



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 124 S

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2011

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	6	Lokal utvikling og samarbeid	31
1.1	Bedre resultat og økt tjenestetilbud i kommunal sektor	7	6.1	Kvalitet i kommunale tjenester	31
1.2	Styrket rammefinansiering og innlemming av tilskudd til barnehage	9	6.1.1	Kvalitetskommuneprogrammet	31
1.3	Et mer rettferdig inntektssystem	9	6.1.2	Sykefravær i kommunesektoren	32
1.4	Utviklingsarbeid i kommunesektoren	10	6.2	Interkommunalt samarbeid – lovfestede samarbeidsmodeller	33
1.5	Prinsipper for statlig styring og utviklingstrekk i statens styring av kommunene	11	6.2.1	Interkommunale samarbeidsmodeller – lovpålagte oppgaver	33
1.6	Kommunestruktur og samarbeidsformer i kommunesektoren	12	6.2.2	Interkommunale samarbeidsmodeller – forretningsdrift og tjenesteyting	35
2	Sammendrag	14	6.2.3	Hva samarbeider kommunene om? ..	35
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner...	17	6.3	Kommunesammenslåinger – kompensasjon og inndelingstilskudd	35
3	Det økonomiske opplegget for 2011	19	7	Konsultasjonsordningen	38
3.1	Inntektsrammer i 2011	19	8	Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder	39
3.2	Skjønnsrammen for 2011	19	8.1	Helse- og omsorgsdepartementet	39
3.3	Pensjonsreformen og endringer i levealdersforutsetninger – konsekvenser for kommunesektoren	20	8.1.1	Samhandlingsreformen	39
4	Rammefinansiering	22	8.1.2	Omsorgsplan 2015	39
4.1	Rammefinansiering	22	8.1.3	Ny refusjonsordning for helsehjelp i andre EØS-land	41
4.2	Innlemming av øremerkede tilskudd	22	8.1.4	Opptappingsplan for rusfeltet	42
5	Endringer i det økonomiske opplegget for 2010	24	8.1.5	Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	42
5.1	Inntektsvekst i 2010	24	8.1.6	Folkehelselov	42
5.2	Barne- og likestillingsdepartementet	25	8.1.7	Helse- og sosialfagskoler	42
5.2.1	Integreringstilskudd	25	8.2	Kunnskapsdepartementet	42
5.2.2	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere	25	8.2.1	Endringer i opplæringsloven og privatskoleloven	42
5.3	Kunnskapsdepartementet	25	8.2.2	Aktuelle meldinger til Stortinget	43
5.3.1	Kap. 231 Barnehager	25	8.2.3	Barnehage	43
5.3.2	Opplæring	26	8.3	Arbeidsdepartementet	45
5.4	Samferdselsdepartementet	26	8.3.1	Kvalifiseringsprogrammet	45
5.4.1	Kompensasjon for NOx-avgift fylkesvegferjer	26	8.3.2	Arbeids- og velferdsforvaltningen – status og ekspertgruppe som skal se på forholdet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter	45
5.4.2	CO ₂ -avgift på naturgass	27	8.3.3	Felleserklæring mellom KS og Arbeidsdepartementet knyttet til det videre samarbeidet om arbeids- og velferdsforvaltningen	45
5.5	Helse- og omsorgsdepartementet	27	8.4	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	46
5.5.1	Samhandlingsreformen	27	8.4.1	Bosetting og integrering av flyktninger	46
Del II	Utvikling i kommunesektoren – lokalt utviklingsarbeid og statlig rammestyring	29	8.4.2	Samarbeidsavtale med KS om bosetting	46

8.4.3	Krisesentertilbudet	46	8.12.4	Standardformat for elektronisk faktura	53
8.4.4	Kommunalt barnevern	46	8.12.5	Offentlig elektronisk postjournal (OEP)	53
8.5	Kommunal- og regionaldepartementet	46	8.13	Nærings- og handelsdepartementet	53
8.5.1	Bolyst	46	8.13.1	Oppfølging av forvaltningsreformen – endringer i lov om Innovasjon Norge	53
8.5.2	Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)	47	8.13.2	Status for implementering av delt eierskap i Innovasjon Norge	53
8.5.3	Bygningspolitikk	47	8.14	Fiskeri- og kystdepartementet	53
8.5.4	Ressurskrevende tjenester	47	8.14.1	Havne- og farvannsloven	53
8.6	Miljøverndepartementet	48	8.14.2	Oppfølging av forvaltningsreformen .	53
8.6.1	Oppfølging av ny plan- og bygningslov og naturmangfoldloven	48	9	Bruken av nynorsk i kommunane	54
8.6.2	Plan og miljøkompetansen i kommunene	48	Del III	Resultater i kommunal sektor	57
8.6.3	Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging	48	10	Utvikling i kommuneøkonomien til og med 2009	59
8.6.4	Ny modell for lokal forvaltning av verneområdene	48	10.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	59
8.6.5	Revisjon av vannforskriften	48	10.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	59
8.6.6	Ny naturmangfoldlov	49	10.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	60
8.6.7	Statlig planretningslinje for kommunal klima- og energiplanlegging	49	10.4	Netto driftsresultat	62
8.6.8	Oppfølging av forvaltningsreformen	49	10.5	Nettofinansinvesteringer	64
8.7	Samferdselsdepartementet	49	11	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	66
8.7.1	Arbeidet med nasjonale føringer for fylkesveg og fylkeskommunenes trafikk sikkerhetsarbeid	49	11.1	Utviklingstrekk i kommunale tjenester 2005–2009	66
8.8	Finansdepartementet	50	11.2	Eiendomsforvaltning	72
8.8.1	Portoutgiftsrefusjon fra kommunene til skatteetaten	50	Del IV	Endringer i inntektssystemet for kommunene	75
8.9	Justis- og politidepartementet	50	12	Reformbehov	77
8.9.1	Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødetatene	50	12.1	Bakgrunn	78
8.9.2	Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret ...	51	12.2	Prinsipp og målsetting med inntektssystemet	79
8.10	Kulturdepartementet	51	12.3	Tidligere endringer i inntektssystemet	80
8.10.1	Spillemidler til idrettsformål/idrettsanlegg	51	12.4	Hvilke tjenester skal inngå i utgiftsutjevningen?	80
8.10.2	Spillemidler til kulturbygg	51	13	Demografi og levekår	82
8.10.3	Styrerepresentasjon i kulturinstitusjoner	51	13.1	Alderssammensetningen i kommunene	82
8.10.4	Endring i lov om folkebibliotek	52	13.2	Fordelingen av levekårskriterier og sosiale karakteristika	83
8.10.5	Konsesjonsordningen for videoomsetning	52	14	Forutsetninger og metodevalg ved utarbeiding av nye kostnadsnøkler for kommunene	84
8.11	Landbruks- og matdepartementet ...	52	14.1	Utjevningssambisjoner	84
8.11.1	Melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikk	52			
8.11.2	Oppfølging av forvaltningsreformen	52			
8.12	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	52			
8.12.1	Samepolitikk og politikk overfor nasjonale minoriteter	52			
8.12.2	IKT-standarder i forvaltningen	52			
8.12.3	Universell utforming	53			

14.2	Kostnadssiden ved kommunal tjenesteyting	85	17.2	Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene	109
14.3	Etterspørselsiden ved kommunal tjenesteyting	85	18	Endring i øvrige elementer i inntektssystemet	112
14.4	Analyseopplegg	86	19	Totale fordelingseffekter	115
14.5	Analysemetoder og data	87			
14.6	Simultane og partielle analyser	88			
15	Innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet	90		Forslag til vedtak om kommuneproposisjonen 2011	119
15.1	Barnehager i utgiftsutjevningen i inntektssystemet	90		Vedlegg	
15.2	Resultater fra prosjektet «Barnehager i inntektssystemet for kommunene»	91	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2007–2010	120
15.3	Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager	92	2	Korrigerede inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2009	121
15.4	Fordelingsvirkninger	93	3	Finansielle indikatorer	136
16	Delkostnadsnøkklene i kostnadsnøkkelen for kommunene	94	4	Skjønnsfordelingen i 2009 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet	152
16.1	Grunnskole	94	5	Forsøk	158
16.2	Pleie og omsorg	97	6	Dokumentasjon av analyser til ny kostnadsnøkkel	161
16.3	Helsetjenesten	100	7	Samlede fordelingsvirkninger	167
16.4	Barnevern	102			
16.5	Sosialhjelp	103			
16.6	Administrasjon, landbruk og miljøvern	106			
17	Samlet ny kostnadsnøkkel for kommunene	109			
17.1	Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel	109			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 124 S

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2011

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 11. mai 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Bedre resultat og økt tjenestetilbud i kommunal sektor

En sterk og sunn kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Regjeringen har i perioden 2006–2009 gitt kommunene et betydelig økonomisk løft. Også for 2010 og 2011 legger regjeringen opp til vekst i kommunesektorens inntekter. Det økonomiske resultatet i kommunesektoren er betydelig forbedret i 2009.

Kommunesektoren har ansvaret for sentrale velferdstjenester og skal levere tjenester av høy kvalitet, tilpasset innbyggernes og lokalmiljøets behov. Kommunene skal, innenfor det nasjonale regelverket, ha mulighet til å foreta tilpasninger og prioriteringer som gir god kvalitet på tjenestene. Muligheten til å finne lokale løsninger på utfordringene i nærmiljøet danner grunnlaget for et levende lokaldemokrati.

Kommuner og fylkeskommuner er viktige demokratiske arenaer og forvalter en stor del av fellesskapets ressurser. I tillegg er sektoren en viktig arbeidsgiver, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og tjenestetilbyder. Kommunesektorens inntekter utgjør om lag 18 pst. av bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge, og én av fem sysselsatte er ansatt i kommunal sektor.

Forbedret tjenestetilbud og fortsatt vekst

Kommunesektoren fikk et betydelig økonomisk løft i forrige stortingsperiode. Fra og med 2006 til og med 2009 var realveksten i kommunesektorens samlede inntekter på 33,8 mrd. 2010-kroner, tilsvarende en gjennomsnittlig årlig vekst på 3 pst. Veksten har bidratt til å bedre kommunenes økonomiske situasjon, og satt dem i stand til å styrke det kommunale tjenestetilbudet.

Regjeringen har som mål at alle familier som ønsker barnehageplass skal få tilbud om dette. De siste fire årene har 47 000 flere barn fått plass i barnehage, hvorav 8 300 i løpet av 2009. Barnehagedekningen har økt fra om lag 76 pst. i 2005 til 88,5 pst. i 2009. Fra høsten 2009 ble det innført rett til barnehageplass, og målet om full barnehagedekning er ut fra gjeldende regelverk om rett til barnehageplass, oppnådd. Rett til, og tilgang på barnehageplass, gir familiene forutsigbarhet og trygghet, slik at de som ønsker det kan returnere til arbeidslivet etter endt foreldrepermisjon.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning i grunnskolen, har økt i perioden selv om elevtallet har gått ned. Veksten har i hovedsak kommet gjennom økt omfang av spesialundervisning, noe som betyr at flere elever som trenger ekstra oppfølging får dette.

På det boligsosiale området har regjeringen ønsket å øke antallet utleieboliger. I 2009 ble det gitt tilsagn om tilskudd til å framskaffe 2 400 utleieboliger, noe som er en kraftig økning fra tidligere år.

For 2010 er veksten i samlede inntekter nå anslått til 7 mrd. kroner, hvorav 3½ mrd. kroner er vekst i frie inntekter. Regjeringen fortsetter satsingen på kommunesektoren også i 2011, og legger opp til en vekst i samlede inntekter på mellom 4 og 5 mrd. kroner. Mellom 2½ og 3 mrd. kroner er vekst i frie inntekter. Innenfor intervallet for vekst i frie inntekter kan deler av veksten bli begrunnet i særskilte formål. Av veksten i frie inntekter vil 200 mill. kroner gå til fylkeskommunene mens resterende midler vil gå til kommunene. Av veksten til kommunene fordeles 400 mill. kroner som ekstra skjønnsmidler til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet.

Forbedret resultat i kommunesektoren

Foreløpige KOSTRA-tall for 2009 viser en kraftig forbedring i netto driftsresultat for kommunesektoren. Mens kommunene utenom Oslo hadde et samlet netto driftsresultat på -0,6 pst. av totale driftsinntekter i 2008, er tilsvarende resultat for 2009 2,7 pst. Fylkeskommunene hadde et resultat på 3,9 pst. i 2009, en forbedring fra 2,9 pst. i 2008. Oslo hadde i 2009 et netto driftsresultat på 3,2 pst. mot 3,9 pst. i 2008.

Det gode resultatet i 2009 skyldes sterk vekst i kommunesektorens frie inntekter i 2009, gevinster på finansielle plasseringer, lavere lønns- og prisvekst enn opprinnelig anslått, lavt rentenivå og moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter.

Som en del av tiltakspakken mot finanskrisen ble rammeoverføringene til kommunesektoren betydelig styrket gjennom året i 2009. Kommunene fikk også tilført et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner. En del av midlene i vedlikeholdstilskuddet vil ikke bli brukt før i 2010, og bidrar isolert sett til å styrke netto driftsresultat i 2009 med om lag 0,3 prosentpoeng.

Kommunesektoren hadde i 2009 betydelige gevinster på finansielle plasseringer. Både ubrukte midler fra vedlikeholdspakken og ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer er engangsinntekter som kommunene ikke kan forvente å få de påfølgende årene. Det vil derfor være behov for fortsatt effektivisering i sektoren, for både å opprettholde nivået på nettodriftsresultat og kunne tilby flere og bedre tjenester til innbyggerne utover det som følger av den demografiske utviklingen.

KS har beregnet at en samlet reduksjon i kommunesektorens sykefravær på ett prosentpoeng vil utgjøre om lag 1¼ mrd. kroner i reduserte kostnader for kommuner og fylkeskommuner. Enova har gjort et grovt anslag som viser at kommunene under visse forutsetninger kan ha en mulig innsparing på inntil 900 mill. kroner gjennom energieffektiviseringstiltak i sine bygg. Dersom sektoren lykkes i å realisere effektiviseringspotensialet som ligger i redusert sykefravær og energiforbruk, vil dette frigjøre midler som kan benyttes til å styrke tjenestetilbudet.

Selv om den økonomiske situasjonen for kommunesektoren samlet sett er betydelig forbedret i 2009, er det enkelte kommuner som fremdeles er i en vanskelig økonomisk situasjon. Den enkelte kommune må ha et aktivitetsnivå som er tilpasset kommunens egen økonomi, og sørge for å få mest mulig ut av hver krone.

Mange av kommunene hadde etter regnskapsåret 2008 store underskudd. Det var ventet at en del kommuner planla å dekke inn akkumulerte underskudd utover to år, noe som ville innebære innmelding i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). At antall ROBEK-kommuner fremdeles er på et relativt lavt nivå, tyder på at kommunene har taklet det dårlige resultatet i 2008 på en god måte.

Kommunesektoren har brukt midlene fra tiltakspakken mot finanskrisen godt

Da regjeringen i januar 2009 fremmet forslag om en tiltakspakke for å stimulere sysselsettingen i norsk økonomi, var en stor del rettet mot kommunesektoren. Hoveddelen av dette var et tilskudd på 4 mrd. kroner til vedlikehold og oppgradering av kommunale bygg, veier og anlegg.

Rapporteringen fra sektoren viser at kommunene og fylkeskommunene har brukt de 4 mrd. kronene de fikk i ekstraordinært tilskudd til vedlikehold godt. Vel 30 pst. av tilskuddet ble brukt på skolebygg, nærmere 20 pst. på samferdsel, 10 pst. på barnehager, 10 pst. på sykehjem, 10 pst. på omsorgsboliger og andre kommunale utleieboliger og 20 pst. til administrasjonsbygg, idrettsanlegg, kulturbygg, kirkebygg m.m.

Tilskuddet har vært et betydelig bidrag til å bote på vedlikeholdsetterslepet i kommuner og fylkeskommuner. Tilskuddet har stimulert til aktivitet i bygg og anlegg samtidig som kommunene og fylkeskommunene har fått anledning til å ruste opp sin infrastruktur. På denne måten har tiltakspakken hatt positiv påvirkning både for de ansatte i de

utsatte næringene og innbyggerne i landets kommuner.

Et kriterium for bruk av tilskuddet var at prosjektene måtte være satt i gang i løpet av 2009. Det var også åpnet for at en mindre del kunne brukes til investeringer i nybygg og nye anlegg, forutsatt at tiltakene ble ferdigstilt i 2009. Kommunene og fylkeskommunene har i all hovedsak klart å oppfylle kriteriene som ble satt, og Kommunal- og regionaldepartementet har foreløpig kun fått rapportert rundt 20 tilfeller der revisor har hatt merknader til bruken av tilskuddet. Samlet utgjør dette i størrelsesorden 20 mill. kroner. Departementet vil vurdere hver enkelt sak før det tas en endelig avgjørelse på hvilke kommuner og fylkeskommuner som må tilbakebetale deler av tilskuddet til staten.

1.2 Styrket rammefinansiering og innlemming av tilskudd til barnehage

Regjeringens mål er en sterk og effektiv kommunesektor. Dette kan best oppnås ved at kommunene selv får frihet til å prioritere tjenester innenfor den samlede økonomiske rammen. I 2011 blir hoveddelen av de øremerkede tilskuddene til barnehagesektoren innlemmet i rammetilskuddet og fordelt gjennom inntektssystemet. Innlemmingen medfører en betydelig styrking av rammefinansieringen og en kraftig reduksjon i andelen av inntekter fra øremerkede tilskudd.

Kommuner og fylkeskommuner er sentrale aktører i samfunnsutviklingen og skal gi innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse, samtidig som den enkeltes rettssikkerhet ivaretas. Rammestyring med rom for lokale prioriteringer og tilpasninger er et overordnet prinsipp når staten skal innrette ordninger og virkemidler rettet mot kommunesektoren.

Kommunesektoren må løse sine oppgaver innenfor gjeldende økonomiske rammer og gjeldende regelverk. Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Rammefinansiering stimulerer til effektiv ressursutnyttelse ved at kommunene skaper mest mulig tjenester for hver krone. Lokalpolitikere gis mulighet til selv å vurdere hvilke behov den enkelte innbygger har, og har ansvaret for hvordan kommunens samlede oppgaver skal løses.

De siste årene har det vært en kraftig satsing på barnehagesektoren gjennom en styrking av de øremerkede tilskuddene til barnehage.

Innlemmingen av barnehagetilskuddene vil øke rammefinansieringen av kommunal sektor ved at andelen av sektorens inntekter som kommer fra øremerkede tilskudd mer enn halveres. I 2010 utgjør skatt og rammetilskudd i overkant av 68 pst. av sektorens samlede inntekter. Kompensasjon for merverdiavgift er også å anse som frie inntekter og utgjør om lag 4 pst. av samlede inntekter. Samlet utgjør dermed frie inntekter rundt 72 pst. av sektorens samlede inntekter i 2010.

Etter innlemmingen anslås frie inntekter, inkludert kompensasjon for merverdiavgift, å utgjøre om lag 80 pst. av kommunesektorens inntekter, mens øremerkede tilskudd vil reduseres fra 12 til 4 pst. av samlede inntekter.

Det vises til nærmere omtale av innlemmingen av barnehagetilskuddene i kapittel 4 og omtale av den nye kostnadsnøkkelen for barnehager i inntektssystemet i kapittel 15.

Regjeringen mener at øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvaret for.

1.3 Et mer rettferdig inntektssystem

Kommunene

Kommunene har ulike forutsetninger for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud. Dette skyldes store variasjoner i kommunenes inntekter og at behovet for kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse tjenestene varierer betydelig mellom kommunene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov.

Grunnlaget for dagens utgiftsutjevning skriver seg fra midt på 1990-tallet og er i hovedsak basert på Rattsutvalgets utredning (NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*). For at kommunene skal kunne levere de tjenestene de er pålagt, og kunne tilby innbyggerne likeverdige tjenester uavhengig av bosted, må kostnadsnøkkelen på en best mulig måte fange opp de ulike kostnadene ved å tilby tjenester i landets kommuner. Det er derfor nødvendig å oppdatere kostnadsnøkkelen i takt med endringer i befolkningen, levekår og ufrivillige kostnadsforskjeller ved å tilby kommunale tjenester i kommunene. Dette bidrar til at

kommunene settes i stand til å løse nasjonalt viktige oppgaver på en god og samfunnsmessig forsvarelig måte.

Oppdaterte analyser og modeller, samt bedre datagrunnlag, gjør at det nye forslaget til kostnadsnøkkel for kommunene på en bedre måte enn dagens nøkkel fanger opp de faktiske forskjellene i etterspørsel og kostnader ved å tilby velferdstjenester. Dette gir grunnlag for å justere de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet. Det foreslås derfor å redusere småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet noe.

De største byene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet. Det foreslås derfor å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Som en konsekvens at dette foreslås hovedstadstilskuddet avvirket.

Det er store variasjoner i skattegrunnlag mellom kommunene, noe som skaper store forskjeller i inntektsnivå. Forskjeller i skattegrunnlag blir, i motsetning til forskjeller i utgiftsbehov, kun delvis utjevnet gjennom inntektsutjevningen. Forskjeller i inntektsnivå er den viktigste forklaringsfaktoren for ulikt tjenestetilbud. For å sikre en jevnere fordeling av inntekter mellom landets kommuner og utjevne uønskede forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene, foreslår regjeringen å redusere skattens andel av samlede inntekter for kommunene til 40 pst. Reduksjonen i skatt vil bli overført til innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger.

Det foreslås en delvis tapskompensasjon til alle kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på de foreslåtte endringene.

Samlet sett vil forslaget til nytt inntektssystem bety et mer rettferdig system for fordeling av inntektene mellom kommunene.

Fylkeskommunene

I St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010* ble det varslet at en ny samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene skulle presenteres i kommuneproposisjonen for 2011. Departementet har på bakgrunn av arbeidet til Borgeutvalget gjennomgått kostnadsnøkklene på nytt. I tillegg har ECON Pöyry utført analyser av utgiftsdriverne innenfor lokale ruter og videregående opplæring. Når kostnadsnøkkel skal endres er det avgjørende at det er stor sikkerhet rundt valg av de kriteriene som blir lagt til grunn. Det er flere uavklarte faglige spørsmål rundt kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Dette er forhold som må vurderes videre før en ny kostnadsnøkkel presen-

teres, og det legges derfor ikke fram forslag til ny kostnadsnøkkel nå.

Innen videregående opplæring er det behov for ytterligere utredningsarbeid, og det er to forhold det må arbeides videre med. For det første må det utarbeides nye mål på bosettingsmønster for fylkeskommunene slik at kostnadene ved spredt bosetting fanges opp på en god måte. For det andre må man se nærmere på fagskolene. For lokale ruter (kollektivtransport) er det utfordringer knyttet til det å finne gode kriterier, særlig når det gjelder kriterier som fanger opp fylkeskommunenes variasjoner i utgifter til båt/ferge.

1.4 Utviklingsarbeid i kommunesektoren

Sykefravær og kvalitetskommuneprogrammet

Kommunene har ansvar for viktige nasjonale velferdstjenester. Til grunn for dette ligger prinsippet om at oppgavene bør løses nærmest mulig innbyggerne.

For å sikre en fortsatt opplutning om kommunenes sentrale plass i norsk forvaltning og det kommunale selvstyret, må kommunesektoren yte tjenester av god kvalitet på en effektiv måte. De demografiske endringene og innbyggernes økte krav og forventninger gjør det krevende å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet. På flere områder opplever kommunesektoren også at det er utfordrende å rekruttere arbeidskraft. Det gir et kontinuerlig behov for omstilling og utvikling i kommunesektoren. Kommunene må prioritere god økonomistyring og effektiv bruk av ressurser. Det gir god økonomi på lang sikt og trykker gode tjenester til innbyggerne.

Sykefraværet i norske kommuner varierer, men er samlet sett om lag to prosentpoeng høyere enn i privat sektor og offentlig forvaltning sett under ett. Regjeringen ønsker at kommunene skal jobbe aktivt med å redusere sykefraværet. Det er viktig at kommunene setter konkrete mål for arbeidet med jevnlig oppfølging og rapportering. Sykefraværarbeid bør inngå som en naturlig del av den daglige virksomheten og forankres i alle deler av organisasjonen.

Et stabilt lavt sykefravær sikrer tilstedeværelse, stabilitet og kontinuitet i tjenestetilbudet. I mange tilfeller er dette en forutsetning for god kvalitet i de velferdstjenestene som kommunene tilbyr. Dersom kommunesektoren lykkes med å redusere sykefraværet, vil det frigjøre midler som kan benyttes til flere eller bedre tjenester.

Kvalitetskommuneprogrammet har vært departementets viktigste satsing på kvalitetsutvikling og reduksjon av sykefravær i kommunesektoren. Programmet er forankret i en avtale fra 2006 mellom staten, kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene om kvalitetsforbedring i kommunesektoren. Arbeidet retter seg primært mot pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren (skole, skolefritidsordning og barnehage).

Programmet avsluttes i 2010, men departementet vil i samarbeid med kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene vurdere hvordan erfaringene fra og intensjonene i programmet kan ivaretas i en fase 2. Spesielt viktig er betydningen av ledelse, politisk engasjement samt trepartssamarbeid for å lykkes i kvalitetsheving og redusert sykefravær.

Styring, ledelse, egenkontroll og etikk

For å opprettholde høy tillit til kommunal sektor må kommunene ha verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og arbeide aktivt mot misligheter og uetiske forhold. Staten kan legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet gjennom hensiktsmessig regelverk, men det viktigste arbeidet for å opprettholde og styrke tilliten til kommunene må finne sted i den enkelte kommune. Dette forutsetter at kommunene har en bevisst og klar holdning til disse forholdene. Videre forutsetter dette at kommunene ivaretar egenkontrollen på en god måte. God egenkontroll i kommunene er viktig for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene. Departementet vurderer tilrådingene fra arbeidsgruppen som i desember 2009 leverte rapporten *85 tilrådingar for styrkt egenkontroll i kommunane*, og er i dialog med organisasjonene på feltet om oppfølgingen av arbeidsgruppens tilrådingar.

Miljø, klima og energi

Klimakur 2020 viser til at kommunesektoren rår over mange sektorovergrepene virkemidler, og har et stort ansvar og betydning i arbeidet med miljø- og klimautfordringene. Kommuners og fylkeskommuners miljø- og klimaansvar er knyttet til rollen som eier og drifter av bygg og ansvaret for lokal og regional arealplanlegging. Det forventes at alle kommuner innen 1. juli 2010 skal ha første generasjons klima- og energiplanlegging som en del av kommuneplanen eller i egen delplan. Kommunene har også et ansvar for miljø- og klimahensyn i byggesaker, og skal føre tilsyn som sikrer at miljøkravene blir ivaretatt. Videre er kommunene landbruksforvaltere, energiverkeiere og tilrette-

leggere for avfallshåndtering. Kommunene har også en viktig rolle som holdningsskaper overfor sine innbyggere, og kan blant annet forme holdninger gjennom miljøkrav ved innkjøp.

1.5 Prinsipper for statlig styring og utviklingstrekk i statens styring av kommunene

Kommunal- og regionaldepartementet la i 1993 fram St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Denne meldingen knesatte prinsippet om rammestyring, og framhevet ønsket om samhandling og dialog mellom stat og kommunesektor. I 1993 ble ny kommunelov satt i kraft, og regler i særlovene som detaljstyrte kommunenes organisering ble opphevet/endret i 1994.

Som samordningsdepartement er det viktig for Kommunal- og regionaldepartementet å følge utviklingen i statlig styring. Departementet engasjerte derfor våren 2009 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) til å utarbeide en oversikt over utviklingen og innholdet i den statlige styringen av kommunene. Prosjektet ble avgrenset til å kartlegge bruken av de juridiske virkemidlene innenfor grunnskole, miljøvern (unntatt planlegging) og helse, inkludert pleie og omsorg, for de ti siste årene.

Rapporten *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen av juridiske virkemidler på tre sektorer* viser at det i perioden har vært en omfattende økning i bruken av juridiske virkemidler innen begge de to velferdssektorene helse og skole, mens miljøvernområdet har vært preget av mindre endringer. Helseområdet skiller seg ut med det største antallet lover og forskrifter. Kommunehelsetjenesteloven har vært endret 15 ganger i løpet av tiårsperioden, og endringene dreier seg både om nye plikter for kommunene og om nye individuelle rettigheter for innbyggerne.

På utdanningsområdet reguleres kommunene av én lov, men opplæringsloven er imidlertid svært omfattende og regulerer alle sider ved grunnskolen. Opplæringsloven har vært endret 17 ganger i løpet av perioden. Dette området har også den største endringen i styringsregime uttrykt gjennom det nye læreplanverket. Kommunene er blitt stilt friere både med tanke på innhold og organisering av undervisningen i denne perioden. Parallelt har det imidlertid kommet en rekke nye plikter for kommunene, samt flere lovbestemte rettigheter for den enkelte.

På begge velferdsområdene dokumenterer Difi en sterk økning i antall veiledninger, håndbøker,

planer mv., som til dels utdyper kravene og forventningene til kommunene. Økningen og den sterkere vektleggingen på faglig styring må ses i sammenheng med opprettelsen av Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Parallelt med rammestyringsreformene på 1980- og 1990-tallet, ble mål- og resultatstyring det bærende prinsippet for statlig styring. Kommunesektoren fikk større frihet til å velge hvordan oppgaver skulle løses, men opplevde sterkere statlig oppfølging av resultatene.

For å ivareta sitt overordnede ansvar for velferdstjenestene i kommunene, trenger staten informasjon om oppnådde resultater og utvikling i tjenestene. For kommunene har dette medført økte krav til rapportering og evaluering. På flere områder er det også kommet skjerpede krav til saksbehandling og prosess. Dette gjelder blant annet krav om prosedyrer for tvangstiltak og samarbeid mellom tjenesteområder.

Difis kartlegging viser også en betydelig økning i tilsyn og kontroll av kommunenes virksomhet. Dette kommer delvis av mål- og resultatstyringen, men også som følge av flere individuelle rettigheter og kommunale plikter som skaper et behov for tettere oppfølging av kommunene.

Kommunenes sentrale plass i gjennomføringen av velferdspolitikken medfører at regjering og Storting også stilles til ansvar for resultatene av kommunenes virksomhet. Dette krever en vanskelig balansegang mellom statlige krav til kommunene på den ene siden, og tilstrekkelig kommunal handlefrihet på den andre siden. Etter departementets syn er det avgjørende at den statlige styringen baserer seg på rammestyring, som både ivaretar nasjonale hensyn og gir plass til lokale veivalg. For sterk statlig styring undergraver kommunenes fortrinn som lokale prioriteringsorgan. Kommuner og fylkeskommuner er viktige distrikts- og regionalpolitiske aktører i kraft av sin velferdspolitiske rolle og sin rolle som utviklingsaktører. Å sikre det lokale folkestyret handlingsrom bidrar til å spre makt utover landet.

Departementet vil fremme en melding til Stortinget som gir anledning til å drøfte utviklingen i forholdet mellom stat og kommunesektoren og prinsippene for statlig styring.

1.6 Kommunestruktur og samarbeidsformer i kommunesektoren

Regjeringen ønsker å ta hele landet i bruk. Folk skal ha reell mulighet til å bosette seg der de ønsker. Dagens kommunestruktur bidrar til å opp-

rettholde bosettingsmønsteret. Det er derfor et sentralt prinsipp for regjeringen at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet. Dersom kommuner vil slå seg sammen, må det være fordi innbyggerne og lokalpolitikkerne mener at det vil gi et bedre tilbud og en bedre kommune å bo i.

Gjennom inndelingstilskuddet i inntektssystemet får kommuner som slår seg sammen kompensert for bortfall av rammetilskudd som følge av sammenslutning. I tillegg dekker staten engangskostnader som følge av sammenslåing. Både inndelingstilskuddet og engangskostnader er nærmere omtalt i kapittel 6.

Kommunene fyller en sentral rolle som demokratisk arena, samfunnsutvikler og tilbyder av velferdstjenester. Innbyggernes mulighet til å delta, engasjere seg og gjøre en forskjell, er viktige temaer i debatten om kommunestruktur. Mindre kommuner peker seg positivt ut på flere demokratiske indikatorer, med flere folkevalgte per innbygger, høyere valgdeltakelse og mer retting på valglister ved lokalvalg.

Mange mindre kommuner scorer høyt på ulike kvalitetsindikatorer knyttet til tjenestetilbudet. Innbyggerundersøkelsen Difi gjennomførte i 2009 viser at innbyggerne i små kommuner jevnt over er mer fornøyde med de kommunale tjenestene enn innbyggerne i større kommuner. Både små og store kommuner med høye utgiftskorrigerte inntekter har bedre økonomiske forutsetninger enn andre kommuner til å gi et godt tjenestetilbud.

Generalistkommuneprinsippet er et bærende prinsipp for regjeringens politikk. Det innebærer at alle kommuner har de samme lovpålagte oppgavene, det samme finansieringssystemet, og at lovgivningen angir de samme rammene for organisering og styring. Innenfor disse rammebetingelsene skal kommunene gjennom egne prioriteringer finne fram til lokalt tilpassede løsninger.

Med et mangfold av krevende oppgaver vil det alltid, uavhengig av kommunestruktur, være behov for interkommunalt samarbeid. Utgangspunktet for regjeringen er at kommunene kjenner egen kommune og egne innbyggere best, og selv vil være opptatt av å finne de beste løsningene.

En av utfordringene for kommunene i årene framover vil være å tiltrekke seg nok arbeidskraft med spisskompetanse på de ulike tjenesteområdene. Mange kommuner vil, gjennom å opprette gode og effektive interkommunale ordninger, kunne løse større og mer omfattende oppgaver som krever særlig fagkompetanse. Dette vil også gjelde for den forestående samhandlingsreformen. Ved å inngå i velfungerende interkommunale sam-

arbeid, vil den enkelte kommune kunne bestå, og nærdemokratiet opprettholdes, samtidig som kommunen kan tilby kvalitativt gode tjenester til innbyggerne sine. Dette har vi i dag gode eksempler på innenfor barnevern, sosialtjeneste og landbruks- og miljøområdet.

Regelverket tilbyr i dag flere modeller som er tilpasset samarbeid om ulike typer oppgaver. Et eksempel er bestemmelsene om vertskommunesamarbeid i kommuneloven §§ 28 a – k fra 2007, som åpnet for at kommunene kunne samarbeide om utøvelse av offentlig myndighet. Bakgrunnen for lovendringen var en erkjennelse av at de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og offentlige myndighetsutøvelse ikke var gode nok. Der den enkelte kommune hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver, gjør vertskommunemodellen det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer. Vertskommunemodellen er utformet med tanke på samarbeid på ett eller noen sektorområder for å løse lovpålagte oppgaver.

Et forslag om ny samkommunemodell ble sendt på høring 26. april 2010. Samkommunemodellen er, i likhet med vertskommunemodellen,

utformet med sikte på å gjøre det forsvarlig for kommunene å samarbeide om kommunale kjerneoppgaver, som for eksempel innbyggerrettet tjenesteyting som innebærer myndighetsutøvelse. Det er således et visst overlapp i formålet med de ulike modellene. Samkommunemodellen er imidlertid i større grad enn vertskommunemodellen, tilpasset samarbeid på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt, der det i betydelig grad overføres beslutningsmyndighet til samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune. Det er derfor et viktig mål at samkommunemodellen sikrer folkevalgt deltakelse og styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene. Samkommunen er ment å kunne fungere som et samordnende organ for mange ulike typer samarbeid. Regjeringen vil ta endelig stilling til om det skal fremmes lovforslag om samkommunemodellen etter at høringen er gjennomført.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at kommunene selv skal kunne velge om interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing er den beste løsningen på de utfordringene de ser måtte komme. For en nærmere omtale av tilgjengelige modeller for interkommunalt samarbeid vises det til kapittel 6.

2 Sammendrag

Det økonomiske opplegget for 2011 (kapittel 3)

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2011 på mellom 4 og 5 mrd. kroner. Av veksten legges det opp til at opp til mellom 2½ og 3 mrd. kroner kommer som frie inntekter. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2010 i revidert nasjonalbudsjett 2010. Innenfor intervallet for vekst i frie inntekter kan deler av veksten bli begrunnet i særskilte formål.

Inntektsveksten i 2011 må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2011 på om lag 2,4 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen.

Av samlet vekst i frie inntekter på mellom 2½ og 3 mrd. kroner legges det opp til at 200 mill. kroner fordeles til fylkeskommunene, mens resterende midler fordeles til kommunene. Av veksten til kommunene fordeles 400 mill. kroner som ekstra skjønnsmidler til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet.

Det samlede økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2011 vil gi rom for fortsatt utbygging av det kommunale tjenestetilbudet. I statsbudsjettet til høsten vil regjeringen komme tilbake med en ytterligere konkretisering av inntektsrammene for 2011.

Rammefinansiering (kapittel 4)

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Det gir effektivitet og lokalt tilpassede tjenester. En annen viktig begrunnelse for rammefinansiering er å gi kommunesektoren forutsigbare inntektsrammer ved planlegging av kommunale tjenester og aktivitet. Øremerkede ordninger innebærer sterk statlig styring og kan gi utilsiktede prioriteringsvridninger. Regjeringen ønsker derfor i hovedsak at kommunene skal rammefinansieres. Kapittel 4 gir en oversikt over hvilke øremerkede tilskudd som foreslås innlemmet i kommunenes og fylkeskommunenes rammetilskudd fra 2011.

Innlemmingen av barnehagetilskuddene medfører at kommunal sektor i all hovedsak er rammefinansiert fra 2011. Andelen øremerkede tilskudd anslås å synke fra 12 pst. i 2010 til om lag 4 pst.

Endringer i det økonomiske opplegget for 2010 (kapittel 5)

Det er enkelte mindre anslagsjusteringer i revidert nasjonalbudsjett av betydning for kommunesektorens inntekter i 2010 sammenliknet med anslagene i nasjonalbudsjettet 2010.

Realveksten i frie inntekter anslås nå til 3,5 mrd. kroner, mot 3 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet. *Nivået* på de frie inntektene er imidlertid uendret sammenliknet med anslaget i nasjonalbudsjettet. Grunnen til at veksten nå anslås høyere er at skatteinntektene ble noe lavere i 2009 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet. Skatteanslaget for 2010 er opprettholdt. Den samlede kostnadsveksten i 2010 (deflator) anslås uendret på 3,1 pst.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 anslås nå til 7 mrd. kroner, mot 6 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet 2010. Grunnen til at veksten anslås høyere enn i nasjonalbudsjettet er at skatteinntektene og forbruket av enkelte øremerkede tilskudd ble lavere i 2009 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2010.

Lokal utvikling og samarbeid (kapittel 6)

Kapittel 6 tar for seg betydningen av det lokale utviklingsarbeidet i norske kommuner og mulighetene som ligger i samarbeid over kommunegrensene. Kvalitetskommuneprogrammet har vært regjeringens viktigste satsing på kvalitetsutvikling i kommunene i perioden 2007–2010. Resultatene fra evalueringen av programmet blir presentert i kapitlet. I kapittel 6 gis det videre en gjennomgang av interkommunale samarbeidsmodeller og hvilke muligheter og begrensninger som ligger i de ulike modellene. Det gis også en omtale av kompensasjon og inndelingstilskudd ved kommunesammenslåinger.

Konsultasjonsordningen (kapittel 7)

I kapittel 7 gis en omtale av konsultasjonsordningen som er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren ved KS. Ordningen legger til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i statsbudsjettet av betydning for kommunesektoren.

Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder (kapittel 8)

Kapittel 8 tar for seg endringer i oppgavefordeling og regelverk som har konsekvenser for kommunenes planlegging av aktivitet i 2011.

Bruken av nynorsk i kommunane (kapittel 9)

Regjeringen er opptatt av å styrke bruken av nynorsk i det offentlige, og legger derfor vekt på å sikre en god utvikling for nynorsk målbruk. Regjeringen vil også i 2010 dele ut en egen nynorskpris til en kommune som har gjort en innsats for å fremme, videreutvikle og vedlikeholde nynorsk som målform i kommunen.

Utvikling i kommuneøkonomien til og med 2009 (kapittel 10)

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,0 pst. av inntektene i 2009, en økning fra 0,4 pst. i 2008. Bedringen hadde sammenheng med høy inntektsvekst, moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter, lavere rentenivå, samtidig som utviklingen i finansmarkedene har gitt gevinster på finansielle plasseringer. Veksten i kommunesektorens samlede inntekter var reelt nærmere 4 pst. i 2009, mens de frie inntektene økte med om lag 3 pst. Aktivitetsnivået i kommunal sektor fortsatte å øke kraftig også i 2009. Veksten fra 2008 utgjorde 3,4 pst.

Omfang og kvalitet i kommunale tjenester (kapittel 11)

Kapittel 11 gir en beskrivelse av omfang og kvalitet i kommunale tjenester. De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I løpet av de siste fire årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med rundt 38 200, og dette øker behovet for kommunale tjenester. Antall barn og unge i grunnskolealder har gått noe ned, mens det har vært en økning innenfor de øvrige aldersgruppene. Veksten har vært særlig sterk i aldersgruppen 16–18 år og blant de aller eldste (90 år og over). Det samlede innbyggertallet har imid-

lertid økt sterkere i fireårsperioden enn innbyggertallet i de forannevnte målgruppene.

I løpet av 2009 ble det hele 4 700 flere barn i barnehagealderen 1–5 år, mens antall barn og unge i henholdsvis grunnskolealder og med rett til videregående opplæring var om lag uendret. Det ble samlet sett flere eldre. Veksten var relativt sterk i antallet eldre i aldersgruppene 67–79 år (8 100) og over 90 år (1 000), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80–89 år (- 600).

Reformbehov (kapittel 12)

Kapittel 12 inneholder prinsipper og målsetting for inntektssystemet, samt omtale av hvilke tjenester skal inngå i utgiftsutjevningen og behovet for endringer m.m.

Demografisk og levekår (kapittel 13)

I kapittel 13 gis en gjennomgang av endringer i befolkningsstørrelsen og alderssammensetningen i kommunene samt en drøfting av variasjoner i levekår og sosiale karakteristika i kommunene.

Forutsetninger og metodevalg ved utarbeiding av nye kostnadsnøkler for kommunene (kapittel 14)

Kapittel 14 omtaler hvilke metodevalg og forutsetninger som er benyttet i utarbeidelsen av forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene.

Innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet (kapittel 15)

I kapittel 15 er forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage presentert.

Delkostnadsnøkler i kostnadsnøkkelen for kommunene (kapittel 16)

I kapittel 16 gjennomgås departementets forslag til nye delkostnadsnøkler på de sektorene som i dag inngår i kostnadsnøkkelen for kommunene.

Samlet ny kostnadsnøkkel for kommunene (kapittel 17)

- Departementet har gått gjennom alle eksisterende delkostnadsnøkler i kostnadsnøkkelen for kommunene, og foretatt nye analyser av alle sektorer. Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene består av sektorene:
 - Barnehage
 - Grunnskole
 - Pleie og omsorg
 - Helsetjenester
 - Sosialhjelp

- Barnevern
- Administrasjon, landbruk og miljø

Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkelen i samlet kostnadsnøkkel bestemmes ut fra sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter (eksklusive avskrivninger) i 2008. Ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene er presentert i kapittel 17.

Endringer i øvrige elementer i inntektssystemet (kapittel 18)

Oppdatert kostnadsnøkkel som bedre fanger opp kostnadsforskjeller kommunene imellom gir grunnlag for å justere de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet. Det foreslås å opprette et nytt storbytilskudd for Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, mens småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet foreslås redusert noe. For å sikre en jevnere fordeling av inntek-

ter mellom landets kommuner og utjevne uønskede forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene, foreslår regjeringen å redusere skattens andel av kommunenes samlede inntekter til 40 pst.

