411 795
	62	Kommunale innvandrertiltak	243 515
672		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 523 885
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	785
Helse- og omsorgsdepartementet			
714		Folkehelse	
	60	Kommunale tiltak	87 930
		<i>Folkehelse – områdesatsinger i Oslo</i>	<i>4 500</i>
		<i>Program for teknologiutvikling i vannbransjen</i>	<i>5 000</i>
		<i>Tiltaksutvikling innen program for folkehelsearbeid i kommunene</i>	<i>77 800</i>
761		Omsorgstjeneste	
	60	Kommunale kompetansetiltak	9 765
	61	Vertskommuner	900 719
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	1 343 882

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	938 400
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	58 879
	67	Utviklingstiltak	88 825
		<i>Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt i kommunene</i>	12 100
		<i>Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester</i>	55 800
		<i>Modellutviklingsprogram om hjemmetid og hjemmedød</i>	3 100
		<i>Tiltak for å øke kompetansen i helse- og omsorgstjenestene til personer med utviklingshemming</i>	7 800
		<i>Sekretariatsfunksjon for kommunene i helsefelleskap</i>	10 000
	68	Kompetanse og innovasjon	393 707
		<i>Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd</i>	367 400
		<i>Helseinnovasjonssenteret i Kristiansund</i>	10 600
		<i>Forsøk med nye arbeids- og organisasjonsformer i omsorgstjenestene</i>	10 500
		<i>Modellutvikling Klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for omsorgstjenesten</i>	5 200
	69	Investeringstilskudd – netto tilvekst	1 014 983
762		Primærhelsetjeneste	
	60	Forebyggende helsetjenester	463 975
		<i>Tilskudd til helsestasjon og skolehelsetjenesten</i>	434 600
		<i>Omårdesatsinger i og utenfor Oslo</i>	8 400
		<i>Frisklivs-, lærings- og mestringstilbud</i>	21 000
	61	Fengselshelsetjeneste	198 591
	63	Allmennlegetjenester	626 441
		<i>Spesialistutdanning i allmennmedisin</i>	471 100
		<i>Flerfaglig arbeidsfelleskap</i>	54 800
		<i>Pilot oppfølgingsteam</i>	5 900
		<i>Digital hjemmeoppfølging</i>	12 000
		<i>Lønntilskudd til utdanning i avansert klinisk sykepleie</i>	13 000
		<i>Legevaktjenesten, tilskudd til kommuner med rekrutteringsutfordringer</i>	50 000
765		Psykisk helse, rus og vold	
	60	Kommunale tjenester	370 942
		<i>Rask psykisk helsehjelp</i>	4 000
		<i>Pilotering av lavterskeltilbud for barn og unge</i>	23 000

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
		<i>Tilbud til barn og unge med behov for langvarig og sammensatt oppfølging</i>	166 500
		<i>Utvikling av tilbud til mennesker med behov for langvarig og sammensatt oppfølging</i>	166 500
		<i>Styrket arbeid med forebygging, tidlig oppdagelse, tidlig intervensjon og behandling av spiseforstyrrelser</i>	10 000
	62	Rusarbeid	443 766
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner	218 540
Barne- og familiedepartementet			
840		Tiltak mot vold og overgrep	
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	115 617
846		Familie- og oppveksttiltak	
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	664 430
	62	Utvikling i kommunene	56 423
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	
	61	Utvikling i kommunene	70 475
		<i>Tilskudd til støtte for utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk</i>	32 530
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	27 420
882		Kirkebygg og gravplasser	
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	118 744
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	38 945
Nærings- og fiskeridepartementet			
916		Kystverket	
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	36 100
919		Diverse fiskeriformål	
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	503 000
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt	2 000
Landbruks- og matdepartementet			
1142		Landsbruksdirektoratet	
	60	Tilskudd til veterinærdekning	184 229
Samferdselsdepartementet			
1320		Statens vegvesen	
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	414 000

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	21 000
	65	Tilskudd til fylkesveier	389 600
		<i>Tilskudd til fylkesveier som er viktige for næringstransport</i>	<i>6 000</i>
		<i>Tilskuddsordning for fylkesveier</i>	<i>383 600</i>
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	22 100
1330		Særskilte transporttiltak	
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	316 500
1332		Transport i byområder mv.	
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 145 000
	65	Konkurransen Smartere transport	11 100
	66	Tilskudd til byområder	3 302 300
		<i>Belønningsmidler for bedre kollektivtransport mv. i byene</i>	<i>381 000</i>
		<i>Belønningsmidler til byveksttaler</i>	<i>1 272 000</i>
		<i>Reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</i>	<i>326 000</i>
		<i>Reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud</i>	<i>971 000</i>
		<i>Fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren</i>	<i>54 000</i>
		<i>Mindre investeringstiltak på kommunal vei og fylkesvei i byveksttaler</i>	<i>268 000</i>
		<i>Tilskudd til mindre byområder utenfor byveksttalene</i>	<i>30 000</i>
Klima- og miljødepartementet			
1420		Miljødirektoratet	
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	3 026
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	296 528
		<i>Klimasats</i>	<i>290 128</i>
		<i>Klimatilpassingstiltak</i>	<i>6 400</i>
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	40 523
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	319
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200
	66	Tiltak til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 000
	69	Oppryddingstiltak	138 762
1429		Riksantikvaren	
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 824

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023 (i 1 000 kroner)
Forsvarsdepartementet			
1700		Forsvarsdepartementet	
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner	1 550
Olje- og energidepartementet			
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat	
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	105 500
	62	Tilbakeføring av produksjonsavgift fra landbasert vindkraft	82 500

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 05/2023