Innenfor veksten i frie inntekter for 2011 avsettes 400 mill. kroner til skjønntilskuddet. Midlene skal fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet som en delvis kompensasjon til alle kommuner som taper over 100 kroner per innbygger på endringene i inntektssystemet.

Totale fordelingseffekter (kapittel 19)

Ny kostnadsnøkkel og endringer i de politiske elementene i inntektssystemet gir omfordelingsvirkninger. Utslag av disse endringene, systemeffekten og beregnet førstearseffekt for ulike kommunegrupper er vist i kapittel 19. Fordelingsvirkningene for enkeltkommuner er vist i en egen tabell i vedlegg 7.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner
og fylkeskommuner

3 Det økonomiske opplegget for 2011

3.1 Inntektsrammer i 2011

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2011 på mellom 4 og 5 mrd. kroner, som tilsvarer knapt 1½ pst. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 2½ og 3 mrd. kroner kommer som frie inntekter, som tilsvarer en realvekst på om lag 1¼ pst.

Inntektsveksten i 2011 må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2011 på om lag 2,4 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Knapt 2¼ mrd. kroner av de beregnede merutgiftene er knyttet til kommunene, mens om lag 170 mill. kroner gjelder fylkeskommunene.

Av samlet vekst i frie inntekter på mellom 2½ og 3 mrd. kroner legges det opp til at 200 mill. kroner fordeles til fylkeskommunene, mens resterende midler fordeles til kommunene. Av veksten til kommunene fordeles 400 mill. kroner som ekstra skjønnsmidler til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet. Innenfor vekstintervallet på mellom 2½ og 3 mrd. kroner kan deler av veksten bli begrunnet i særskilte formål.

Den varslede inntektsveksten i 2011 er regnet fra anslått inntektsnivå i 2010 i revidert nasjonalbudsjett 2010, som legges fram samtidig med denne proposisjonen. Det innebærer at regjeringen varsler et fastsatt nivå på kommunesektorens inntekter i 2011. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2010 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2011 som nå varsles kunne bli endret.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten. Som ledd i endringene i inntektssystemet for kommunene foreslås det at skatteandelen for kommunene reduseres fra 45 til 40 pst., jf. nærmere omtale i kapittel 18. Fastsettelsen av skattøren må bl.a. ses i sammenheng med reduksjonen i skatteandelen.

Det foreslås at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 2 504 mill. kroner i skjønnstilskudd i 2011. Skjønnstilskuddet er nærmere omtalt i kapittel 3.2.

Det samlede økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2011 vil gi rom for fortsatt utbygging av det kommunale tjenestetilbudet. I statsbudsjettet til høsten vil regjeringen komme tilbake med en ytterligere konkretisering av inntektsrammene for 2011.

Staten vil innenfor rammen av konsultasjonsordningen ha dialog med kommunesektoren om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2011. Hittil i år har partene blant annet drøftet kommunesektorens økonomiske situasjon og økonomiske konsekvenser for kommunesektoren i 2011 knyttet til demografiske endringer. I tillegg er planlagte reformer, tiltak og andre enkeltsaker som berører kommunesektoren drøftet. Drøftingene skjer blant annet på bakgrunn av rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). I tilknytning til framleggelsen av statsbudsjettet for 2011 vil partene drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver innenfor den foreslåtte inntektsrammen.

3.2 Skjønnsrammen for 2011

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet fordeler skjønnstilskuddet til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet, etter retningslinjer gitt av departementet.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2011 blir satt til 2 504 mill. kroner. Av denne rammen fordeles 2 097 mill. kroner til kommunene, mens 407 mill. kroner går til fylkeskommunene. Av kommune-

rammen vil 400 mill. kroner bli fordelt direkte av departementet til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, uten andre føringer enn retningslinjene for skjønnstildeling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmesider.

Departementet foreslår en basisramme på 1 026 mill. kroner for kommunene og 341 mill. kroner for fylkeskommunene i 2011. Bortsett fra en reduksjon i basisrammen for kommunene på 1 mill. kroner grunnet særskilte forhold i enkeltkommuner, er dette samme nivå som i 2010.

Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og kompensasjonen gjennom skjønnstilskuddet for disse kommunene og fylkeskommunene falt bort. Kommuner og fylkeskommuner som fremdeles har høyere sats på arbeidsgiveravgiften enn de hadde før omleggingen i 2004, får kompensert differansen mellom den nye satsen og satsen i 2003. Samlet utgjør kompensasjonen i 2011 369 mill. kroner for kommunene og 66 mill. kroner for fylkeskommunene.

Skjønnstilskudd til inntektssvake kommuner i Sør-Norge

I statsbudsjettet for 2009 ble skjønnrammen til kommunene utvidet med 100 mill. kroner til inntektssvake kommuner i Sør-Norge som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd. Departementet foreslår å videreføre dette beløpet i 2011.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Departementet foreslår at det settes av 84 mill. kroner innenfor skjønnrammen til kommuner som får uforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. Søknader fra kommunene om ekstraordinære skjønnsmidler går via fylkesmannen.

Prosjektskjønn

Innenfor skjønnrammen ligger tilskudd til utviklings- og utredningsprosjekter. Prosjektskjønnet utgjør 143 mill. kroner i 2010. Departementet foreslår at prosjektskjønnet settes til 119 mill. kroner i 2011.

E-valgsprosjektet blir finansiert gjennom prosjektskjønnet. Departementet skal gjennom e-valgsprosjektet utvikle et nytt valgadministrativt system. Det skal også gjennomføres forsøk med elektronisk stemmegivning i 11 utvalgte forsøkskommuner ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011. I 2011 er det budsjettert med 74 mill. kroner til dette.

Det ble i Prop. 1 S (2009-2010) redegjort for at E-valgsprosjektets totalkostnad, som omfatter utviklingen av et valgadministrativt system, samt en løsning for elektronisk stemmegivning, for perioden fram til juni 2012 foreløpig var beheftet med stor usikkerhet. Den største usikkerheten i anslaget var knyttet til valg av leverandør. Etter at Ergo ble valgt som leverandør ved årsskiftet 2009/2010 er usikkerheten noe redusert.

Anbefalt kostnadsramme for prosjektet (P85) er nå anslått til 206 mill. kroner, mens styringsrammen (P50) er anslått til 190 mill. kroner.

Prosjektets kostnadsoverslag er basert på en usikkerhetsanalyse utført i samsvar med metodikken som Finansdepartementet har utviklet for kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter. Usikkerhetsanalysen er gjennomført av Det norske Veritas, som departementet har engasjert som ekstern kvalitetssikrer av prosjektet.

3.3 Pensjonsreformen og endringer i levealdersforutsetninger – konsekvenser for kommunesektoren

Pensjonsreformen innføres fra 1. januar 2011. Pensjonsforliket fra 2005 og avtalen fra tariffoppgjøret i 2009 innebærer at alderspensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning skal levealdersjusteres og reguleres som i folketrygden, mens AFP i offentlig sektor skal reguleres som i folketrygden.

Arbeidsdepartementet la 26. mars 2010 fram Prop. 107 L (2009–2010) om bl.a. oppfølging av avtalen om tjenestepensjon og AFP i offentlig sektor i tariffoppgjøret 2009. Forslagene som fremmes gjelder fullt ut for de årskullene som skal beholde dagens opptjenings- og beregningsregler i folketrygdens alderspensjon, det vil si årskull til og med 1953-kullet. Selv om proposisjonen i første rekke behandler tilpasninger i de lovfestede pensjonsordningene i staten, omfatter pensjonsforliket og avtalen fra tariffoppgjøret også de tariffestede ordningene i kommunene, fylkeskommunene og helseforetakene.

Regelendringene som følge av pensjonsreformen vil isolert sett medføre betydelig reduserte

kommunale pensjonsforpliktelser. Det er nærmere redegjort for dette i Prop. 107 L (2009–2010). Reformen medfører reduserte utgifter for de kommunale pensjonsordningene på grunn av ny regulering (lønnsveksten fratrukket 0,75 pst.) og levealdersjustering. I tillegg vil nye regler for samordning med ny alderspensjon i folketrygden kunne påvirke utgiftene til de offentlige tjenstepensjonsordningene. Disse reglene er foreløpig ikke fastsatt.

I de kommunale pensjonsordningene benyttes det levealdersforutsetninger utarbeidet i 2005 for beregning av pensjonsforpliktelser. Disse forutsetningene er basert på en viss økning i forventet levealder for pensjonister fram til 2020, mens det for årene deretter er lagt til grunn uendret dødelighet etter alder. Den raske økningen i levealder som er observert de siste årene kan imidlertid innebære at forutsetningene om levealder i 2020 som ble utarbeidet i 2005 for dette formålet allerede er i ferd med å nås. Leverandørene av kommunale pensjoner gjennomgår nå i fellesskap levealdersforut-

setningene som ble utarbeidet i 2005 for å se om det er behov for å justere disse i lys av utviklingen de seneste årene. Siktemålet er at nye levealdersforutsetninger eventuelt kan gjøres gjeldende fra og med 2012. Oppdateringen av levealdersforutsetningene vil kunne innebære kostnadsøkninger for de kommunale pensjonsordningene.

Arbeidsdepartementet vil senere komme tilbake med forslag om tilpasning i reglene for tjenstepensjon til pensjonsreformen for årskullene fra og med 1954-kullet. Det er for tidlig å fastslå tidspunkt for når forslaget legges fram. Når disse reglene foreligger, vil leverandørene av kommunale pensjoner kunne foreta mer fullstendige beregninger av pensjonsforpliktelsene. Samtidig vil en da kunne legge til grunn nye levealdersforutsetninger.

Konsekvensene for kommunesektoren av pensjonsreformen og nye levealdersforutsetninger vil bli nærmere vurdert i kommuneproposisjonen for 2012.

4 Rammefinansiering

4.1 Rammefinansiering

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, og politisk valgte og styrte forvaltningsnivåer. Kommunestyret er ansvarlig for kommunens virksomhet, mens fylkestinget er ansvarlig for fylkeskommunens virksomhet. Kommunesektoren trenger gode rammebetingelser for å kunne ivareta sine oppgaver som tjenestetilbyder, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom hensynet til et likeverdig tjenestetilbud og behovet for lokale tjenester i tråd med innbyggernes ønsker og behov. Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Kommunens frie inntekter fra skatt, rammetilskudd og momskompensasjon kan benyttes fritt etter kommunens egne prioriteringer innenfor gitte lover og regler.

Øremerkede tilskudd gir staten sterk kontroll med kommunesektoren. Dette kan bidra til raske måloppnåelse på enkeltområder, men omfattende bruk av øremerking kan gi utilsiktede og uheldige konsekvenser. Ulike ordninger kan motvirke hverandre og forsterke inntektsforskjeller mellom kommuner fordi det er krav om kommunal medfinansiering. Øremerking kan føre til at kommunene prioriterer områder som utløser øremerkede midler framfor å ta tak i andre utfordringer lokalt. Øremerking vil også kunne bidra til å utvikle en passiv kommunesektor, fordi man erfarer at det «lønner seg» å vente på et øremerket tilskudd. Særskilte forhold kan tilsi bruk av øremerkede tilskudd, for eksempel dersom kun få kommuner skal løse en oppgave. Nærmere prinsipper for bruk av øremerkede tilskudd er omtalt i St.prp. nr. 67 (2006–2007) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)*.

Finansiering av kommunale oppgaver gjennom skatteinntekter og rammetilskudd (frie inntekter) gir den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene. Dersom en kommune effektiviserer en del av tjenesteområdet sitt vil gevinsten forbli i kommunen. Rammefinansiering stimulerer derfor til effektiv ressursutnyttelse slik at kommunene til-

byr mest mulig tjenester for hver krone. Lokalpolitikkerne gis mulighet til selv å vurdere hvilke behov innbyggerne har, og bestemme hvordan kommunens samlede oppgaver skal løses. Nærhet til beslutningsprosessen gir også innbyggerne mulighet til å påvirke tjenestetilbudet og prioriteringene lokalt. Rammefinansiering er både lokalt og sentralt mindre administrativt krevende enn for eksempel øremerkede tilskudd. Dette betyr at pengene i større grad kan gå til de tjenester de er tenkt, og ikke til rapportering og administrasjon. En annen viktig begrunnelse for rammefinansiering er å gi kommunesektoren forutsigbare inntektsrammer ved planlegging av kommunale tjenester og annen aktivitet.

De siste årene har det vært en kraftig satsing på barnehagesektoren gjennom en styrking av de øremerkede tilskuddene til barnehage. Målet om full barnehagedekning er ut fra gjeldende regelverk om rett til barnehageplass, oppnådd, og fra 2011 vil hovedtyngden av de øremerkede tilskuddene til barnehager innlemmes i rammetilskuddet.

Innlemmingen av barnehagetilskuddene medfører at kommunal sektor i all hovedsak er rammefinansiert fra 2011. Andelen øremerkede tilskudd anslås å synke fra 12 pst. i 2010 til om lag 4 pst. i 2011. I 2010 utgjør skatt og rammetilskudd i overkant av 68 pst. av sektorens samlede inntekter. Kompensasjon for merverdiavgift er også å anse som frie inntekter, og utgjør om lag 4 pst. av samlede inntekter. Etter innlemmingen av barnehagetilskuddene vil frie inntekter inkludert kompensasjon for merverdiavgift utgjøre om lag 80 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

4.2 Innlemming av øremerkede tilskudd

Tilskudd til barnehager

Kommunene mottar i dag øremerkede tilskudd til etablering og drift av barnehager. I tillegg bruker kommunene frie inntekter til formålet. Gjennom barnehagereformen har de øremerkede bevilgningene til barnehager økt betydelig de siste årene, og i 2009 ble det innført rett til barnehageplass.

I kommuneproposisjonen for 2009 varslet regjeringen innlemming av øremerkede tilskudd til barnehager fra 1. januar 2011, jf. St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009*. Regjeringen foreslår innlemming av barnehagetilskudd i rammetilskuddet fra 1. januar 2011, og at følgende tilskudd innlemmes:

- Kap. 231,60 Driftstilskudd til barnehager
- Kap. 231,62 Tilskudd til tiltak for barn med nedsett funksjonsevne i barnehage
- Kap. 231, 65 Skjønnsmidler til barnehagene

Disse øremerkede tilskuddene utgjør til sammen om lag 26,3 mrd. kroner i 2010. Kap. 231, post 60 omfatter også noen mindre tilskudd som ikke er knyttet til tjenester som tilbys i alle kommuner. Disse vil derfor ikke bli innlemmet i rammetilskuddet. Endelig beløp som skal innlemmes i rammetilskuddet presenteres i statsbudsjettet for 2011. Se kapittel 15 for omtale av delkostnadsnøkkelen for barnehager og fordelingsvirkninger av innlemmingen.

Plan for innlemming av øremerkede tilskudd

Det ble lagt fram en plan for innlemming av øremerkede tilskudd i kommuneproposisjonen for 2008, for å bidra til økt grad av rammefinansiering av kommunesektoren.

Kap. 718, post 63 og kap. 763, post 61 Rusmiddeltiltak

I kommuneproposisjonen for 2008 ble det foreslått at midlene på kap. 761, post 63 (fra 2010 kap. 763, post 61) og deler av midlene på kap. 718, post 63 skulle innlemmes i 2011 når opptrappingsplanen for rusfeltet er avsluttet. Opptrappingsplanen utløper i 2010. Regjeringen vil komme tilbake til innlemmingsspørsmålet i statsbudsjettet for 2011.

Kap. 840, post 60 Tilskudd til krisesentre

I kommuneproposisjonen for 2008 ble det varslet at innlemming av tilskudd til krisesentre skulle vurderes ved en eventuell lovregulering. Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) ble vedtatt i Stortinget i juni 2009 og trådte i kraft 1. januar 2010. Loven innebærer at det er kommunene som har ansvaret for å sørge for et krisesentertilbud til personer utsatt for vold i nære relasjoner. Tilskuddet til krisesentre foreslås innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 2011. Om lag 231 mill. kroner vil bli overført fra kap. 840, post 60 til rammetilskuddet til kommunene.

Kap. 621, post 62 Kvalifiseringsprogrammet

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2007 ble det varslet at innlemming ville skje når det var etablert NAV-kontorer som dekket alle landets kommuner, etter planen fra 2010. Tidspunktet for innlemming ble utsatt fordi ordningen ikke var tilstrekkelig etablert i alle landets kommuner/lokale NAV-kontor. I Prop. 1 S (2009–2010) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble det varslet at det tas sikte på innlemming fra 2011. Kvalifiseringsprogrammet er en oppgave som alle kommuner er lovpålagt å tilby fra 1. januar 2010. Alle kommuner vil således innen 2011 ha minst ett års erfaring med gjennomføring av programmet.

Tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet foreslås innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011. Bevilgningen i 2011 gis det innlemmede beløpet en særskilt fordeling og holdes utenfor fordelingen etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Endelig beløp som skal innlemmes i rammetilskuddet presenteres i statsbudsjettet for 2011.

5 Endringer i det økonomiske opplegget for 2010

5.1 Inntektsvekst i 2010

Nasjonalbudsjettet for 2010 innebar en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 på om lag 6 mrd. kroner (1,9 pst.). Veksten i de frie inntektene ble anslått til 3 mrd. kroner (1,3 pst.). Veksten ble regnet i forhold til anslag på regnskap for 2009.

Etter at nasjonalbudsjettet ble lagt fram har det kommet ny informasjon som har betydning for kommunesektorens inntekter i 2010:

- Lønnsveksten i 2010 anslås nå til 3¼ pst., mot 3½ pst. i nasjonalbudsjettet 2010. Lavere lønnsvekst trekker isolert sett kommunenes skatteinntekter ned. Den løpende skatteinngangen knyttet til forskuddstrekk er derimot fortsatt god. Samlet sett anslås kommunesektorens skatteinntekter om lag som i nasjonalbudsjettet.
- Lavere lønnsvekst bidrar isolert sett til at anslaget for den kommunale deflatoren for 2010 justeres ned, men dette motsvares av økte energipriser. Anslaget for den kommunale deflatoren er dermed uendret på 3,1 pst.
- I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2010 er anslaget for øremerkede overføringer i 2010 justert ned med om lag 350 mill. kroner. Dette er i hovedsak knyttet til lavere utgifter i tilskuddsordningene for omsorgsboliger og barnehager og i rentekompensasjonsordningene.

Det foreligger også ny informasjon om kommunesektorens inntekter i 2009 som får betydning for inntektsveksten fra 2009 til 2010:

- Skatteinntektene for kommunesektoren i 2009 ble knapt 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2010. Nedjusteringen må ses i sammenheng med skatteavregning og likning for inntektsåret 2008.
- Øremerkede overføringer til kommunesektoren ble om lag 0,8 mrd. kroner lavere i 2009 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2010. Nedjusteringen er bl.a. knyttet til mindreforbruk i tilskuddsordningene for omsorgsboliger og barnehager. Dette har et motstykke i lavere kommunale utgifter på disse områdene.

Det reelle nivået på kommunesektorens frie inntekter i 2010 anslås som i nasjonalbudsjettet 2010. Veksten i frie inntekter er imidlertid oppjustert som følge av den lavere skatteinngangen i 2009. De frie inntektene anslås nå å øke med om lag 3,5 mrd. kroner i 2010, tilsvarende 1,6 pst. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 anslås nå til om lag 7 mrd. kroner, eller 2,2 pst.

Tabell 5.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2009 og anslag for 2010 i revidert nasjonalbudsjett 2010.

Samtidig med denne proposisjonen legger Finansdepartementet fram Prop. 125 S (2009–2010) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i*

Tabell 5.1 Frie inntekter til kommunene og fylkeskommunene¹ i 2009 og 2010. Mill. kroner² og endring i pst.

	Kommunene			Fylkeskommunene			Kommuneforvaltningen i alt		
	2009 ³	2010	Endr. i pst.	2009 ³	2010	Endr. i pst.	2009 ³	2010	Endr. i pst.
Skatteinntekter	115 456	122 492	6,1	21 086	22 000	4,3	136 542	144 492	5,8
Herav skatt på inntekt og formue	108 475	115 400	6,4	21 086	22 000	4,3	129 561	137 400	6,1
Rammetilskudd	54 772	55 316	1,0	24 705	26 375	6,8	79 477	81 691	2,8
Sum frie inntekter	170 228	177 808	4,5	45 791	48 375	5,6	216 019	226 183	4,7

¹ Oslo er delt i en kommunedel og en fylkeskommunedel.

² Nominelle priser. Prisveksten på kommunal tjenesteyting i 2010 (deflator) er anslått til 3,1 pst.

³ Korrigeret for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

statsbudsjettet 2010. De viktigste bevilgningsendringene som berører kommunesektoren er gjengitt i kapittel 5.2 til 5.5.

5.2 Barne- og likestillingsdepartementet

5.2.1 Integringstilskudd

Utgiftene på kapittel 821, post 60 foreslås redusert med 281,1 mill. kroner. Dette kommer i hovedsak av at anslaget for antall personer som vil bli bosatt i kommunene i 2010 er redusert fra om lag 8 000 personer i Prop. 1 S (2009–2010) til om lag 6 500 personer.

Antallet enslige mindreårige som skal bosettes i en kommune i 2010 er fortsatt høyt. For å sikre økt og raskere bosetting av enslige mindreårige foreslås det at kommunene får utbetalt integringstilskudd til voksne (voksensats) ved bosetting av enslige mindreårige under 18 år. Kommunene vil dermed motta et tilskudd for år én på 147 500 kroner per enslig mindreårig som bosettes i 2010. Forslaget medfører en økning i budsjettbehovet på anslagsvis 9 mill. kroner.

5.2.2 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere

Utgiftene på kap. 822, post 60 foreslås redusert med om lag 72 mill. kroner. Dette skyldes i hovedsak at anslaget for personer som får norskopplæring i mottak i år én og to i ordningen er redusert.

5.3 Kunnskapsdepartementet

5.3.1 Kap. 231 Barnehager

Post 60 Driftstilskudd til barnehager, overslagsbevilgning

I saldert budsjett for 2010 ble det tatt utgangspunkt i et måltall for utbygging av barnehageplasser i 2009 på 11 500 heltidsplasser, noe som skulle gi rom for 9 600 flere barn i barnehage. Foreløpige tall fra Asplan Viak og Statistisk sentralbyrå (SSB) for faktisk utbygging i 2009 viser at det ble etablert om lag 10 100 nye heltidsplasser og at om lag 8 300 flere barn fikk plass i barnehage. Lavere utbygging enn forventet i 2009 gir et mindrebehov i 2010 på 72 mill. kroner.

Det ble i saldert budsjett 2010 videre lagt bevilgningsmessig til rette for utbygging av 7 200 nye heltidsplasser i 2010. Disse plassene ble anslått å gi rom for 5 500 flere barn i barnehage.

Måltallet var basert på forventet økning i etterspørselen som følge av at maksimalprisen er videreført nominelt i 2010, og økt behov for nye plasser på grunn av befolkningsvekst. Oppdaterte befolkningsprognoser fra SSB indikerer at den samlede veksten i antall barn 1–5 år i 2010 vil bli noe lavere enn det som ble lagt til grunn for utbyggingsanslaget i saldert budsjett 2010. Høye fødselstall i 2008 og 2009 indikerer større vekst i yngre barn i aldersgruppen 1–5 år enn forventet. En vekst i de yngste årskullene tilsier et økt behov for småbarnsplasser sammenlignet med det som ble lagt til grunn i saldert budsjett 2010.

Det foreslås på denne bakgrunn å nedjustere måltallet til 7 100 heltidsplasser, noe som forventes å gi rom for 5 400 flere barn i barnehage i 2010. Samtidig økes estimatet for hvor mange av disse plassene som er forventet å tilfalle barn under tre år. Redusert måltall og oppjustering av anslaget for nye småbarnsplasser gir et merbehov på 12,5 mill. kroner. Samlet foreslås det å redusere bevilgningen med 59,5 mill. kroner.

Det blir med dette forslaget bevilgningsmessig lagt til rette for at om lag 275 600 barn vil ha en barnehageplass ved utgangen av 2010, noe som tilsvarer en dekningsgrad for barn i alderen 1–5 år på om lag 89 pst.

Post 61 Investeringstilskudd, overslagsbevilgning

Anslaget for nye barn som forventes å få plass i permanente barnehager i 2010 reduseres fra 3 850 til 3 780. Videre er det lagt til grunn at det ved utgangen av 2010 vil være et etterslep av ubehandlede søknader om investeringstilskudd, noe som gjør at tilskudd for en del plasser opprettet ved slutten av 2010 trolig først vil bli utbetalt i 2011. Bevilgningen foreslås redusert med 13,5 mill. kroner på bakgrunn av nedjustert anslag.

Post 62 Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage

Ved en feil ble bare deler av tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage i 2009 overført fra Fylkesmannen i Finnmark til kommunene i fylket. Belastningsfullmakten utstedt fra Kunnskapsdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark ble dermed stående delvis ubenyttet i 2009, og kommunene i Finnmark fikk mindre tilskudd til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne enn de skulle fått. Det foreslås derfor å øke bevilgningen i 2010 med om lag 6,2 mill. kroner slik at det manglende tilskuddet for 2009 kan bli utbetalt.

Post 64 Tilskudd til midlertidige lokaler, overslagsbevilgning

Prognosen for antall barn som antas å få fast plass i midlertidige lokaler i 2010 er nedjustert fra 1 650 til 1 620. Det legges til grunn at det for tilskuddet til midlertidige lokaler vil være et etterslep av ubehandlede søknader ved slutten av året, og at tilskudd for noen av plassene som opprettes på slutten av året derfor vil bli utbetalt i 2011. Som følge av nedjustert måltall for etablering i midlertidige lokaler i 2010, foreslås det å redusere bevilgningen med 3,5 mill. kroner.

Post 65 Skjønnsmidler til barnehager

Det ble i 2009 etablert færre barnehageplasser enn forutsatt i saldert budsjett for 2010, jf. omtale under post 60. Korreksjon for faktisk aktivitetsvekst i 2009 gir et mindrebehov i 2010 på 76 mill. kroner på post 65.

Anslaget for nye heltidsplasser i 2010 er redusert, samtidig som behovet for småbarnsplasser er økt, jf. omtale under post 60. Dette gir totalt sett et merbehov på 30 mill. kroner.

På bakgrunn av lavere utbygging enn forventet i 2009, redusert måltall for utbygging i 2010 og økt behov for småbarnsplasser foreslås det samlet å redusere bevilgningen med 46 mill. kroner i 2010.

5.3.2 Opplæring*Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere*

Bevilgningen beregnes på basis av antall barn i grunnskolepliktig alder i mottak og omsorgssentre høsten 2009 og våren 2010. I tillegg kan posten benyttes til å gi grunnopplæring av unge asylsøkere i aldersgruppen 16–18 år. Saldert budsjett er 261,6 mill. kroner. På bakgrunn av redusert belegg av asylsøkere i mottak i forhold til tidligere prognoser og nyere anslag av opplæringsbehov i aldersgruppen 16–18 år, foreslås det å redusere bevilgningen på kap. 225, post 64 med 102,3 mill. kroner.

Rett til skyss for funksjonshemmede til og fra SFO

For å sikre funksjonshemmede et godt og organisert fritidstilbud før og etter skoletid har regjeringen fremmet forslag om å innføre rett til skyss for funksjonshemmede til og fra skolefritidsordning i skoleåret, jf. Prop. 95 L (2009–2010). Det foreslås at retten blir innført fra 1. august 2010. For å dekke merutgiftene for kommunene foreslår Kunnskapsdepartementet at det bevilges 10,8 mill. kroner over rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene, fordelt med 7,3 mill. kroner over kap.

571, post 60 og 3,5 mill. kroner over kap. 572, post 60. Helårsvirkningen av forslaget vil i 2011 utgjøre 26 mill. kroner.

Trekket i den samlede inntektsrammen for økt antall elever i private videregående skoler

I forbindelse med statsbudsjettet foretas det årlig en justering i fylkeskommunenes samlede inntektsramme for endret antall elever i private videregående skoler. Ved en inkurie er trekket for 2010-budsjettet 16,4 mill. kroner for høyt fordi det er basert kun på elevtallet per 1. oktober 2008 og ikke på gjennomsnittlig elevtall høst og vår skoleåret 2008–2009. Det foreslås derfor at kap. 572, post 60 økes med 16,4 mill. kroner.

Tidligere 6A-skoler

Bevilgningen til fagskoleutdanning ble i forbindelse med forvaltningsreformen flyttet fra Kunnskapsdepartementets budsjett til fylkeskommunenes rammetilskudd i budsjettet for 2010. Kap. 6A i privatskoleloven vil opphøre fra og med 1. juli 2010. Designinstituttet, Fagskolen for bok og papir og Kunstscolen i Rogaland har meldt overgang til fagskoleloven. Tilskuddet til disse skolene legges derfor inn i rammetilskuddet til fylkeskommunene (Oslo og Rogaland). På denne bakgrunn foreslås det å overføre 3,99 mill. kroner fra kap. 228, post 72 til kap. 572, post 60.

5.4 Samferdselsdepartementet**5.4.1 Kompensasjon for NOx-avgift fylkesvegferjer**

Selskap som har inngått miljøavtale med staten og meldt seg inn i NOx-fondet før 1. juli 2008, er fritatt for NOx-avgift. Samferdselsdepartementet har foretatt en nærmere kvalitetssikring av ferjedriftens behov for kompensasjon som gjelder NOx-avgift. For fylkeskommunenes kjøp av persontransporttjenester er kompensasjonsbehovet 9,9 mill. kroner lavere enn lagt til grunn i saldert budsjett 2010. På bakgrunn av dette foreslås det å redusere rammetilskuddet til fylkeskommunene, kap. 572, post 60, med 9,9 mill. kroner i 2010. Av dette er 7,1 mill. kroner en reduksjon i kompensasjonen til Nordland fylkeskommune med utgangspunkt i oppdatert beregningsgrunnlag.

Samferdselsdepartementet tar sikte på å foreta en nærmere kvalitetssikring av ferjedriftens behov for kompensasjon som gjelder NOx-avgift også i forbindelse med budsjettet for 2011.

5.4.2 CO₂-avgift på naturgass

I saldert budsjett 2010 er det bevilget 0,1 mill. kroner til kompensasjon for energiavgift på gass for fylkesvegferjer over rammetilskuddet til fylkeskommunene. Regjeringen foreslår å innføre en CO₂-avgift på gass med virkning fra 1. juli 2010, som innebærer at energiavgiften på gass ikke blir innført. Det tas også sikte på at gass til bruk i innenriks sjøfart, herunder i fylkes- og riksvegferjedriften, blir fritatt for CO₂-avgiften. Fritaket for innenriks sjøfart er likevel avhengig av at ESA ikke har innvendinger. Dersom det ikke blir fritak for innenriks sjøfart, legges det opp til kompensasjon for CO₂-avgift på gass for fylkes- og riksvegferjetjenester. Regjeringen vil komme tilbake til eventuelle bevilgningsmessige konsekvenser i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2010.

5.5 Helse- og omsorgsdepartementet

5.5.1 Samhandlingsreformen

I revidert nasjonalbudsjett for 2010 foreslår regjeringen å styrke tilskuddet til stimulering av samhandlingstiltak i kommunene med 40 mill. kroner. Tilskuddet økes dermed fra 33 mill. kroner til 73 mill. kroner. Tilskuddet ligger på kap. 761, post 67, og administreres av Helsedirektoratet. Hensikten med tilskuddet er blant annet å stimulere til utvikling av tilbud som bidrar til mer forebygging, og å bidra til bedre samarbeid mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten. Se også omtale av samhandlingsreformen i kapittel 8.1.

Del II

*Utvikling i kommunesektoren – lokalt
utviklingsarbeid og statlig rammestyring*

6 Lokal utvikling og samarbeid

Staten skal gi kommunesektoren gode rammebetingelser, men fylkeskommuner og kommuner har selv et ansvar for egen utvikling. Kommunesektoren må kontinuerlig forbedre sin virksomhet i takt med utfordringer og nye krav. Kommunene må i tiden framover bl.a. tilpasse sitt tjenestetilbud til de demografiske endringene og innbyggernes forventninger til kvalitet i tjenesten. Dette betyr at det må pågå et utviklings- og omstillingsarbeid i kommunesektoren. Systematisk arbeid med kvalitet i tjenestene, reduksjon i sykefravær og helhetlig styring og utvikling står sentralt. Kommunene må prioritere god økonomistyring og effektiv bruk av ressurser. Det gir god økonomi på lang sikt, og trykker gode tjenester til innbyggerne. Det er også viktig at kommunene utnytter det potensialet som ligger i samarbeid over kommunegrensene.

6.1 Kvalitet i kommunale tjenester

Innbyggerundersøkelsen 2009 viser at nær 90 pst. av innbyggerne er fornøyd med å bo og leve i sin kommune. Respondentene oppgir også stort sett at de er tilfreds med tjenestene det offentlige tilbyr på ulike forvaltningsnivå. Syv av ti er tilfreds med de statlige tjenestene, nesten like mange er fornøyd med de kommunale tjenestene, og over halvparten er tilfreds med de fylkeskommunale tjenestene.

Innbyggerundersøkelsen, som er gjennomført av Synovate på oppdrag fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, er den største nasjonale undersøkelsen av tilfredshet med offentlige tjenester som noen gang er gjennomført. Omfanget av undersøkelsen gjør at det ikke er mulig å bryte ned analysen på kommunenivå, men undersøkelsen gir likevel nyttig informasjon om hvilke områder kommunene bør prioritere særskilt. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom de ulike tjenestene. Det er derfor fortsatt rom for forbedring og utvikling av kvaliteten på flere områder.

6.1.1 Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet har vært regjeringens viktigste satsing på kvalitetsutvikling i kommunene i perioden 2007–2010. 138 kommuner har deltatt i programmet, som er forankret i en avtale fra oktober 2006 mellom staten, kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene. Aktivitetene i programmet er primært rettet mot pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren (skole, skolefritidsordning og barnehage). Arbeidet konsentreres om to hovedområder – kvalitetsforbedrende tiltak i møtet med innbyggeren og tiltak for å redusere sykefraværet.

Bydel Nordre Aker i Oslo kommune, Vaksdal kommune og Verdal kommune er eksempel på kommuner/bydeler som har drevet vellykket kvalitetsarbeid. På Kvalitetskonferansen 2009 ble de tildelt priser for innsatsen. Bydel Nordre Aker fikk pris i kategorien «pleie- og omsorg» for å ha jobbet med den innbyggeropplevde kvaliteten. I kategorien «nærværarbeid og resultat på sykefravær» fikk Vaksdal kommune prisen for sitt prosjekt «Innsats sjukefravær», - et prosjekt med mange ulike tiltak for å øke nærværet i kommunen. Verdal kommune vant prisen i kategorien «oppvekst» med prosjektet «Helhetlige oppvekstplaner», rettet inn mot barn som har stått i fare for å utvikle senere problemferd og et større hjelpebehov.

Kvalitetskommuneprogrammet er evaluert av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), i samarbeid med Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og International Research Institute of Stavanger (IRIS).¹ Evalueringen viser at prosjektene spenner vidt tematisk og omfangsmessig, både på tvers av sektorer og formål. I evalueringen kommer det fram at det lokale samarbeidet mellom partene vurderes som vellykket, og som en forutsetning for å oppnå resultater. Samarbeidet lokalt gjennom kvalitetskommuneprogrammet ser ut til å ha bidratt til å forsterke en lokal samarbeidskultur i kommunene.

¹ Hovik, Stigen, Blekesaune og Opedal (2010) *Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet. Sluttrapport*. NIBR/NOVA/IRIS

Programmet avsluttes i 2010, men departementet vil i samarbeid med kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene vurdere hvordan erfaringene og intensjonene i programmet kan ivaretas i en fase 2. Spesielt viktig er betydningen av ledelse, politisk engasjement samt trepartssamarbeid for å lykkes i kvalitetsheving og redusert sykefravær.

Resultater av kvalitetskommuneprogrammet

Det er vanskelig å måle effekten av deltakelse i kvalitetskommuneprogrammet på kvaliteten i tjenesteytingen. Mange av kvalitetskommunene startet først opp med sine prosjekter etter sommeren 2008, og var på et relativt tidlig stadium i sitt arbeid da evalueringen ble gjennomført. Resultatene viser at de som har deltatt lengst i programmet er mest positive i sine vurderinger av hvilke resultater som er oppnådd. Dette indikerer at kvalitetsarbeid er tidkrevende, og at virkningene av kvalitetskommuneprogrammet er langsiktige.

Flertallet av kommunene har valgt prosjekter for å bedre kvaliteten i møte med innbyggerne. Evalueringen viser at kvalitetskommunene i mange tilfeller har lyktes med å bedre kvaliteten i møtet mellom innbygger og tjenesteyter. Det er også de kommunene som har lagt størst vekt på møtet mellom innbyggerne og tjenesteutøver som gir tydeligst uttrykk for å ha lyktes med å bedre kvaliteten. Videre ser det ut til at de kommunene som har lyktes i å få til et godt lokalt samarbeid, og som involverer de ansatte i førstelinjetjenesten, er de kommunene som har oppnådd mest i form av bedre kvalitet. Disse resultatene viser at kvalitetsprogrammets metodikk – lokalt samarbeid og fokus på møtet med innbyggerne – fremmer kvalitetsforbedring.

Resultater på sykefravær i kvalitetskommuneprogrammet

Halvparten av kommunene i kvalitetskommuneprogrammet har rettet prosjektene for å redusere sykefraværet inn mot hele kommunens virksomhet. Den andre halvparten har rettet prosjektaktiviteten på sykefraværsreduksjon inn mot enkelte sektorer eller virksomheter i kommunen. De fleste kommunene gjennomfører mange ulike tiltak for å få ned sykefraværet. Fire av fem kommuner har foretatt endringer i rutinen for oppfølging av sykmeldte, mens tre av fire kommuner har utviklet samarbeidet med NAV. Mellom 60 og 70 pst. av kommunene har innført tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og gi tilbud om fysisk aktivitet til ansatte. Over halvparten av kommunene har gjennomført

tiltak som går på organiseringen av arbeidet. Det er også mange kommuner som prøver ut nye tur- og ordninger og søker å redusere omfanget av uønsket deltid. Mange gjennomfører også tiltak for oppfølging av gravide og andre grupper.

Evalueringen viser at kommuner hvor rådmannen har initiert sykefraværprosjekter eller vært involvert i disse prosjektene, har en relativt god utvikling i sitt sykefravær. Dette kan bety at det er en sammenheng mellom resultater og at kommuneledelsen involverer seg i fraværarbeidet. Videre viser evalueringen at kommuner der medlemmer av styringsgruppen mener at de har lyktes med det lokale samarbeidet, har en gunstigere utvikling i sitt sykefravær enn andre kvalitetskommuner. Disse resultatene understreker betydningen av ledelse, forankring og samarbeid i sykefraværarbeidet.

12 kommuner ble fra starten av programmet i 2007 utpekt til å jobbe særskilt med sykefravær. Innsatskommunene har vært: Fredrikstad, Kristiansund, Lillehammer, Mandal, Nesodden, Nord-Aurdal, Notodden, Nøtterøy, Ringerike, Tana, Ullensaker og Vaksdal.

Sykefraværet i kvalitetskommunene som gruppe var i utgangspunktet relativt høyt, og det er fortsatt høyere enn i andre norske kommuner. Sykefraværet har imidlertid økt i andre kommuner og i arbeidslivet ellers, mens det har vært stabilt i kvalitetskommunene. Målet om redusert sykefravær er således ikke nådd, men arbeidet ser ut til å ha stabilisert utviklingen i sykefraværet i de deltagende kommunene.

6.1.2 Sykefravær i kommunesektoren

Fra 2008 til 2009 steg sykefraværet på landsbasis fra 7,1 til 7,6 pst. Veksten i sykefraværet gjorde seg gjeldende innen alle næringer, men den største økningen kom i privat sektor.² Sykefraværet i kommunal sektor er likevel jevnt over om lag 2 prosentpoeng høyere enn fraværet i privat og statlig sektor.³

Det er stor variasjon i sykefraværet både mellom kommuner og innad i kommunene. Det gjen-

² Tall fra SSB på sykefravær i perioden 4. kvartal 2008 til 4. kvartal 2009.

³ I følge KS' personalregister (PAI) var det totale sykefraværet i kommunal forvaltning på 9,9 pst. i 2009 (4. kvartal 2008 - 3. kvartal 2009). Dette er en vekst på 0,1 prosentpoeng fra tilsvarende periode året før. Sykefraværet holdt seg relativt stabilt innen undervisningssektoren og pleie- og omsorgssektoren, mens det økte i barnehagesektoren. Sykefraværet i disse sektorene var i perioden på 11,9 pst. i barnehagesektoren, 8,5 pst. i undervisningssektoren og 11,2 pst. i pleie- og omsorgssektoren.

nomsnittlige sykefraværet i kommunal sektor varierer mellom 3 og 16 pst. Dette indikerer at det er mange kommuner som jobber godt med å redusere sykefraværet, men det tyder også på at det er et utnyttet potensial for sykefraværsreduksjon.

Det er viktig at lokalpolitikerne setter sykefraværet i sin kommune på dagsorden. Kommunestyrene er arbeidsgivere, og har et klart ansvar for sine ansatte. Kommunestyrene bør sette klare mål for sykefraværsutviklingen og kreve hyppig rapportering på tiltak og resultat fra sine rådmenn.

Et stabilt lavt sykefravær sikrer stabilitet og kontinuitet i tjenesten, noe som i mange tilfeller er en forutsetning for god kvalitet i tjenesten. Tilrettelegging, inkluderende arbeidsliv og redusert sykefravær krever engasjerte og målbevisste ledere som jobber systematisk over tid. Ledere på alle nivåer må engasjere seg i sykefraværsarbeidet. Kommunene bør sørge for at mellomlederne og enhetslederne har kompetanse og ressurser til å arbeide aktivt med å øke nærværet. God ledelse og tett oppfølging på arbeidsplassen av den enkelte arbeidstaker er avgjørende for å redusere sykefraværet.

Dette er hovedelementer som også inngår i den nye avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og tiltakspakken på sykefravær. Avtalen legger et større ansvar både på arbeidsgiver og arbeidstaker for å redusere sykefraværet. Avtalen setter også fokus på å redusere uførepensjoneringen, øke avgangsalderen i arbeidslivet og sikre rekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne og andre utsatte grupper i arbeidslivet.

6.2 Interkommunalt samarbeid – lovfestede samarbeidsmodeller

Kompleksiteten i oppgavene og kravene som stilles til kommunenes tjenestetilbud øker stadig. Det stilles større krav til kompetanse og spesialisering enn tidligere. Denne utviklingen kan være vanskelig å møte for en del kommuner. Regjeringen mener derfor det er viktig å legge til rette for at kommuner skal kunne samarbeide på områder der en enkelt kommune vil kunne ha vanskeligheter med å etablere fagmiljøer som vil kunne tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i framtiden.

Mange av oppgavene som kommunene har ansvaret for, er velferdstjenester hjemlet i særlover. Utover på 1990-tallet og fram til i dag har det vært en økende bruk av rettighetslovgivning på disse områdene. Viktige eksempler finner vi innenfor utdanningssektoren og innenfor helse- og sosi-

alsektoren, hvor det i stor utstrekning gis rettigheter til enkeltindividet.

Samtidig er generalistkommunen fortsatt en viktig betingelse for lokalt selvstyre, ved at de folkevalgte organer har flere oppgaver, og at alle kommuner skal kunne ivareta de samme oppgaver og prioritere mellom disse. Det gjelder både velferdsoppgaver og utviklingsoppgaver. Interkommunalt samarbeid vil alltid være et viktig supplement til den kommuneinndelingen vi har. Når kommunene får flere og mer spesialiserte oppgaver, vil det kunne ha innvirkning på omfanget av interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver det samarbeides om.

Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle typer av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift) er det svært stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter. Her vil som oftest det viktigste være å finne en organisasjonsform som har fokus på selve driften. For samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, stiller loven visse krav til organisatoriske løsninger. Begrunnelsen for dette er at når kommunen opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunen driver forretningsdrift. Det må derfor skilles mellom samarbeid om lovpålagte oppgaver og samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver.

6.2.1 Interkommunale samarbeidsmodeller – lovpålagte oppgaver

Vertskommunemodellen

Fram til 2007 var det nødvendig med hjemmel i den enkelte særlov for at kommunene kunne samarbeide om utøvelse av offentlig myndighet. I 2007 fikk vi en generell hjemmel i kommuneloven (§§ 28 a-k, vertskommunemodellen) som åpnet for interkommunalt samarbeid om slike oppgaver.

Bakgrunnen for innføringen av vertskommunemodellen var særlig å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer der den enkelte kommune hver for seg kan ha vansker med å skaffe seg den kompetansen som kreves for å utføre hele registeret av oppgaver som de er pålagt. I vertskommunemodellen er det lagt særlig vekt på å sikre rettssikkerheten der myndighet blir delegert til en annen kommune (vertskommune) gjennom å klargjøre systemet for forvaltningsk-

lage og lovlighetskontroll. Modellen inneholder også elementer som styrker den enkelte kommunes muligheter til å påvirke eller selv å treffe vedtak i saker som kun angår den enkelte kommune eller dennes innbyggere. Ingen av de modellene som er tiltenkt områder av mer drift- og forretningsmessig preg, inneholder tilsvarende organisatoriske grep.

Reglene om vertskommunesamarbeid etablerer en betryggende lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Vertskommunemodellene inneholder detaljerte regler om organisering og delegering. Det er lagt til grunn at den enkelte kommune fremdeles skal ha det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver, også når beslutningsmyndigheten er delegert til en vertskommune. Det er således den enkelte kommune som står til ansvar overfor sine innbyggere.

Vertskommunesamarbeid innebærer at det blir delegert beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommune). Til grunn for samarbeidet skal det ligge en samarbeidsavtale. Loven stiller nærmere krav til hva en slik avtale skal inneholde, men gjennom avtalen kan kommunene også regulere andre forhold enn det som er obligatorisk.

Loven skiller mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Der det ikke er aktuelt å delegerer beslutningsmyndighet av prinsipiell karakter, kan man opprette et administrativt vertskommunesamarbeid. Det kan også delegeres beslutningsmyndighet i prinsipielle saker. I så fall må kommunene oppnevne en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Øvrige saker kan nemnden delegerer til vertskommunens administrasjon å avgjøre. Hver av deltakerne skal være representert med to eller flere representanter i nemnden. Et slikt samarbeid blir omtalt som politisk vertskommunesamarbeid. Der man etablerer en felles folkevalgt nemnd som skal ta prinsipielle beslutninger, må alle deltakerkommunene delegerer samme myndighet til den felles politiske nemnden.

Departementet fikk høsten 2009 gjennomført en kartlegging av bruken av vertskommunemodellen. Undersøkelsen ble gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Et flertall av kommunene som svarte på undersøkelsen sier de er fornøyd med vertskommunemodellen, og flertallet stiller seg positive til effekten av denne (NIBR-notat 2010:105). Det blir fra flere pekt på at samarbeidsmodellen er spesielt viktig for mindre kommuner. Hovedbildet er at modellen er ganske utbredt gitt den korte perioden den

har vært tilgjengelig som lovfestet modell i kommuneloven.

Samkommunemodellen – mulig ny modell under utredning

Både vertskommunemodellen og samkommunemodellen er utformet for å gjøre det forsvarlig for kommunene å overlate kommunale kjerneoppgaver, herunder innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse, til andre kommuner (vertskommunemodellen) og til egne interkommunale enheter (samkommunemodellen). En kan således si at begge modellene fyller det samme formålet.

Vertskommunemodellen er imidlertid ikke tilpasset samarbeid der det i betydelig grad delegeres beslutningsmyndighet i saker på et bredere oppgavefelt. Det antas at det ikke vil være aktuelt for kommuner å overlate betydelige deler av sine ressurser og oppgaver til en annen kommune i et vertskommunesamarbeid. For omfattende samarbeid vil det kunne være nødvendig å opprette en egen selvstendig politisk og administrativ enhet; samkommunen. Dette er bakgrunnen for at et forslag om en mulig ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune ble sendt på høring 26. april 2010. Regjeringen vil ta endelig stilling til om det skal fremmes lovforslag om samkommunemodellen etter at høringen er gjennomført.

En samkommune vil være et nytt interkommunalt samarbeidsorgan – en egen juridisk person – med et samkommunestyre som øverste styringsorgan, som er valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene. Samkommunemodellen skiller seg fra vertskommunemodellen ved at den har en selvstendig administrasjon med egen administrasjonssjef. En ikke ubetydelig del av samkommunens administrative ressurser vil i praksis kunne hentes fra deltakerkommunenes administrasjoner. Samkommunestyret er det øverste politiske organet i samkommunen, med minst tre representanter fra hver deltakerkommune. Etter samkommunemodellen kan samkommunestyret opprette underordnede folkevalgte organer i samkommunen (ikke mulig i vertskommunemodellen), for eksempel for de ulike sektoroppgavene som er lagt til samkommunen. Samkommunen har også et eget kontrollutvalg, egen revisjon og eget budsjett. Samkommunemodellen er utformet med sikte på at en samkommune skal kunne få delegert en omfattende og tverrsektoriell oppgaveportefølje fra deltakerkommunene. Det må reguleres i en avtale mellom deltakerkommunene hvilken avgjørelsesmyndighet samkommunen skal ha.

6.2.2 Interkommunale samarbeidsmodeller – forretningsdrift og tjenesteyting

For samarbeid om andre oppgaver enn utøvelse av offentlig myndighet, benyttes særlig følgende organisasjonsmodeller: interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper og aksjeselskap etter aksjeselskapsloven.

Interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven

For å løse felles oppgaver etter § 27 må man opprette et eget styre. Styret er det øverste organet for samarbeidet, og får delegert beslutningsmyndighet over disse felles oppgavene. Kommunenes adgang til å delegerer til et § 27-styre er i loven avgrenset til det som har med drift og organisering å gjøre. Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret, men må styre gjennom representantene sine. Om samarbeidet skal ha en egen administrasjon er opp til deltakerkommunene å bestemme.

Departementet har satt i gang en evaluering av interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven for bl.a. å undersøke hvilke oppgaver det samarbeides om og hvordan denne samarbeidsformen blir benyttet i dag.

Interkommunale selskaper

Interkommunale selskaper er en selskapsform utviklet for samarbeidsområder av mer forretningsmessig preg, og har mange likhetstrekk med aksjeselskaper. Selskapsformen er regulert i en egen lov om interkommunale selskaper og er en samarbeidsmodell der kun kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan være deltakere. På samme måten som for interkommunale samarbeid etter § 27 i kommuneloven, så kan ikke staten, private eller aksjeselskaper være deltakere i slike selskap.

Det er selskapsavtalen som er det rettslige grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene/fylkeskommunene etter denne loven. En slik avtale skal opprettes når samarbeidet blir etablert, og gjelder både som stiftelsesdokument og vedtekt for selskapet.

Representantskapet er det øverste organet i selskapet og skal ha minst én representant fra hver kommune/fylkeskommune, som velges av kommunestyrene/fylkestingene selv.

Representantskapet utøver også kontroll gjennom å bestemme sammensetningen av styret, med unntak av eventuelle medlemmer fra de tilsatte.

Det kan instruere styret og omgjøre beslutningene deres.

Interkommunalt samarbeid etter aksjeloven

Denne selskapsformen er utviklet for virksomhet med økonomisk formål. Modellen er i utgangspunktet myntet på private, men kommuner og fylkeskommuner kan også ta den i bruk. Kommuner og fylkeskommuner kan delta i et aksjeselskap sammen med andre offentlige rettssubjekter og/eller private.

6.2.3 Hva samarbeider kommunene om?

Ifølge Kommunal organisasjonsdatabase (NIBR 2008:20) skjer fremdeles en stor del av det interkommunale samarbeidet innenfor avgiftsfinansierte områder som renovasjon, vann og avløp. De vanligste samarbeidsformene er interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid etter § 27 i kommuneloven (ment for samarbeid om «drift og organisering»). Kommunene organiserer i mindre grad sitt interkommunale samarbeid etter aksjeloven. De fleste kommuner samarbeider om revisjon, mange samarbeider om brannvern og om administrative støttetjenester som innkjøp, IKT og regnskap. Her er det også fremdeles vanligst å bruke lov om interkommunale selskaper eller § 27 i kommuneloven, men også administrativt vertskommunesamarbeid ser ut til å bli brukt som ramme for samarbeid om slike oppgaver.

I tillegg deltar nå de fleste kommunene i ett av de 69 regionrådene i landet (NIVI-rapport 2007:2). Regionrådene engasjerer seg på et bredt oppgavefelt og samarbeider ofte om felles høringsuttalelser til regionale og sentrale myndigheter, de deltar i fylkesplanarbeid, og er dessuten gjerne initiativtakere og katalysatorer til andre typer samarbeid innenfor sitt geografiske nedslagsfelt.

6.3 Kommunesammenslåinger – kompensasjon og inndelingstilskudd

Regjeringen legger til grunn at endring av kommunestruktur skal være basert på frivillighet. Der det er lokal tilslutning til endring dekkes de faktiske kostnadene knyttet til sammenslåingsprosessen av staten.

Utgangspunktet er ofte at kommunene ønsker å utrede om en ny framtidig kommunestruktur i området kan være svar på de utfordringer som kommunene står overfor. Det vil vanligvis være behov for en utredning som tar for seg fordeler og

ulempen knyttet til sammenslåing før kommunene avgjør om de skal fremme søknad om å slå seg sammen med en eller flere kommuner.

Departementet kan på visse vilkår gi økonomisk støtte til utredning av kommunesammenslåing på bakgrunn av søknad fra kommunene. Det er praksis at kommunene selv går inn med noen midler til utredning, og det er krav om forpliktende vedtak i kommunestyrene. Departementet forutsetter at det i søknaden blir gjort rede for hvordan resultatene av utredningen skal presenteres i kommunene, og hvordan innbyggerne skal høres. Slik høring kan enten skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på annen måte.

Departementet viderefører den praksis som man hittil har hatt med at departementet gir støtte til utredning av konsekvenser av sammenslåing. Videre gir departementet støtte til informasjon og innbyggerhøringer før vedtak om sammenslåing.

I perioden etter at kommunene har vedtatt en kommunesammenslåing og til iverksettingen av vedtaket, vil staten dekke 100 pst. av engangskostnader som departementet vurderer som nødvendige for å få etablert den nye kommunen. Tidligere har staten dekket mellom 40 og 60 pst. av slike ekstrakostnader. Engangskostnader kommunene kan få dekket i fasen mellom vedtak og iverksetting, med bakgrunn i søknad er: lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt. Videre kan harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpasninger og tilrettelegging av servicekontor og intern og ekstern informasjon dekkes. Departementet vil foreta en skjønsmessig vurdering av hva som vil bli dekket i hvert enkelt tilfelle.

Inndelingstilskuddet

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger. Inndelingstilskuddet kompenseres for tap av basistilskuddet som er et gitt beløp per kommune samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd.

Av de kommunene som i dag mottar inndelingstilskudd, er bortfall av småkommunetilskuddet det eneste regionalpolitiske tilskuddet det har vært aktuelt å kompensere for. Dersom en kommune som får småkommunetilskudd slår seg sammen med en kommune som ikke får småkommunetilskudd, kompenseres den nye kommunen for tap av et småkommunetilskudd. Hvis det er to

kommuner med småkommunetilskudd som slår seg sammen, og som etter sammenslåingen ikke lenger kvalifiserer for småkommunetilskudd, vil den nye kommunen kompenseres for tap av to småkommunetilskudd.

I 2009 ble det opprettet et nytt distriktstilskudd Sør-Norge. Tilskuddet tildeles kommuner i Sør-Norge som ligger i sone IV eller sone III i det distriktspolitiske virkeområdet og som de siste tre år har skatteinntekt som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet. Kommuner som mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd kan ikke motta distriktstilskudd Sør-Norge. Alle kommuner i sone IV kan få støtte, mens kommuner innenfor sone III får tilskudd dersom den samfunnsmessige utviklingen er svak. Samfunnsmessig utvikling måles ved en distriktindeks, som gir et uttrykk for utviklingen i tilgjengelighet, demografi, arbeidsmarked og inntekter.

Ved en sammenslåing mellom to kommuner vil den nye kommunen kunne få en endret indeks, og ved sammenslåing av to kommuner med ulik sone-tilhørighet vil også sonen kunne bli endret. Disse endringene vil ha betydning for størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge. Det har ikke vært gjennomført kommunesammenslåinger etter 2009, men Kommunal- og regionaldepartementet vil behandle distriktstilskudd Sør-Norge på samme måte som småkommunetilskuddet ved en eventuell kommunesammenslåing mellom to kommuner i Sør-Norge. Det vil si at kommunene gjennom inndelingstilskuddet kompenseres for differansen mellom det tilskuddet en ny sammenslått kommune får og tilskuddene de to kommunene fikk hver for seg.

Dersom kommuner i Nord-Norge eller Namdalen med ulik sats for Nord-Norge og Namdalstilskudd slår seg sammen, vil kommunen kompenseres gjennom inndelingstilskuddet for eventuelt tap av tilskudd på sammenslåingstidspunktet.

Kommuner som slår seg sammen vil altså kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen, og gis en varighet på 10 år. Tilskuddet vil deretter trappes gradvis ned over fem år.

Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Dersom to kommuner med ulik sats for differensiert arbeidsgiveravgift slår seg sammen, vil hele eller deler av den sammenslåtte kommunen måtte få ny sats for arbeidsgiveravgiften. Dersom satsen

blir høyere for deler av kommunen, vil dette føre til merutgifter til arbeidsgiveravgift for kommunen.

Departementet legger opp til at kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing, kompenseres gjennom inndelings-tilskuddet for den beregnede merutgiften dette medfører ved innlemmingstidspunktet.

7 Konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). Ordningen legger til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Hovedformålet med ordningen er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. Et annet mål er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved at staten og kommunesektoren blir enige om prioriteringer knyttet til bruk av kommunesektorens ressurser. Ordningen har bidratt til bedre kontakt mellom KS og staten, og større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Det er fire, faste politiske møter i året. I tillegg omfatter ordningen både politisk og administrativ dialog mellom det enkelte departement og KS gjennom året. Sentralt i dialogen er bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS på enkeltsektorer og involvering av KS i kostnadsberegninger.

Fylkeskommunene har fra 2010 fått utvidet ansvarsområde som følge av forvaltningsreformen. Partene er enige om at det ikke er behov for vesentlige justeringer i ordningen som følge av dette.

Involvering av KS i kostnadsberegninger

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger, som skal bidra til at det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Disse prosessene skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre at KS trekkes inn uten at det gis innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Det pågår per mai 2010 dialog om syv saker.

Bilaterale avtaler

Bilaterale avtaler inngår som virkemiddel i statens samlede styring av kommunesektoren. De inngåtte avtalene i konsultasjonsordningen mellom ett eller flere departementer og KS kan deles inn i tre hovedkategorier: avtaler om kvalitetsutvikling, avtaler om samfunnsutvikling og avtaler om samhandling mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen og KS har per mai 2010 ni bilaterale avtaler i konsultasjonsordningen, samt en tilleggsavtale til avtalen om Miljøverndepartementets program *Livskraftige kommuner*. De ni avtalene omhandler:

- barnevern
- kvalitetsutvikling innen pleie- og omsorgssektoren
- boligsosialt arbeid
- bosetting av flyktninger og etablering/nedleggelse av mottak og omsorgssentre
- rammeavtale NAV
- samhandling på helse- og omsorgsområdet
- styrket samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene i kommuner og fylkeskommuner
- livskraftige kommuner (med tilleggsavtale: grønne energikommuner)
- landbruks- og næringsutvikling

Åtte av disse avtalene varer ut 2010. Det rapporteres på status for den enkelte avtale til det tredje konsultasjonsmøtet i august. Regjeringen og KS vil i etterkant av møtet vurdere om det er aktuelt å reforhandle eller videreføre avtaler som utløper inneværende år.

Utredning om bilaterale avtaler

Kommunal- og regionaldepartementet vil utlyse et utredningsprosjekt for å innhente mer kunnskap om erfaringer med og effekter knyttet til bruk av bilaterale avtaler.

Les mer om konsultasjonsordningen, referater og møtedokumenter på departementets nettsider på regjeringen.no.

8 Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder

Kapitlet omtaler endringene i oppgavefordeling og regelverk som har konsekvenser for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging av aktivitet i 2011. Saker som berører revidert nasjonalbudsjett 2010 er omtalt i kapittel 5. Øvrige enkeltsaker for innværende år med vesentlige endringer ut over det som er varslet i statsbudsjettet for 2010, eller i andre stortingsdokumenter, omtales i dette kapitlet. Innlemming og avvikling av øremerkede tilskudd omtales i kapittel 4.

8.1 Helse- og omsorgsdepartementet

8.1.1 Samhandlingsreformen

St.meld. nr. 47 (2009–2010) *Samhandlingsreformen* ble behandlet i Stortinget 27. april 2010. Meldingen angir følgende hovedutfordringer for å få til bedre samhandling mellom aktørene i helse- og omsorgstjenestene:

- pasientenes behov for koordinerte tjenester besvares ikke godt nok
- tjenestene preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom
- demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne

Regjeringen vil på bakgrunn av Stortingets vedtak arbeide videre med utformingen av en ny kommunal helse- og omsorgslov, et forpliktende avtaleverk mellom kommuner og helseforetak, en gjennomgang av rammebetingelsene for allmennlegetjenesten, herunder fastlegeordningen, og økonomiske virkemidler som redusert ISF-andel i spesialisthelsetjenesten, å gi kommunene økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter og kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten.

Det legges til grunn at kommunene på frivillig basis vil samarbeide om oppgaveløsningen i de tilfeller der de ser dette som nødvendig. Kommunene vil ikke bli pålagt nye oppgaver uten at disse blir finansiert.

Regjeringen forutsetter at kommunene prioriterer det forebyggende helsearbeidet. Det vises til 230 mill. kroner av veksten i de frie inntektene i 2010 kroner var begrunnet i dette formålet.

I det kommende utviklingsarbeidet vil det legges til grunn at en større andel av forventet vekst i helse- og omsorgssektorens samlede budsjetter kommer i kommunene.

I revidert budsjett har regjeringen foreslått å styrke tilskuddet i 2010 til stimulering av samhandlingstiltak i kommunene med 40 mill. kroner. Tilskuddet økes dermed fra 33 mill. kroner til 73 mill. kroner. Tilskuddet administreres av Helsedirektoratet. Midlene tildeles av Helse- og omsorgsdepartementet i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet.

8.1.2 Omsorgsplan 2015

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening* la Helse- og omsorgsdepartementet fram fem langsiktige strategier og en egen omsorgsplan for å møte framtidens omsorgsutfordringer. Gjennom en avtale mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ble Omsorgsplan 2015 utvidet og konkretisert. Gjennomføringen av Omsorgsplan 2015 må ses i sammenheng med avtalen som er inngått mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS om utvikling av de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Omsorgsutfordringene berører mange samfunnssektorer og samspillet med familie og lokalsamfunn. Planleggingen på dette området må derfor være et viktig tema i det lokale økonomi- og kommuneplanarbeidet, og ikke begrenses til eventuelle sektorplaner for omsorgstjenestene.

Årsverk i pleie- og omsorgstjenesten

Regjeringen hadde ut fra nivået i 2004 et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene med 10 000 årsverk innen utgangen av 2009. For perioden 2004–2008 viser tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) at personellinnsatsen i denne perioden er økt med om lag 12 500 årsverk. Veksten i

2006, 2007 og 2008 var på til sammen om lag 14 100 nye årsverk. Stort innslag av små stillinger, mange vikarer og timearbeidere i omsorgstjenesten gjør det krevende for SSB å benytte registertall. SSB har nå endret sitt opplegg og vurderer at datakvaliteten på de siste års tall er styrket. De nye årsverkene dekkes ifølge SSB i stor grad av fagpersonell med helse- og sosialutdanning. Andelen personell uten slik utdanning er redusert.

De foreløpige årsverkstallene for 2009 innenfor pleie og omsorg viser en nedgang på 0,5 pst. Nedgangen kan forklares med endringer i føringen av statistikk. Korrigert for dette oppgir SSB at det er om lag nullvekst i 2009. Ifølge tall fra SSB er imidlertid antall legeårsverk i sykehjem økt med 10 pst. i 2009. Tidligere erfaring viser at de foreløpige tallene som regel er noe lavere enn de endelige tallene.

Investeringstilskudd – 12 000 nye omsorgsplasser

Husbankens nåværende tilskuddsordning til bygging og fornying av heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger ble etablert i 2008 som en del av Omsorgsplan 2015.

Tilskuddet dekker 20 pst. av kostnadene ved bygging av omsorgsboliger og 30 pst. ved bygging av sykehjemsplasser og fellesareal, inkl. areal for dagaktivitetstilbud i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger. Det ble i statsbudsjettet for 2008 lagt til grunn et mål om at det skal gis tilskudd til 12 000 heldøgns omsorgsplasser i perioden 2008–2015. For 2010 er det gitt en prisjustert tilsagnsramme på vel 1,3 mrd. kroner, tilsvarende 2 500 sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Det er gitt mulighet for tilsagn om 6 000 heldøgns omsorgsplasser siden tilskuddet ble opprettet i 2008 til og med 2010, og det var ved utgangen av 2009 gitt tilsagn om 3 131 boenheter.

I løpet av 2009 kom det foreløpige søknader fra kommunene om bygging av til sammen 2 396 heldøgns omsorgsplasser, herunder 1 305 sykehjemsplasser og 1 091 omsorgsboliger. Husbanken mottok 1 971 endelige søknader, fordelt på 1 169 sykehjemsplasser og 802 omsorgsboliger. I 2009 ble det gitt tilsagn til 70 prosjekter med 1 237 sykehjemsplasser og 748 omsorgsboliger, hvorav 85 pst. gjaldt botilbud til eldre over 67 år og 15 pst. til beboere under 67 år. 80 pst. av tilsagnene ble gitt til etablering av langtidsplasser.

Det vil bli gjort en løpende vurdering av behovet og de årlige rammer som gis for ordningen.

Kompetanseløftet 2015

Kompetanseløftet 2015 skal bidra til å sikre omsorgstjenestene tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning, og har fem delmål:

- 10 000 nye årsverk med relevant fagutdanning
- heve det formelle utdanningsnivået i omsorgstjenestene
- sikre bruttotilgang på om lag 4 500 helsefagarbeidere per år
- skape større faglig bredde
- styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Nærmere 2 200 personer gjennomførte videre- og etterutdanninger på fagskole- eller høyskolenivå i 2009, og om lag 4 200 personer er under utdanning i 2010. Vel 300 personer gjennomførte desentralisert høgskoleutdanning i ulike helse- og sosialfag i 2009, og over 1 100 er under utdanning i 2010.

Vel 1 100 personer fullførte et kvalifiseringsløp til helsefagarbeidernivå i 2009 med støtte fra Kompetanseløftet, og om lag 2 600 er under utdanning i 2010. Tall fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell viser at det i 2009 ble gitt autorisasjon til om lag 4 100 helsefagarbeidere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Overgangen fra en 3-årig hjelpepleierutdanning til en 4-årig helsefagarbeiderutdanning innebar at det i 2009 nesten ikke ble ferdigutdannet ungdom gjennom det ordinære skoleløpet.

I 2009 ble det lansert en rekrutteringskampanje som hadde som formål å øke søkerantallet til helsearbeiderfaget og styrke omsorgsyrkets omdømme. Dette supplerer den direkte kontakten med ungdom gjennom Aksjon Helsefagarbeider. For andre året på rad økte i 2010 tallet på søkere til helse- og sosialfag i videregående opplæring. Antallet læreplasser i helsearbeiderfaget ser ut til å være på et tilstrekkelig nivå.

Det ble i løpet av 2009 etablert undervisningshjemmetjenester i alle landets fylker. Med undervisningssykehjem og de nye undervisningshjemmetjenestene i alle fylker, samt fem regionale omsorgsforskningssentra, er forsknings- og utviklingsarbeidet i kommunene styrket.

Demensplan 2015

Demensplan 2015 skal bidra til å styrke kvaliteten, kompetansen og kapasiteten i tjenestene til personer med demens og deres pårørende. Planen har tre hovedmål: å øke dagaktivitetstilbudet, legge til rette for flere tilpassede boliger og bidra til økt kunnskap og kompetanse. Planen må også ses i sammenheng med regjeringens mål om 12 000 nye

årsverk i omsorgssektoren fram til 2015. For å utvikle dagaktivitetstilbud, etablere pårørendeskoler og sikre bedre utredning og diagnostisering av demens er det iverksatt over 100 modellkommuneprosjekter i regi av demensplanen.

Mange sykehjem er ikke godt nok tilrettelagt for mennesker med demens, på tross av at om lag 80 pst. av dem som bor i sykehjem har en demenslidelse. Derfor skal bygg som finansieres gjennom Husbankens nye tilskuddsordning til sykehjem og omsorgsboliger tilpasses og tilrettelegges for mennesker med demens og kognitiv svikt.

Det er iverksatt en rekke tiltak knyttet til informasjon, opplæring, ny kompetanse og forskning. Gjennom Kompetanseløftet får kommunene tilskudd til videreutdanning innen geriatri og demens. Over 240 kommuner deltar i opplæringsprogrammet Demensomsorgens ABC, for å sikre ansatte økt kunnskap og kompetanse om demens. For å bidra til mer åpenhet og kunnskap om demenssykdommene og at flere mennesker oppdager symptomer på et tidlig tidspunkt, ble det vinteren 2009 gjennomført en nasjonal informasjonskampanje om demens.

Forskrift om vederlag for opphold i institusjon

Vederlagsforskriften har vært kritisert for å være vanskelig tilgjengelig både for beboere og for kommunen. Vederlaget beregnes på bakgrunn av beboers inntekt etter fradrag av skatt og gjeldsrenter. Dette medfører at endelig vederlagsberegning ikke kan foretas før likningen foreligger det påfølgende år. Etter omorganiseringer i NAV er det blitt vanskeligere for kommunene å få nødvendig bistand for å beregne riktig vederlag. Departementet har nå igangsatt et arbeid med sikte på å forenkle vederlagsforskriften. Det tas sikte på å sende et forslag til ny forskrift på høring i løpet av 2010.

Verdighetsgarantien

Som en oppfølging av avtalen mellom regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre sendte departementet på høring et forslag om endringer i kommunehelsetjenesteloven § 2-1 om rett til helsehjelp. Forslaget innebar en presisering av begrepet nødvendig helsehjelp ved å framheve verdighet som et grunnleggende element i helsetjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt i overkant av 100 høringsuttalelser. På bakgrunn av høringsrunden vil departementet arbeide videre med dette forslaget.

8.1.3 Ny refusjonsordning for helsehjelp i andre EØS-land

Det er ved lov 19. juni 2009 nr. 72 vedtatt at det skal innføres en ny refusjonsordning for helsehjelp i andre EØS-land (ikke-sykehusbehandling). Norge er EØS-rettslig forpliktet til å innføre en slik ordning. Ny refusjonsordning ventes å tre i kraft fra 1. januar 2011.

Kommuner og fylkeskommuner får finansieringsansvaret når innbyggerne deres får helsehjelp i andre EØS-land, og helsehjelpen tilsvarer tjenester som hører inn under det lovpålagte «*sørge for*»-ansvaret som kommuner og fylkeskommuner har. For kommunene vil ordningen omfatte allmennlegehjelp, fysioterapi og jordmortjeneste, mens fylkeskommunene får finansieringsansvaret for tjenester til de prioriterte gruppene som ville vært gitt i den offentlige tannhelsetjenesten, om tannhelsehjelpen hadde vært gitt i Norge.

Utgiftene skal dekkes innenfor de frie inntektene. Det er ikke lagt opp til at det utbetales folketrygdrefusjon fra staten for tjenester der kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt «*sørge for*»-ansvar. Pasienten må selv betale for helsehjelpen og søke refusjon etterpå.

Helsedirektoratet/Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) skal administrere ordningen. HELFO skal behandle refusjonskravene og utbetale refusjon til pasienten. Deretter faktureres kommuner og fylkeskommuner for utgiftene. Tilsvarende ordning vil gjelde overfor de regionale helseforetak for tjenester de har «*sørge for*»-ansvar for.

Hvor mange som vil benytte ordningen, og fordelingen mellom ulike typer tjenester, er vanskelig å forutse. Det antas at den samlede bruken av helsetjenester (i Norge og andre EØS-land) ikke vil øke vesentlig, men at noen pasienter vil velge å motta behandling i utlandet istedenfor i Norge. Basert på bruken av en lignende ordning i Sverige, er det på usikkert grunnlag anslått at det vil bli under 1 000 refusjonskrav i Norge per år. Det er da ikke tatt hensyn til at ordningen med bidrag til fysioterapi i utlandet etter folketrygdloven § 5-22 skal avvikles og at dette vil påvirke bruken av den nye refusjonsordningen. Slikt bidrag ble i 2009 utbetalt for i overkant av 7 000 pasienter, med i underkant av 29 mill. kroner i folketrygdutgifter. Det legges opp til at disse midlene overføres til rammetilskuddet til kommunene fra og med 2011.

Det ble i saldert budsjett for 2010 overført 8 mill. kroner til rammetilskuddet til kommunene (kap. 571, post 60) med utgangspunkt i at ordningen skulle iverksettes i løpet av 2010. Disse mid-

lene trekkes ut siden ordningen først trer i kraft i 2011, jf. omtale i revidert nasjonalbudsjett.

Hvis omfanget av behandling i andre EØS-land viser seg å bli vesentlig annerledes enn lagt til grunn, vil andre finansieringsløsninger eventuelt bli vurdert.

Helse- og omsorgsdepartementet mener det bør legges opp til en fast dialog mellom Helsedirektoratet/HELFO og kommunene og fylkeskommunene ved KS, eventuelt også Oslo kommune, om hvordan ordningen skal praktiseres. I en slik dialog vil man på generelt grunnlag kunne drøfte refusjonsnivå, hva som er refusjonsberettiget, fastsettelse av retningslinjer samt oppgjørsformer m.m.

I løpet av våren 2010 sendes utkast til forskriften på offentlig høring. Forskriften vil gi nærmere regler om blant annet hvem som er berettiget til refusjon, hva slags behandling det kan ytes refusjon for, hvilke vilkår som gjelder, hvordan refusjon og egenandel skal beregnes, i hvilken utstrekning reiseutgifter dekkes, hvor krav skal fremsettes og hvem som skal behandle kravene og dekke utgiftene.

8.1.4 Opptrappingsplan for rusfeltet

Helse- og omsorgsdepartementet la fram en opptrappingsplan for rusfeltet som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2007–2008). Planen løper til og med 2010.

Planen omfatter 147 tiltak innen forebygging, behandling, rehabilitering, forskning og kompetansebygging. Budsjettet for 2010 legger til rette for at tilnærmet alle tiltakene i planen vil være igangsatt eller fullført i løpet av 2010.

Tilskuddsordningen til kommunale rustiltak over kapittel 763, post 61 (tidligere kap. 761, post 63) er fra og med 2010 endret. Tilskuddet skal fra 2010 målrettes til en gradvis oppbygging av kapasitet i kommunene. Målgruppen vil være både unge med rusproblemer og voksne med omfattende rusmiddelavhengighet.

Stortinget har vedtatt å be regjeringen fremme forslag til en sterkere satsing på helhetlig rusbehandling og oppfølging. Regjeringen vil vurdere hensiktsmessig strategi for videre oppfølging av rusfeltet.

8.1.5 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Helse- og omsorgsdepartementet har hatt forslag til forbedringer av ordningen med BPA på høring. Høringen belyste flere prinsipielle og praktiske problemstillinger. Saken ses i sammenheng med

arbeidet med å utrede en eventuell harmonisering av den kommunale helse- og omsorgslovgivningen.

8.1.6 Folkehelselov

Landets fylkeskommuner og Oslo kommune har fra 1. januar 2010 et lovfestet ansvar for oppgaver i folkehelsearbeidet, jf. Ot.prp. nr. 73 (2008–2009) *Om lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet*. Loven slår fast at fylkeskommunene og Oslo kommune har en viktig rolle og et viktig ansvar i det brede folkehelsearbeidet.

Slik det framgår av lovproposisjonen og som varslet i kommuneproposisjonen for 2010, vil det bli arbeidet videre med en nærmere vurdering og gjennomgang av kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for å fremme folkehelse.

Fylkeskommunene forventes å bistå kommunene i arbeid med å forankre forebyggingsinnsatsen i kommunenes ordinære plan- og styringssystemer, samt i arbeid med å få oversikt over helseutfordringene.

8.1.7 Helse- og sosialfagskoler

I tråd med avtalen som er inngått på Stortinget om konkretisering av Omsorgsplan 2015 etablerte regjeringen fra andre halvår 2009 et tilskudd til finansiering av fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag. Tilskuddet vil i 2010 utgjøre i alt 75 mill. kroner.

Forvaltningen av tilskuddet ble som et ledd i forvaltningsreformen overført til fylkeskommunene 1. januar 2010. I henhold til Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* skal tilskuddet øremerkes i en avgrenset periode, og tidspunkt for innlemming av midlene ses i sammenheng med Omsorgsplan 2015.

8.2 Kunnskapsdepartementet

8.2.1 Endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Kunnskapsdepartementet har våren 2010 fremmet en lovproposisjon med forslag om følgende endringer i opplæringsloven og privatskoleloven, jf. Prop. 95 L (2009–2010) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (leksehjelp m.m.)*:

- lovfeste plikt for skoleeier til å tilby elever på 1.–4. årstrinn leksehjelp i opplæringsloven og privatskoleloven

- endre bestemmelsene om bortvisning av elever i opplæringsloven og privatskoleloven
- lovfeste plikt til foreldresamarbeid for private skoler i privatskoleloven
- endre opplæringsloven § 9–4 om lærebøker og andre læremidler (språknorm)
- endre bestemmelse om utlysning av stilling ved ansettelse av deltidsansatt med fortrinnsrett i opplæringsloven
- endre betegnelsen kompetanse på lavere nivå til grunnkompetanse i opplæringsloven
- innføre krav om politiattest ved tilsetting i musikk- og kulturskoler i opplæringsloven
- endre opplæringslovens § 13–7 sjettede ledd (tekniske endringer)
- lovfeste rett til skyss for funksjonshemmede til og fra skolefritidsordningen i opplæringsloven og privatskoleloven

Det foreslås at lovendringene skal tre i kraft f.o.m. august 2010.

8.2.2 Aktuelle meldinger til Stortinget

Melding til Stortinget om oppfølgingen av Midtlyngutvalget

Midtlyngutvalget leverte 2. juli 2009 sin utredning NOU 2009:18 *Rett til læring*. Utvalget gjennomgikk organisering, ressursbruk og resultater av spesialundervisning og det statlige spesialpedagogiske støttesystemet og vurderte blant annet i hvilken grad vi har et system som sikrer tidlig innsats til førskolebarn, elever og lærlinger med særlige opplæringsbehov. Utredningen har vært på høring.

Kunnskapsdepartementet tar sikte på å følge opp utredningen i en melding til Stortinget 2011.

Melding til Stortinget om ungdomstrinnet

Kunnskapsdepartementet vil våren 2011 legge fram en melding til Stortinget om ungdomstrinnet. Formålet med meldingen er å skape en bedre ungdomsskole som er mer praktisk, interessant, relevant og krevende. Meldingen vil bygge på og videreføre politikken fra tidligere stortingsmeldinger under denne regjeringen. I meldingen skal det blant annet vurderes om det er behov for større fleksibilitet i fag- og timefordelingen på ungdomstrinnet og en eventuell utvidelse av arbeidslivsfaget til å gjelde alle elever. Videre vil meldingen gå gjennom erfaringer med innhold og arbeidsformer i opplæringen på ungdomstrinnet med sikte på å få til en mer relevant og praktisk opplæring som motiverer flere elever. Andre relevante prosesser som opplæring for grupper med særskilte behov og

opplæring for minoritetsspråklige, vil bli sett på i den grad de er spesielt rettet mot ungdomstrinnet.

8.2.3 Barnehage

Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd

Kunnskapsdepartementet sendte 19. april 2010 på høring forslag til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd. Departementet sendte samtidig på høring forslag til ny § 14a i barnehageloven og ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Endringene i barnehageloven og de nye forskriftene vil etter planen gjelde fra 1. januar 2011.

Formålet med forskriften om likeverdig behandling er å sørge for likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd, og bidra til å sikre barnehager med likeverdig kvalitet. Det er foreslått at kommunen på samme måte som tidligere skal dekke kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Videre er det foreslått ny § 14 i barnehageloven for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Det er foreslått nye bestemmelser som begrenser adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Forslaget innebærer et forbud mot årlig uttak av overskudd utover en fastsatt maksimal avkastning på egenkapitalen. Videre er det foreslått at kommunen får rett til å kreve tilbakebetaling av offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er akkumulert i virksomheten ved opphør eller salg av ikke-kommunale barnehager.

Oppnevning av et offentlig utvalg – styring av barnehagesektoren

Barnehagesektoren har i løpet av få år gått fra å være en liten sektor i det norske velferdssamfunnet, til å bli en stor og meget viktig sektor. Regjeringen varslet i St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* at den ville foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter, og Stortinget har gitt tilslutning til dette, jf. Innst. 162 S (2009–2010). For å få en grundig og helhetlig utredning har regjeringen besluttet at det skal oppnevnes et offentlig utvalg.

Utgifter til skoleskyss

Ved behandlingen av St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og fremtidstru. Om distrikts- og regi-*

onalpolitikken, ba flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen Kunnskapsdepartementet om å vurdere om det bør etableres en ordning der kommuner ved skolenedleggelse skal kompensere fylkeskommunen for økte utgifter til skoleskyss, jf. Innst. S. nr. 304 (2008–2009). Ansvaret for å organisere og sørge for skoleskyss ligger hos fylkeskommunene, mens kommunene betaler persontakst per elev som har rett til skyss, jf. opplæringsloven § 13–4. Ansvaret for skyss av skoleelever ble overført fra kommunene til fylkeskommunene i 1986. Bakgrunnen for overføringen var et ønske om bedre samordning av det samlede rutetilbudet. Nordlandsforskning har tidligere undersøkt sammenhengen mellom skolenedleggelse og skyssansvar. Skolenedleggelse, i de tilfellene der antall elever med rett til skyss øker, medfører alltid at kommunenes skysskostnader øker fordi kommunene betaler persontakst. Hvor stor denne økningen er, har sammenheng med hvor mange ekstra skyss elever nedleggelsen medfører, hvor mye skyssavstanden øker, og om det etableres nye skyssruter. Kommunens økte kostnader utgjør samtidig økte billettinntekter for trafikksekselskapene eller mindre utgifter for fylkeskommunene enn det ellers kunne vært. Det er derfor ingen entydig sammenheng mellom skolenedleggelse og endring i kostnad til skyssdrift, eller fordeling av kostnadsendringene mellom fylkeskommunene og kommunene. Kunnskapsdepartementet har foretatt en kartlegging av omfanget av, og årsaker til, skolenedleggelse i perioden f.o.m. skoleåret 2007–2008 t.o.m. skoleåret 2009–2010, herunder konsekvenser for elevenes reisetid. Kartleggingen viser at 264 elever, om lag 4 pst. av det totale antallet elever som er berørt av nedleggelse i perioden, har fått mer enn 20 km skolevei én vei som følge av nedleggelsene. Kartleggingen sier ikke noe om hvor lang reisevei elevene hadde i utgangspunktet. På grunnlag av dette vurderer Kunnskapsdepartementet det slik at det ikke er behov for en endring av dagens ordning som følge av de siste års skolenedleggelse.

En styrket felles innsats i arbeidet mot frafall

Gjennom *Samarbeid for arbeid* har regjeringspartiene en målsetting om å spre kunnskap og legge til rette for debatt om viktige temaer som sykefravær, frafall i videregående opplæring, næringsutvikling og bærekraftig økonomi.

Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene etablert et treårig samarbeid

for bedre gjennomføring av videregående opplæring.

Staten og hver enkelt fylkeskommune vil på bakgrunn av mål, tilstandsrapporter og tilgjengelig statistikk gå i dialog om hvilke resultater fylkeskommunen har nådd og de tiltak de vil igangsette for bedre fullføring i videregående opplæring. For å øke antall elever som fullfører og består videregående opplæring, er det nødvendig med nytenkning i tillegg til videreutvikling av allerede iverksatte tiltak.

Prosjektet er forankret i KS, og det har vært dialog om dette samarbeidet med Utdanningsforbundet og fylkesmennene.

Tiltakene vil bli gjennomført innenfor gjeldende budsjettammer.

Fagskoler

I forbindelse med forvaltningsreformen ble drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene overført fra Kunnskapsdepartementet til fylkeskommunene i 2010, og tilskuddet innlemmet i inntektssystemet. For 2010 ble det gjort en særskilt fordeling av tilskuddet utenfor utgiftsutjevningen, på basis av antall registrerte studenter. Det foreslås at midlene også for 2011 gis en særskilt fordeling basert på studenttall. Grunnlagstallene vil imidlertid bli oppdatert, slik at det for fylkeskommunal teknisk fagskoleutdanning er antall registrerte studenter høsten 2009 som legges til grunn for fordelingen av midler i 2011. Når det gjelder tilskuddet for private fagskoler, så vil dette beløpet bli prisjustert og lagt inn i rammen til de fylkeskommunene det gjelder.

Oppfølging av forvaltningsreformen – regionale forskningsfond

De regionale forskningsfondene ble opprettet 1. januar 2009 med fondskapital på 6 mrd. kroner. Kunnskapsdepartementet fordeler den årlige avkastningen etter fastsatte kriterier til sju fondsregioner, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet. Høsten 2009 fastsatte Kunnskapsdepartementet *Retningslinjer for regionale forskningsfond*. Retningslinjene beskriver blant annet formålet med ordningen, angir ordningens styringslinje og aktører i og deres oppgaver og ansvarsområder. Fylkeskommunene i hver fondsregion har i løpet av vårhalvåret 2010 oppnevnt regionalt fondsstyre, utpekt vertsfylkeskommune og etablert sekretariat. Alle fondsstyrene vil i løpet av 2010 lyse ut forskningsmidler.

8.3 Arbeidsdepartementet

8.3.1 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende standardisert kvalifiseringsstønad ble innført fra 1. november 2007. Et hovedformål med ordningen er å redusere bruken av sosialhjelp som langtidsytelse gjennom å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Kvalifiseringsprogrammet medfører en forsterket innsats overfor personer som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med sosiale og/eller helsemessige problemer. Ordningen bygger på et statlig og kommunalt samvirke overfor den enkelte, og bygger slik sett opp under partnerskapet i NAV-reformen. Forvaltningen av programmet er i likhet med forvaltningen av økonomisk sosialhjelp et kommunalt ansvar som skal utøves av NAV-kontoret. Alle kommuner har i dag tilbud om kvalifiseringsprogram. Ved utgangen av 2009 var det 8 459 deltakere i programmet.

Det er for 2010 bevilget om lag 769 mill. kroner til dekning av kommunenes merkostnader knyttet til programmet, jf. Prop. 1 S (2009–2010) og Innst. 15 S (2009–2010). Bevilgningen er basert på de beregnede merkostnadene for kommunene. Beregningen bygger på et gjennomsnittlig antall deltakere i programmet i 2010 på 9 600.

Arbeidsdepartementet har vurdert forutsetningene som er lagt til grunn og hva som er et realistisk nivå på antall deltakere og samlede kommunale merkostnader i 2010, jf. Prop. 1 S (2009–2010). Dette er drøftet med KS. Arbeidsdepartementet har ut i fra denne vurderingen kommet fram til at det ikke er grunnlag for å gjøre endringer i bevilgningen for 2010. Dette er nærmere omtalt i Prop. 125 S (2009–2010) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010*.

Tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet foreslås innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011. Bevilgningen i 2011 gis en særskilt fordeling og holdes utenfor fordelingen etter ordinære fordelingsnøkler. Endelig beløp som skal innlemmes i rammetilskuddet presenteres i statsbudsjettet for 2011.

8.3.2 Arbeids- og velferdsforvaltningen – status og ekspertgruppe som skal se på forholdet mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter

På bakgrunn av blant annet Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for

budsjettåret 2008 og høringen i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. januar 2010, nedsatte Arbeidsdepartementet en ekspertgruppe som skal se nærmere på arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Ekspertgruppen skal gjennomgå og vurdere om arbeidsdelingen, organiseringen og arbeidsformer samlet sett bidrar til å virkeliggjøre NAV-reformens mål og intensjoner. Gruppen skal også innhente erfaringer og synspunkter fra kommunesektoren, brukergrupper og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ekspertgruppen leverte en delrapport 30. april 2010. Delrapporten inneholder bl.a.:

- En relativt detaljert gjennomgang av dagens arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, herunder
 - hvordan oppgaver er fordelt og hvor vedtaksmyndighet ligger, bl.a. kriterier for når en sak oversendes en forvaltningsenhet
 - fordeling av bemanning og kompetanse mellom kontor og enheter knyttet til ytelsesforvaltningen og hvordan dette ble gjort i tilknytning til etableringen av forvaltningsenhetene
 - retningslinjer og rutiner for samhandling og oppgaveløsning
 - støttesystemer for oppgaveløsningen (ikt, post, arkiv)
- En sammenfatning av erfaringer med gjeldende arbeidsdeling og samhandling, samt foreliggende planer og forbedringstiltak på området

Delrapporten er nærmere omtalt i Prop. 125 S (2009–2010) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010*. Sluttrapport legges fram innen 30. juni 2010.

8.3.3 Felleserklæring mellom KS og Arbeidsdepartementet knyttet til det videre samarbeidet om arbeids- og velferdsforvaltningen

Rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om ny arbeids- og velferdsforvaltning ble inngått 21. april 2006, og utløp 31. desember 2009. Avtalen skulle først og fremst understøtte lokale prosesser i tilknytning til organiseringen og etableringen av NAV-kontorene. Denne delen av NAV-reformen er nå i all hovedsak gjennomført, og samarbeid om NAV-kontor mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune er lovfestet i arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

For å signalisere viktigheten av et fortsatt godt samarbeid mellom staten og KS, har partene undertegnet en felleserklæring som bekrefter intensjonen i den tidligere rammeavtalen om at arbeids- og velferdsforvaltningen er et samarbeid mellom staten og kommunesektoren som likeverdige parter. Arbeidsdepartementet og KS skal avholde møter hvert halvår og drøfte og gi gjensidig informasjon om relevante forhold knyttet til utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen.

8.4 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

8.4.1 Bosetting og integrering av flyktninger

Kommunene er sentrale aktører i bosetting og integrering av nyankomne flyktninger. Rask bosetting skal danne grunnlag for et aktivt liv i trygge omgivelser. Deltakelse i introduksjonsprogram og norskopplæring skal sikre nyankomne overgang til arbeid og deltakelse i samfunnet for øvrig. Bosettingsarbeidet vil også framover kreve en stor innsats i kommunene.

Behovet for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere har økt og her kreves en særlig innsats av alle involverte aktører.

Integreringstilskuddet er, sammen med tilskudd til norskopplæring, statens viktigste virkemiddel for å gjøre kommunene i stand til å bosette flyktninger, jf. forslag om økte satser for enslige mindreårige flyktninger under 18 år i kapittel 5.

8.4.2 Samarbeidsavtale med KS om bosetting

Arbeidet med bosetting av flyktninger er regulert gjennom en samarbeidsavtale mellom staten ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og kommunesektoren ved KS. Avtalen skal sikre rask, god og stabil bosetting i tråd med bosettingsbehovet. Nåværende samarbeidsavtale er forlenget fram til og med 31. desember 2010.

8.4.3 Krisesentertilbudet

Stortinget vedtok 19. juni 2009 Lov nr 44 *Om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)*. Loven trådte i kraft 1. januar 2010. Loven fastslår at kommunene har ansvar for å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, og som har behov for et trygt midlertidig botilbud. Tilbudet skal være et gratis lavterskeltilbud som gir bru-

kerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, og skal omfatte et botilbud, dagtilbud, telefontilbud og oppfølging i rehabiliteringsfasen. Kommunene har videre plikt til å sørge for helheten gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet.

Som en overgangsordning ble det øremerkede statstilskuddet til kommunene til drift av krisesentertilbudet opprettholdt i 2010. Tilskuddet ble imidlertid lagt om fra en overslagsbevilgning til en rammestyrte bevilgning. Samtidig ble bevilgningen styrket med 67 mill. kroner for å gi kommunene økonomiske muligheter til å tilpasse tilbudet til lovens krav, herav 3 mill. kroner til kap. 1510 Fylkesmannsembetene, post 01 Driftsutgifter. Av bevilgningen i 2010 er 19 mill. kroner en midlertidig styrking for å gi kommunene og eksisterende krisesentre mulighet for noe økte kostnader i overgangsåret. 45 mill. kroner skal videreføres i 2011 for å gi en varig kvalitetsforbedring av tilbudet.

Det øremerkede statstilskuddet over kap. 840, post 60 Tilskudd til krisesenter avvikles i 2011, og 231,3 mill. kroner legges inn i kommunenes rammer. Saken inngikk i konsultasjonene mellom staten og kommunesektoren i 2009.

8.4.4 Kommunalt barnevern

I kommuneproposisjonen for 2010 ble situasjonen i det kommunale barnevernet beskrevet, og regjeringen uttalte at det er ønskelig å styrke kapasiteten og kvaliteten i denne tjenesten. Veksten i de frie inntektene i 2010 legger til rette for en styrking av det kommunale barnevernet med 400 årsverk. Regjeringen vil følge utviklingen i det kommunale barnevernet fram mot framleggelsen av statsbudsjettet for 2011.

8.5 Kommunal- og regionaldepartementet

8.5.1 Bolyst

Kommunal- og regionaldepartementet har nå startet arbeidet med en egen bolystsatsing. Satsingen har en åpen innretning, med fokus på hva som kan være med å skape attraktive lokalsamfunn i distriktsområder. Dette skal bl.a. ses i sammenheng med arbeidet for å styrke lokalt utviklingsarbeid i kommunene (LUK), som departementet nå starter opp.

Departementet samarbeider nært med landets fylkeskommuner i satsingene på bolyst. Det har

gått ut en utlysning der interesserte kan søke om midler til regionale og lokale pilotprosjekter. Noe av hensikten med pilotene er å samle kunnskap om hva som påvirker folk sine valg når det gjelder bosted.

8.5.2 Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)

Satsingen *Lokal samfunnsutvikling i kommunene* er nå i gang, og skal bidra til å utvikle attraktive lokalsamfunn over hele landet. Satsingen skal bygge opp om den eksisterende innsatsen fylkeskommunene har overfor kommunene. 18 fylkeskommuner har tatt imot invitasjonen til å være med i satsingen. Målet er at flere kommuner blir sterke utviklingsaktører og jobber kontinuerlig med å utvikle attraktive lokalsamfunn. Det er satt av 30 mill. kroner til satsingen i 2010.

8.5.3 Bygningspolitikk

Ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven er vedtatt av Stortinget i samsvar med lovforslaget i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. I den nye loven er det lagt vekt på forenkling og effektivisering av byggesaksbehandlingen, og at loven skal være mer systematisk og brukervennlig. Bedre kvalitet i byggverk er et sentralt siktemål, hvor økt uavhengig kontroll og en styrking av kommunenes tilsynsplikt er viktige virkemidler.

Universell utforming er sentral i Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med oppfølging av ny lov. Dette tydeliggjøres i ny byggt teknisk forskrift gjennom skjerpede krav til tilgjengelighet og krav om universell utforming av nye bygg, anlegg og uteområder. I ny plan- og bygningslov er det hjemmel til å gi forskrifter om oppgradering av eksisterende bygg, anlegg og uteområder til en standard tilsvarende universell utforming. Over tid kan krav til enkelte bygningskategorier fastsettes i egne forskrifter. I ny byggt teknisk forskrift og ny byggesaksforskrift er også krav til miljø og energibruk, kontroll og et nytt overtredelsesgebyr sentrale temaer. Etter planen skal ny lov og forskrifter tre i kraft 1. juli 2010.

Kommunal- og regionaldepartementet arbeider med en melding til Stortinget om bygningspolitikken som etter planen skal foreligge høsten 2011. Bakgrunnen er behovet for en helhetlig gjennomgang av virkemidler, tiltak og erfaringer for å

utvikle en framtidsrettet bygningspolitikk. Bærekraftig kvalitet i ny og eksisterende bebyggelse, effektive byggeprosesser og det offentlige som forbilde, vil være blant temaene som blir drøftet i meldingen.

En arbeidsgruppe for økt energieffektivitet i bygg ble nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i desember 2009. Gruppen har bred representasjon fra bygge- og eiendomsnæringen, og skal etter planen legge fram innspill til tiltak og virkemidler for økt energieffektivitet i nye og eksisterende bygg. Gruppens forslag vil kunne gi innspill til videre drøfting i stortingsmeldingen om bygningspolitikken og forslagene vil bli vurdert i forbindelse med framtidig arbeid med byggt teknisk forskrift.

8.5.4 Ressurskrevende tjenester

Kommunene får i 2010 kompensert 80 pst. av netto lønnsutgifter utover innslagspunktet på kroner 865 000 i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Det er for 2010 budsjettert med 4 350 mill. kroner til kommunene.

I 2009 var det 5 299 ressurskrevende tjenestemottakere som var omfattet av ordningen. Dette var en økning på 794 tjenestemottakere eller 17,6 pst. i forhold til 2008. I tillegg økte utgiftene utover innslagspunktet per tjenestemottaker nominelt med 14,6 pst.

Kommunal- og regionaldepartementet satte ut et oppdrag om å utrede årsaker til den sterke kostnadsøkningen fra 2008 til 2009. Rapporten fra konsulentene (Først og Høverstad ANS) konkluderer med at årsakene er at (1) den faktiske kostnadsveksten ble høyere enn prisjusteringen av innslagspunktet, (2) økt antall mottakere med behov for ressurskrevende tjenester og mer tjenester til den enkelte som følge av en dreining i type omsorgstjenester som kommunene yter, (3) tidligere underrapportering fanges opp etter hvert som ordningen blir bedre kjent og (4) det er feilrapportering av refusjonskrav fra kommuner.

Fram til og med budsjettet for 2010 har innslagspunktet blitt justert med den samlede lønns- og prisveksten for kommunene. Siden det bare er lønn som kan refunderes, vil en fra og med budsjettet for 2011 gå over til å justere innslagspunktet med anslag for lønnsveksten for det året kommunene søker refusjon for. Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeide videre med ordningen, for om mulig å gjøre den mer målrettet. Eventuelle endringer vil bli varslet i statsbudsjettet for 2011.

8.6 Miljøverndepartementet

8.6.1 Oppfølging av ny plan- og bygningslov og naturmangfoldloven

Ny plan- og bygningslov og ny naturmangfoldlov trådte begge i kraft 1. juli 2009, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) om naturmangfoldloven og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om plan- og bygningsloven (plan-delen). Disse lovverkene er til sammen en av de største regelverksendringer vi har hatt innen norsk arealforvaltning. Kommunene får gjennom disse to lovene ansvaret for samordnet arealforvaltning, også naturmangfold, på en helt annen måte enn etter tidligere regelverk. Direktoratet for naturforvaltning sendte 23. mars 2010 utkast til forskrifter om henholdsvis utvalgte naturtyper og prioriterte arter på høring med tre måneders høringsfrist.

8.6.2 Plan og miljøkompetansen i kommunene

Oppfølging av klima-, areal- og miljøpolitikken, herunder nytt regelverk, forutsetter at det finnes faglig kompetanse og ressurser til å arbeide med ulike problemstillinger på en systematisk og langsiktig måte. Undersøkelser, blant annet gjennomført av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, viser at kompetansen på plan- og miljøområdet er svært varierende. Mange kommuner har også problemer med å rekruttere kompetent personell.

Miljøverndepartementet har omtalt kompetansesituasjonen på sitt område i statsbudsjettet for 2010, jf. Prop. 1 S (2009–2010). Miljøverndepartementet har til vurdering ulike tiltak for å fremme kommunal kompetanse og kapasitet på plan- og miljøområdet.

Samarbeid mellom kommuner kan bidra til kompetanseheving innen plan- og miljøområdet, noe som også kan bidra til å ivareta grenseoverskridende utfordringer.

Miljøverndepartementet mener videre det er viktig at fylkesmannsembetene veileder kommunene i deres arbeid for utvikling av kommunesamarbeid.

8.6.3 Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging

For å fremme en bærekraftig utvikling skal regjeringen innen 1. juli 2011 ha utarbeidet nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Den nasjonale politikken som formidles her,

skal følges opp i regionale og kommunale planstrategier som skal være vedtatt senest høsten 2012. Planstrategiene skal redegjøre for viktige utviklingstrekk og utfordringer, herunder langsiktig arealbruk og miljøutfordringer.

8.6.4 Ny modell for lokal forvaltning av verneområdene

Det innføres en ny modell for lokal forvaltning av verneområdene som Stortinget har sluttet seg til, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Miljøverndepartementet og Innst. 9 S (2009–2010).

Nasjonaleparker og andre store verneområder skal forvaltes av interkommunale, politisk sammensatte nasjonalpark-/verneområdestyrer. Styrene velges av kommunestyrene og består primært av ordførere eller andre folkevalgte i kommunen. I tillegg oppnevnes politisk(e) representant(er) fra berørt(e) fylkeskommune(r). Styrets sekretariat legges til statlige ansatte nasjonalpark-/verneområdeforvaltere. Framdriften i ansettelse av forvaltere er avhengige av budsjettutviklingen. Fylkesmannen vil ivareta sekretariatsfunksjonen inntil forvalterne er på plass. Styret skal samarbeide med andre berørte parter gjennom et bredt sammensatt faglig rådgivende utvalg. Nasjonalpark-/verneområdestyret skal vurdere om det også bør opprettes et administrativt fagutvalg med representanter fra berørte kommuner for å formalisere forvalterens kontakt med kommunene. De aller fleste av kommunene som har svart på henvendelse fra Miljøverndepartementet om deltakelse i lokal forvaltning av de store verneområdene, ønsker dette.

Kommuner som ønsker det skal også kunne overta forvaltningsansvaret for små verneområder, forutsatt at kommunene kan dokumentere at de bl.a. har et godt faglig miljø med natur- og forvaltningsfaglig kompetanse.

Forvaltningsordningen forutsetter ikke kommunal finansiering, men vil bli finansiert over Miljøverndepartementets budsjett. Når ordningen er etablert, vil bevilgningene til verneområdeforvaltere bli overført til statsbudsjettet kap. 1510 Fylkesmennene som øremerkede midler, mens driftsbevilgningene til styrene fortsatt vil sortere under Miljøverndepartementet over budsjettet til Direktoratet for naturforvaltning

8.6.5 Revisjon av vannforskriften

Det har skjedd endringer i vannforskriften som trådte i kraft 1. januar 2010, jf. EUs vanddirektiv. Bakgrunnen for endringen var forvaltningsrefor-

men med overføring av vannregionmyndigheten fra fylkesmannen til fylkeskommunen, og ny plan- og bygningslov. Endringen innebærer blant annet at Rogaland og Sogn og Fjordane nå er egne vannregioner, og antall vannregionmyndigheter er dermed økt fra ni til elleve.

Vannregionmyndighetene har ansvar for prosessen med å utarbeide vannforvaltningsplaner innen 2015. Planene skal dekke alle vannforekomster i regionen, både ferskvann, saltvann og grunnvann. I tillegg har vannregionmyndigheten ansvar for å følge opp de planene som er vedtatt nå for første planperiode. Det presiseres også at alle fylkeskommuner er vedtaksmyndighet i forhold til planene, også de som ikke er vannregionmyndighet, og de må derfor delta aktivt under hele arbeidet. Det forutsettes også at kommunene deltar aktivt innenfor sine vannområder.

8.6.6 Ny naturmangfoldlov

Naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2999), Innst. O. nr. 100 (2008–2009) og Beslutning. O. nr. 105 (2008–2009). Loven gjelder for alt naturmangfold. Loven skal sikre at sektorene, herunder kommuner, som påvirker eller utnytter natur må vektlegge forvaltningsmål, kunnskapsgrunnlaget, rettslige prinsipper og regler og regler om utvalgte naturtyper i sin naturforvaltning. I loven åpnes det for at forvaltningsmyndighet for verneområder kan delegeres til kommuner som frivillig ønsker slik myndighet. Dette er nærmere beskrevet under «*Ny modell for lokal forvaltning av verneområdene*».

8.6.7 Statlig planretningslinje for kommunal klima- og energiplanlegging

Høsten 2009 fastsatte Regjeringen statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Etter denne skal kommunene i sin kommuneplanlegging innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging. Fylkeskommunen skal legge retningslinjene til grunn for regional planlegging innenfor eget ansvars- og påvirkningsfelt.

8.6.8 Oppfølging av forvaltningsreformen

Miljøverndepartementet har sendt forventningsbrev til fylkeskommunene i tilknytning til nye oppgaver på miljøområdet. Direktoratet for naturforvaltning sendte 2. mars brev med fordeling av midler på vannforvaltning, samt fordeling av tilskudds-

og tiltaksmidler som fylkeskommunen skal forvalte.

Det er avholdt to fagseminar for fylkeskommunene på vannforvaltningsområdet, og et på friluftsliv/vilt/innlandsfisk, og de fylkeskommunene som ønsker det har fått tilbud om et seminar til på friluftsliv/vilt/innlandsfisk. Det arbeides med å finne gode arenaer for samhandling mellom departement/direktorat og fylkeskommune, og departementet fikk innspill og ønsker fra fylkesrådmannskollegiet 11. mars. Det er satt i gang et arbeid for å få nye elementer inn i KOSTRA på de nye oppgavene til fylkeskommunen på miljøområdet. I dette arbeidet holder departementet nær kontakt med Samrådsgruppen på miljøområdet som ble etablert våren 2009, og består av representanter fra fylkeskommunen, KS, fylkesmannen og Miljøverndepartementet/Direktoratet for naturforvaltning.

8.7 Samferdselsdepartementet

8.7.1 Arbeidet med nasjonale føringer for fylkesveg og fylkeskommunenes trafiksikkerhetsarbeid

Samferdselsdepartementet arbeider med å tilpasse gjeldende forskrifter til vegloven og vegtrafikkloven til ny ansvarsdeling etter forvaltningsreformen. Forslag til forskrift om minimumskrav til sikkerhet i tunneler på fylkesveg og kommunal veg i Oslo er sendt på høring med frist 10. mai 2010. I forslaget til forskrift foreslås samme krav til minimum sikkerhet i tunneler på fylkesveg og kommunal veg i Oslo som det vi har for riksvegtunneler. Det foreslås imidlertid at forskriftens virkeområde i hovedsak begrenses til tunneler over 500 meter og med årsdøgntrafikk på mer enn 300 kjøretøy. Forslag til forskrifter om plikt for fylkeskommunene inkludert Oslo kommune til å innhente og formidle nødvendige veg- og vegtrafikkdata til offentlige registre og til vegtrafikksentralene ble sendt på høring 16. april 2010, med frist 16. juli 2010. Det tas sikte på å sende forslag til forskrift om minimum sikkerhetskrav m.m. til bruer, ferjekai og bærende vegkonstruksjoner på offentlig høring i løpet av høsten 2010.

Arbeidet med et sett permanente og fullstendige nasjonale føringer er også igangsatt. Det legges opp til at vegbrukere, næringsliv, fylkeskommuner og staten deltar i arbeidet, slik som forutsatt i Ot.prp. nr. 68 (2008–2009). I arbeidet inngår en samlet vurdering av behovet for nasjonale føringer om minstestandard etter veglov og vegtrafikklov, samt hvilke områder (utbygging, drift,

vedlikehold, beredskap m.m.) det er aktuelt å utarbeide forslag til slike føringer for. Det skal foretas en avveining av behovet for slike føringer opp mot hensynet til fylkeskommunenes handlefrihet og de økonomiske og administrative konsekvensene. Første del av arbeidet forutsettes gjennomført i løpet av høsten 2010. Vegdirektoratet står for arbeidet i samråd med Samferdselsdepartementet.

Da mange standardkrav inngår i inngåtte kontrakter som løper videre på fylkesveg, har det etter Samferdselsdepartementets vurdering til nå ikke vært behov for midlertidige føringer i form av forskrifter. Ordningen med felles vegadministrasjon på regionalt nivå reduserer også behovet for midlertidige føringer. For riksveg gjelder nasjonale føringer gitt i lov, forskrift og bindende bestemmelser i instruks og Statens vegvesens håndbøker uendret. Det samme gjelder for fylkesveg når slike føringer er gitt gjennom lov og forskrift. Vegdirektoratet har i tillegg anmodet fylkeskommunene om at standardkrav m.m. i Statens vegvesens instruks og håndbøker følges for de vegene som er omklassifisert, inntil departementet har avklart hvilke nasjonale føringer som skal gjelde for standarden m.m. på fylkesvegnettet. Behovet for eventuelle midlertidige nasjonale føringer vurderes imidlertid fortløpende.

8.8 Finansdepartementet

8.8.1 Portoutgiftsrefusjon fra kommunene til skatteetaten

De kommunale skatteoppkreverne har ansvaret for fellesinnkrevingen av inntekts- og formuesskatt og avgifter til folketrygden, mens det er staten ved skatteetaten som fastsetter hvor mye skatt og folketrygdavgifter som skal betales. På vegne av skatteoppkreverne forestår skatteetaten utskrivning og utsendelse av skatteoppgjøret. Etter gjeldende ordning skal skatteoppkreverne dekke portoutgifter ved utsendelsen. Dette skjer ved at skatteetaten viderefakturerer hver skatteoppkrever for dennes andel av utgiftene. For skatteoppgjøret i 2008 ble 16,8 mill. kroner viderefakturert.

Finansdepartementet vil fra 2011 oppheve gjeldende ordning med refusjon fra kommunene til staten av portoutgifter ved utsendelse av skatteoppgjøret. Rammetilskuddet til kommunene for 2011 vil bli redusert tilsvarende utgiftsbortfallet for skatteoppkreverne.

8.9 Justis- og politidepartementet

8.9.1 Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødetatene

Utbyggingen av første område av Nødnett er over to år forsinket. Radionettet, som utgjør hovedinvesteringen i Nødnett, er nå ferdig utbygget. Politiet i Østfold, Follo, Oslo, Romerike og Søndre Buskerud politidistrikter har tatt Nødnett i bruk. Politidistriktet Asker og Bærum vil etter planen kobles på Nødnett i løpet av mai. Det arbeides for at brannvesenet og helsetjenesten skal kunne ta Nødnett i bruk så raskt som mulig.

Etablering av radiodekning involverer kommuner gjennom byggesaksbehandling i forbindelse med bygging av nye radiostasjoner og har vist seg å være krevende både tids- og ressursmessig. Justis- og politidepartementet vil ved eventuell beslutning om landsdekkende utbygging av Nødnett søke å bidra til at byggesaksprosessen blir mer hensiktsmessig for alle parter.

I henhold til brannloven § 9 og § 16 er kommunen forpliktet til å etablere og drive brannvesenet, herunder også brannvesenets radiokommunikasjonssystem. I henhold til lov om kommunehelsetjenesten § 1 – 3 og forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester § 4 har kommunene ansvar for å etablere legevakt og samarbeide med de regionale helseforetak om nødkommunikasjon i et landsdekkende lukket kommunikasjonsnett med eget nødnummer 113.

Investeringer i radionettverket og førstegangsinvesteringer i brukerutstyr til legevakter og kommunalt brannvesen dekkes imidlertid over den statlige bevilgningen under Justisdepartementets kap. 456 Direktoratet for nødkommunikasjon. Kommuner og statlige etater skal dekke drift/leie av datalinjer til kommunikasjonsentralene, fysisk tilrettelegging av egne lokaler, samt opplæring av egne sluttbrukere. Kostnader til innføringsprosjektene i etatene dekkes innenfor egne rammer.

Bruken av Nødnett skal betales via en årlig avgift. Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), har valgt å opprette egne sentraliserte driftsorganisasjoner for å tilby brukerstøtte og drift av systemene på kommunikasjonsentralene. Disse tjenestene vil bli fakturert særskilt.

Kostnadsbelastningen for brukerne av radiosamband før og etter innføringen av Nødnett kartlegges av et eksternt analysefirma. Det legges opp til at en eventuell skjevhet i kostnadsbelastningen mellom nødetatene, inklusive kommunene, utjevnes gjennom en rammeoverføring mellom sekto-

rene. Det valgte driftskonseptet vil også bli gjenstand for særskilt vurdering. KS er sammen med nødetatenes fagdirektorater og Direktoratet for nødkommunikasjon involvert i arbeidet.

8.9.2 Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret er til behandling i Stortinget. I sivilbeskyttelsesloven § 13 er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om vedlikehold, lagring og lokalisering av Sivilforsvarets materiell, herunder bestemmelser om utgiftsfordeling mellom kommunene. Kommunenes økonomiske plikter, slik de er etter gjeldende sivilforsvarslov, foreslås videreført, men det tas sikte på gjennom forskrift å gi tydelige rammer for forpliktelser og fordeling av utgifter. Hovedformålet med en ny forskrift vil være at alle kommuner skal bidra økonomisk, og ikke kun de kommunene som er vertskommuner for sivilforsvarslager, slik praksis har utviklet seg til å være i dag.

I tilknytning til dette vises det også til følgende fra lovproposisjonen:

Dagens finansieringsordning innebærer at kommunene har økonomisk ansvar for lokaler til og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell. I prinsippet innebærer dette at kommunene står økonomisk ansvarlig for prioriteringer gjort av Sivilforsvaret. Dette bryter med det finansielle ansvarsprinsipp, og vurderes som uheldig. Departementet vil vurdere ordninger som er enklere å administrere og som er i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet. En ordning der Sivilforsvaret overtar ansvaret også for lokaler og vedlikehold er en mulig løsning.

Det er nødvendig å gjennomføre en kartlegging av dagens utgifter og utgiftsfordeling før endelig beslutning treffes. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med endelig forslag til løsning så snart denne kartleggingen er gjennomført. Det legges foreløpig opp til å utarbeide en forskrift som omhandler kostnadsfordeling mellom kommunene.

8.10 Kulturdepartementet

8.10.1 Spillemidler til idrettsformål/idrettsanlegg

En departementsoppnevnt gruppe har gjennomgått kriteriene for fordeling av spillemidler til idrettsformål til fylkeskommunene, som igjen viderefører spillemidlene til ordinære idrettsanlegg

i kommunene. Arbeidsgruppens rapport har vært sendt på bred høring blant annet til alle kommuner og fylkeskommuner med utsatt høringsfrist 1. mai 2010. Eventuelle endringer av kriteriene vil således kunne gjelde for fordelingen av spillemidlene til fylkeskommunene i 2011.

8.10.2 Spillemidler til kulturbygg

Som en del av forvaltningsreformen, jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, fikk fylkeskommunene fra 2010 et utvidet ansvar for forvaltningen av spillemidler til kulturbygg. Dette innebærer at tilskuddsordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur blir faset ut. Departementet har etter 1. januar 2010 fremdeles ansvaret for forvaltningen av spillemidler til byggeprosjekter som har fått tilsagn før 1. januar 2010 om tilskudd fra denne ordningen. Etter hvert som midlene som er knyttet opp til tilskuddsordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur blir fristilt fra pågående prosjekter, vil midlene bli kanaliserte inn i den desentraliserte ordningen for kulturbygg, slik at fylkeskommunene får det samlede forvaltningsansvaret for spillemidler til kulturbygg. Pågående prosjekter som har fått tilsagn om tilskudd fra ordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur, vil få utbetalt resttilskudd i samsvar med framdriften og likviditetsbehovet i prosjektene.

8.10.3 Styrerepresentasjon i kulturinstitusjoner

I Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* legges det opp til at fylkeskommunene skal få større ansvar for oppnevning av styreledere og styremedlemmer til region/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner fra 2010. Som en oppfølging av dette gikk det ut brev 2. mars 2010 fra Kulturdepartementet til berørte fylkeskommuner og kommuner, med forslag til endringer i oppnevningsmåten for 41 region-/landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner på museums-, musikk- og teaterfeltet. Forslaget går ut på at statens ansvar for oppnevning av styremedlemmer og varamedlemmer overføres til fylkeskommunen fra første ordinære styrevalg. For Nordnorsk Opera og Symfoniorkester, Festspillene i Bergen og Festspillene i Nord-Norge ønsker departementet fortsatt å oppnevne styreleder med vara. Dette er også aktuelt når det gjelder det nye teater- og konserthus Kilden (TKS) IKT.

8.10.4 Endring i lov om folkebibliotek

Som oppfølging av St.meld. nr. 23 (2008–2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid (bibliotekmeldingen)* vil departementet overføre ansvaret for statlige bibliotekoppgaver fra ABM-utvikling til Nasjonalbiblioteket. Denne omorganiseringen fordrer en endring i lov om folkebibliotek kap. 5, § 13 Statlige bibliotekoppgaver. Departementet vil om kort tid sende ut et høringsnotat om denne endringsloven.

8.10.5 Konesjonsordningen for video-omsetning

Kulturdepartementet la 26. mars 2010 fram en proposisjon med forslag til endringer i film- og videogramloven. Forslaget innebærer først og fremst at kravet om tillatelse (konesjon) for å drive omsetning av video oppheves.

Forslaget begrunnes med at både den kulturpolitiske og kontrollpolitiske begrunnelsen for ordningen er svekket. Det nye grunnlovsvernet av yttingsfriheten er i dag til hinder for å bruke konesjonsordningen som et lokalt kulturpolitisk virkemiddel, for eksempel ved å stille vilkår om innholdet i tilbudet eller lignende. Framveksten av nye distribusjonsmåter gjør også systemet med kommunal konesjonsordning mindre egnet enn tidligere. Kulturdepartementet legger også vekt på at denne typen konesjonsordning er en inngripende form for regulering fordi den innebærer at en viss type medievirksomhet er forbudt uten uttrykkelig offentlig tillatelse.

8.11 Landbruks- og matdepartementet

8.11.1 Melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikk

Landbruks- og matdepartementet skal etter planen legge fram en melding til Stortinget om landbruks- og matpolitikk våren 2011. Det legges opp til en helhetlig gjennomgang av landbruks- og matpolitikken, samt å gjøre landbrukssektorens samfunnsansvar tydeligere og legge til rette for at norsk landbruk møter framtidens utfordringer på en offensiv måte. Det legges opp til et nært samarbeid med berørte departementer og med andre interesser, herunder kommunesektoren.

8.11.2 Oppfølging av forvaltningsreformen

På landbruks- og matområdet har fylkeskommunene fått oppgaver innenfor verdiskapning i land-

bruket, klima- og samfunnsplanlegging, samt rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Endelig tilskuddsbrev til fylkeskommunene av 18. januar 2010 legger rammer og forventninger til fylkeskommunene som regionale utviklingsaktører på landbruks- og matområdet. I brevet understreker departementet fylkeskommunes forsterkede rolle som regionale utviklingsaktører på landbruks- og matområdet, og behovet for å sikre en god kopling mellom landbruk og annet samfunns- og næringsutviklingsarbeid i fylkene. Det er etablert arenaer for dialog og samhandling mellom Landbruks- og matdepartementet og fylkeskommunene om det videre arbeidet med oppgaveløsningen.

8.12 Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

8.12.1 Samepolitikk og politikk overfor nasjonale minoriteter

Det er etablert en arbeidsgruppe med representanter fra KS, Sametinget og Fornyings, administrasjons- og kirke departementet som skal kartlegge kommunesektorens utfordringer med å gi likeverdige tjenester til den samiske befolkningen.

8.12.2 IKT-standarder i forvaltningen

Forskrift om obligatoriske IT-standarder i offentlig sektor pålegger alle norske kommuner å følge de samme kravene som statlig sektor til nå har vært pålagt gjennom Referanse katalogen (jf. omtale i St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*).

For å sikre god elektronisk samhandling internt i offentlige virksomheter, mellom virksomheter og med innbyggere og næringsliv, arbeider Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet med å fremme bruken av åpne standarder i offentlig sektor. Dette har resultert i Referanse katalogen, som inneholder en oversikt over forvaltningsstandarder som skal eller bør legges til grunn for offentlige IT-systemer. Statlige virksomheter er pålagt å følge kravene i Referanse katalogen gjennom instruks. Kommunale virksomheter ble gjennom forskrift om obligatoriske IT-standarder fra 1. januar 2010 pålagt å følge de obligatoriske standardene fra første versjon av Referanse katalogen. Våren 2010 skal en ny versjon av både forskriften og Referanse katalogen på høring.

8.12.3 Universell utforming

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger rettet mot allmennheten forventes å bli vedtatt i løpet av 2011 og tre i kraft 1. januar 2012. Forskriften regulerer bl.a. hvilke krav som skal stilles til nyinnkjøpte IKT-løsninger, i første omgang med fokus på web-løsninger og IKT-baserte selvbetjeningsautomater som er rettet mot allmennheten. Kravene koordineres med kravene i Referanse-katalogen. Forskriften bygger på § 11 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

8.12.4 Standardformat for elektronisk faktura

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utvikler system for mottak av elektronisk faktura. Dette blir obligatorisk for statlige virksomheter fra 1. juli 2011. Gjennom forskriftsregulering tar regjeringen sikte på at kommuner og fylkeskommuner skal bruke samme standardformat for elektronisk faktura som staten innen 1. juli 2012.

8.12.5 Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Innføringen av Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er avgrenset til statlige virksomheter, og løsningen som ble lansert i 2010 er ikke dimensjonert for å ta inn kommuner og fylkeskommuner. Løsningen er basert på åpen kildekode, og kan brukes dersom kommunene ønsker å inngå et samarbeid om postjournal.

8.13 Nærings- og handelsdepartementet

8.13.1 Oppfølging av forvaltningsreformen – endringer i lov om Innovasjon Norge

Nærings- og handelsdepartementet sendte 26. mars 2010 forslag til endringer i lov av 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge på alminnelig høring. Her foreslås det å endre tjenestetiden for styremedlemmer og styreleder i Innovasjon Norges hovedstyre fra fire til to år. Dette krever en endring i lov om Innovasjon Norge § 15 om tjenestetid.

Videre har departementet, bl.a. i arbeidet med implementering av delt eierskap i Innovasjon Norge og forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet om en ny distriktsrettet garantiordning,

identifisert behov for å tydeliggjøre enkelte paragrafer i loven og merknadene som berører disse. Departementet vil derfor legge fram forslag til presiseringer av § 6 om forholdet til annen lovgivning, § 8 om selskapets finansiering m.m. og § 9 om eierens ansvar, slik at loven uttrykkelig hjemler en slik garantiordning. Presiseringene gjelder også den eksisterende distriktsrettede risikolåneordningen som finansieres av fylkeskommunene.

8.13.2 Status for implementering av delt eierskap i Innovasjon Norge

Fylkeskommunene overtok fra og med 1. januar 2010 til sammen 49 pst. av eierskapet i Innovasjon Norge, jf. lov om Innovasjon Norge. En arbeidsgruppe med representanter fra Nærings- og handelsdepartementet og fylkeskommunene utarbeidet våren 2009 utkast til reviderte vedtekter, eieravtale, retningslinjer for valgkomité for hovedstyret og mandat for Samarbeidsforum for Innovasjon Norge. Dokumentene ble behandlet i departementet og fylkeskommunene høsten 2009/våren 2010.

De reviderte vedtektene for selskapet ble vedtatt på et ekstraordinært foretaksmøte 17. desember 2009, mens eieravtalen, vedlagt bl.a. mandat for Samarbeidsforum, ble signert 24. mars 2010, etterfulgt av et ekstraordinært foretaksmøte hvor valgkomiteen for hovedstyret ble oppnevnt og retningslinjer vedtatt.

8.14 Fiskeri- og kystdepartementet

8.14.1 Havne- og farvannsloven

Den nye havne- og farvannsloven trådte i kraft 1. januar 2010. Loven erstatter lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann mv. Loven gir kystkommuner forvaltningsansvar og myndighet innenfor kommunens grenser.

8.14.2 Oppfølging av forvaltningsreformen

I løpet av 2010 vil Fiskeri- og kystdepartementet og Fiskeridirektoratet gjennomføre samlinger med aktuelle fylkeskommuner for overføring av kunnskap som er nødvendig for at fylkeskommunene skal kunne utføre sine havbruks- og fiskerirelaterte oppgaver på en tilfredsstillende måte.

9 Bruken av nynorsk i kommunane

I april 2009 slutta Stortinget seg til måla og prinsippa for ein ny, strategisk språkpolitikk som regjeringa har skissert i St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og meining. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. Det overordna målet for ein slik politikk er å sikre det norske språket sin posisjon som eit fullverdig, samsfunnsberande språk i Noreg. Meldinga legg også opp til eit meir systematisk arbeid for å styrkje nynorsk språk og den nynorske skriftkulturen på brei basis. Dersom desse måla skal gje meining, er det m.a. naudsynt å rette merksemda mot språk og språkbruk også i kommunar og fylkeskommunar.

Både som lokaldemokratisk arena og som produsent av velferdstenester er kommunesektoren ein stor språkbrukar. Det språket kommunane nyttar i den skriftlege kommunikasjonen sin med innbyggjarane, kan også vere med på å avgjere korleis demokratiet og det offentlege velferdstilbodet fungerer. Kommunane har også eit omfattande språkleg hopehav med statlege styresmakter. Mykje av den skriftlege informasjonen kommunane formidlar til innbyggjarane, er difor ofte språkleg påverka eller utforma frå sentralt hald.

For mange kommunar kan administrasjonsspråket tene som ein identitetsskapande faktor og bidra til å gje eit lokalsamfunn eller ein region profil og særpreg. Særleg i mange distriktkommunar er det klart at bruk av nynorsk som administrasjonsmål ofte kan fungere på denne måten. Samstundes veit vi at nynorsk som levande bruksspråk både på landbasis og i randsonene av det nynorske kjerneområdet er utsett for eit vedvarande press frå bokmål som det dominerande nasjonale fleirtalsmålet. Også innanfor det nynorske kjerneområdet gjer det seg gjeldande eit slikt press i større eller mindre grad.

På bakgrunn av dette trengst det eit meir systematisk arbeid for å styrkje det nynorske administrasjonsmålet i kommunesektoren og for å skape større medvit om den funksjonen den nynorske skriftkulturen kan ha som lokalt og regionalt identitetsuttrykk, og som eit element i å forme kommunen sitt omdømme både ovanfor eigne innbyggjarar og ovanfor omverda. Det er difor om å gjere å fremje ein funksjonell nynorsk målbruk på ulike kommunale arenaer, m.a. i det kommunale plan-

systemet, som opplæringsmål i skulen, som bruksmål i barnehagane og så langt det er råd som undervisnings- og opplæringsmål i den norskopp-læringa for innvandrarak som kommunane har ansvaret for å gjennomføre.

Behovet for å styrkje nynorsken i kommunesektoren gjeld særleg i dei 114 kommunane som etter føresegna i § 5 i *Lov om målbruk i offentleg teneste* har gjort vedtak om å krevje nynorsk i alle skriv frå statlege styresmakter til kommunen. Tilsvarende vedtak har også tre av fylkeskommunane gjort, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Dette er nærare omtala i kommuneproposisjonen for 2009. Her refererte vi dei viktigaste resultatane frå ei spørjeundersøking i 2006 om korleis denne regelen fungerer i praksis, og om i kva grad nynorskkommunane nyttar nynorsk som kommunalt administrasjonsmål m.m. Denne granskninga var gjennomført på initiativ frå og i regi av Landssamanslutninga av nynorskkommunar og Nynorsk kultursentrum.

For å følgje opp granskninga frå 2006 har Språkrådet, statens fagorgan i språkspørsmål, i lengre tid arbeidd med å førebu ei ny kartlegging av målbruken i kommunane, jf. omtale i kommuneproposisjonen for 2010, der det er vist til at ei slik kartlegging er varsla i språkmeldinga frå regjeringa. Ei slik spørjeundersøking må planleggjast nøye for at resultatet skal bli best mogleg, og dette har teke noko lengre tid enn ein tidlegare trudde. Det ser no ut til at arbeidet kan gjennomførast hausten 2010.

I 2009 etablerte Kommunal- og regionaldepartementet ein eigen nynorskpris til kommunar som har gjort ein innsats for å fremje, vidareutvikle og vedlikehalde nynorsk som målform i kommunen. Kommunane vart vurderte etter følgjande kriterium: Kommunal informasjon og heimeside, bruk av nynorsk i kommunale planar og målbruksplanar, kor aktiv kommunen er i å nytte nynorsk i lokalt kulturarbeid, aktiv bruk av nynorsk i skular, barnehagar og anna arbeid for barn og unge, og eventuelle kvalitetssikringstiltak for å sikre godt språk i kommunen. Stord kommune vann prisen på 100 000 kroner i 2009, med Fjell kommune som nummer to. Kommunal- og regionaldepartementet

vil også i 2010 dele ut denne prisen på 100 000 kroner til beste nynorskkommune. Departementet vil kome attende til dette i ei eiga utlysning som infor-

merer om kriteria for å få prisen, søknadsfristar, med vidare.

Del III
Resultater i kommunal sektor

10 Utvikling i kommuneøkonomien til og med 2009

10.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet viser til analysen av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren som Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenterte i aprilrapporten for 2010.

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 3,9 pst. i 2009, mens veksten i de frie inntektene anslås til 3,0 pst. Den anslåtte veksten er vesentlig høyere enn inntektsveksten i de to foregående år, og også høyere enn den veksten det ble lagt opp til i budsjettopplegget for 2009. Styrkingen gjennom året har sammenheng med økte rammeoverføringer til kommunesektoren som del av de finanspolitiske tiltakene mot finanskrisen, god skatteinngang og lavere pris- og kostnadsvekst enn opprinnelig anslått. Den beregnede inntektsveksten i 2009 er eksklusive vedlikeholdstilskuddet i den finanspolitiske tiltakspakken.

I følge TBU bør netto driftsresultatet, som er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren, over tid ligge på om lag 3 pst. for sektoren samlet. I 2007 og 2008 ble netto driftsresultat sterkt redusert, fra 5,5 pst. av inntektene i 2006 til 0,4 pst. i 2008. Reduksjonen hadde sammenheng med lav inntektsvekst, høy vekst i sysselsetting og driftsutgifter, renteøkning og betydelige tap på finansielle plasseringer. Utviklingen i 2009 er kjennetegnet ved høy inntektsvekst, moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter, lavere rentenivå, samtidig som utviklingen i finansmarkedene har gitt gevinster på finansielle plasseringer. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat å bli rundt 3,0 pst. av inntektene i 2009.

De tre siste årene har fylkeskommunene hatt klart høyere driftsresultater enn kommunene. Kommunene utenom Oslo, som samlet sett kom ut med et negativt netto driftsresultat i 2008, ser ut til å få netto driftsresultat på om lag 2¼ pst. i 2009. Fordi driftsresultatet er holdt oppe av ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer, er den underliggende økonomiske balansen i kommunene fortsatt svak. Veksten i kommunesektorens bruttorealinvesteringer har vært høy de senere

årene, og investeringene ligger på et historisk høyt nivå. Investeringsnivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået har bidratt til at sektorens gjeld har økt.

10.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

I tabell 10.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 1990 og fram til 2009. Nedgangen fra og med 2002 målt ved samtlige indikatorer har sammenheng med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten (sykehusreformen).

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de nasjonale økonomiske ressursene. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter 16,3 pst. i 2008 og 17,6 pst. i 2009. Tabell 10.1 viser videre at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002–2008 holdt seg rundt 13 pst., med en økning til 13,8 pst. i 2009. Kommunalt konsum er utgifter til varer og tjenester disponert av kommuneforvaltningen, og omfatter både utgiftene til kommunenes og fylkeskommunenes egenproduksjon og deres kjøp av tjenester fra private tilbydere (som for eksempel kommunale utgifter til private barnehager eller utgifter til skolebususkjøring).

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi har den kommunale sysselsettingsandelen avtatt svakt de siste årene, til i underkant av 15 pst. i 2008, for så å øke til drøyt 15 pst. i 2009. Siden en relativt stor andel av kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av total-sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer anslås den kommunale sysselsettingsandelen til drøyt 19 pst. i 2009, den samme andelen som i 2002.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 målt i forhold til norsk økonomi må både ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og den sterke konjunktured-

Tabell 10.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi, 1990–2009.

	1990–2001 ¹	2002 ²	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ³	2009 ³
Kommunalt konsum i pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,3	13,0	13,4	13,0	12,6	12,4	12,4	13,1	13,8
Inntekter i kommunesektoren i pst. av BNP for Fastlands-Norge	20,5	16,3	16,7	16,4	16,4	16,4	16,0	16,3	17,6
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av:									
- landet	18,5	15,3	15,3	15,1	15,0	14,7	14,6	14,6	15,2
- offentlig forvaltning	69,9	57,6	57,5	57,1	57,1	57,3	57,5	57,9	58,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	22,5	19,3	19,5	19,2	19,0	18,9	18,6	18,7	19,4

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Tallene er påvirket av overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.

³ Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gangen i næringslivet som følge av finanskrisen og konjunkturedgangen internasjonalt.

10.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

Aktiviteten i kommuneforvaltningen kan måles med en indikator, hvor sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og bruttoinvesteringer inngår som komponenter. I figur 10.1 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1990–2009.

I perioden 1990–2001 steg aktiviteten i kommunene med 2,7 pst. som årlig gjennomsnitt. Aktivitetsveksten var noe lavere enn volumveksten i BNP for Fastlands-Norge (3,1 pst.). For årene 2002 og 2003 var det forholdsvis lav vekst i BNP for Fastlands-Norge med drøyt 1 pst. i årlig vekst, og veksten i den kommunale aktiviteten var også lav og noe under BNP-veksten. I 2004 og 2005 tok veksten i BNP for Fastlands-Norge seg kraftig opp til

rundt 4½ pst. årlig, reell vekst. Aktiviteten i kommunene økte moderat med 1,6 pst. i 2004 og ble redusert med 1,1 pst. i 2005 pga. nedgang i bruttoinvesteringene. Veksten i norsk økonomi tiltok ytterligere i 2006 og 2007 med 5–6 pst. årlig vekst i BNP for Fastlands-Norge. Aktivitetsveksten i kommunesektoren tiltok også disse to årene til om lag 3 pst. aktivitetsvekst i 2006 og drøyt 5 pst. aktivitetsvekst i 2007. I løpet av 2008 var det et markert konjunkturomslag i norsk og internasjonal økonomi. Ifølge nasjonalregnskapstall økte BNP Fastlands-Norge med 2,2 pst. i 2008, mens det var en nedgang på 1,5 pst. i 2009. Aktivitetsveksten i kommunesektoren i 2008 og 2009 var høyere med over 3 pst. begge år. Aktivitetsveksten i 2009 er da regnet eksklusive det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009. Medregnet vedlikeholdstilskuddet kan aktivitetsveksten anslås til om lag 5 pst. Den sterke aktivitetsveksten de siste årene kan henføres til sterk vekst i sysselsettingen og i investeringene. I tabell 10.2 vises aktivitetsveksten i kommunesektoren i perioden 1990–2009 dekomponert i

Tabell 10.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 1990–2009. Volumendring i pst. fra året før.

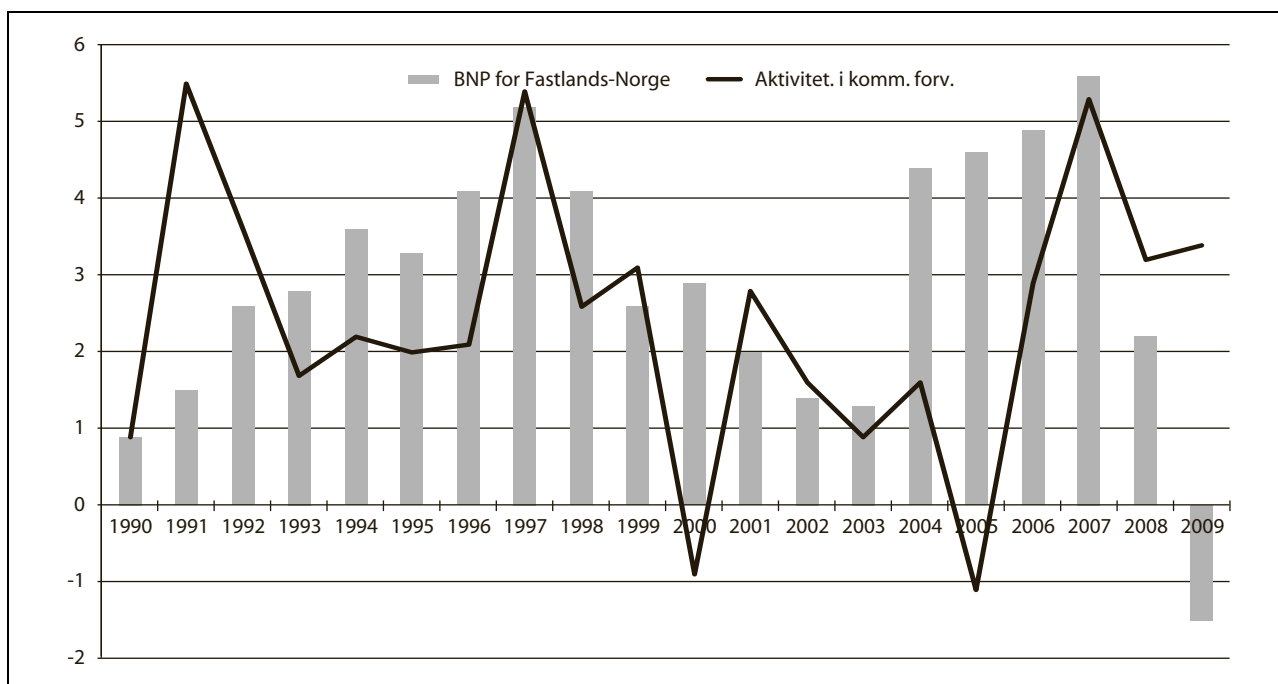
	1990–2001 ¹	2002 ²	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sysselsetting ³	1,7	0,7	-2,3	1,6	0,8	1,3	3,2	3,4	2,9
Produktinnsats	3,8	2,8	4,4	4,5	-2,8	3,5	6,2	3,3	2,4
Brutto realinvesteringer	5,4	4,8	10,6	-3,1	-7,6	9,8	14,0	2,4	6,9
Aktivitet totalt	2,7	1,6	0,9	1,6	-1,1	2,9	5,3	3,2	3,4

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Korrigert for overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 10.1 Aktivitetsutvikling i kommuneforvaltningen og utviklingen i brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge 1990–2009. Prosentvis volumendring fra året før¹.

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

utvikling i sysselsetting, produktinnsats (vareinnsats) og bruttoinvesteringer. Gjennomsnittlig årlig aktivitetsvekst i perioden var 2,4 pst.

Tabell 10.3 viser realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter fra 1990-2009. Gjennomgående i perioden har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samlede inntektene. Dette skyldes i første rekke at reformer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd. Økningen i frie midler som skyldes at øremerkede ordninger innlemmes, eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes ikke med i veksten i de frie inntektene. Det innebærer at disse tallene undervurderer utviklingen i andelen frie inntekter.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra de prognosene som legges til grunn i de økonomiske oppleggene, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt.

Fra 2003 til 2006 var det en markert bedring i den økonomiske balansen i kommunesektoren. I 2002 og 2003 økte aktiviteten i kommunesektoren med henholdsvis 1,6 og 0,9 pst. Dette var høyere enn realveksten i kommunesektorens inntekter på henholdsvis 0,3 pst. i 2002 og 0,6 pst. i 2003, jf. tabell 10.3. I 2004 og 2005 var bildet motsatt med realvekst i inntektene på henholdsvis 3,8 og 3,4 pst., mens utviklingen i aktivitetsnivået var mer moderat. I 2006 tok aktivitetsveksten i kommune-

Tabell 10.3 Kommunesektorens inntekter 1990–2009. Reell endring i pst. fra året før¹.

	1990–2001 ²	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlede inntekter	2,3	0,3	0,6	3,8	3,4	5,6	1,4	1,0	3,9
Frie inntekter	0,9	-1,1	-0,5	3,4	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0

¹ Inntektsveksten er korrigert for oppgaveendringer.

² Gjennomsnitt over perioden.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2010 og Finansdepartementet.

sektoren seg opp til 2,9 pst., men realveksten i inntektene var høyere (5,6 pst.), blant annet som følge av sterk vekst i skatteinntektene. I 2007 og 2008 avtok inntektsveksten til henholdsvis 1,4 og 1,0 pst., mens aktivitetsveksten økte ytterligere til drøyt 5 pst. i 2007 og drøyt 3 pst. i 2008. Den høye aktivitetsveksten i kommunesektoren fortsatte i 2009, men var lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i samlede inntekter i 2009 anslås til 11,4 mrd. kroner, eller 3,9 pst. Veksten i de frie inntektene anslås til 6,2 mrd. kroner, eller 3,0 pst.

Tiltakspakken og kommunesektoren

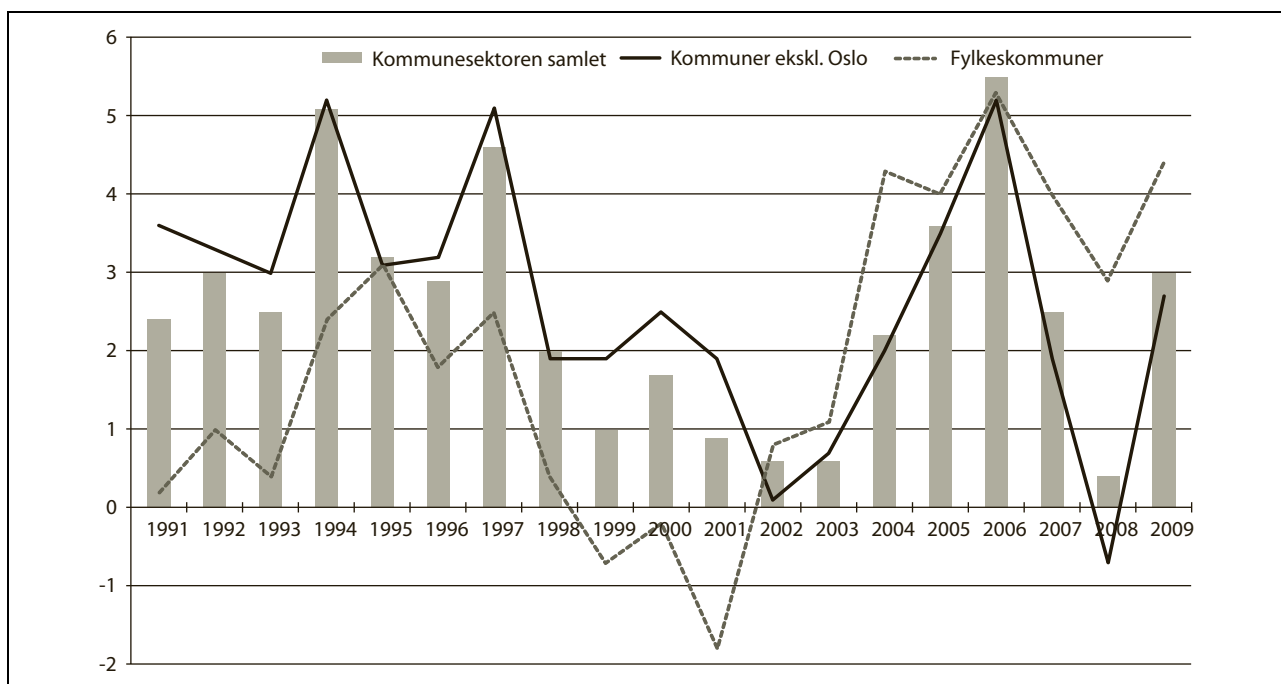
Regjeringen la i januar 2009 fram en tiltakspakke for å stimulere sysselsettingen i norsk økonomi. En stor del av denne tiltakspakken var rettet mot kommunesektoren. Hoveddelen av dette var et tilskudd på 4 mrd. kroner til vedlikehold og oppgradering av kommunale bygg, veier og anlegg. Formålet med tilskuddet var at det relativt raskt kunne stimulere sysselsettingen innen bygg- og anleggsnæringen, samt bidra til å redusere vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren. Kriteriene for å bruke tilskuddet var at prosjekter på eksisterende bygg og anlegg måtte være satt i gang i løpet av 2009. Det var også åpnet for at en mindre del kunne brukes til investeringer i nybygg og nyanlegg. Slike tiltak måtte ikke bare være igangsatt, men også ferdigstilt, i 2009.

Rapporteringen fra sektoren viser at av de 4 mrd. kronene har kommunene og fylkeskommunene brukt vel 30 pst. på skolebygg, nærmere 20 pst. på samferdsel, 10 pst. på barnehager, 10 pst. på sykehjem, 10 pst. på omsorgsboliger og andre kommunale utleieboliger og 20 pst. til administrasjonsbygg, idrettsanlegg, kulturbygg, kirkebygg m.m.

Kommunene og fylkeskommunene har i all hovedsak klart å oppfylle kriteriene som ble satt. Kommunal- og regionaldepartementet har kun fått rapporter om rundt 20 tilfeller der revisor har hatt merknader til bruken av tilskuddet. Samlet utgjør dette i størrelsesorden 20 mill. kroner. Departementet vil vurdere hver enkelt sak før det tas en endelig avgjørelse på hvilke kommuner og fylkeskommuner som må returnere deler av tilskuddet til staten.

10.4 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner angir forholdet mellom driftsinntekter og driftsutgifter, medregnet netto renteutgifter og låneavdrag. TBU anser netto driftsresultat som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan avsettes til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Netto driftsresultat



Figur 10.2 Netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene 1991–2009 i pst. av brutto driftsinntekter.

kan dermed sies å være et uttrykk for kommunesektorens økonomiske handlefrihet. For at kommunesektoren skal være i stand til å sette av midler til egenfinansiering av investeringer og oppnå sunn økonomistyring på sikt, bør netto driftsresultat ifølge utvalget ligge på om lag 3 pst. av driftsinntektene over tid for kommunesektoren som helhet.

Figur 10.2 viser utviklingen i netto driftsresultat for kommunesektoren samlet, samt for kommunene utenom Oslo og fylkeskommunene utenom Oslo.

I perioden 1991–2001 var netto driftsresultat i kommunesektoren i gjennomsnitt 2,7 pst. av inntektene. Fra 2000 til 2003 lå netto driftsresultat på et relativt lavt nivå på nær 1 pst. i gjennomsnitt. Netto driftsresultatet for kommuner og fylkeskommuner økte fra 0,6 pst. i 2003 til 5,5 pst. av inntektene i 2006. I 2007 og 2008 ble netto driftsresultat i kommunesektoren sterkt redusert til 2,5 pst. i 2007 og videre ned til 0,4 pst. i 2008. I 2009 har driftsresultatene tatt seg betydelig opp igjen, til om lag 3 pst. samlet for kommuner og fylkeskommuner. Gjennomsnittlig årlig netto driftsresultat for perioden 2002–2009 var 2,3 pst.

En generell økning i rentenivået bidro til økte renteutgifter i 2007 og 2008. I tillegg fikk kommunene (i mindre grad fylkeskommunene) tap på finansielle plasseringer både i 2007 og 2008. I 2007 var slike tap særlig knyttet til den såkalte Terra-saken og investeringer i amerikanske verdipapirer. I 2008 bidro utviklingen i finansmarkedene til at flere kommuner ble rammet av tap på aksjer og

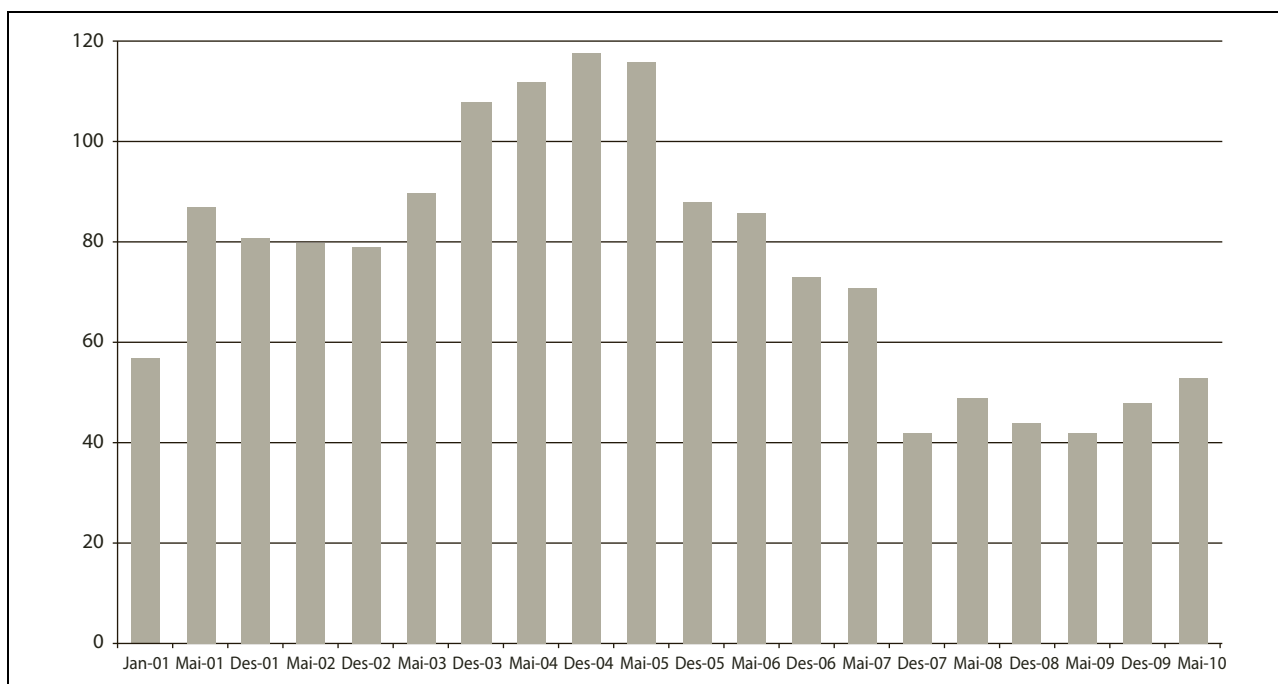
andre verdipapirer. Bedringen i resultatene i 2009 har vært sterkere i netto driftsresultat enn i brutto driftsresultat, pga. en sterk nedgang i finansutgifter. Nedgangen i finansutgifter er dels knyttet til en generell reduksjon i rentenivået i 2009, dels har det vært betydelige kursgevinster på verdipapirer. Bedringen av netto driftsresultat fra 0,4 pst. i 2008 til 3,0 pst. i 2009 utgjør 2,6 prosentpoeng. Lavere finansutgifter bidrar med drøyt 1½ prosentpoeng av denne økningen. Noe av det resterende kan også henføres til at en del av midlene i det midlertidige vedlikeholdstilskuddet, som kommunesektoren mottok og inntektsførte i 2009, først vil bli brukt og utgiftsført i 2010.

De store svingningene i netto driftsresultat de siste årene gjelder primært kommunene, mens fylkeskommunene både har hatt mindre svingninger og et klart høyere nivå på netto driftsresultat.

Netto driftsresultat for den enkelte kommune og fylkeskommune i 2009 er vist i vedlegg 3.

Antall kommuner i ROBEK

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) ble opprettet 1. januar 2001 og er et register for kommuner og fylkeskommuner som på grunn av økonomisk ubalanse er underlagt noe sterkere statlig kontroll. Departementet skal føre lovlighetskontroll av budsjettvedtaket og godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler (overfor kommunene er myndigheten delegert til fylkesmannen).



Figur 10.3 Antall kommuner oppført i ROBEK. Januar 2001–mai 2010.

På det meste, ved utgangen av 2004, var 118 kommuner oppført i ROBEK. Antallet ble redusert de påfølgende årene da mange kommuner klarte å dekke inn sine akkumulerte underskudd. Siden utgangen av 2007 har antallet ligget på i overkant av 40 kommuner, med en svak økning i løpet av 2009 og så langt i 2010. Ved inngangen til mai 2010 står i alt 53 kommuner og ingen fylkeskommuner oppført i ROBEK. De innmeldte kommunene er i all hovedsak inne på bakgrunn av at de enten har vedtatt å dekke inn tidligere underskudd over mer enn to år, eller at de ikke har klart å følge inndekningsplanen. Et fåtall er innmeldt utelukkende som følge av å ha vedtatt et årsbudsjett eller en økonomiplan i ubalanse. I overkant av ti av kommunene som for øyeblikket er i ROBEK, ser ut til å ha dekket inn tidligere underskudd i 2009. Disse kommunene vil da bli meldt ut av ROBEK så snart kommunestyret har vedtatt årsregnskapet for 2009 (innen utgangen av juni 2010). Om lag like mange kommuner som for øyeblikket ikke er i ROBEK, har imidlertid ikke dekket inn underskudd fra to år tilbake og kan ventes å bli meldt inn. Samlet sett forventes antallet kommuner i ROBEK å være på om lag samme nivå gjennom det neste året.

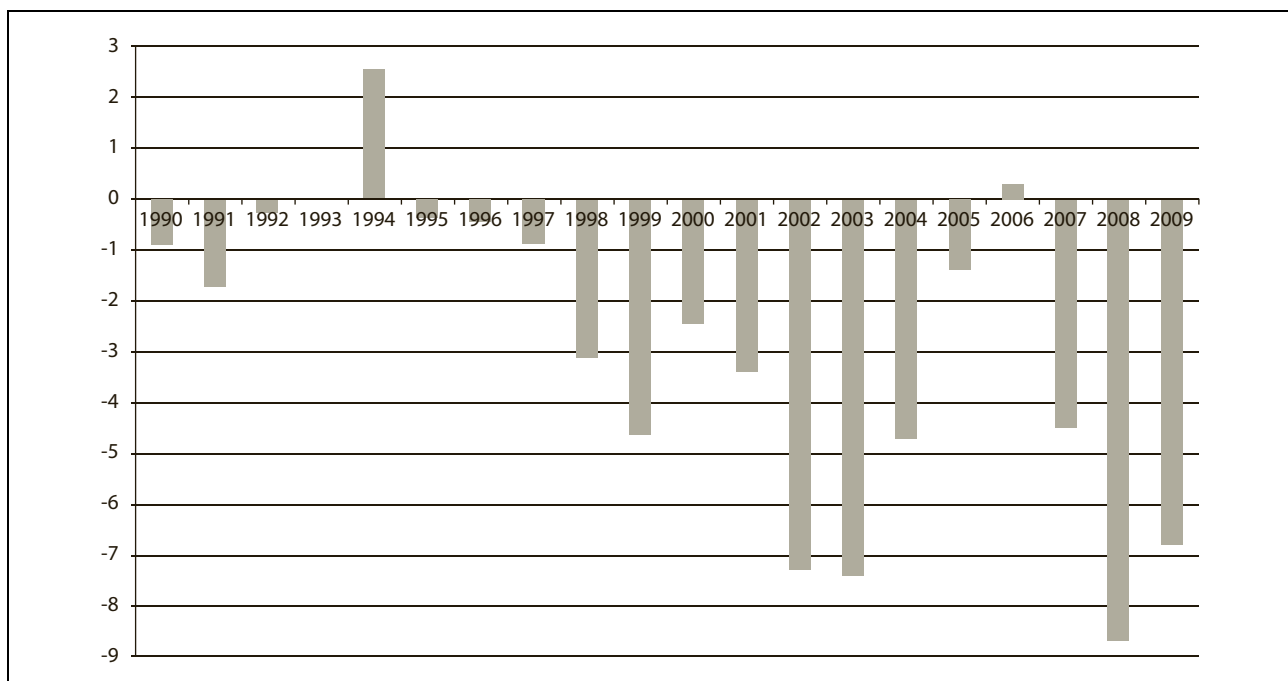
Selv om antall ROBEK-kommuner forventes å bli om lag uendret, gjenspeiles bedringen fra 2008 til 2009 i netto driftsresultat i at færre kommuner nå ser ut til å stå overfor økonomiske utfordringer og til å ha et behov for å tilpasse driftsnivået. Ved utgangen av 2008 hadde i overkant av 140 kommu-

ner et akkumulert merforbruk. Om lag 50 av disse kommunene kunne dekke inn underskuddet med oppsparte midler (disposisjonsfond). De resterende godt og vel 90 kommunene måtte helt eller delvis dekke inn det akkumulerte underskuddet gjennom framtidig sparing (positive netto driftsresultat). Ved utgangen av 2009 var tilsvarende tall i overkant av 70 kommuner. Flere av kommunene som hadde et akkumulert underskudd i 2008 og som den gang var «i faresonen» for å kunne bli meldt inn i ROBEK, har altså gjenopprettet den økonomiske balansen.

Akkumulert underskudd og disposisjonsfond for den enkelte kommune og fylkeskommune i 2009 er vist i vedlegg 3.

10.5 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) måles som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til bruttorealinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. En oversikt over kommuneforvaltningens samlede utgifter og inntekter er vist i vedlegg 1. Nettofinansinvestering, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Når aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten trekker dette i retning av at underskuddet



Figur 10.4 Kommunesektorens nettofinansinvesteringer 1990–2009 i pst. av samlede inntekter.

øker. Variasjonen i de årlige nettofinansinvesteringene henger nøye sammen med svingninger i de kommunale investeringene.

Figur 10.4 viser utviklingen i nettofinansinvesteringene samlet for kommuner og fylkeskommuner. De negative nettofinansinvesteringene økte gjennomgående fra 2000 fram til 2003, og utgjorde da knapt 16 mrd. kroner, tilsvarende 7,4 pst. av inntektene. Nettofinansinvesteringene ble redusert til noe over -10 mrd. kroner i 2004 og videre til -3,3 mrd. kroner i 2005.

Selv med en meget sterk inntektsvekst fra 2005 til 2006 og et høyt nivå på netto driftsresultatet (knapt 15 mrd. kroner), bidro det høye investeringsnivået til at det bare så vidt var positive netto finansinvesteringer i 2006 (0,7 mrd. kroner). Når investeringene i 2007 og 2008 fortsatte å øke kraftig, samt at driftsutgiftene disse to årene også steg mer enn inntektene, ble resultatet en økning i

negative nettofinansinvesteringer, til 12,5 mrd. kroner i 2007 og videre til nesten 26 mrd. kroner i 2008.

Den høye inntektsveksten i 2009, sammen med reduserte renteutgifter, bidro til en viss nedgang i underskuddene i 2009. Nettofinansinvesteringene i kommunesektoren ble redusert til -22,2 mrd. kroner i 2009, tilsvarende 6,8 pst. av inntektene. Det høye nivået på underskuddene bidrar likevel til en fortsatt økning i gjeldsnivået i kommunesektoren.

Økningen i underskuddene de siste årene må ses i sammenheng med høy vekst i bruttoinvesteringene, jf. tabell 10.2. Etter at bruttoinvesteringene i kommunesektoren hadde falt reelt med om lag 10 pst. over de to årene 2004 og 2005 har investeringene steget reelt med 37 pst. fra 2005 til 2009. Investeringsnivået i kommunesektoren har etter dette kommet opp på et høyt nivå.

11 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

En stor del av offentlige tjenester leveres av kommuner og fylkeskommuner, og én av fem arbeidstakere er sysselsatt i kommunal sektor. Kommunesektoren forvalter dermed en betydelig del av de samlede ressursene i norsk økonomi.

I dette kapitlet redegjøres det for en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i perioden 2005 til 2009. Det er lagt særlig vekt på utviklingen fra 2008 til 2009.

Tallene er hentet fra KOSTRA (kommune-statrapportering), der foreløpige tall ble publisert 15. mars 2010, IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Innføring av en ny versjon av IPLOS har innvil videre medført at statistikken for mottakere av tjenester i pleie- og omsorgssektoren i 2009 er usikker og ikke direkte sammenlignbar med 2008.

Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, pleie- og omsorgssektoren, sosiale tjenester, boliger for vanskeligstilte, barnevern, videregående opplæring og eiendomsforvaltning.

11.1 Utviklingstrekk i kommunale tjenester 2005–2009

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I løpet av de siste fire årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med rundt 38 200, og dette indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Antall barn og unge i grunnskolealder har gått noe ned, mens det har vært en økning innenfor de øvrige aldersgruppene. Veksten har vært særlig sterk i aldersgruppen 16–18 år og blant de aller eldste (90 år og over). Det samlede innbyggertallet har imidlertid økt sterkere i fireårsperioden enn innbyggertallet i de forannevnte målgruppene.

I løpet av 2009 ble det hele 4 700 flere barn i barnehagealderen 1–5 år, mens antall barn og unge i henholdsvis grunnskolealder og med rett til videregående opplæring var om lag uendret. Det ble samlet sett flere eldre. Veksten var relativt sterk i antallet eldre i aldersgruppene 67–79 år

(8 100) og over 90 år (1 000), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80–89 år (- 600). For 2009 indikerer beregninger fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi, at kommunesektorens merkostnader knyttet til den demografiske utviklingen var 1,6 mrd. kroner. Det er usikkerhet knyttet til beregningene, bl.a. fordi det er lagt til grunn samme standard og dekningsgrader som året før.

Barnehager

Antall barn i barnehagealder har i løpet av de siste fire årene økt kraftig. Barnehagedekningen økte fra i overkant av 76 pst. i 2005 til i overkant av 88 pst. i 2009. Vel halvparten av barna har plass i en kommunal barnehage. Hovedforklaringen på økningen er den sterke barnehageutbyggingen som har funnet sted. I løpet av perioden har nærmere 47 000 flere barn fått plass i barnehage, hvorav 8 200 i løpet av 2009. Ved inngangen til september 2009 hadde Kunnskapsdepartementet, gjennom fylkesmennene, en undersøkelse som viste at ingen barn som hadde rett til barnehageplass, sto på venteliste.

De fire siste årene har det også vært en kraftig økning i andelen heltidsplasser. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass i overkant av tre timer mer i barnehagen per uke i 2009 enn i 2005. Kapasitetsveksten har altså vært enda større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med 38 pst. fra 2005 til 2009, mens veksten i antall barn med plass i barnehage var om lag halvparten (21 pst.).

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2005 under ett, har utviklingen i ressursinnsatsen (35 pst.) ligget litt under nivået på kapasitetsveksten i sektoren, målt ved korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager (38 pst.).

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har de siste årene gått jevnt ned, men med en liten økning fra 2008 til

Tabell 11.1 Utvikling i barnehagesektoren 2005–2009 (private og kommunale).

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Produksjon:</i>						
Barn med plass i barnehage i alt:	223 400	261 800	270 000	46 600	8 200	3,1
- herav andel i kommunal barnehage	53,1	53,1	53,1	0,0	0,0	
Barn 1–2 år med plass i barnehage	62 300	89 400	93 900	27 100	4 500	5,0
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke)	69,6	83,0	85,3	15,7	2,3	
Korrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)*	307 981	402 212	423 707	115 726	21 496	5,3
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	39,0	41,8	42,2	3,2	0,4	1,0
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel av 1–5-åringene som har barnehageplass	76,0	87,1	88,5	12,5	1,4	
Andel av 1–2-åringene som har barnehageplass	53,9	74,7	77,1	23,2	2,4	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Antall årsverk	50 300	65 100	68 100	17 800	3 000	4,6
Antall årsverk i kommunale barnehager	27 300	35 300	36 900	9 600	1 600	4,5
<i>Kvalitet:</i>						
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskoleutdanning	89,2	83,8	83,9	- 5,3	0,1	
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	18,8	25,0	24,2	5,4	-0,8	

* Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for alder og oppholdstidskategorier. Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1,5 og 4–6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 timer vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2009. Nedgangen må ses i sammenheng med at antall barnehager og antall barnehageplasser har økt kraftig i samme periode. Antallet styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har riktignok økt, men ikke i samme takt som utbyggingen av sektoren. Andelen assistenter med fagutdanning har på sin side økt i perioden 2005 til 2009, men med en liten nedgang fra 2008 til 2009.

Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen har gått ned de siste fire årene samlet sett, men flatet ut i 2009. Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, har på sin side økt gjennom hele perioden. Økningen kan i stor grad henføres til spesialundervisningen. I 2009 skyldes økningen i sin helhet at omfanget av

spesialundervisning har økt. Imidlertid får hver elev som mottar spesialundervisning i snitt færre timer enn tidligere.

Nærmere seks av ti barn mellom seks og ni år hadde i 2009 plass i skolefritidsordningen (SFO). Andelen har økt med i alt sju prosentpoeng de siste fire årene, men var uendret fra 2008 til 2009.

Pleie- og omsorgstjenester

Innen pleie- og omsorgstjenestene er det økende behov knyttet til at det blir flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, samtidig som det blir flere yngre mottakere. De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og denne gruppen utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett har

Tabell 11.2 Utvikling i grunnskolesektoren 2005–2009 (private og offentlige)

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Produksjon:</i>						
Elever i alt i grunnskolen	619 700	614 000	613 900	- 5 800	- 100	- 0,0
Antall elever med plass i SFO	129 700	144 200	143 600	13 900	-800	-0,6
Antall elever med spesialundervisning	34 500	41 700	45 400	10 900	3 800	9,1
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel elever 6–9 år med plass i SFO*	52,3	59,5	59,5	7,2	0,0	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Årsverk av undervisningspersonale**	50 700	51 000		300		
Årstimer til undervisning i alt (i 1000)***	35 550	34 888	35 134	- 416	246,1	0,7
- Derav årstimer til spesialundervisning (i 1000)	4 583,8	5 468,2	5 691,2	1 107	223,0	4,1
Årstimer til undervisn. i alt per elev***	54,1	56,8	57,2	3,1	0,4	0,7
<i>Kvalitet:</i>						
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.–7. årstrinn****	13,5	13,3	13,2	- 0,3	- 0,1	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.–10. årstrinn****	15,1	14,8	14,8	- 0,3	0,0	

* Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

** I rapporteringen for 2007 (skoleåret 2007/2008) til GSI ble «årsverk til undervisning til annet enn undervisning» (lesetimer o.l.) for første gang skilt ut som eget punkt. Disse tallene ligger dermed ikke inne i årsverkstallene for 2008, men er inkludert i årsverkstallene for de foregående år. Det er derfor et brudd i tidsserien mellom 2006 og 2007.

*** Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med ti lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

**** Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå,

utviklingen de siste årene vist en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant de yngre og de eldste kan tyde på økt pleietyngde blant mottakerne.

I andre halvår 2009 ble det innført ny versjon av IPLOS. Konvertering av data og produksjonsrutiner har medført en viss usikkerhet knyttet til resultatene. Endringer i innhold og standarder medfører dessuten at tallene for hjemmetjenester og institusjoner for 2008 og 2009 ikke er direkte sammenlignbare med foregående år.

Årsverk av leger i institusjon har økt betydelig, og også fysioterapeutdekningen har gått noe opp. Andelen tjenestemottakertilpassede enerom der beboeren har eget bad og toalett har økt noe i 2009.

Andel årsverk med fagutdanning har økt noe i løpet av de siste fire årene og holdt seg på samme nivå fra 2008 til 2009.

Sosiale tjenester

Innenfor sosialtjenesten har det vært en nedgang i antall sosialhjelpstilfeller gjennom fireårsperioden, men det har vært en stor økning i antall tilfeller fra 2008 til 2009. Gjennomsnittlige utbetalinger har derimot økt i perioden, men har blitt noe redusert fra 2008 til 2009. Også stønadslengden er redusert, både i perioden og det siste året. Det antas at endringene fra 2008 til 2009 har sammenheng med økt pågang på sosialhjelp som følge av svekkelsen i arbeidsmarkedet.

Tabell 11.3 Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 2005–2009

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Produksjon:</i>						
Antall mottakere av hjemmetjenester*	164 600	179 000	194 400			
- herav under 67 år	50 200	71 000	81 500			
- herav 67–79 år	36 400	31 600	35 400			
- herav over 80 år	78 100	76 500	77 600			
Antall beboere i institusjon**	40 700	42 100	44 900			
Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	25 600	27 300	27 600		300	1,0
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel 80 år og over som bor på institusjon**	14,5	14,1				
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester**	18,9	17,6				
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester**	36,2	35,0				
<i>Ressursinnsats:</i>						
Årsverk i alt ***	107 100	121 200	120 600	13 500		
Kvalitet:						
Legeårsverk per 1000 plasser i institusjon	6,7	8,3	9,4	2,7	1,1	13,2
Fysioterapiårsverk per 1000 plasser i institusjon****	7,5	8,4	8,6	1,1	0,2	2,4
Andel årsverk med fagutdanning	70	72	72	2	0	
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ bad/wc	55,8	64,1	64,5	8,7	0,4	

* Brudd i tidsserien. Tallene for 2005 gjelder mottakere av hjemmetjenester, hentet fra innrapporterte KOSTRA-skjema. F.o.m. 2007 er dataserien definert som mottakere av kjernetjenester i IPLOS og inkluderer da også antall personer som mottar avlastning utenfor institusjon og omsorgslønn, samt hjemmesykepleie, praktisk bistand og brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

** Brudd i tidsserien på grunn av innføring av ny datakilde i 2007, nytt innhold f.o.m. 2007. Manglende data for 2009.

*** Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrygdeverkets Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid.

**** Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Boliger for vanskeligstilte

På nasjonalt nivå i 2009 var antall kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte per 1 000 innbygger 20,5. I 2009 ble det gitt tilsagn om tilskudd til å framskaffe 2 400 utleieboliger. Dette er en stor økning fra tidligere år. Utviklingen er i tråd med regjeringens politiske ambisjoner om å øke antallet utleieboliger. Husbanken har i denne perioden hatt fokus på at kommunene får en hensiktsmessig boligmasse som kommer vanskeligstilte til gode.

Foreløpige KOSTRA-tall for 2009 viser at tre av fire husstander som oppholder seg i midlertidig botilbud har opphold av kortere varighet enn tre måneder. Regjeringens mål er at ingen skal oppholde seg lenger enn tre måneder i midlertidig botilbud. Det gjenstår derfor noe før målet er nådd. Det har vært et brudd i statistikken som innebærer at 2009-tall ikke er direkte sammenliknbare med tall fra tidligere år. I perioden 2005–2008 var det antall opphold i midlertidig botilbud som ble kart-

Tabell 11.4 Sosiale tjenester 2005–2009.

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Produksjon:</i>						
Antall stønadstilfeller	138 200	116 400	124 300	-13 900	7 900	6,8
<i>Prioritering:</i>						
Gjennomsnittlig utbetaling per stønads- måned*	7 022	7 689	7 610	598	- 89	- 1,2
<i>Kvalitet:</i>						
Gjennomsnittlig stønadslengde** (mnd)	5,0	4,9	4,7	- 0,3	- 0,2	- 4,1

* Nominelle tall

** Tallene i estimatet avviker fra publiserte tall i KOSTRA 15. mars. Tallene er estimert for KRD og tar hensyn til at sosialhjelpsmottakere som mottar hjelp i mer enn én kommune, bare blir telt en gang. Dette er i tråd med de endelige landstallene som blir produsert 15. juni.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 11.5 Boliger for vanskeligstilte.

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Dekningsgrad:</i>						
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger	20,0	19,5	20,5	0,5	1,0	5,1
<i>Kvalitet:</i>						
Andel kommunalt disponerte boliger som er tilrettelagt for rullestolbrukere *	31	39	43			
Andel midlertidige opphold med varighet 0–3 måneder **	72	77	75			

* Brudd i statistikken mellom 2008 og 2009. Til og med 2008 ble antall tilrettelagte boliger telt. Fra og med 2009 telles antall tilgjengelige boliger. Det er en nyansforskjell mellom tilrettelagt og tilgjengelig. En tilrettelagt bolig for rullestolbruker oppfyller nødvendigvis ikke alle krav til å være tilgjengelig for rullestolbrukere. Tilgjengelig regnes derfor å være et strengere krav enn tilrettelagt. Men det er uvisst hvor mye kommunene legger vekt på denne nyansforskjellen når de teller boligene.

** Brudd i statistikken mellom 2008 og 2009. Til og med 2008 ble andel opphold i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd. målt. Fra og med 2009 måles andel husstander i midlertidig botilbud i 0–3 mnd. En lavere andel husstander i midlertidig botilbud i 0–3 mnd. enn andel opphold i midlertidig botilbud i 0–3 mnd. indikerer nødvendigvis ikke økt bruk av midlertidig botilbud. Dette fordi en husstand som har mer enn ett opphold ofte vil ha flere, forholdsvis korte opphold. Er dette tilfellet, vil andelen opphold med varighet 0–3 mnd. være større enn andel husstander som er i midlertidig botilbud i 0–3 mnd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

lagt. Fra og med 2009 er det antall husstander som telles. På sikt vil informasjon om antall husstander i midlertidig botilbud kunne gi et mer korrekt bilde av situasjonen.

I 2009 var 43 pst. av de kommunalt disponerte boligene tilgjengelige for personer som bruker rullestol. Dette indikerer en økning i forhold til 2008.

Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelser utgjør årlig en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at andelen tilgjengelige kommunalt disponerte utleieboliger fortsatt øker.

Tabell 11.6 Barnevern 2005–2009.

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	2,4	3,0	3,3	0,9	0,3	
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0–17 år	3,6	4,1	4,2	0,6	0,1	
<i>Prioritering:</i>						
Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år, barnevernstjenesten	4 094	5 017	5 529	1 435	512	10,2
Netto driftsutgifter til barnevernet i pst. av totale netto driftsutgifter	3,3	3,3	3,3			
<i>Ressursinnsats:</i>						
Antall årsverk (fagstillinger)	2 592	2 939	3 095	503	156	5,3
<i>Kvalitet:</i>						
Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0–17 år	2,4	2,7	2,8	0,4	0,1	3,7
Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder*	21,5	11,6	12,5			
Antall kommuner som har benyttet brukerundersøkelser siste år		61	68		7	11,5
Antall kommuner som har innført internkontroll i barnevernstjenesten		307	302		- 5	- 1,6

* Tall før 2005 foreligger ikke. Det er stor usikkerhet i tallgrunnet for «Undersøkelser med behandlingstid over tre måneder» for 2009, pga feil i filuttrekkene fra et av fagprogrammene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barnevern

Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i målgruppen har økt i perioden. Det er særlig de siste årene at økningen har vært sterk, ikke minst fra 2008 til 2009. Andelen netto driftsutgifter til barnevern i forhold til netto driftsutgifter til andre tjenester er stabil i perioden.

Det har vært en økning i faglærte årsverk fra 2008 til 2009 på om lag 156. Dette er omtrent som veksten for tidligere år. Gjennom perioden har det vært en kontinuerlig økning i andelen barn under undersøkelse og barn med barnevernstiltak. Andelen undersøkelser med behandlingstid over tre måneder er betydelig redusert i perioden, men det siste året ser det ut til å ha vært en økning i slike saker. 2009 tallene er imidlertid heftet med stor usikkerhet.

Videregående opplæring

Antall 16–18-åringene har i tidligere år økt kraftig, og den demografiske utviklingen har dermed hatt større konsekvenser for fylkeskommunene enn for kommunene. Andelen av 16–18-åringene som er i videregående opplæring har ligget relativt stabilt rundt 90 pst. I 2009 flatet veksten i antallet unge i alderen 16–18 år ut, og antall personer i videregående opplæring er om lag uendret fra 2008 til 2009. Det har imidlertid vært en klar nedgang i antall lærlinger, mens antall elever i videregående skole har økt tilsvarende. I 2009 var det registrert om lag 3 700 færre lærlinger i videregående opplæring enn i 2008, og det er første gang siden 2005 at antall lærlinger har gått ned. Tilbakegangen er tydelig innenfor store utdanningsprogrammer som elektrofag, bygg og anlegg samt teknikk og industriell produksjon. Noe av nedgangen i antall lærlinger kan skyldes at foreløpige tall for 2009 sammenlignes med endelige tall for 2008. Ettersom det tar tid

Tabell 11.7 Videregående opplæring 2005–2009 (offentlige og private).

	2005	2008	2009	Absolutt endring 2005–2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Produksjon:</i>						
Antall elever i videregående skole i alt	185 200	186 800	190 700	5 500	3 900	2,1
Antall elever i fylkeskommunale videregående skoler	171 700	173 800	177 900	6 200	4 100	2,4
Antall lærlinger	31 300	38 200	34 400	3 100	- 3 700	- 10,0
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	90,1	90,8	90,7	0,6	- 0,1	
Andel av elevene som er 20 år eller eldre*	10,1	7,2	7,6	- 2,5	0,4	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	19 900	20 900	21 000	1 100	100	0,5
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær	8,8	8,5	8,3	- 0,5	- 0,2	- 2,4
<i>Kvalitet:</i>						
Andel elever med førstevalget til skole og kurs oppfylt	74,9	84,1	78,4	3,5	- 5,7	
Andel elever som har sluttet i løpet av året		4,5	4,5		0,0	

* Tallene omfatter ikke egen datainnsamling for voksne.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fra lærlingen har startet i lære til lærekontrakten godkjennes, forventes de endelige tallene for 2009 å bli noe høyere. Mesteparten av nedgangen ser likevel ut til å skyldes at tilbudet av læreplasser har gått ned.

Ressursinnsatsen ved de fylkeskommunale skolene, målt ved avtalte lærerårsverk korrigert for legemeldt sykefravær og fødselspermisjon, var noe høyere i 2009 enn året før, men veksten var svakere enn veksten i elevtallet. Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget i 2009 gikk ned sammenlignet med året før, mens andelen som sluttet i løpet av året ligger om lag på samme nivå som i 2008.

11.2 Eiendomsforvaltning

Ansvaret for å prioritere eiendomsforvaltning ligger til kommunesektoren selv. Kommunal- og regionaldepartementet følger opp ved å tilrettelegge

for rammebetingelser som skal gjøre kommunesektoren i stand til å ivareta eiendomsforvaltningen.

En av de store utfordringene i kommunesektoren har vært mangel på kunnskap og kompetanse om eiendomsforvaltning. God kompetanse er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne eie og drive sine bygninger og sin eiendomsforvaltning på en effektiv måte. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor fortsatt støtte opp om arbeidet i KoBE (Kompetanse for Bedre Eiendomsforvaltning).

Fra og med 2009 fikk kommunesektoren bedre styringsinformasjon i form av nøkkeltall om eiendomsforvaltning i KOSTRA. Kontoplanen i KOSTRA ble fra og med 2008 i hovedsak tilpasset NS3454 (Norsk standard om livssykluskostnader for byggverk). I tillegg er det etablert rapportering av data om bygningsareal til bygningene for (fylkes)kommuner og (fylkes)kommunale foretak. I KOSTRA-publiseringsen for 2010 ble det publisert

Tabell 11.8 Kommunal eiendomsforvaltning 2008–2009 (konsern). Nominelle tall.

	2008	2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Prioritering:</i>				
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	3 382	3 731	349	10,3
<i>Dekningsgrad:</i>				
Samlet areal på formålsbyggene i m ² per innbygger	4,6	4,6	0	0,0
<i>Produktivitet:</i>				
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per m ²	759	805	46	6,1
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per m ²	86	115	29	33,7
Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per m ²	412	429	17	4,1
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per m ²	110	108	-2	-1,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

tall for 2009, slik at det nå finnes en tidsserie på to år.

Den foreløpige publiseringen av 2009-tallene viser at 363 kommuner og 18 fylkeskommuner har rapportert arealdata som danner grunnlag for nøkkeltall om eiendomsforvaltning. KOSTRA gir nøkkeltall om prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og utdypende tjenesteindikatorer på en rekke forhold knyttet til ansvaret med å forvalte bygninger.

Tallene i tabell 11.8 og 11.9 viser at kommunesektoren prioriterer eiendomsforvaltning av sentrale formålsbygg sterkere i 2009 enn i 2008. Det samlede arealet per innbygger har vært stabilt fra 2008 til 2009. Enhetskostnadene per kvadratmeter har nominelt sett økt noe fra 2008 til 2009. Utgiftene for kommunene til vedlikeholdsaktiviteter har økt betydelig for både kommuner og fylkeskommuner. Dette kan ha sammenheng med tiltakspakken som i stor grad ble brukt i 2009. Energikostnadene per kvadratmeter ble redusert med 1,8 pst. for kommunene og 12,4 pst. for fylkeskommunene.

Siden dette er relativt ny statistikk, er det grunn til å ta forbehold om enkelte feil i tallene.

Departementet vil gi Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet 2 471 000 kroner i tilskudd i 2010 til gjennomføring av et femårig FoU-program om kommunal eiendomsforvaltning. 471 000 kroner er overføring fra 2009. Programmet omfatter et doktorgradsprogram, forskerstyrte prosjekter og brukerstyrte prosjekter. Programmet tar sikte på å legge grunnlaget for bedre eiendomsforvaltning i et langsiktig perspektiv. På mellomlang sikt forventes det at det utvikles kunnskap og effektive verktøy som gir bedre grunnlag for politisk styring og faglig forvaltning av kommunal og fylkeskommunal eiendomsmasse.

Det er fortsatt nødvendig for de fleste kommuner å høyne statusen på eiendomsforvaltning og prioritere ressurser på kort sikt med tanke på et godt, verdibevarende vedlikehold, noe som igjen vil sikre gode tjenester for brukerne av de kommunale og fylkeskommunale bygningene, god økonomi og økt handlingsrom i framtiden for kommunene og fylkeskommunene.

Tabell 11.9 Fylkeskommunal eiendomsforvaltning 2008–2009 (konsern). Nominelle tall.

	2008	2009	Absolutt endring 2008–2009	Prosentvis endring 2008–2009
<i>Prioritering:</i>				
Netto driftsutgifter til fylkeskommunal eiendomsforvaltning per innbygger	766	814	48	6,3
<i>Dekningsgrad:</i>				
Samlet areal på formålsbyggene i m ² per innbygger	0,96	0,96	0	0,0
<i>Produktivitet:</i>				
Korrigerte brutto driftsutgifter til fylkeskommunal eiendomsforvaltning per m ²	845	873	28	3,3
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i eiendomsforvaltning per m ²	79	114	35	44,3
Utgifter til driftsaktiviteter i eiendomsforvaltning per m ²	535	442	-93	-17,4
Energikostnader for kommunal eiendomsforvaltning per m ²	97	85	-12	-12,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Del IV
Endringer i inntektssystemet for kommunene

12 Reformbehov

Kommunene har ulike forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud. Den viktigste forklaringen på forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjeller i inntekter. Dersom vi ikke hadde hatt et inntektssystem, ville det oppstått forskjeller av to grunner: Behovet for kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse tjenestene varierer betydelig mellom kommunene. I tillegg er det store forskjeller i skattegrunnlaget.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov. Gjennom kostnadsnøkkelen og et oppdatert sett med kriteriedata beregnes utgiftsbehovet for den enkelte kommune. Kostnadsnøkkelen er satt sammen av objektive kriterier som kommunene ikke kan påvirke gjennom egne valg og prioriteringer. Alderskriteriene er «grunnmuren» i kostnadsnøkkelen. Siden alderskriteriene ikke ivaretar etterspørselen etter kommunale tjenester fullt ut, er kostnadsnøkkelen supplert med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen også avhenger av levekår, helsetilstand mv. Kostnadsnøkkelen inneholder egne kriterier som ivaretar variasjonen i kostnader ved å gi en enkelt tjeneste. Ulikt bosettingsmønster og kommunestørrelse gir slike kostnadsvariasjoner.

Grunnlaget for dagens utgiftsutjevning skriver seg fra midt på 1990-tallet og er i hovedsak basert på Rattsø-utvalgets utredning¹. Det er ikke foretatt noen helhetlig revisjon av kostnadsnøkkelen for kommunene etter dette, kun mindre endringer er gjort. For at kostnadsnøkkelen på en best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i alle landets kommuner er det nødvendig å oppdatere kostnadsnøkkelen i takt med endringer i befolkningen, bosettingsmønster, levekår og tjenestetilbud i kommunene. For at kommunene skal kunne levere de tjenestene de er pålagt, og for å innfri målsettingen om at alle innbyggere skal tilbys likeverdige tjenester uansett bosted, er

det nå nødvendig med en oppdatering av kostnadsnøkkelen. Dette bidrar til at kommunene settes i stand til å løse nasjonalt viktige oppgaver på en god og samfunnsmessig forsvarlig måte.

Sammensetningen av ulike aldersgrupper og karakteristika ved befolkningen påvirker etterspørselen etter og kostnadene ved å produsere kommunale tjenester. Siden midten av 1990-tallet er både alderssammensetningen og levekårene endret. Det har også skjedd store endringer i bosettingsmønsteret. I hele perioden har det pågått en sentralisering, samtidig med en befolkningsvekst for landet sett under ett. Økningen i folketall har vært større dess høyere innbyggertall kommunene har i utgangspunktet. Samlet sett har de største kommunene nå en alderssammensetning som gjør dem relativt lettdrevne, i og med at en høy andel av befolkningen er mellom 16 og 66 år og dermed er i arbeidsdyktig alder. Det er videre denne gruppen av befolkningen som etterspør færrest kommunale tjenester. Bildet i de minste kommunene er motsatt; de små kommunene har fortsatt de høyeste eldreandelene og lavest andel av befolkningen mellom 16-66 år.

I forslaget til kostnadsnøkkel er sosiale kriterier vektlagt sterkere enn i dagens nøkkel. De sosiale kriteriene fordeler seg ikke jevnt mellom kommunene. Uføre, fattige, arbeidsledige, skilte og separerte, ugifte over 67 år, barn med enslig forsørger, psykisk utviklingshemmede og flyktninger er kriterier som synes å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov på en god måte. Når det gjelder levekårsindikatorer er det særlig kommuner med lavt innbyggertall, kommuner i Finnmark og Oslo som skiller seg ut med høye andeler. Alt i alt blir derfor hensyn til både endringer i befolkning, levekår og ufrivillige kostnadsforskjeller ved å tilby kommunale tjenester, ivare tatt gjennom den nye kostnadsnøkkelen. Endringene som foreslås i kostnadsnøkkelen er beskrevet i kapitlene 12-17.

Oppdaterte analyser og modeller, samt bedre datagrunnlag, gjør at det nye forslaget til kostnadsnøkkel for kommunene på en bedre måte enn dagens nøkkel fanger opp de faktiske forskjellene i etterspørsel og kostnader ved å tilby velferdstjenester. Dette gir grunnlag for å justere de regional-

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

politiske elementene i inntektssystemet. Det foreslås derfor å redusere småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet noe.

De største byene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon. Siden disse problemene er knyttet til en meget liten gruppe av kommuner, er det vanskelig å fange opp utfordringene rundt urbanitet fullt ut i en kostnadsnøkkel. Det foreslås derfor å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Som en konsekvens at dette foreslås hovedstadstilskuddet avvirket.

Det er store forskjeller i skattegrunnlag mellom kommunene. I motsetning til kostnadsforskjellene, som utjevnes fullt ut gjennom kostnadsnøkkelens utjevnes skatteinntektene bare delvis. Med sikte på større grad av inntektsutjevning og dermed et mer likeverdig tjenestetilbud, foreslår regjeringen å redusere skatteandelen for kommunene. Inntektsforskjeller er en av de viktigste årsakene til ulikheter i tjenestetilbudet mellom kommunene. En reduksjon av skattens andel av kommunens inntekter slik at en større andel av inntektene gis gjennom rammetilskuddet, vil bidra til redusert ulikhet.

Videre foreslås det en delvis tapskompensasjon til alle kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på de foreslåtte endringene i inntektssystemet.

Samlet sett vil forslaget til nytt inntektssystem bety et mer rettferdig system for fordeling av inntektene mellom kommunene.

Befolknings sammensetningen kommer også til å endre seg framover, og andelen eldre personer vil øke betydelig. For at kostnadsnøkkelens på en best mulig måte skal fange opp de ulike utfordringene ved å tilby tjenester i landets kommuner, må kostnadsnøkkelens oppdateres jevnlig. Regjeringen ser det derfor som nødvendig å oppdatere kostnadsnøkkelene oftere framover, og det legges opp til en oppdatering av kostnadsnøkkelene om lag hvert fjerde år.

12.1 Bakgrunn

I St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009* og St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010* ble det varslet at ny kostnadsnøkkel for kommunene og fylkeskommunene ville bli presentert i kommuneproposisjonen for 2011. Regjeringen legger i denne delen av proposisjonen fram forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene.

Samtidig er det også foretatt en gjennomgang av de øvrige elementene i inntektssystemet for kommunene, og det foreslås endringer i skattens andel av kommunenes samlede inntekter, i enkelte av de regionalpolitiske tilskuddene, i hovedstadstilskuddet, i fordelingen av skjønnstilskudd, og at det innføres et Storbytilskudd til Bergen, Trondheim, Oslo og Stavanger.

Med bakgrunn i arbeidet til Inntektssystemutvalget (Borgeutvalget)² har Kommunal- og regionaldepartementet gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkkelene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i de samme metodene som utvalget benyttet, men har utført nye analyser med et oppdatert datagrunnlag. I tillegg er det på flere sektorer gjennomført flere forskningsprosjekter som er lagt til grunn for utarbeidelsen av kostnadsnøkkelens. Dette er blant annet rapporter utarbeidet av Senter for økonomisk forskning (SØF), Statistisk sentralbyrå (SSB), ECON Pöyry og Telemarksforskning.

Departementet har også gjennomgått kostnadsnøkkelens for fylkeskommunene, og på noen områder er det behov for ytterligere utredningsarbeid. Det legges derfor ikke fram forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene nå.

Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Dagens kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er bygd opp av fire sektornøkler: fylkesveier, lokale ruter (kollektivtransport), tannhelse og videregående opplæring. I kommuneproposisjonen for 2010 ble det varslet at en ny samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene skulle presenteres i kommuneproposisjonen for 2011. Departementet har på bakgrunn av arbeidet til Borgeutvalget gjennomgått kostnadsnøkkelene på nytt. ECON Pöyry har på oppdrag fra departementet utført analyser av utgiftsdriverne innenfor lokale ruter³ og videregående opplæring⁴.

Rundt kostnadsnøkkelens for fylkeskommunene er det flere uavklarte faglige spørsmål, som må vurderes videre før en ny kostnadsnøkkel presenteres. Det legges derfor ikke fram forslag til ny kostnadsnøkkel nå.

Innen videregående opplæring er det behov for ytterligere utredningsarbeid på to områder. For det første foreligger det per i dag ikke tilfredsstillende mål på bosettingsmønster for fylkeskommu-

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

³ ECON Pöyry (2010). *Lokale ruter for kollektivtransport i inntektssystemet for kommunene*. Rapport 2010-004.

⁴ ECON Pöyry (2009). *Delkostnadsnøkkel videregående skole*. Rapport 2009-042.

nene, slik at det er vanskelig å vurdere om eventuelle merkostnader ved spredt bosetting fanges opp på en god måte. For det andre må man se nærmere på fagskolene. Fra og med 2010 ble tilskuddet til fagskoler innlemmet i inntektssystemet, med en særskilt fordeling utenfor utgiftsutjevningen. Det ble varslet at tilskuddet skulle fordeles etter kostnadsnøkkelen fra 2011. Det er imidlertid usikkerhet rundt valg av kriterier for fagskoler. Det foreslås derfor at bevilgningen til fagskoler også i 2011 skal ha en særskilt fordeling utenfor utgiftsutjevningen.

For lokale ruter (kollektivtransport) er det utfordringer knyttet til det å finne gode kriterier, særlig når det gjelder kriterier som fanger opp fylkeskommunenes variasjoner i utgifter til båt/ferge.

12.2 Prinsipp og målsetting med inntektssystemet

Kommunesektorens roller, oppgaver og plass i norsk økonomi

Kommunene har et bredt spekter av oppgaver. Ved siden av å være et forvaltningsnivå med egen folkevalgt representasjon, har kommunene oppgaver som utviklingsaktør, myndighetsforvalter, og som leverandør av velferdstjenester til innbyggerne. Kommunene har blant annet ansvaret for pleie- og omsorgsoppgaver, barnevern, barnehager, grunnskole, sosialhjelp og helsetjenester. Kommunesektorens ressursbruk er først og fremst knyttet til velferdsoppgavene.

Skatteinntekter, statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd) og gebyrinntekter utgjør hoveddelen av kommunesektorens inntekter, og utgjør i 2010 om lag 332 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene (skatt på inntekt og formue og rammetilskudd) om lag 226 mrd. kroner, eller anslagsvis i overkant av 68 pst. av sektorens totale inntekter.

Kommunesektoren forvalter slik en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi, og for å oppnå mest mulig velferd må disse midlene både fordeles og forvaltes på en god måte.

Rammefinansiering og inntektssystemet

Kommunesektoren skal i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Etter at barnehagesektoren er innlemmet i rammetilskuddet fra 2011 vil skatt og rammetilskudd utgjøre om lag 76 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Rammefinansiering bidrar

samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende for både staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. I tillegg til at lokale prioriteringer er kostnadseffektive, gir rammefinansiering lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov.

Rammeoverføringene fordeles mellom kommunene gjennom inntektssystemet. Målet er rettferdig fordeling som gjør kommunene i stand til å løse sentrale oppgaver i lokalsamfunnet.

Den viktigste forklaringen på forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner er forskjeller i inntektsnivå. Forskjeller oppstår mellom kommunene på grunn av forskjeller i kostnader ved å tilby tjenester og forskjeller i skattegrunnlag. Målet med inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene, for at alle kommuner skal settes i stand til å tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom inntektsutjevningen er en delvis utjevning av skatteinntektene.

Etter utjevning (inntekts- og utgiftsutjevning) er det fortsatt forskjeller mellom kommunene. En betydelig andel av kommunesektorens inntekter kommer gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå mellom kommuner er kun delvis utjernet i inntektssystemet. Dette gir forskjeller i inntektsnivå mellom kommunene, selv etter utjevning. De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet, hovedstadstilskuddet (ekskl. barnevern) og skjønnstilskuddet er også ulikt fordelt mellom kommunene, og fører til forskjeller i inntekter. Størrelsen på, og utformingen av, de regionalpolitiske tilskuddene er politisk begrunnet, på samme måte som fastsettelsen av skattens andel av samlede inntekter og graden av inntektsutjevning mellom kommunene.

Utgiftsutjevningen

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. Gjennom utgiftsutjevningen korrigeres rammetilskuddet til kommunene for ufrivillige kostnadsforskjeller, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby de samme nasjonale velferdstjenestene til sine innbyggere. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.

Kostnadsnøkklene er et sett med objektive kriterier og tilhørende vekter som blir brukt til å regne ut en indeks for hvor dyr en kommune er å drive. Med bakgrunn i disse indeksene blir forskjeller i beregnet utgiftsbehov utjevnet fullt ut mellom kommunene, ved at det blir omfordelt midler fra kommuner som er billigere å drive enn gjennomsnittet til kommuner som er dyrere å drive enn gjennomsnittet. For en nærmere beskrivelse av utgiftsutjevningen og inntektssystemet vises det til Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2009-2010) *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2010*.

12.3 Tidligere endringer i inntektssystemet

Inntektssystemet fordeler midler til kommunal sektor og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av politikken innenfor sentrale samfunnsområder. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsutvalgets forslag. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet og i kostnadsnøkklene.

Blant annet ble kostnadsnøkkelendret som følge av at det øremerkede tilskuddet til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i inntektssystemet i 1998, og i 2002 ble det gjort endringer i kostnadsnøkkel på grunn av innføringen av nye bosettingskriterier i delkostnadsnøkkel for grunnskolen. I 2004 ble en ny delkostnadsnøkkel for sosialhjelp tatt i bruk, og det ble innført en ny delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern.

Inntektssystemutvalget (Borgeutvalget), som ble oppnevnt i oktober 2003, ble bedt om å foreta en bred gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. I oktober 2005 la utvalget fram sine forslag til endringer i inntektssystemet⁵ og disse ble sendt på høring.

Regjeringen Stoltenberg II varslet i kommuneproposisjonen for 2007 at den ville foreta en egen gjennomgang av de politiske elementene i inntektssystemet. I den forbindelse ble de politiske partiene med representasjon på Stortinget invitert til deltakelse i et utvalg som skulle vurdere de politiske elementene i inntekts- og finansieringssystemet for kommunene (utenom kostnadsnøkklene). Sørheimutvalget ble nedsatt i desember 2006, og leverte sin rapport *Forslag til forbedring av overfø-*

ringssystemet for kommunene i oktober 2007. Forslaget ble deretter sendt på en bred høring blant kommuner og andre høringsinstanser.

På bakgrunn av utredningen fra Sørheimutvalget, samt regjeringens egen gjennomgang av de ulike delene i inntektssystemet, ble det fra og med 2009 gjort endringer i de politiske delene av inntektssystemet for kommunene. I kommuneproposisjonen for 2009 ble det ikke lagt fram forslag til nye kostnadsnøkler. Det ble derimot varslet at ny kostnadsnøkkel for kommunene ville bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2011, samtidig som hovedtyngden av de øremerkede tilskuddene til barnehager blir innlemmet i inntektssystemet. Det ble vurdert som hensiktsmessig å presentere en ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene, inklusive en delkostnadsnøkkel for barnehagesektoren.

12.4 Hvilke tjenester skal inngå i utgiftsutjevningen?

I dag inngår sektorene helse og sosial, grunnskole, administrasjon og landbruk og miljø i utgiftsutjevningen. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov i disse sektorene fanges opp av delkostnadsnøkklene for helse- og sosialtjenester, grunnskole, administrasjon og landbruk- og miljøtjenester. Delkostnadsnøkkel for helse- og sosialsektoren består videre av delkostnadsnøkler for pleie- og omsorg, helse, sosialhjelp og barnevern. Oppgaver som skal omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet er velferdstjenester av nasjonal karakter, og tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til, jf. Borgeutvalget. Utgiftsutjevningen bør omfatte oppgaver som kommunene er pålagt å drive, eller der sterke nasjonale målsettinger er knyttet til standard og omfang av tjenestene.

Fra og med 2011 skal barnehagesektoren innlemmes i inntektssystemet for kommunene, og det er dermed behov for å innføre en egen delkostnadsnøkkel for barnehage. Kommunal- og regionaldepartementet har, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet, fått gjennomført et eksternt forskningsprosjekt. I prosjektet har Senter for økonomisk forskning (SØF) analysert både etterspørsels- og kostnadsforhold i barnehagesektoren. Basert på rapporten fra SØF legger departementet fram et forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager, presentert i kapittel 15 i denne proposisjonen.

Forslag til samlet kostnadsnøkkel, som foreslås innført fra og med 2011, inneholder derfor foruten delkostnadsnøkler for pleie og omsorg, helsetjenester, sosialhjelp, barnevern, grunnskole og

⁵ NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*

administrasjon, landbruk- og miljøtenester, også en egen delkostnadsnøkkel for barnehage.

Enkelte kommuner har merkostnader som følge av at de også skal betjene samiske brukere. Ni kommuner og fire fylkeskommuner som omfattes av forvaltningsområdet for samisk språk, får en særlig skjønsmessig kompensasjon for å følge opp forpliktelsene i forhold til samelovens språkregler. Flere kommuner får også delvis kompen-

sert for utgifter de har til samisk undervisning i grunnskolen. Men også andre kommuner har utgifter i forbindelse med samiske brukere, uten at de får kompensert for dette. I forbindelse med gjennomgangen av kostnadsnøkklene er hele denne problemstillingen vurdert. Det er imidlertid teknisk meget vanskelig å få dette innarbeidet i kostnadsnøkkelene.

13 Demografi og levekår

Alderssammensetningen og andre trekk ved befolkningen i kommunene påvirker etterspørselen etter kommunale tjenester. Disse særtrekkene fordeler seg ulikt mellom kommunene, men varierer også over tid. Kriterier som beskriver trekk ved befolkningen, dvs. alderskriterier og sosiale kriterier, utgjør størstedelen av kostnadsnøkkelen for kommunene. Dagens kostnadsnøkkel skrives seg i hovedsak fra omleggingen som følge av arbeidet til Rattsutvalget (NOU 1996:1). Datagrunnlaget for de analysene som ble utført den gang gjenspeiler tjenestespekteret og sammensetning av tjenester fra tidlig på 1990-tallet. Siden den gang har det vært endringer i innbyggertallet, alderssammensetningen og levekårene, både i landet sett under ett og mellom ulike typer kommuner.

I dette kapitlet gis derfor en gjennomgang av endringer i befolkningsstørrelsen og alderssammensetningen i kommunene i kapittel 13.1. I kapittel 13.2 drøftes variasjoner i levekår og sosiale karakteristika i kommunene.

13.1 Alderssammensetningen i kommunene

Siden forrige revidering av kostnadsnøkkelen har det vært befolkningsvekst i landet sett under ett. Fra 1998–2008 økte innbyggertallet fra 4,4 til 4,7 mill., noe som tilsvarer en økning på 7,2 pst. i perioden sett under ett. Årlig gjennomsnittlig vekst i perioden var 0,7 pst., men veksten har vært sterkest de siste årene. Veksten i folketallet er imidlertid ikke likt fordelt mellom kommunene. I all hovedsak har befolkningsveksten vært større jo høyere innbyggertall kommunene hadde i utgangspunktet. Kommuner med over 20 000 innbyggere har hatt en økning i innbyggertallet over landsgjennomsnittet, og for Oslo og de største byene har økningen samlet sett vært over 11 pst. i hele tiårsperioden. De fleste av de minste kommunene har derimot opplevd en befolkningsnedgang.

Alderssammensetningen i befolkningen varierer også mellom kommunene. Hovedmønsteret i aldersfordelingen har holdt seg ved like de siste

årene, men det har likevel vært visse utviklingstrekk.

Andelen innbyggere i barnehagealder (0–5 år) er generelt sett høyere i kommuner med høyt innbyggertall, enn i kommuner med lavt innbyggertall. På landsbasis har det fra 1998–2008 vært en nedgang i andelen innbyggere i denne aldersgruppen fra 8,2 til 7,4 pst. Nedgangen gjelder kommuner av alle størrelser, men spesielt de minste kommunene. Unntaket er Oslo, hvor det har vært en svak økning i andelen barn 0–5 år.

Andelen innbyggere i grunnskolealder (6–15 år) har i løpet av siste tiårsperiode vært ganske stabil med en økning fra 12,7 til 13,1 pst. Her er det størst andel i de mellomstore kommunene under 20 000 innbyggere, mens andelen er minst i Oslo. I løpet av de siste årene har andelen jevnt over økt litt i alle kommunegrupper, og det på en slik måte at den nå er jevnere fordelt mellom kommuner av ulik størrelse.

Innbyggere i alderen 16–66 år utgjør omtrent to tredeler av befolkningen. Det er denne gruppen i befolkningen som etterspør færrest kommunale tjenester. Fra 1998–2008 økte andelen fra 65 til 66,6 pst. av befolkningen, landet sett under ett. Generelt sett er det slik at jo høyere innbyggertall kommunene har, dess høyere andel av befolkningen tilhører aldersgruppen 16–66 år. Klart høyest andel har storbyene. Jo større kommunene er, jo høyere har veksten i andelen vært, spesielt i de store byene. I kommuner med under 2 000 innbyggere ligger andelen nå på 62,6 pst. i gjennomsnitt, mens tilsvarende andel for kommuner med over 20 000 innbyggere utenom de største byene er 66 pst. De største byene utenom Oslo (Bergen, Trondheim og Stavanger) har 68,3 pst. av innbyggerne i aldersgruppen 16–66 år, mens i Oslo er andelen hele 71,3 pst.

På landsbasis har den totale andelen eldre, dvs. aldersgruppen 67 år og eldre, gått ned siste tiårsperiode. Andelen eldre er generelt sett høyere jo mindre kommunene er, men både små og store kommuner har hatt en nedgang i andelen. Kommuner med under 2 000 innbyggere hadde i 2008 i gjennomsnitt en eldreandel på 18,0 pst., mens for Oslo,

Bergen, Trondheim og Stavanger er tilsvarende andel mellom 10,1 og 12,3 pst.

Innenfor den eldre befolkningen er imidlertid bildet noe ulikt fra de yngste til de eldste. Det har vært en markert nedgang i andelen av de yngste eldre, dvs. innbyggere i alderen 67–79 år. Andelen av denne aldersgruppen i hele befolkningen har gått ned fra 9,9 til 8,3 pst. de siste ti årene, landet sett under ett. Denne nedgangen er mest markert i Oslo og de større byene. Andelen av de aller eldste, dvs. innbyggere over 80 år, har imidlertid steget noe, landet sett under ett. Andelen innbyggere i alderen 80–89 år har økt fra 3,6 til 3,9 pst., mens andelen innbyggere 90 år og over har økt fra 0,5 til 0,7 pst., som andel av hele befolkningen. Andelen 80–89-åringene har generelt sett vokst i kommuner av alle størrelser, med unntak av Oslo. For alle kommuner er andelen innbyggere over 90 år stigende. Disse aller eldste innbyggerne er relativt kostnadskrevende for kommunene, og den største andelen finner vi i de minste kommunene.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel fanger opp hvordan utviklingen i alderssammensetningen påvirker utgifter til kommunale tjenester. Den vil imidlertid ikke gjenspeile utfordringen som kommunene står overfor de kommende årene: andelen av de eldste i voksenbefolkningen mellom 16-66 år er økende, og disse vil de nærmeste årene bli alderspensjonister, og en avtagende andel av yngre aldersgrupper vil utgjøre arbeidsstyrken. En rettferdig fordeling av inntektene er en forutsetning for å sikre gode kommunale tjenester til hele befolkningen. Det er derfor nødvendig å oppdatere kostnadsnøkkelene jevnlig, om lag hvert fjerde år.

13.2 Fordelingen av levekårsriterier og sosiale karakteristika

Kriterier som beskriver levekår og andre sosiale forhold har betydning for de fleste sektorer som inngår i utgiftsutjevningen. De sosiale kriteriene fordeler seg ikke jevnt mellom kommunene. I forslaget til ny kostnadsnøkkel er disse kriteriene vektlagt noe sterkere enn i dagens nøkkel. Forslaget inneholder også flere sosiale kriterier enn før. Dette gir dermed fordelingsvirkninger. Forskjellige grupper i befolkningen etterspør kommunale tjenester i ulik grad. Uføre, fattige, arbeidsledige, skilte og separerte, ugifte over 67 år, barn med ens-

lig forsørger, psykisk utviklingshemmede og flyktninger er kriterier som synes å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov på en god måte.

Dette betyr imidlertid ikke at den enkelte innbygger innenfor disse gruppene er kostnadskrevende for kommunen, men at en overrepresentasjon innenfor disse gruppene fanger opp strukturelle variasjoner i kommunenes utgiftsbehov.

Det generelle bildet er at små kommuner har en høyere andel uføre, psykisk utviklingshemmede og ugifte over 67 år, samt høyere dødelighet¹. Særlig Oslo skiller seg ut med en høyere andel av innbyggerne som er fattige, arbeidsledige, innvandrere med flyktningbakgrunn, barn med enslig forsørger, samt skilte og separerte, men også andre storbyer deler en eller flere av disse karakteristikkene. Selv om sosiale karakteristika som bidrar til større etterspørsel etter kommunale tjenester også forekommer i andre mellomstore og store kommuner, har de relativt færre utfordringer definert ved de sosiale kriteriene som benyttes i kostnadsnøkkelene, enn de minste og største kommunene.

Geografisk finner vi relativt høye andeler av de samme levekårsindikatorene i Nord-Norge, på Østlandet og på Sørlandet. Kommuner i Nord-Norge har en forholdsvis høy andel fattige, arbeidsledige, uføre og barn med enslig forsørger. Særlig kommunene i Finnmark har en høy verdi på dødelighetskriteriet, og har også en høy andel skilte og separerte, arbeidsledige og uføre.

På Østlandet finner vi generelt en større andel fattige, samt skilte og separerte enn i landet sett under ett. Andelen uføre er relativt stor i ytre Oslofjord, mens i indre deler av Østlandet finner vi en høyere dødelighet og høyere andel ugifte over 67 år. På Sørlandet er også dødeligheten av større omfang, samt at det er en høyere andel uføre.

Kommunene på Vestlandet skiller seg ut når en studerer levekårsindikatorer. De har en forholdsvis lav andel skilte og separerte, arbeidsledige, uføre, barn med enslig forsørger, psykisk utviklingshemmede, ugifte over 67 år, samt lav verdi på dødelighetskriteriet.

¹ Dødelighetskriteriet gir et uttrykk for det antall døde som en alders- og kjønnsstandardisert befolkning i kommunen vil ha som årlig gjennomsnitt over en periode. Det kan betraktes som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker forekomsten av sykkelighet i befolkningen.

14 Forutsetninger og metodevalg ved utarbeiding av nye kostnadsnøkler for kommunene

14.1 Utjevningsambisjoner

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 tilby disse tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen korrigeres rammetilskuddet til kommunene i prinsippet for alle ufrivillige kostnadsforskjeller, slik at kommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige nasjonale velferdstjenester til sine innbyggere.

Grunnlaget for utgiftsutjevningen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utfordringen er derfor å komme fram til en kostnadsnøkkel som på en god måte ivaretar utgiftsvariasjonene mellom kommunene.

Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Utgiftsutjevningen er utformet som et null-sum-spill, hvor tillegg for enkelte kommuner motsvares med et tilsvarende trekk for andre kommuner. Gjennom kostnadsnøkkelen og et oppdatert sett med kriteriedata, beregnes utgiftsbehovet for den enkelte kommune. Kommuner med et lavt utgiftsbehov får en reduksjon i rammetilskuddet, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får et tillegg i rammetilskuddet.

Frivillige og ufrivillige utgifter

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

Ufrivillige kostnadsforskjeller er objektive forhold utenfor den enkelte kommunes kontroll, som kommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke.

For eksempel vil mange eldre i befolkningen gi økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, og lange reiseavstander vil kunne bety at kommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor kommunens kontroll, og skal kompenseres i inntektssystemet.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot kostnader som er et resultat av kommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til standard/kvalitet og effektivitet.

Å kompensere for «frivillige kostnadsforskjeller» vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingsystem vil dette bety at kommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som kommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

Siden det kun skal kompenseres for utgifter kommunen selv ikke kan påvirke, må det settes strenge krav til hvilke type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene må være:

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

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av kommunens egne disposisjoner. Alternativet til å benytte objektive kriterier er å benytte kriterier med innebygde insentiveffekter. Kriterier med insentiveffekt vil for eksempel kunne være å benytte antall plasser eller dekningsgrad som kriterier i inntektssystemet. Dersom man bruker faktiske plasser som kriterium, vil dette bli en form for refusjonsordning hvor kommunene får tildelt midler etter aktivitet heller enn behov. Bruk av kriterium med insentiveffekt vil gripe inn i kommunens egne prioriteringer og vurderinger, ved at det løner seg å bygge ut en del av tjenestetilbudet fremfor et annet. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at kommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i kommunene. Dette vil medføre en ineffektivitet

ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

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

14.2 Kostnadssiden ved kommunal tjenesteyting

Den vanlige tilnærmingen til studiet av ufrivillige kostnader og hvilke kriterier som bør inkluderes i utgiftsutjevningen, er å ta utgangspunkt i kostnads- og etterspørselsiden ved kommunal tjenesteyting. Til sammen danner dette kommunenes utgiftsbehov.

I studiet av strukturelle kostnadsforskjeller kommunene i mellom tas det utgangspunkt i variasjoner i enhetskostnadene. I Rattsutvalgets første utredning (NOU 1996: 1), forklares variasjoner i enhetskostnader på tvers av kommuner med fem faktorer:

- faktorpriser
- skala av produksjonen (smådrift/stordrift pga. innbyggertall)
- lokale karakteristika (for eksempel bosettingsmønster)
- effektivitet
- kvaliteten på tjenesten

Et eksempel på variasjoner i faktorpriser er lønnsvariasjoner. Lønnsutgifter kan være både frivillige og ufrivillige kostnader, og er derfor vanskelig å behandle i utgiftsutjevningen. Eksempel på «ufrivillige» lønnskostnader er ansiennitet hos ansatte. Samtidig kan også lønnsnivået reflektere inntektsnivået i kommunen og kommunenes egne valg. Det er derfor i dagens inntektssystem valgt å ikke kompensere for variasjon i faktorpriser.

Enhetskostnadene kan også variere på grunn av kommunestørrelse (innbyggertall). Enten kan dette være smådriftsulemper (utgiftene per produsert enhet øker når produksjonen går ned) eller stordriftsfordeler (besparelser oppnås når produksjonen øker). Dette er en ufrivillig kostnad som det

skal kompenseres for. Lokale karakteristika kan også slå ut i økte kostnader. Ett eksempel på dette er bosettingsmønster, som det korrigeres for i utgiftsutjevningen.

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

I dagens inntektssystem ivaretas variasjoner i enhetskostnader gjennom to typer kriterier:

- mål på bosettingsmønster
- kommunestørrelse (basiskriteriet)

14.3 Etterspørselsiden ved kommunal tjenesteyting

Variasjonen i etterspørsel etter tjenester vil i stor grad kunne forklares med variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene. Om en kommune for eksempel har mange barn i grunnskolealder, vil de måtte tilby flere skoleplasser enn en kommune som har få barn. Tilsvarende vil antallet eldre i kommunen langt på vei bestemme behovet for sykehjemsplasser og antallet hjemmetjenester.

Alderskriteriene er derfor kriterier som på en god måte gir uttrykk for etterspørsel etter tjenester. Aldersfordelingen i kommunen har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov. Ved siden av at befolkningens alder til enhver tid er dokumentert i offentlig statistikk, er alderskriteriene også objektive i den forstand at kommunene i beskjeden grad kan påvirke alderssammensetningen i egen kommune.

Alderssammensetningen i kommunene vil ikke fange opp hele etterspørselen etter kommunale tjenester, også andre trekk ved befolkningen vil spille inn. Særlig relevant er kriterier som uttrykker forskjeller i levekår og sosiale forhold. Trekk ved befolkningen som helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunen som for eksempel antallet fattige, er relevante kriterier for å fange opp etterspørselen etter både barnevern, helsetjenester og sosialtjenester. Variasjoner i etterspørselen fanges i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøklene:

- alderskriterier
- sosiale kriterier

14.4 Analyseopplegg

Normative eller statistiske analyser?

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

- den normative metoden
- den statistiske metoden

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

Dagens kostnadsnøkkel for kommunene er i hovedsak beregnet ved hjelp av statistiske metoder. Unntaket er delkostnadsnøkkelen for grunnskole, som er beregnet på grunnlag av en modell (Agdermodellen) med gitte forutsetninger om klassetall, klassesdelingsregler, veiledende retningslinjer for skolestørrelse og lengde på reisevei til skolen. Modellen ble etablert tidlig på 1990-tallet, før reglene for klassestørrelse og klassesdeling ble opphevet. Etter Rattsutvalget ble det gjort forenklinger i hvilke kriterier som inngikk i delkostnadsnøkkelen for grunnskole, men vektene er fortsatt basert på Agdermodellen.

Normativ metode

I en normativ modell vil objektive, ufrivillige kostnader rendyrkes. Dette krever normer og retningslinjer for dekningsgrader, det vil si hvilke innbyggere som skal få ulike tjenester. Det må også fastsettes en normert ressursinnsats, altså hvilken standard tjenesten skal ha. Foruten fastsettelse av ønsket dekningsgrad, kvalitet og standard, vil en slik norm også kreve at det fastsettes krav til tilgjengelighet. I modellen må det bestemmes i hvilken avstand fra innbyggerens bolig tjenesten skal lokaliseres.

Normative modeller er i utgangspunktet rettferdige, fordi en tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og deretter beregner kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle kommuner. Kommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innhol-

det i tjenesteytingen, både når det gjelder dekningsgrad og normert ressursinnsats per innbygger som mottar tjenester. Samtidig settes en effektivitetsnorm for kommunene. Om en kommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen.

Å utvikle normative modeller er imidlertid krevende. Et problem er at eksisterende lover og regelverk bare unntaksvis er tilstrekkelige for å danne utgangspunkt for en slik modell. Problemet blir at metoden må suppleres med normer som benyttes i analysearbeidet. På noen områder vil dette være meget vanskelig, for eksempel hvilke forutsetninger skal legges til grunn for ressurstildelingen på barnevernområdet. Disse «normene» som blir liggende til grunn for ressurstildelingen vil bli meget synlige. I kommunene kan disse oppfattes som normer fastlagt av staten, både av kommunene selv og innbyggere, noe som lett vil gripe inn i prioriteringsdiskusjonen i kommunene. Selv om normer er fastsatt, kan det også være ressurskrevende og metodisk utfordrende å «omsette» disse til operasjonelle kostnadsnøkler.

Statistisk metode

I den statistiske metoden etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i kommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse empiriske sammenhengene etableres kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen. Det er kommunenes gjennomsnittlige tilpasning til eksisterende regelverk (dvs. hvilke forhold som forklarer den faktiske tjenesteytingen) som avdekkes gjennom analysene. Det forutsettes slik lik kvalitet og lik effektivitet mellom kommunene, det vil si ut i fra kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk.

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

Valg av metode

På bakgrunn av hensynet til enkelhet og gjennomførbarhet er det, på linje med Borgeutvalgets utredning (NOU 2005: 18) og dagens kostnadsnøkkel, valgt å legge statistiske metoder til grunn for etablering av kriterier for utgiftsutjevningen. I

tillegg er det lagt vekt på at en ved denne metoden ikke griper inn i kommunenes prioriteringer. Per i dag mangler det tilstrekkelig regelverk for å etablere normative modeller.

I dagens kostnadsnøkkel er hovedtyngden av kriteriene alderskriterier. En kan si at alderskriteriene er «grunnmuren» i kostnadsnøkkelen. Alderskriteriene er supplert med kriterier som ivaretar variasjonen i enhetskostnader som bosettingskriteriene og basiskriteriet. Siden alderskriteriene ikke ivaretar etterspørselen fullt ut, er kostnadsnøkkelen supplert med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen i tillegg til alder avhenger blant annet av levekår og helsetilstand.

Også i gjennomgangen som nå er foretatt er det tatt utgangspunkt i at alderskriterier gir et godt utgangspunkt for å ivareta en rettferdig fordeling i en kostnadsnøkkel, og nøkkelen er i stor grad basert på alderskriterier. Samtidig er den kostnadsnøkkelen som foreslås i denne proposisjonen i noe større grad enn dagens nøkkel basert på sosiale kriterier.

14.5 Analysemetoder og data

Det er i analysene tatt utgangspunkt i statistiske metoder. Det er to statistiske metoder som kan brukes for å tallfeste forskjeller i beregnet utgiftsbehov:

- Brukerundersøkelser
- Regresjonsanalyse

I begge disse metodene er det landsgjennomsnittet som utgjør normen for behovet for tjenester. Brukerundersøkelser tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved innbyggere som mottar kommunale og fylkeskommunale tjenester. Brukerstatistikk som gir opplysninger om gjennomsnittlig alder og ressursinnsats knyttet til ulike aldersgrupper er godt egnet til å tallfeste betydningen av befolkningsfaktorer. I dagens kostnadsnøkkel ligger brukerstatistikk til grunn for inndelingen av alderskriteriene i helse- og sosialnøkkelen.

Brukerundersøkelser kan gi mer robuste resultater enn regresjonsanalyse når forklaringsvariablene er sterkt korrelerte (høy grad av samvar), noe som alderskriterier ofte er. Per dato foreligger det lite relevant brukerstatistikk som kan brukes til å oppdatere vekten av befolkningskriteriene. IPLOS-data (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) bidrar, sammen med resultater fra regresjonsanalysene, til å tallfeste alderskriteriene innen pleie- og omsorgssektoren, og opplysninger om fordeling av årstimer fra grunnskolen informasjonssystem (GSI) brukes til å tallfeste

vekten på 1. og 2. generasjonsinnvandrere 6–15 år i grunnskolenøkkelen. Svakheten ved brukerstatistikk er at denne typen statistikk gir lite opplysninger om andre forhold enn alder som forklarer variasjoner i kostnader ved kommunal tjenesteyting i kommunene.

Regresjonsanalyse kan benyttes for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Metoden kan anvendes på alle kommunale og fylkeskommunale tjenester, forutsatt at det eksisterer et egnet datagrunnlag. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommuner. Det er derfor utført regresjonsanalyser for alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen.

I analysene som er lagt til grunn for kostnadsnøkklene er det benyttet multippel regresjonsanalyse. Det vil si at alle aktuelle forklaringsvariabler som antas å påvirke kommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Dette er en stor fordel, siden det betyr at en gjennom analysen kan isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, dvs. få et mål på nettoeffekten av hver og én kostnadsfaktor på utgiftsnivået i kommunene.

Gjennom regresjonsanalyse kan en derfor etablere modeller som langt på vei forklarer utgiftsforskjeller mellom kommunene. Variabler som har forklaringskraft i analysen kan deretter inngå som kriterier i kostnadsnøkkelen. Vekten på kriteriet fastsettes videre av hvor mye kriteriet forklarer av samlet utgiftsvariasjon kommunene i mellom.

Alle variabler som gir utslag i regresjonsanalysene, og som derfor er med på å forklare utgiftsforskjeller innen sektoren, vil ikke nødvendigvis inngå i kostnadsnøkkelen. Inntektssystemet skal kun kompensere for ufrivillige utgifter. I alle analysene er det derfor kontrollert for inntektsnivå, siden kommuner med høye inntekter gjennomgående har høye utgifter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen. For å fastsette «nettoeffekten» av andre variabler må det beregnes hvor stor andel av utgiftsvariasjonen som forklares av inntektsnivået. Videre er det inkludert både etterspørselsfaktorer (alderssammensetning og sosioøkonomiske forhold) og kostnadsfaktorer (først og fremst kommunestørrelse og bosettingsstruktur) i analysene. Som i dagens kostnadsnøkkel supplerer brukerundersøkelser og regresjonsanalyser hverandre i den endelige nøkkelen, men i hovedsak er kriteriene fastsatt på grunnlag av resultater fra regresjonsanalyser.

Utgangspunktet for valg av kriterier er teoretiske hypoteser om sammenheng mellom variablene og utgiftsnivå innen sektoren. Det er ikke tilstrekkelig med statistiske sammenhenger hvis det ikke foreligger et teoretisk resonnement om de reelle årsakssammenhenger, dvs. hvorfor er det grunn til å tro at denne faktoren har betydning for utgiftene?

14.6 Simultane og partielle analyser

Dagens kostnadsnøkler bygger i hovedsak på arbeidet til Rattsøutvalget (NOU 1996: 1). Rattsøutvalget foretok partielle analyser innen de enkelte delsektorene som inngikk i utgiftsutjevningen. Partielle analyser betyr at de enkelte sektorene blir behandlet og analysert enkeltvis. Et alternativ til å bestemme kommunenes utgiftsbehov med utgangspunkt i partielle analyser av enkelte sektorer, er å estimere kommunenes utgiftsbehov innenfor et simultant ligningssystem. I et simultant ligningssystem blir flere sektorer behandlet under ett, og det tas hensyn til sammenhenger som må gjelde på tvers av sektorer. I begge tilfeller benyttes det regresjonsanalyser.

I følge Borgeutvalget er fordelene ved partielle metoder at man kan gå i dybden på en sektor, og at man har muligheten til å foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold. Rattsøutvalgets første delutredning (NOU 1996: 1) reiste en faglig debatt om partielle versus simultane metoder. Det var særlig utvalgets bruk av kun partielle analyser som ble kritisert, og at en slik undervurderte betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester. Borgeutvalget uttalte at simultane analyser kan være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse.

På den annen side har også simultane analyser svakheter. Selv om en gjennom denne typen analyser har mulighet til å analysere flere sektorer under ett, øker også problemene rundt feilspesifisering av analysemodellen og mulige feil i datagrunnlaget. En feil på ett område, som ikke nødvendigvis inngår i kommunenes utgiftsutjevning, vil kunne gi feil i modellresultater på alle sektorer. Slik er analyseresultatene mer sårbare fra simultane modeller enn fra partielle modeller.

Bruk av KOMMODE-modellen

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet en simultan modell for å forklare variasjoner i kommunenes

utgiftsbehov, KOMMODE-modellen (Langørgen og Aaberge 2001). Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant likningssystem. I modellen forsøker man å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsbehov) og variasjoner som er et resultat av kommunenes egne valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon er oppfylt. Borgeutvalget initierte en oppdatering av KOMMODE tilpasset sektorinndelingen i KOSTRA, basert på data for 2003. I utvalgets arbeid med utforming av nøklene ble KOMMODE supplert med partielle analyser av de ulike sektorene. Dette gjenspeiler utvalgets forslag til delkostnadsnøkler som bygger på resultater både fra simultane og partielle metoder.

Departementet har initiert at SSB har beregnet KOMMODE-modellen for alle år i perioden 2001–2008, basert på samme sektorinndeling som Borgeutvalget. Departementets forslag til kostnadsnøkkel er i hovedsak basert på resultater fra partielle metoder, men på samme måte som Borgeutvalget er det valgt å vektlegge resultater fra KOMMODE ved fastsetting av vektene til sektorovergripende kriterier som bosettingskriteriene og kommunestørrelse (basiskriteriet).

Borgeutvalget hadde resultater fra KOMMODE-modellen kun for et enkelt år, 2003. Resultater fra KOMMODE-modellen over alle år fra 2001–2008 viser at regresjonskoeffisientene, det vil si utslagene for den enkelte variabel, varierer til dels betydelig fra år til år. Trolig har dette sammenheng med modellusikkerhet som forsterkes av at mange sektorer analyseres sammen. Dette tyder på en viss sårbarhet for eventuelle datafeil eller feilspesifikasjoner i modellen. Innen enkelte sektorer er det også en tendens til at effekten av kommunestørrelse øker til dels betydelig i den relativt korte perioden som er analysert. Dette kan være vanskelig å forklare siden det ikke er grunn til å tro at det er vesentlig dyrere å administrere for eksempel grunnskoledriften i en kommune med for eksempel 1 000 innbyggere i 2008 enn i 2001.

For å fastsette vektene på basiskriteriet og bosettingskriteriene har derfor departementet valgt å bruke et gjennomsnitt av resultater fra KOMMODE-modellen (2008-data) og partielle analyser hovedsakelig utført i departementet. Gjennomgående er utslagene for bosettingskrite-

riene og kommunestørrelse (basiskriteriet) lavere i de partielle analysene enn i KOMMODE, og etter departementets skjønn gir dette den mest korrekte vektleggingen av disse sektorovergrepene kriteriene innen de sektorer der departementet har funnet effekter av basiskriteriet (grunnskole, helse og pleie og omsorg) og bosettingsmønster (grunnskole og helse).

Innen pleie- og omsorgssektoren viser ikke departementets egne partielle analyser en effekt av bosettingsmønster på utgiftene, mens KOMMODE-modellen viser en sterk effekt av bosettingsmønster. I tråd med Borgeutvalgets vurderinger legger departementet vekt på resultatene fra KOMMODE, og vektlegger bosettingskriteriene i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg ut fra resultatene fra SSB sine analyser. På grunn av at resultatene varierer fra år til år er det valgt å benytte et treårig gjennomsnitt.

For å fastsette vekten av basiskriteriet innen administrasjonssektoren tas det utgangspunkt kun i SSB sine resultat fra KOMMODE-modellen, og basiskriteriet i kostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljø fastsettes som et resultat av gjennomsnittlige effekter i KOMMODE-modellen 2006–2008.

Bruk av bosettingskriterier

I dagens kostnadsnøkkel inngår bosettingskriterier kun innen grunnskolesektoren. Her inngår tre bosettingskriterier; gjennomsnittlig reisetid til

kommunesenter, sone og nabo. I sonekriteriet er kommunene inndelt i soner med om lag 2 000 innbyggere, for å fange opp en gjennomsnittlig skolekrets. Selv om det er tatt utgangspunkt i grunnskolestruktur er også andre kommunale tjenester organisert i soner eller områder, for eksempel innen pleie- og omsorgssektoren. Nabokriteriet måler avstander mellom grunnkretser i kommunene, og gjennomsnittlig reisetid måler avstand til kommunesenter. I forslaget til ny nøkkel er reisetidskriteriet foreslått tatt ut. Det samme ble også foreslått av Borgeutvalget. Beregnet reisetid er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunen samlet må bruke for å komme til kommunesenteret. For de aller fleste kommuner er det ikke aktuelt å organisere tjenestetilbudet kun ut fra kommunesenteret, og dette kriteriet gir derfor for lange avstander i folkerike kommuner. Kriteriet fanger i så måte ikke opp trekk ved kommunene sitt bosettingsmønster som kan sies å ha betydning for tjenesteytingen. I KOMMODE-modellen ble det kun funnet effekt av sonekriteriet for alle årene som ble analysert. Departementet har likevel valgt å inkludere både sonekriteriet og nabokriteriet i kostnadsnøkkelen, siden disse to målene fanger opp ulike aspekter ved bosettingsmønsteret. I praksis er derfor kostnadsvekten på sonekriteriet, beregnet i KOMMODE-modellen, fordelt lik på sone- og nabokriteriet. For å fastsette den endelige vekten er det videre benyttet et gjennomsnitt av resultater fra KOMMODE-modellen og departementets analyser.

15 Innlemming av barnehagetilskuddene i inntektssystemet

Våren 2003 la regjeringen Bondevik II fram St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) *Om endringer i barnehageloven*. Utfallet av Stortingets behandling ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler (barnehageforliket).

Regjeringens mål er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Siden utgangen av 2002 har om lag 72 000 flere barn fått plass i barnehage, og dekningsgraden har økt fra 66 pst. i 2002 til over 88 pst. i 2009. Til sammen gikk det om lag 270 000 barn i barnehage i 2009. Kommunene har i samarbeid med private aktører etablert 83 000 nye heltidsplasser siden 2003. De øremerkede statlige bevilgningene til barnehagene har økt nominelt med 245 pst., fra 7,8 mrd. kroner i 2003 til 26,8 mrd. kroner i budsjettet for 2010. Som tallene viser har det vært en kraftig økning i barnehageutbyggingen og bevilgningene til sektoren i årene etter barnehageforliket. I 2009 ble det innført rett til barnehageplass. Ved inngangen til september 2009 gjennomførte Kunnskapsdepartementet en undersøkelse som viste at ingen barn som hadde rett til barnehageplass sto på venteliste.

Kommunene mottar i dag øremerkede tilskudd til etablering og drift av barnehager. I tillegg bruker kommunene frie inntekter til formålet. Gjennom barnehagereformen har de øremerkede bevilgningene til barnehager økt betydelig de siste årene. I kommuneproposisjonen for 2009 varslet regjeringen innlemming av øremerkede tilskudd til barnehager fra 1. januar 2011, jf. St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009*. Regjeringen foreslår innlemming av barnehagetilskudd i rammetilskuddet fra 1. januar 2011, og at følgende tilskudd innlemmes:

- Kap. 231.60 Driftstilskudd til barnehager
- Kap. 231.62 Tilskudd til tiltak for barn med nedsett funksjonsevne i barnehage
- Kap. 231.65 Skjønnsmidler til barnehager

Disse øremerkede tilskuddene utgjør til sammen om lag 26,3 mrd. kroner i 2010. Kap. 231, post 60 omfatter også noen mindre tilskudd som ikke er

knyttet til tjenester som tilbys i alle kommuner. Disse vil derfor ikke bli innlemmet i rammetilskuddet. Endelig beløp som skal innlemmes i rammetilskuddet presenteres i statsbudsjettet for 2011.

15.1 Barnehager i utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i rammetilskuddet til kommunene innebærer at midlene blir fordelt etter kriteriene i inntektssystemet, i stedet for etter faktisk aktivitetsnivå som i dag. Når midlene innlemmes må det derfor etableres en egen delkostnadsnøkkel for barnehage i utgiftsutjevningen i inntektssystemet, som ivaretar at utgiftsbehovet til barnehager varierer mellom kommuner. Gjennom utgiftsutjevningen utjevnes i prinsippet forskjeller i ufrivillige kostnader fullt ut. Delkostnadsnøkkelen består av objektive kriterier, det vil si kriterier kommunene ikke selv kan påvirke, som sier noe om hvorfor kommunenes utgifter til barnehager varierer mellom kommunene. Kriteriene tillegges en vekt ut fra hvor mye av variasjonen i utgiftene dette kriteriet forklarer.

Borgeutvalget la i mars 2005 fram forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning¹. Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel består av tre kriterier. Antall barn 1–5 år er det tyngste kriteriet, og fanger opp målgruppen for barnehagetilbudet. I tillegg anbefaler utvalget kriteriet antall yrkesaktive kvinner for å fange opp variasjoner i etterspørsel etter barnehageplass, og kriteriet antall barn med grunn- og hjelpestønad for å ivareta kostnadsvariasjoner knyttet til barn med spesielle behov i barnehager. Utvalget fant ingen robust sammenheng mellom bosettingsmønster og variasjoner i kommunenes utgifter til barnehager, og foreslo derfor ikke dette som kriterium i delkostnadsnøkkelen.

¹ Delutredning fra Inntektssystemutvalget (2005): *Kostnadsnøkkel for barnehager*

Siden utvalgets forslag er basert på data fra 2003, og det har vært en betydelig utbygging og endring av barnehagesektoren i årene etter 2003, har det vært nødvendig med en ny utredning av hvilke faktorer som kan forklare hvorfor utgiftene til barnehage varierer mellom kommunene. Kommunal- og regionaldepartementets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage bygger på nye analyser av variasjonene i kommunenes utgifter til barnehage, utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) på oppdrag fra departementet.

15.2 Resultater fra prosjektet «Barnehager i inntektssystemet for kommunene»²

Formålet med prosjektet «Barnehager i inntektssystemet for kommunene», utført av Senter for økonomisk forskning, var å identifisere faktorer som forklarer hvorfor kostnadene til barnehage (målt per innbygger) varierer mellom kommunene. Årsakene til at kostnadene varierer kan være variasjoner i innbyggernes etterspørsel (behov) for tjenesten, eller forskjeller i kommunenes enhetskostnader ved å tilby tjenesten. I prosjektet har SØF gjort separate analyser av kostnads- og etterspørselsforholdene, samt en analyse av kommunenes samlede utgifter til barnehager.

I analysene av enhetskostnadene var formålet å undersøke om det er ufrivillige kostnadsulemper knyttet til ulike karakteristika ved kommunen eller befolkningssammensetningen, som for eksempel kommunestørrelse, bosettingsmønster, barn med funksjonsnedsettelse eller språklige minoriteter. Resultatene viser at det ikke ser ut til å være systematiske kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall eller spredt bosetting, det er ikke slik at kostnaden per oppholdstime i små eller spredtbygde kommuner er høyere enn i andre kommuner. Det ble dokumentert visse variasjoner i enhetskostnadene knyttet til antallet førstegenerasjons innvandrere under 5 år, men dette er forhold som fortsatt vil ivaretas gjennom et øremerket tilskudd.

Kommunene har nå en plikt til å tilby barnehageplass til alle som ønsker det (dvs. til de som oppfyller retten). Dette gjør at etterspørselen etter barnehageplass er avgjørende for hvor mange barnehageplasser kommunen må ha. I prosjektet er det derfor gjort egne analyser av hva som påvirker

etterspørselen etter barnehageplasser i kommunene. Den viktigste faktoren i disse analysene er antallet barn i barnehagealder, som har en klar betydning for etterspørselen i alle analysene som ble foretatt. Kostnaden per barn i aldersgruppen 1–2 år er høyere enn i aldersgruppen 3–5 år, men samtidig er etterspørselen etter plasser for barn mellom 3 og 5 år høyere enn for de yngste barna. Andre faktorer som viser seg å ha betydning for etterspørselen etter barnehageplass er utdanningsnivået i befolkningen, bruken av kontantstøtte og kvinners yrkesdeltakelse. Barn i aldersgruppen 1–2 år som ikke går i barnehage har i dag rett til kontantstøtte. Bruk av kontantstøtte har dermed en direkte innvirkning på etterspørselen etter barnehageplass. Analysene viser som ventet en klar effekt av kontantstøtte. Høy andel barn 1–2 år med kontantstøtte fører til at etterspørselen etter barnehageplasser går ned. I tillegg ble det funnet en viss effekt av kvinners yrkesdeltakelse og en klar effekt av at etterspørselen økte når antallet innbyggere med universitets- og høyskoleutdanning økte.

Analysene av enhetskostnader og etterspørsel er viktige for å vurdere hvilke kriterier som er relevante å inkludere i en kostnadsnøkkel, men det er ikke mulig å lage en kostnadsnøkkel direkte ut fra disse. For å bestemme kostnadsnøkkel benyttes analyser av ressursbruken til barnehager, målt per innbygger i kommunen. SØF har innhentet regnskapstall for både kommuner (KOSTRA) og ikke-kommunale barnehager for å få et mål på de samlede kostnadene til barnehager i kommunene, uavhengig av om barnehagen drives i kommunal eller ikke-kommunal regi.

Analysene er utført ut fra to modeller; en der kontantstøtte er inkludert og en der kontantstøtte ikke er inkludert. Analysene ble videre utført for årene 2006, 2007 og 2008, i tillegg til en analyse over alle de tre årene samlet. Resultatene viser at kommuner med høye frie inntekter også har høye utgifter til barnehager. SØF påviste ingen systematiske variasjoner i enhetskostnadene (per plass) som skyldtes bosetting, kommunestørrelse eller trekk ved befolkningen. De ufrivillige kostnadsforskjellene mellom kommunene skyldes derfor forskjeller i etterspørsel etter barnehager, og ikke variasjoner i kostnader ved å tilby en barnehageplass. I modellen med kontantstøtte har etterspørselsfaktorene kontantstøtte og utdanningsnivået i befolkningen en klar og robust betydning for barnehageutgiftene. SØF har også analysert betydningen av at enkelte barn har deltids plass i barnehage, og dermed mottar redusert kontantstøtte. Analysene viser at effekten på utgiftene av antall

² Borge, L.E., A.B. Johannesen og P. Tovmo (2010). *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport nr. 02/10.

barn uten kontantstøtte er om lag dobbelt så stor som effekten av antall barn med redusert kontantstøtte.

Begge modellene viser en positiv effekt av heltidsansatte kvinner på utgiftene til barnehage, men effekten er mer robust i modellen uten kontantstøtte. Dette kan tyde på at de to variablene (kontantstøtte og heltidsansatte kvinner) fanger opp noe av den samme etterspørselseffekten.

Basert på analysene i prosjektet har SØF presentert to ulike alternativer for utforming av delkostnadsnøkkelen for barnehager. I begge alternativene er antall innbyggere 1–5 år det tyngste kriteriet. I modell 1 fanges variasjonene i etterspørsel opp av kriteriene barn 1–2 år uten kontantstøtte og utdanningsnivået i befolkningen. I den andre modellen ivaretas variasjoner i etterspørsel av utdanningsnivå og kvinnelig yrkesdeltakelse. I følge SØF er modell 1 den modellen som best fanger opp situasjonen i dag, men denne modellen er mer sårbar for endringer i ordningen med kontantstøtte. Modell 2 vurderes som mer robust på lang sikt, men denne fanger ikke så godt opp kostnadene per i dag som modell 1. Valget av modell vil derfor avhenge av hvilket tidsperspektiv man har på oppdatering av kostnadsnøkkelen.

15.3 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager

Departementet legger til grunn de samme metodene for barnehagenøkkelen som for de øvrige delkostnadsnøkklene i inntektssystemet, og kriterier og tilhørende vektorer er bestemt ut fra statistiske analyser. Kriteriene i delkostnadsnøkkelen skal være objektive (kommunen skal ikke kunne påvirke verdien på kriteriene), være hentet fra offentlig tilgjengelig statistikk, og bidra til å forklare hvorfor kostnadene varierer mellom kommunene. I dag fordeles de øremerkede tilskuddene i stor grad ut fra faktisk antall barn og oppholdstid i barnehage, basert på innrapporteringer fra kommunene. Dette er kriterier som ikke oppfyller inntektssystemets krav til objektivitet, og som det derfor ikke er mulig å benytte som kriterier i en delkostnadsnøkkel.

Departementets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager er basert på analysene i rapporten fra SØF. Departementet legger til grunn at delkostnadsnøkkelen for barnehager må vurderes igjen innen noen år, på grunn av de store endringene som har vært i sektoren de siste årene. Forslaget til delkostnadsnøkkel for barnehager er derfor

basert på den modellen som best beskriver barnehagesektoren per i dag, dvs. modell 1.

Departementet foreslår derfor en delkostnadsnøkkel for barnehager som er basert på den modellen som forklarer mest av variasjonen i utgiftene til barnehage, jf. analysene i prosjektet. Dette er en modell med kriteriene innbyggere 1–5 år, antall barn 1–2 år uten kontantstøtte og utdanningsnivået i befolkningen. Barn 1–5 år er målgruppen for barnehagene, og det som betyr mest for kommunenes utgifter. Utdanningsnivå og kontantstøtte fanger opp at etterspørselen etter barnehageplass varierer mellom kommunene. I enkelte kommuner ønsker en større andel av foreldrene å benytte seg av kontantstøtte, og dermed blir det mindre etterspørsel etter barnehage i kommunen. Kontantstøtten er et objektivt kriterium, som påvirkes av foreldrenes valg om å ha barnet i barnehage eller ikke. Kommunene må tilby barnehageplass til alle barn som oppfyller retten, og kontantstøtten er dermed et mål på hvor mange barnehageplasser kommunen må ha.

Kriteriene barn 1–2 år uten kontantstøtte og kvinnelig yrkesdeltakelse sier begge noe om variasjoner i etterspørselen etter barnehageplass mellom kommuner. Kvinnelig yrkesdeltakelse vil være et mer robust kriterium på lang sikt enn antall barn 1–2 år uten kontantstøtte, mens kontantstøtte er et bedre kriterium for å si noe om etterspørselen i dag. Departementet har vurdert kontantstøtte som et bedre kriterium på nåværende tidspunkt, og foreslår derfor dette som kriterium i delkostnadsnøkkelen. Hvis det gjøres endringer i kontantstøtteordningen må kriteriet og delkostnadsnøkkelen vurderes på nytt. Basert på vurderingene fra SØF foreslår departementet at barn 1–2 år med redusert kontantstøtte inngår i kriteriet med halv uttelling, i forhold til antall barn 1–2 år som ikke mottar kontantstøtte.

Basert på analysene anbefaler SØF antall barn 1–5 år som kriterium i delkostnadsnøkkelen, og at kriteriet ikke differensieres mellom den yngste og den eldste aldersgruppen. Barn i den yngste aldersgruppen (1–2 år) gir i følge analysene høyere enhetskostnader i barnehagene, noe som isolert sett tilsier en høyere vektning av denne aldersgruppen, men på den andre siden er etterspørselen høyest i den eldste aldersgruppen (3–5 år), noe som isolert sett tilsier høyere vektning av denne aldersgruppen. I følge SØF vil disse to effektene motvirke hverandre, slik at det ikke er nødvendig med en finere inndeling av alderskriteriet på nåværende tidspunkt. Departementet støtter denne vurderingen, og legger opp til at de to aldersgruppene skal telle likt i forslaget til delkostnadsnøkkel.

Tabell 15.1 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnehage.

Kriterium	Vekt
Barn 3–5 år	0,5286
Barn 1–2 år uten kontantstøtte	0,3572
Utdanningsnivå	0,1142
Sum	1,0000

I en delkostnadsnøkkel med kontantstøtte som kriterium må imidlertid antall barn 1–2 år uten kontantstøtte tolkes som et alderskriterium, for at ikke de samme barna skal telles dobbelt. I departementets forslag til delkostnadsnøkkel er derfor antall barn 3–5 år tatt inn som kriterium, i stedet for antall barn 1–5 år. Forslaget til delkostnadsnøkkel er vist i tabell 15.1.

Utdanningsnivå er spesifisert som antall innbyggere over 16 år med universitets- og høyskoleutdanning, mens antall barn med kontantstøtte er barn med full eller delvis kontantstøtte. Utdanningsnivå er vektet inn i kostnadsnøkkel basert på analysene av faktiske utgifter i 2008 i SØF-prosjektet. Den resterende vektingen er fordelt mellom de to aldersgruppene ut fra hvor stor andel av aldersgruppen 1–5 år de utgjør.

15.4 Fordelingsvirkninger

Innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i rammetilskuddet, og fordeling etter kostnadsnøkkel gir fordelingsvirkninger mellom kommunene. Vedlegg 7, kolonne 2 viser fordelingsvirkningene av å fordele de øremerkede tilskuddene i 2008 etter delkostnadsnøkkel for barnehager, vist i tabell 15.1. Dette gir en illustrasjon av virkningene av innlemmingen for den enkelte kommune, men den faktiske fordelingsvirkningen av innlemmingen (fra 2010 til 2011) vil avhenge av fordelingen av de øremerkede midlene i 2010, og kommunenes indeksverdier på de ulike kriteriene i 2011 (foreligger i statsbudsjettet 2011).

Innlemmingen av barnehagetilskuddene omfattes på vanlig måte av inntektsgarantitilskuddet i inntektssystemet.

Trekk ved fordelingsvirkningene

Driftstilskuddet til barnehager fordeles i dag ut fra antall barn i barnehage, barnas alder og avtalt oppholdstid. I forslaget til delkostnadsnøkkel fanges variasjoner i etterspørsel etter barnehageplass opp av kriteriene barn 3-5 år, antall barn 1–2 år uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning. Selv med kriterier som fanger opp noe av variasjonen i etterspørsel vil man ikke greie å fange opp alle variasjoner. I hovedsak fanger forslaget til delkostnadsnøkkel godt opp fordelingen av driftstilskuddet, men for enkeltkommuner vil det være fordelingsvirkninger. Kommuner med høy dekningsgrad får i dag mer i øremerkede tilskudd enn kommuner der færre barn i aldersgruppen går i barnehage. Når midlene blir fordelt etter kostnadsnøkkel vil en del kommuner med lav dekningsgrad komme bedre ut enn med dagens øremerkede tilskudd. Det er imidlertid grunn til å tro at dekningsgraden over tid vil øke i kommuner som i dag ligger lavt.

Tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage fordeles i dag etter antall barn 1–5 år i kommunen, og en fordeling etter delkostnadsnøkkel vil ikke gi store endringer i fordelingen.

Det tilskuddet som gir de største omfordelingsvirkningene ved innlemming er skjønnsmidlene til barnehage. I 2010 er størrelsen på skjønnsmidlene om lag 5,8 mrd. kroner, og er skjevt fordelt mellom kommuner. Kommuner med en kraftig utbygging av barnehagesektoren i årene etter 2003 har fått god uttelling på skjønnsmidlene til barnehager. Disse vil isolert sett tape på at disse midlene innlemmes og fordeles etter objektive kriterier. Kommuner som var tidlig ute med å nå målet om full dekning, og som dermed har fått lite skjønnsmidler, vil komme godt ut av innlemmingen av disse midlene. Når midlene fordeles i inntektssystemet får kommunen uttelling uavhengig av når kommunene nådde målet om full barnehagedekning.

16 Delkostnadsnøkklene i kostnadsnøkkelen for kommunene

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i Borgeutvalgets arbeid i NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I tillegg er det gjennomført eksterne forskningsprosjekter innen flere sektorer, som er lagt til grunn for utarbeidelsen av kostnadsnøkklene. I dette kapitlet presenteres departementets forslag til nye delkostnadsnøkkel på de sektorene som i dag inngår i kostnadsnøkkelen for kommunene. Analysene forslagene baserer seg på er dokumentert i vedlegg 6.

For å fastsette kriterier og vektingen av disse er det benyttet statistiske analyser av variasjoner i kommunenes utgifter til de ulike sektorene. Vektingen er i hovedsak bestemt ut fra hvor mye av variasjonen i utgifter de ulike kriteriene forklarer i analysene. Gjennom analysene er det ikke mulig å forklare hele variasjonen, og den resterende vekten (restvekten) må da fordeles på en annen måte. På noen tjenestoområder er det spesielle målgrupper, for eksempel på grunnskole er målgruppen barn 6–15 år, og i disse tilfellene er restvekten fordelt på disse innbyggergruppene. I andre tilfeller legges den resterende vekten på antall innbyggere, det vil si at deler av nøkkelen fordeles med et likt beløp per innbygger.

Kriteriene i kostnadsnøkkelen kan i grove trekk deles opp i tre grupper; alderskriterier, sosiale kriterier og strukturelle kriterier. Alderskriterier og sosiale kriterier gjennomgås i kapittel 13. Strukturelle kriterier er kriterier som sier noe om forhold ved kommunen som kan forklare deler av variasjonen i kommunene sine utgifter, som kommunestørrelse og bosettingsmønster. Smådriftsulemper knyttet til kommunestørrelse fanges i dag opp av basiskriteriet. Basiskriteriet er lik én for alle kommuner, og gjennom dette kriteriet får alle kommuner et likt beløp per kommune gjennom utgiftsutjevningen. I inntektssystemet for kommunene i dag, ivaretas variasjoner i bosettingsmønster gjennom kriteriene sone, nabo og reisetid. Disse tre kriteriene sier noe om avstandsforhold innad i

kommunen, og fanger opp at for enkelte tjenestoområder er det merkostnader knyttet til en spredt bosettingsstruktur.

For en nærmere gjennomgang av forutsetninger og metoder vises det til kapittel 14.

16.1 Grunnskole

Kommunenes utgifter til det som inngår i kostnadsnøkkelen for grunnskole føres i dag på KOSTRA-funksjonene 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 214 Spesialskoler, 215 Skolefritidstilbud, 222 Skolelokaler og 383 Musikk- og kulturskoler. I 2008 var kommunenes samlede brutto driftsutgifter på disse KOSTRA-funksjonene om lag 54 mrd. kroner.

Dagens kostnadsnøkkel

Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen bygger på Rattsutvalgets utredning NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Analysene til utvalget viste at variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskolen i hovedsak hadde sammenheng med forskjeller i antall elever. Videre viste analysene at variasjoner i bosettingsmønsteret var avgjørende for i hvilken grad kommunene kunne utnytte stordriftsfordeler. I tillegg fant man at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til drift av grunnskolen, uavhengig av bosettingsmønsteret, på grunn av få elever.

Tabell 16.1 Brutto driftsutgifter til grunnskole m.m. i 2008, ekskl. avskrivninger

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2008 (1 000 kr)
202 Grunnskole	39 709 935
213 Voksenopplæring	2 144 083
214 Spesialskoler	737 621
215 Skolefritidstilbud	3 202 794
222 Skolelokaler	7 670 094
383 Musikk- og kulturskoler	1 400 555
Sum	54 865 082

Rattsøutvalget kvantifiserte variasjonene i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen ut fra en normativ modell, Agdermodellen. I denne modellen blir det beregnet en optimal/normativ skolestruktur for hver kommune, ved at man fastsetter et beregnet timetall for kommunen basert på maksimalverdier for skolestørrelse, klassestørrelse og reiseavstand til skole for elevene, uavhengig av den skolestrukturen kommunen faktisk har valgt. Modellen ble sist oppdatert på begynnelsen av 1990-tallet. Kriterier og vekter i dagens nøkkel er utledet av statistiske analyser der beregnet timetall inngår som avhengig variabel. Før 1997 ble det beregnede timetallet brukt som kriterium i kostnadsnøkkelen. På grunnlag av beregnet timetall utledet Rattsøutvalget vektningen av kriteriene elevtall, basiskriteriet og bosettingskriteriene.

Inntil 2002 ble bosettingsmønsterets betydning for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen ivare tatt gjennom kriteriene beregnet reisetid og innbyggere bosatt spredt. Rattsøutvalget påpekte at det kunne stilles spørsmål ved om kriteriene i tilstrekkelig grad fanget opp trekk ved bosettingsmønsteret som kunne antas å ha betydning for utformingen av kommunale tjenester. Kriteriet beregnet reisetid er et mål på innbyggernes samlede reisetid til kommunesenteret, definert som den grunnkretsen rådhuset ligger i. For de aller fleste kommuner vil det imidlertid ikke være aktuelt å kun organisere grunnskolen i kommunesenteret. De fleste kommuner vil ha behov for en mer desentralisert skolestruktur. Kriteriet innbyggere bosatt spredt angir antall personer som er bosatt på adresser som ikke er definert som tettsted, etter definisjoner fastlagt av Statistisk sentralbyrå. Ulempen ved det sistnevnte kriteriet er at det ikke gir et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene.

På bakgrunn av kritikken mot de eksisterende bosettingskriteriene nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1997 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utvikle nye bosettingskriterier for å fange opp eventuelle merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret, både innenfor grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren. Arbeidet resulterte i forslag til to nye kriterier, sone og nabo. Sonekriteriet er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Hver sone er om lag 2 000 innbyggere, for å fange opp en gjennomsnittlig skolekrets. Hver sone er igjen delt opp i grunnkretser. Kriteriet nabo er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets summert for alle innbyggerne. På bakgrunn av arbeidsgruppens arbeid ble grunnskolenøkkelen

Tabell 16.2 Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolesektoren

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6–15 år	0,850
Basiskriteriet	0,038
Beregnet reisetid	0,048
Sone	0,030
Nabo	0,034
Sum	1,000

endret i 2002. Kriteriene sone og nabo ble innført i kostnadsnøkkelen, mens kriteriet andel innbyggere bosatt spredt ble tatt ut av kostnadsnøkkelen. Kriteriet beregnet reisetid ble beholdt.

Analysen og vurderinger

Forslaget til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen bygger på Borgeutvalgets analyser, analyser utført av Senter for økonomisk forskning (SØF)¹ på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet og resultatene fra KOMMODE-modellen til SSB². Departementet har oppdatert analysene fra SØF med nyere tallmateriale³.

Høsten 2003 ble klassedelingsreglene opphevet, og opplæringsloven § 8–2 ble erstattet med en forutsetning om at «elevene kan deles i grupper etter behov. Gruppene må ikke være større enn det som er pedagogisk forsvarlig». Med bakgrunn i denne endringen valgte Borgeutvalget å se bort fra Agdermodellen, og baserte sitt forslag til delkostnadsnøkkel på statistiske analyser av kommunenes faktiske ressursbruk innen grunnskolen. På grunn av at klassedelingsreglene er avvirket er det ikke grunnlag for å videreføre Agdermodellen. Departementet har derfor også basert sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel for grunnskolen på statistiske metoder, på samme måte som for de øvrige delkostnadsnøklene.

Analyseresultatene tyder på at dagens kostnadsnøkkel basert på Agdermodellen overvurderer betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Dette kan til en viss grad ha sammenheng med at datagrunnlaget skriver seg fra begynnelsen av 1990-tallet, men trolig mest på at nor-

¹ SØF (2008): *Analysen av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen*. SØF-rapport nr. 02/08.

² SSB (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001–2008*.

³ Departementets analyser av kommunenes utgifter til grunnskole (per innbygger, 2008) er vist i vedlegg 6, tabell 6.2.

mene ikke er tilpasset faktisk grunnskolestruktur. SØF og SSB har også tatt utgangspunkt i faktisk ressursbruk innen grunnskole i sine analyser.

SØF sitt prosjekt var i utgangspunktet avgrenset til å analysere om minoritetsspråklige elever krevde høyere timeinnsats i grunnskolen. Prosjektet ble initiert på grunn av at det tidligere tilskuddet til minoritetsspråklige elever, som fram til nå har blitt gitt en særskilt fordeling utenfor utgiftsutjevningen i inntektssystemet, fra og med 2011 vil bli fordelt etter delkostnadsnøkkelen for grunnskole. Prosjektet ble senere utvidet til også å analysere betydningen av andre forhold, som kommunestørrelse, bosettingsmønster og elever med grunn- og hjelpestønad.

Utgangspunktet for SØF sitt prosjekt om minoritetsspråklige er Borgeutvalgets anbefaling om å bruke 1. generasjonsinnvandrere utenom Skandinavia 6–15 år for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter. SØF utvider Borgeutvalgets analyser ved å utføre analyser på skolenivå i tillegg til kommunenivå. Samtlige av SØF sine analyser dokumenterer at en høy andel 1. generasjonsinnvandrere bidrar til høy ressursbruk per elev i grunnskolen. Med unntak av analysene av samlet ressursbruk på kommunenivå finner SØF at en høy andel 2. generasjonsinnvandrere fra ikke-vestlige land bidrar til høy ressursbruk per elev. SØF konkluderer med at det kan være grunn til å inkludere 2. generasjonsinnvandrere i kostnadsnøkkelen, men at det bør legges til grunn til effekten er vesentlig lavere enn for 1. generasjonsinnvandrere. Departementet har i sine analyser på 2008 tall brukt de to kriteriene 1. og 2. generasjonsinnvandrere utenom Skandinavia⁴ for å fange opp språklige minoriteter. Resultatene er i tråd med SØF sine analyser på kommunenivå, ved at en høy andel 1. generasjonsinnvandrere bidrar til høy ressursbruk per elev, mens en høy andel 2. generasjonsinnvandrere tilsynelatende bidrar til lavere ressursbruk. Departementet anbefaler å inkludere 2. generasjonsinnvandrere utenom Skandinavia som kriterium, med støtte i anbefalingene fra SØF om å inkludere 2. generasjonsinnvandrere basert på sine mer omfattende analyser.

SØFs analyser knyttet til kommunestørrelse, bosettingsmønster og elever med grunn- og hjelpestønad støtter opp om Borgeutvalgets forslag. I tråd med tidligere analyser finner man at små kom-

muner med få elever har høye utgifter per elev, at spredt bosettingsmønster bidrar til høye utgifter per elev og at en høy andel elever med grunn- og hjelpestønad bidrar til høyere utgifter per elev. På bakgrunn av oppdaterte analyser foretatt av departementet og resultater fra KOMMODE-modellen anbefales imidlertid ikke antall elever med grunn- og hjelpestønad som eget kriterium, på grunnlag av at resultatene ikke er statistisk signifikante. Resultatene fra KOMMODE-modellen er for øvrig i tråd med resultatene fra analysene utført av SØF og departementet. Det anbefales at nabokriteriet og beregnet reisetid tas ut, og at barn med grunn- og hjelpestønad ikke blir et eget kriterium, men at dette legges på innbyggere 6–15 år.

Forslag til ny kostnadsnøkkel

Analysene av kommunenes grunnskoleutgifter viser, ikke overraskende at variasjoner i kommunenes utgifter hovedsakelig kan forklares med variasjoner i antall barn i grunnskolealder.

I forslaget til ny kostnadsnøkkel har bosettingskriteriene fått en vekt som er et gjennomsnitt av resultatene fra KOMMODE og departementets egne analyser utført på 2008-tall. Det er stor samvariasjon (korrelasjon) mellom nabo- og sonekriteriet. Derfor er det tatt utgangspunkt i analyser der bare sonekriteriet er inkludert som uavhengig variabel av bosettingskriteriene. Departementet mener likevel at begge kriteriene bør beholdes i den nye delkostnadsnøkkelen for grunnskolesektoren. Årsaken til dette er at de to kriteriene fanger opp ulike elementer ved bosettingsmønsteret i en kommune. Den beregnede kostnadsvekten for bosettingsmønster er derfor fordelt likt mellom nabokriteriet og sonekriteriet. Denne problemstillingen er også nærmere drøftet i kapittel 14.

I tråd med tidligere anbefalinger foreslår departementet å ta ut kriteriet beregnet reisetid, men beholder nabokriteriet sammen med sonekriteriet som mål på bosettingsmønster.

Vektingen av basiskriteriet er et gjennomsnitt av 2008-tallene fra departementets egne analyser og SSBs KOMMODE-modell. Se også nærmere omtale i kapittel 14.

Vektingen av kriteriene som fanger opp andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn beregnes med utgangspunkt i årstimestatistikken fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Det tas utgangspunkt i sum årstimer utført av undervisningspersonale og sum årstimer utført av andre enn undervisningspersonale i skoleåret 2008/2009. Dette summerer seg til om lag 50,7 mill. timer. Av disse er om lag 2,2 mill. timer til opplæ-

⁴ Betegnelsen «1. generasjonsinnvandrer» er senere endret til «innvandrer», og betegnelsen «2. generasjonsinnvandrer» er endret til «norskfødte med innvandrerforeldre», jf. SSB.no.

Tabell 16.3 Forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolesektoren

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6–15 år	0,8988
Sone	0,0254
Nabo	0,0254
Basis	0,0184
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0288
Norskfødte med innvandrerforeldre 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0032
Sum	1,0000

ring av minoritetsspråklige, hvilket utgjør knappe 4,5 pst. av samlede årstimer. Videre antas det at samme prosentats av utgiftene til grunnskole (KOSTRA-funksjon 202) knytter seg til minoritetsspråklige elever, det vil si om lag 1,7 mrd. kroner. Av samlede bruttodriftsutgifter på grunnskole på om lag 54 mrd. kroner utgjør beregnede utgifter til minoritetsspråklige 3,2 pst., som også blir samlet vekt på kriteriene som fanger opp andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn i kostnadsnøkkel. 90 pst. legges på kriteriet 1. generasjonsinnvandrere og 10 pst. legges på kriteriet 2. generasjonsinnvandrere, basert på de samme prinsipper som i analysene til SØF.

Den resterende vekten i grunnskolenøkkel legges på innbyggere 6–15 år. Innbyggere 6–15 år får en noe høyere vekt i forslaget til ny kostnadsnøkkel.

16.2 Pleie og omsorg

Pleie og omsorg er den største sektoren innen det kommunale tjenestetilbudet. Kommunenes utgifter til pleie og omsorg omfatter blant annet pleie og omsorg i institusjoner og i hjemmet, velferdstiltak for eldre og funksjonshemmede og forvaltning og drift av institusjoner. I 2008 var kommunenes samlede brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester på i overkant av 69 mrd. kroner. Tabell 16.4 viser fordelingen av brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2008.

Dagens kostnadsnøkkel

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester bygger i hovedsak på analyser utført av Rattsutvalget. Delkostnadsnøkkel er senere justert i forbindelse med innlemmingen av midler til psy-

Tabell 16.4 Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2008, ekskl. avskrivninger

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2008 (1 000 kr)
234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede	3 766 888
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	30 782 812
254 Pleie, omsorg, hjelp til hjemmeboende	32 373 936
261 Institusjonslokaler	2 465 648
Sum	69 389 284

kisk utviklingshemmede i 1998, den delvise innlemmingen av vertskommunetilskuddet fra og med 2005 og reverseringen av denne fra og med 2009.

Vektingen av alderskriteriene er i dagens nøkkel hovedsakelig basert på informasjon om aldersfordelingen til mottakere av hjemmetjenester og beboere på pleie- og omsorgsinstitusjoner, og informasjon om ressursinnsatsen per mottaker i de ulike aldersgruppene. Dette er deretter vektet sammen for å fastsette et mål på samlet ressursinnsats i de ulike aldersgruppene. Rattsutvalget fant også en sammenheng mellom svak helsetilstand og behovet for omsorgstjenester, og dette ivaretas gjennom kriteriet dødelighet⁵ i dagens kostnadsnøkkel. Utvalgets analyser viste at den private omsorgskapasiteten påvirker behovet for kommunal hjelp, ved at eldre som bor alene har et større forbruk av pleie- og omsorgstjenester enn andre eldre. Dette ivaretas i dagens nøkkel av kriteriet ikke-gifte 67 år og over.

Som nevnt tidligere ble kostnadsnøkkel for pleie og omsorg endret da midler til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 1998. Det ble da innført to nye kriterier: antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over og antall psykisk utviklingshemmede under 16 år.

Analyser og vurderinger

Med utgangspunkt i Borgeutvalgets arbeid har Kommunal- og regionaldepartementet utført nye

⁵ Dødelighetskriteriet gir et uttrykk for det antall døde som en alders- og kjønnsstandardisert befolkning i kommunen vil ha som årlig gjennomsnitt over en periode. Det kan betraktes som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker forekomsten av sykdom i befolkningen.

Tabell 16.5 Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Vekt
Innbyggere 16–66 år	0,004
Innbyggere 67–79 år	0,181
Innbyggere 80–89 år	0,350
Innbyggere 90 år og over	0,133
Dødelighetskriteriet	0,070
Ikke-gifte over 67 år	0,070
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,182
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,010
Sum	1,000

analyser av variasjonene i kommunenes utgifter til pleie og omsorg, basert på data for 2008. På bakgrunn av egne analyser⁶, informasjon fra IPLOS⁷ og resultater fra analyser utført av SSB (KOM-MODE-modellen), har departementet utarbeidet et forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester.

Borgeutvalget presenterte i NOU 2005:18 et forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester, basert på analyser av kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2003. I forhold til dagens delkostnadsnøkkel foreslo utvalget å ta ut kriteriene innbyggere 16–66 år, dødelighet og antall psykisk utviklingshemmede under 16 år. Utvalget foreslo å ta inn sone- og basiskriteriet, for å fange opp at små kommuner har høyere utgifter til pleie og omsorg (smådriftsulemper), og at spredt bosetting gir økte kostnader.

Departementets forslag bygger på Borgeutvalgets analyser og vurderinger, men med noen forskjeller. Departementet har nå flere og bedre datakilder tilgjengelig enn utvalget hadde når det la fram sin utredning. Utvalget hadde ikke tilgang til brukerundersøkelser som gir detaljert informasjon om mottakernes alderssammensetning og sammenhengen mellom alder og pleietyngde, og baserte derfor vektningen av de ulike aldersgruppene kun på SSBs analyser. Utvalget antok at IPLOS i framtida ville gi et bedre grunnlag for å inkludere yngre aldersgrupper i kostnadsnøgkelen, og departementet har nå benyttet informasjon fra IPLOS i sitt forslag til ny delkostnadsnøkkel.

⁶ Departementets analyser av kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester (per innbygger, 2008) er vist i vedlegg 6, tabell 6.3

⁷ IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er betegnelsen på et nasjonalt helseregister som skal danne grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren.

Alderskriterier

Pleie- og omsorgstjenester etterspørres i stor grad av den eldste delen av befolkningen, men i de senere årene har det også vært en utvikling i retning av flere yngre mottakere. Bare i perioden fra 2004 til 2009 har antallet mottakere av pleie- og omsorgstjenester under 67 år økt med over 34 000 personer på landsbasis. Mye av variasjonen i kostnadene til pleie og omsorg kan forklares med forskjeller i alderssammensetning i befolkningen mellom kommunene. Departementet har utnyttet informasjon fra IPLOS til å lage en ressursfordeling fordelt på de ulike aldersgruppene⁸, som viser gjennomsnittlig ressursbruk for mottakere av pleie- og omsorgstjenester i de ulike aldersgruppene (på samme måte som i dagens nøkkel⁹). Denne informasjonen er det tatt hensyn til i innvektningen av alderskriteriene i delkostnadsnøgkelen for pleie og omsorg, i tillegg er det tatt hensyn til resultater fra departementets egne regresjonsanalyser.

Regresjonsanalysene viser ikke statistisk signifikante effekter av aldersgruppene under 67 år på utgiftene til pleie og omsorg, selv om vi vet at en stor andel av mottakerne av pleie- og omsorgstjenester er under 67 år. Mangel på statistisk signifikans kan ha en sammenheng med at det er samvariasjon mellom ulike alderskriterier, og at alderskriteriene kan være lite egnet til å fange opp de yngre mottakerne av pleie- og omsorgstjenester i regresjonsanalyser. Samvariasjon mellom de ulike aldersgruppene kan gjøre det vanskelig å isolere effektene på utgifter til pleie og omsorg for hver enkelt aldersgruppe.

Gjennom en ressursfordeling etter alder, basert på informasjon om den faktiske ressursbruken (IPLOS), får vi en eksakt fordeling av ressursbruken. Samtidig får man gjennom denne typen analyser ikke kontrollert for andre faktorer enn alder som påvirker variasjonene i kommunenes utgifter.

Departementet har derfor valgt å bruke et gjennomsnitt mellom vektningen i de to metodene for de eldre aldersgruppene. Restvekten er fordelt på aldersgruppene under 67 år i departementets forslag til nøkkel, jf. tabell 16.6. De yngste aldersgruppene får dermed en høyere vekt i departementets forslag enn i dagens nøkkel.

⁸ Ressursfordeling på aldersgrupper er vist i vedlegg 6, tabell 6.4.

⁹ NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

Bosettingsmønster og kommunestørrelse

Analysene Borgeutvalget la til grunn for sitt forslag viste at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Små kommuner har høyere kostnader i institusjonsomsorgen fordi de ikke greier å utnytte stordriftsfordeler, og kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempene innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. Små kommuner har også en høyere andel beboere i institusjon enn andre kommuner. Utvalget anbefalte at kostnadsulempene for små kommuner fanges opp av basiskriteriet, og at ulempene for spredt bosetting fanges opp av sonekriteriet. Dette er forhold som er felles for flere av de kommunale tjenestene, og utvalget mente at det derfor fanges best opp av simultane modeller. Kriteriene og vektene for kommunestørrelse og bosettingsmønster ble derfor av utvalget basert på SSBs analyser av kommunenes utgifter (KOMMODE-modellen).

SSBs oppdaterte analyser i KOMMODE-modellen bekrefter Borgeutvalgets antakelse om at smådriftsulempene og bosettingsmønster har betydning for kommunenes pleie- og omsorgsutgifter. På samme måte som på de øvrige sektorene har departementet tatt utgangspunkt i SSBs analyser for å fastsette vektingen av bosettingskriteriene på pleie- og omsorgssektoren (jf. kapittel 14), og vekten er delt mellom de to kriteriene sone og nabo. Vektingen er beregnet ut fra et gjennomsnitt over de siste tre årene (2006–2008).

I likhet med utvalgets analyser viser både analysene utført av SSB og departementet at det er smådriftsulempene innen pleie- og omsorgssektoren. Størrelsen på effekten av basiskriteriet varierer mellom SSBs og departementets analyser, og den varierer også over tid i SSBs analyser. Departementet legger derfor til grunn gjennomsnittet av effekten basert på departementets egne analyser og SSBs KOMMODE-modell basert på 2008-tall.

Andre faktorer

Kriteriene antall psykisk utviklingshemmede over og under 16 år ble tatt inn i delkostnadsnøkkelen når det øremerkede tilskuddet til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i inntektssystemet i 1998. I sin gjennomgang av delkostnadsnøkklene analyserte Borgeutvalget kriteriene på samme måte som de øvrige kriteriene i kostnadsnøkkelen, og foreslo å ta ut kriteriet antall psykisk utviklingshemmede under 16 år. Videre foreslo utvalget en betydelig reduksjon i vektingen av kriteriet psykisk utviklingshemmede 16 år og over.

Departementet har vurdert kriteriene for antall psykisk utviklingshemmede både ut fra analyseresultatene og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, og foreslår å redusere vekten på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede over 16 år fra 18,2 til 14 pst. En vesentlig del av motakerne av ressurskrevende tjenester er psykisk utviklingshemmede. Data innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet i forbindelse med ordningen for ressurskrevende tjenester viser at kommuner kan ha svært høye utgifter knyttet til personer med psykisk utviklingshemming. Samtidig viser regresjonsanalysene som departementet har utført at det kunne ha vært grunnlag for en sterkere nedjustering av kriteriet i delkostnadsnøkkelen enn det departementet har foreslått. En ytterligere nedvekting kunne gi betydelig mindreinntekt til kommuner som har store utgifter til denne gruppen. Resultatene fra regresjonsanalysene kan gi grunnlag for å stille spørsmål ved utformingen av dagens kriterium, og om det er spesifikt nok i forhold til den målgruppen som en ønsker å fange opp. Departementet vil arbeide videre med å vurdere om det bør gjøres endringer i dette kriteriet, enten i forbindelse med innhenting av data eller utforming av kriteriet. Kriteriet psykisk utviklingshemmede under 16 år gir ikke signifikante effekter i regresjonsanalysene, og departementet foreslår derfor å ta ut dette kriteriet i den nye kostnadsnøkkelen.

For å ivareta variasjoner i etterspørselen av pleie- og omsorgstjenester utover alder og antall psykisk utviklingshemmede foreslo Borgeutvalget kriteriet antall ikke-gifte 67 år og over. Utvalget analyserte også dødelighetskriteriet fra dagens kostnadsnøkkel, med dette ga ikke systematisk effekt i utvalgets analyser. Departementets oppdaterte analyser viser imidlertid en sterk effekt av variasjoner i dødelighetskriteriet på kommunens utgifter til pleie og omsorg. Det er grunn til å anta at variasjoner i dødelighetskriteriet fanger opp mye av den samme utgiftsvariasjonen som andel ikke-gifte over 67 år. Det kan derfor være problematisk å benytte disse to kriteriene samtidig i regresjonsanalysene, selv om begge kriteriene har signifikant effekt når de inkluderes hver for seg. Siden kriteriene er signifikante når de inkluderes i analysene hver for seg, vurderes det som viktig å ha med begge kriteriene i delkostnadsnøkkelen, siden de også fanger opp noe ulike forhold. Dette er samme resonnering som også Rattsutvalget gjorde¹⁰, og som ligger til grunn for dagens kost-

¹⁰ NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*, side 124-125.

Tabell 16.6 Forslag til ny kostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–66 år	0,1146
Innbyggere 67–79 år	0,1102
Innbyggere 80–89 år	0,1971
Innbyggere 90 år og over	0,1383
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1400
Ikke-gifte 67 år og over	0,1323
Dødelighetskriteriet	0,1323
Sone	0,0116
Nabo	0,0116
Basiskriteriet	0,0120
Sum	1,0000

nadsnøkkel. Kriterievekten for de to kriteriene er beregnet ut fra koeffisienten for dødelighetskriteriet i analysen, og deretter er halvparten av den estimerte vekten lagt på dødelighetskriteriet og den andre halvparten lagt på antall ikke-gifte over 67 år. Borgeutvalget, som fant blandede effekter av dødelighetskriteriet, inkluderte ikke dødelighet i sitt forslag til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg, men hadde en høyere vektning av antall ikke-gifte 67 år og over enn i departementets forslag til kostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

I IPLOS finnes det andre variabler som kan være relevante i forbindelse med utformingen av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. På sikt kan det være nyttig å se mer på IPLOS og vurdere om man kan gjøre noe for bedre å kunne utnytte denne informasjonen også i utformingen av kostnadsnøkkelen.

Forslag til ny kostnadsnøkkel for pleie og omsorg

Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester er vist i tabell 16.6, og er basert på SSBs analyse av KOMMODE-modellen, departementets oppdaterte analyser av kommunenes utgifter til pleie og omsorg og drøftingen foran. Restvekten er fordelt på kriteriet antall innbyggere under 67 år.

16.3 Helsetjenesten

Helsetjenestene grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene: Funksjon 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste, funksjon 233 Annet forebyggende helsearbeid, og funksjon 241

Tabell 16.7 Brutto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten i 2008, ekskl. avskrivninger

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2008 (1 000 kr)
232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	1 939 961
233 Annet forebyggende helsearbeid	750 324
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	7 072 070
Sum	9 726 355

Diagnose, behandling og rehabilitering. I 2008 var kommunenes samlede brutto driftsutgifter til helsetjenesten, fratrukket avskrivninger, 9,8 mrd. kroner. Over 70 pst. av helseutgiftene går til diagnose, behandling og rehabilitering. Dette omfatter blant annet allmennlegetjenesten med fastlegeordningen, legekantor og legevakt, samt fysioterapi-tjenesten.

Dagens kostnadsnøkkel

Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenesten består i sin helhet av alderskriterier, med størst vekt på aldersgruppene 0–15 år og 16–66 år. Delkostnadsnøkkelen er basert på analyser utført av Rattsøutvalget. Vektingen av kriteriene ble bestemt ut fra brukerundersøkelser basert på opplysninger i Levekårsundersøkelsen i 1991, og en utvalgsundersøkelse av helsepersonells arbeid i skole- og helsestasjonstjenesten fra 1992.

Rattsøutvalget fant at kommunestørrelse og sosiale forhold hadde en viss betydning for primærlegedekningen i kommunen. Dette ble imidlertid ikke tatt inn i kostnadsnøkkelen, på grunn av at effektene var relativt små, og at fordelingsvirkningene av kompensasjon for lavt innbyggertall og sosiale forhold til dels ville motvirke hverandre.

Tabell 16.8 Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenesten

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–15 år	0,412
Innbyggere 16–66 år	0,464
Innbyggere 67–79 år	0,089
Innbyggere 80–89 år	0,031
Innbyggere 90 år og over	0,004
Sum	1,000

Analysar og vurderingar

Borgeutvalget fant det godt dokumentert at små kommuner og kommuner med spredt bosetting har kostnadsulempene innen primærhelsetjenesten. Utvalget anbefalte at kostnadsulempene for små kommuner fanges opp av basiskriteriet, og at ulempene for spredt bosetting fanges opp av sonekriteriet. Dette er forhold som er felles for flere av de kommunale tjenestene, og utvalget mente at det derfor fanges best opp av simultane modeller. Kriteriene og vektene for kommunestørrelse og bosettingsmønster ble derfor basert på SSBs analyser av kommunenes utgifter (KOMMODE-modellen). SSBs oppdaterte analyser i KOMMODE og departementets nye analyser¹¹ bekrefter Borgeutvalgets antakelse om at smådriftsulempene og bosettingsulempene har effekt på kommunenes helseutgifter.

Når det gjelder basiskriteriet er det forskjell i størrelsen på effekten mellom KOMMODE og departementets analyser. Departementet legger derfor til grunn en effekt som er gjennomsnittet av de to modellene (se kapittel 14).

For bosettingskriteriene er det også noe ulike utslag i KOMMODE og i departementets analyser. I KOMMODE har sonekriteriet signifikant effekt, mens i departementets analyser gjelder dette nabokriteriet. De to kriteriene fanger opp ulike elementer ved bosettingsmønsteret i kommunene, og begge tas derfor med i helsenøkkelen. De to kriteriene er imidlertid høyt korrelerte, og i statistiske analyser er det vanlig å utelate én av variablene hvis det forekommer sterk korrelasjon. Det er derfor noe usikkert, ut ifra hver enkelt analyse, hvor stor effekten av hvert bosettingskriterium er. I forslag til ny kostnadsnøkkel fordeles gjennomsnittseffekten av sonekriteriet fra KOMMODE og nabokriteriet fra departementets analyser, likt på hvert kriterium.

Borgeutvalgets analyser viste ingen effekt av indikatorer for helsetilstand, og utvalget anbefalte derfor ikke at sosiale kriterier ble tatt inn i delkostnadsnøkkelen. Departementets oppdaterte analyser viser imidlertid effekt av arbeidsledige og dødelighet¹². Hvis begge kriteriene tas med i samme modell har imidlertid bare én av disse

utslag. Departementet har valgt å ta med dødelighet som kriterium for levekår, fordi det er mer intuitivt mht. påvirkning på kommunenes helseutgifter, og dessuten mer stabilt over tid. Vekten dette kriteriet får i kostnadsnøkkelen er et gjennomsnitt av effekten av arbeidsledige og dødelighet på helseutgiftene i 2008. Variabler som er testet, men som har en usikker eller ikke signifikant effekt i analysene, er antall psykisk utviklingshemmede, antall skilte og separerte, antall fattige, antall uføre og antall innvandrere med flyktningbakgrunn.

Målgruppen for primærhelsetjenesten er hele befolkningen, og kommunenes utgifter til fastlege er et tilskudd per innbygger, uavhengig av alder. Deler av primærhelsetjenesten, dvs. helsestasjon og skolehelsetjeneste, er spesielt rettet mot barn og ungdom. Borgeutvalget anbefaler derfor at det skilles mellom aldersgruppene over og under 21 år i delkostnadsnøkkelen. Departementet har fulgt denne anbefalingen, men har satt aldersskillet til 22 år slik at det samsvarer med aldersinndelingen for barnevernsnøkkelen. Dette gjør at aldersinndelingen i den samlede kostnadsnøkkelen blir mindre komplisert.

Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Forslaget til ny delkostnadsnøkkel for helsetjenester inneholder dermed seks kriterier: to alderskriterier, et kriterium som fanger opp smådriftsulempene, to kriterier som fanger opp forhold knyttet til bosettingsmønsteret i kommunen og et kriterium som fanger opp forskjeller i levekår.

Vektingen av basiskriteriet tilsvarer et gjennomsnitt av effekten i KOMMODE og departementets analyser. Kriteriene for bosetting har fått vekt som et gjennomsnitt av sonekriteriet i SSBs og nabokriteriet i departementets analyser, og effekten fordeles likt på sone- og nabokriteriet. Vektingen av dødelighetskriteriet er hentet fra departementets analyser, der det gis et gjennomsnitt av effekten av dødelighetskriteriet og arbeids-

Tabell 16.9 Forslag til ny kostnadsnøkkel for helsetjenesten

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–22 år	0,3449
Innbyggere over 22 år	0,4481
Dødelighetskriteriet	0,0546
Sone	0,0478
Nabo	0,0478
Basiskriteriet	0,0568
Sum	1,0000

¹¹ Departementets analyser av kommunenes utgifter til helse tjenester (per innbygger, 2008) er vist i vedlegg 6, tabell 6.5.

¹² Dødelighetskriteriet gir et uttrykk for det antall døde som en alders- og kjønnsstandardisert befolkning i kommunen vil ha som årlig gjennomsnitt over en periode. Det kan betraktes som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker forekomsten av sykkelighet i befolkningen.

ledige i 2008. Aldersgruppen 0–22 år får i utgangspunktet samme vekt som andelen av de totale helseutgiftene som går til barn og ungdom (KOSTRA-funksjon 232 Forebygging, skole- og helsestasjons-tjeneste). Resterende vekt (62,5 pst.) er fordelt på innbyggere over og under 22 år.

16.4 Barnevern

Kommunenes utgifter til barnevern grupperes på KOSTRA-funksjonene 244 Barneverntjeneste, 251 Barneverntiltak i familien og 252 Barneverntiltak utenfor familien. I 2008 fordelte sum brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger til barnevern seg på de ulike funksjonene som vist i tabell 16.10.

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap og utgifter til sakkyndig bistand til utredning og saksbehandling. Barneverntiltak i familien omfatter utgifter til støttekontakt, tilsynsførere, besøks- og avlastningshjem osv. Barneverntiltak utenfor familien inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som fosterhjem, barne- og ungdomshjem og så videre, inkludert hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

Dagens kostnadsnøkkel

Kostnadsnøkkelen for barnevern, vist i tabell 16.11, består i dag av alderskriteriene innbyggere 0–15 år og innbyggere 16–66 år, i tillegg til kriteriet andel skilte og separerte 16–59 år.

Kostnadsnøkkelen ble sist revidert i 1997 etter Rattsutvalgets anbefalinger (NOU 1996:1). Utvalget undersøkte hvilke faktorer som påvirker kommunenes utgifter til barnevern. SSB foretok analyser på vegne av utvalget som viste at kriteriene antall skilte og antall utskrivninger med alkoholrelaterte diagnoser hadde en statistisk signifikant effekt på barnevernsutgiftene i kommunene. På

Tabell 16.10 Brutto driftsutgifter til barnevern i 2008, ekskl. avskrivninger.

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2008 (1 000 kr)
244 Barneverntjeneste	2 013 880
251 Barneverntiltak i familien	994 063
252 Barneverntiltak utenfor familien	3 064 309
Totalt barnevern	6 072 252

Tabell 16.11 Dagens kostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0–15 år	0,350
Innbyggere 16–66 år	0,080
Skilte og separerte 16–59 år	0,570
Sum	1,000

bakgrunn av dette ble kriteriet andel skilte og separerte 16–59 år tatt inn i kostnadsnøkkelen, i tillegg til alderskriterier.

Analysen og vurderinger

Borgeutvalget utførte regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgiftene til barnevern per innbygger i 2003, og benyttet også SSBs resultater fra analyser i KOMMODE-modellen. Borgeutvalgets forslag til delkostnadsnøkkel besto av kriteriene antall fattige, antall barn 0–15 år som ikke bor hos begge foreldrene og innbyggere 0–21 år. Her ble vektingen for de fleste kriteriene basert på et gjennomsnitt av effektene i KOMMODE-modellen for 2003 fra SSB og utvalgets egne analyser.

Utvalget valgte å inkludere kriteriet barn 0–15 år som ikke bor hos begge foreldrene, og ikke kriteriet antall skilte og separerte 16–59 år. Begge kriteriene ga effekt på utgifter til barnevern i utvalgets analyser, men utvalget kom fram til at kriteriene er forholdsvis sammenfallende og at det derfor vil være en fordel å begrense seg til å bruke ett av dem. Utvalget betraktet antall barn som ikke bor hos begge foreldrene som et mer treffsikkert kriterium enn antall skilte og separerte, siden kriteriet skilte og separerte ikke skiller mellom skilte med og uten barn.

Departementet har foretatt nye regresjonsanalyser på utgiftsdata fra 2008¹³, og resultatene av disse går hovedsakelig i samme retning som Borgeutvalgets resultater.

I departementets analyser har kriteriet barn 0–15 år med enslig forsørger positiv effekt på utgiftene til barnevern i kommunene, og i likhet med Borgeutvalgets vurderinger har departementet valgt å inkludere kriteriet i kostnadsnøkkelen framfor kriteriet antall skilte og separerte. Kriteriene fanger i stor grad opp det samme, og det antas at antall barn 0–15 år med enslig forsørger er et kriterium med høyere validitet. Kriteriet antall skilte og separerte fanger blant annet ikke opp par som

¹³ Departementets analyser av kommunenes utgifter til barnevernstjenester (per innbygger, 2008) er vist i vedlegg 6, tabell 6.6.

Tabell 16.12 Forslag til ny kostnadsnøkkel for barnevern

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

tidligere var samboere og som har valgt å flytte fra hverandre, og skiller heller ikke mellom skilte og separerte med og uten barn. Derfor er trolig antall barn med enslig forsørger et mer målrettet kriterium for å fange opp variasjoner i utgifter til barnevern.

På samme måte som Borgeutvalgets analyser, viser departementets analyser en tydelig effekt av kriteriet antall fattige¹⁴ i kommunen. Dette tilsier at antall fattige bør tas inn som kriterium i kostnadsnøkkel for barnevern. Borgeutvalget inkluderte også innbyggere 0–21 år i sitt forslag til nøkkel. Departementet har valgt å bruke alderskriteriet innbyggere 0–22 år, siden barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til og med fylte 23 år.

Forslag til ny kostnadsnøkkel for barnevern

Basert på resultatene fra analysene presenteres et forslag til ny kostnadsnøkkel for barnevern, vist i tabell 16.12. Vektingen av kriteriene antall barn 0–15 år med enslig forsørger og antall fattige er foretatt på grunnlag av variablenes forklaringskraft i regresjonsanalysene. Den resterende vekten er lagt på kriteriet innbyggere 0–22 år.

16.5 Sosialhjelp

Ansvar for sosialtjenester er etter lov om sosiale tjenester som hovedregel lagt til kommunene. Kommunene har ansvaret for generelle oppgaver som forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, bosted for vanskeligstilte, sosiale tjenester, økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold og særlige tiltak overfor rusmisbrukere. Ansvaret omfatter de som til enhver tid oppholder seg i kommunen, uavhengig av bostedskommune.

¹⁴ Kriteriet antall fattige er definert med husholdning som økonomisk enhet og det er også satt regionsspesifikke fattigdomsgrenser. Kriteriet er utviklet av SSB.

Tabell 16.13 Brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2008, ekskl. avskrivninger

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2008 (1 000 kr)
242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	3 123 136
243 Tilbud til personer med rusproblemer	1 352 541
281 Økonomisk sosialhjelp	4 331 656
Sum	8 807 333

I 2008 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til sosialhjelp om lag 8,8 mrd. kroner. Sosialhjelpsutgiftene blir regnskapsført på tre funksjoner i KOSTRA: 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer og 281 Økonomisk sosialhjelp.

Kommunenes sosialhjelpsutgifter er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene. I tillegg får kommunene kompensasjon for sosialhjelpsutgifter til flyktninger som har vært bosatt i Norge i mindre enn fem år gjennom integreringstilskuddet.

Dagens kostnadsnøkkel

Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp bygger på analyser gjennomført av Kommunal- og regionaldepartementet og Statens institutt for rusmiddel-forskning (SIRUS) i 2003, og arbeidet til Rattsutvalget.

Analysene til Rattsutvalget viste at variabler som beskrev sosioøkonomiske forhold i kommunene var egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter, og utvalget foreslo derfor en kostnadsnøkkel bestående av kriteriene skilte og separerte 16–59 år, arbeidsledige 16–59 år og innvandrere fra ikke-vestlige land.

I 2003 ble det innført et midlertidig storbytilskudd i inntektssystemet i påvente av at det ble utviklet kriterier som fanget opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problemer da man antok at dette var et særlig stort problem i storbyene. I 2004 ble sosialhjelpsnøkkel endret, og urbanitetskriteriet ble innført for bedre å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problemer. Urbanitetskriteriet er folketall opphøyd i 1,2, og må ses på som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes rus- og psykiatriutgifter, og

Tabell 16.14 Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekt
Skilte og separerte 16–59 år	0,286
Arbeidsledige 16–59 år	0,128
Innvandrere fra ikke-vestlige land	0,065
Urbanitetskriteriet	0,521
Sum	1,000

som ikke blir fanget opp gjennom de øvrige kriteriene, i følge St.meld. nr. 6 (2003–2004). Det midlertidige storbytilskuddet som ble innført i 2003 ble avvirket etter innføringen av urbanitetskriteriet i kostnadsnøkkelen. Fra 2004 har kostnadsnøkkelen for sosialhjelp bestått av fire kriterier, denne er vist i tabell 16.14.

Borgeutvalgets analyser

Borgeutvalget utførte egne regresjonsanalyser av kommunenes utgifter til sosialhjelp (målt per innbygger) i 2003, og støttet seg også på analyser utført av SSB. SSB benyttet en simultan modell (KOMMODE-modellen) i sine analyser av kommunenes ressursbruk i 2003. Målet med analysene var å identifisere faktorer som kan forklare variasjoner i etterspørselen etter sosialhjelpstjenester mellom kommuner, og faktorer som kan forklare hvorfor kostnadene per sosialhjelpsmottaker varierer mellom kommunene. I tillegg støttet utvalget seg på resultater fra tidligere analyser av bruk av sosialhjelp på individnivå og på kommunenivå. Analyseresultatene viste at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold, opphopning av sosiale problemer blant innbyggerne og graden av urbanitet er egnet til å forklare variasjoner i ressursbruk til sosialhjelp mellom kommuner. Under følger en gjennomgang av utvalgets analyser.

Familiestatus

Analyser på individnivå har påvist at familiestatus har betydning for hvor mye man mottar i sosialhjelp. Enslige er oftere sosialhjelpsmottakere enn gifte og samboende. En medvirkende årsak til dette kan være at hushold som bare består av ett voksent medlem har større problemer med å mestre økonomisk risiko, som for eksempel arbeidsledighet, enn hushold som består av to voksne medlemmer. Dette kan øke sjansen for at enslige blir sosialhjelpsmottakere. Det er mangelfull offentlig statistikk over antall enslige i kommunene, det har sammenheng med at samboende ofte teller som

enslige. Det finnes imidlertid tall over antall skilte og separerte.

Utvalgets analyser viste at en ekstra skilt og separert i alderen 16–59 år virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter til sosialhjelp. Siden andelen skilte øker med kommunestørrelse, bidrar antageligvis dette kriteriet til også å fange opp bak-enforliggende faktorer knyttet til rus og psykiatri. Problemer knyttet til rus og psykiatri er trolig større i store kommuner enn i små kommuner. Basert på analysene foreslo utvalget at skilte og separerte 16–59 år inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Arbeidsledighet

Analyser utført av SSB og utvalget dokumenterte også at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende andel arbeidsledige. Utvalget foreslo derfor at det totale antallet arbeidsledige inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Innvandrere

Analysene til utvalget og SSB viste at en høy andel innvandrere med kort botid virket utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. I og med at kommunene får kompensasjon for sosialhjelpsutgiftene til flyktninger gjennom integreringstilskuddet (de første fem årene de er bosatt i kommunen), mente utvalget at denne gruppen innvandrere ikke bør inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen. Analysene viste ingen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere som har bodd i Norge i mer enn fem år og kommunenes sosialhjelpsutgifter.

Fattigdom

Det finnes ikke klart etablerte og allment aksepterte definisjoner på hva som menes med fattigdom eller hvordan den best kan måles. Utvalget ba derfor SSB om å utvikle et mål på antall fattige som kan brukes i arbeidet med å estimere variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp.

SSB har i tallfestingen av fattigdom tatt utgangspunkt i husholdsstatistikk for inntekt etter skatt (eksklusive sosialhjelp). I tallfestingen av antall fattige er det benyttet regionspesifikke fattigdomsgrenser. Dette er gjort for å få tatt hensyn til at boligprisene og de økonomiske kostnadene for å delta i samfunnslivet avhenger av bosted. Fattige er definert som personer med en inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Studenter og formuende holdes utenfor ved beregningen av antall fattige. Målet på fattigdom er nærmere beskrevet i rapporten *Sammenligning av simultane og partielle analyser av*

kommunenes økonomiske atferd (Langørgen m.fl. 2005).

Utvalgets analyser viste at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med antall fattige. Utvalget anbefalte derfor at fattigdom ble innført som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen.

Uføre

Analyser utført av SSB og utvalget indikerte at en høy andel uførepensjonister virket utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Utvalget foreslo derfor at uførepensjonister 18–49 år innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utdanningsnivå

Analyser på individnivå har vist at personer med lav utdanning mottar mer i sosialhjelp enn personer med høyere utdanning. Imidlertid fant man ikke sammenheng mellom utdanningsnivået i kommunene og kommunenes sosialhjelpsutgifter i analysene til utvalget og SSB.

Storbyproblematikk og opphopning av sosiale problemer

Storbyene har gjennomgående høyere sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner. I analysen til SIRUS ble det i samarbeid med SSB undersøkt hvordan man best kunne spesifisere storbydimensjonen i sosialhjelpsnøkkelen. Man kom fram til at urbanitetskriteriet (folketall opphøyd i 1,2) var best egnet til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunenes sosialhjelpsutgifter. SSB og Borgeutvalgets analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 indikerte også at urbanitetskriteriet i dagens sosialhjelpsnøkkel er egnet til å fange opp noe av utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Det tyder på at det er forhold i de største byene som virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter og som ikke fullt ut kan forklares av kriterier som antall innvandrere, skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Ut i fra analysen er det imidlertid vanskelig å si nøyaktig hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom urbanitetskriteriet og kommunenes utgifter. Et problem er at det ikke finnes gode nok data på forhold som antakeligvis virker utgiftsdrivende på sosialhjelp, slik som rusmisbruk og psykiatri. Et annet problem med urbanitetskriteriet er at det ikke skiller mellom kommuner med om lag samme innbyggertall, men ulikt omfang av sosiale problemer. Borgeutvalget testet ut alternativer til å benytte urbanitetskriteriet. Når større byer gjennomgående har høyere sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner kan det skyl-

des en opphopning av levekårsproblemer i de største byene, det vil si at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre. «Opphopnings-effekter» vil si at problemene ikke «summerer seg», de «forsterker seg». Det er vanskelig å fange opp slike problemer utelukkende ved hjelp av additive kriterier. Utvalget undersøkte derfor hvorvidt ulike opphopningsindekser kan erstatte urbanitetskriteriet i sosialhjelpsnøkkelen, og fant at en opphopningsindeks bestående av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige er egnet til å forklare forskjeller i sosialhjelpsutgifter mellom kommunene. Analysene viste at en modell som inkluderer opphopningsindeksen, har like stor forklaringskraft som en modell som inkluderer urbanitetskriteriet.

Borgeutvalget la på bakgrunn av analysene fram to forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp. Alternativ 1 består av kriteriene skilte og separerte, arbeidsledige 16–24 år, antall fattige, uførepensjonister og urbanitetskriteriet. I alternativ 2 benyttes opphopningsindeksen (av skilte/separerte, arbeidsledige 16–59 år og fattige), antall uførepensjonister og antall innbyggere 16–66 år.

Nye analyser av kommunenes utgifter til sosialhjelp

Kommunal- og regionaldepartementet har analysert kommunenes utgifter til sosialhjelp i 2008¹⁵. I likhet med Borgeutvalget, viser analysene at antall skilte og separerte, antall arbeidsledige, antall fattige og antall uførepensjonister i alderen 18–49 virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter til sosialhjelp. I likhet med Borgeutvalget finner man ingen effekt av utdanningsnivå.

Analyser av ikke-vestlige innvandrere med lang botid (over 5 år) både med og uten flyktningbakgrunn, gir ikke signifikante effekter. Dette er i samsvar med analysene til Borgeutvalget. Derimot når man skiller mellom innvandrere med og uten flyktningbakgrunn, gir analysene av innvandrere med flyktningbakgrunn signifikante og positive effekter. Kriteriet som er testet er flyktninger med botid over 5 år, siden disse ikke mottar integreringstilskudd. Siden kommunene mottar kompensasjon gjennom integreringstilskuddet for sosialhjelpsutgiftene til flyktninger med botid under 5 år, bør ikke denne gruppen inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen. For øvrig er det kontrollert for effekten av personer som mottar integreringstilskudd i alle analysene av sosialhjelp.

Opphopningsindeksen av skilte, ledige og fattige gir positive og signifikante effekter i analy-

¹⁵ Departementets analyser av kommunenes utgifter til sosialhjelp (per innbygger, 2008) er vist i vedlegg 6, tabell 6.7.

Tabell 16.15 Forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Vekt
Uføre 18–49 år	0,0924
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0948
Opphopningsindeks	0,2793
Urbanitetskriteriet	0,3575
Innbyggere 16–66 år	0,1759
Sum	1,0000

sene. Urbanitetskriteriet gir også positive og signifikante effekter. Det er ikke entydig hvilken av disse to variablene som gir den beste forklaringsmodellen. Borgeutvalget inkluderte ikke urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen samtidig i analysene. Når vi inkluderer begge variablene i analysene får vi signifikante effekter av begge variablene, og en modell med høyere forklaringskraft, enn når vi inkluderer kun én av variablene i modellen.

Opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet er svakt korrelert, noe som kan tyde på at de fanger opp ulike faktorer som påvirker kommunenes utgifter til sosialhjelp. Dette kan skyldes at de to kriteriene fanger opp ulike hensyn, både med tanke på kommunestørrelse og omfanget av sosiale problemer i kommunene. Dette er også i tråd med funn i rapporten *Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon* (Asplan Viak og Telemarksforskning (januar 2006)). Dette taler for at både opphopningsindeksen og urbanitetskriteriet inngår som kriterier i sosialhjelpsnøkkelen.

Forslag til ny kostnadsnøkkel

Forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp er vist i tabell 16.15 og bygger på resultatene fra analysene av 2008-tall. Kostnadsnøkkelen består av kriteriene antall uførepensjonister 18–49 år, flyktninger uten integreringstilskudd, urbanitetskriteriet, opphopningsindeksen og antall innbyggere 16–66 år. Vektingen av antall uførepensjonister, urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen er basert på de ulike variablenes forklaringskraft i analysene. Den resterende vekten er lagt på kriteriet innbyggere 16–66 år.

16.6 Administrasjon, landbruk og miljøvern

Kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern føres på KOSTRA-funksjonene 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 130 Administrasjonslokaler og 180 Diverse fellesutgifter. De samlede administrasjonsutgiftene inkl. landbruk og miljøvern i kommunenes utgiftsbehov i 2008 anslås til i underkant av 19 mrd. kroner, jf tabell 16.16.

Dagens kostnadsnøkkel

Det øremerkede tilskuddet til kommunal landbruksforvaltning ble innlemmet i inntektssystemet i 1997. Det ble de første årene fordelt med en egen fordeling utenfor utgiftsutjevningen (tabell C). Midlene ble i 2002 lagt inn i utgiftsutjevningen, men kostnadsnøkkelen ble ikke endret før i 2004 da det ble innført en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern.

Fordelingen av miljøvernmidlene bygger på en analyse utført av ECON i 2002¹⁶. Resultatene viste at kommunenes utgifter til miljø i hovedsak kan forklares med variasjoner i antall innbyggere og at mindre kommuner har smådriftsulempene. Smådriftsulempene fanges opp av basiskriteriet. Til grunn for utformingen av landbrukskriteriet ligger en analyse som en arbeidsgruppe, bestående av

Tabell 16.16 Brutto driftsutgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern i 2008, ekskl. avskrivninger

Funksjon	Brutto driftsutgifter 2008 (1 000 kr)
100 Politisk styring (ekskl. Oslo)	1 460 690
110 Kontroll og revisjon (ekskl. Oslo)	303 158
120 Administrasjon (ekskl. Oslo)	11 667 264
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen (ekskl. Oslo)	507 311
130 Administrasjonslokaler (ekskl. Oslo)	1 019 514
180 Diverse fellesutgifter (ekskl. Oslo)	1 050 580
Sum administrasjon, landbruk og miljøvern (inkl. beregnet Oslo)	18 841 978

¹⁶ ECON (2002): *Miljøvern i kommunene – finansieringsmodeller og kriterier*. Rapport 94/2002

Tabell 16.17 Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Kriterium	Vekt
Basiskriteriet	0,0748
Innbyggere i alt	0,8942
Landbrukskriteriet	0,0310
Sum	1,0000

representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunenes sentralforbund, foretok av fordelingen av det tidligere øremerkede tilskuddet til landbruksforvaltningen.

Kommunenes utgifter til administrasjon fanges opp av basiskriteriet og andel innbyggere. Basiskriteriet fanger opp at det er smådriftsulempen knyttet til kommunaladministrasjon. Alle kommuner må ha en viss minimumsadministrasjon.

Den felles kostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljøvern (jf. tabell 16.17), består av følgende kriterier: basiskriteriet, antall innbyggere og landbrukskriteriet. Landbrukskriteriet er igjen sammensatt av fire kriterier, antall landbruks-eiendommer, totalt areal i kommunen, antall driftsenheter og dyrket areal.

Landbrukskriteriet i dagens nøkkel fordeler om lag 650 mill. kroner, på bakgrunn av kriteriene som vises i tabell 16.17 (2008-tall). Det er til dels store variasjoner i kommunenes indekser på landbrukskriteriet, noe som betyr at for enkelte kommuner betyr landbrukskriteriet forholdsvis mye.

Miljøverndelen utgjør en svært liten del av kostnadsnøkkelen, om lag 180 mill. kroner. Beløpet fordeles etter andel innbyggere og basiskriteriet.

Analyser og vurderinger

Borgeutvalget foreslo å ta ut landbrukskriteriet av nøkkelen og kun bruke kriteriene antall innbyggere og basiskriteriet. Utvalget utførte analyser av de fire komponentene i landbrukskriteriet hver for seg på ulike utgiftsbegreper. Dette ble begrunnet i at det er vanskelig å identifisere kommunenes utgifter til landbruk når en kun bruker «rene» administrasjonsutgifter («det smale utgiftsbegrepet»). Det vil si KOSTRA-funksjon 100, 120 og 130. Det ble derfor også analysert på et «bredere» utgiftsbegrep (funksjoner som kan inneholde utgifter til landbruk og miljø, men som også inkluderer utgifter til næringsvirksomhet, byggesaksbehandling, tiltaksarbeid og turistinformasjon m.m.). I

denne analysen fant de en sammenheng mellom areal, antall driftsenheter og utgifter. Deres forslag til kostnadsnøkkel ble likevel basert på det «smale utgiftsbegrepet», fordi «det brede utgiftsbegrepet» blant annet inneholder utgifter til næringsutvikling m.m. som ikke bør kompenseres i utgiftsutjevningen. I analysen av «det smale utgiftsbegrepet» fant de kun sammenheng med areal, og på denne bakgrunn ble landbrukskriteriet foreslått fjernet. Også kostnadsnøkkelen som Kommunal- og regionaldepartementet nå har foreslått er basert på det «smale» utgiftsbegrepet. Siden 2003 har det vært endringer i KOSTRA, blant annet har noen av funksjonene blitt splittet opp. Det «smale utgiftsbegrepet» omfatter i dag funksjon 100, 110, 120, 121, 130 og 180.

SSB har gjennom KOMMODE-modellen utført analyser innenfor en simultan modell for perioden 2001–2008. Dette betyr at utgiftene innen de ulike sektorene analyseres i sammenheng. I disse analysene av administrasjonssektoren fant de statistisk signifikant utslag av landbrukskriteriet i alle årene etter 2004 og i 2001. SSBs analyser tilsier isolert sett en høyere vektning av landbrukskriteriet enn i dagens kostnadsnøkkel. SSB analyserte også komponentene i landbrukskriteriet hver for seg og fant noe blandede resultater. Areal hadde stort sett en signifikant positiv effekt på utgiftene i alle årene og antall landbrukseiendommer var signifikant positiv i noen av årene. Antall driftsenheter og dyrket mark hadde en negativ effekt på utgiftene. Disse utslagene skyldes at utgiftsdataene det analyseres på omfatter flere utgiftskomponenter enn utgifter til landbruk.

Forslag til ny kostnadsnøkkel

På grunn av usikkerheten i utgiftsdataene og analyseresultatene foreslås det etter en samlet vurdering å holde vekten på landbrukskriteriet uforandret i delkostnadsnøkkelen for administrasjon, landbruk og miljøvern.

Analysene viser at smådriftsulempene i kommunaladministrasjon bør vektlegges høyere, og basiskriteriet vektet opp i tråd med analyseresultatene i KOMMODE-modellen. Vektingen er et gjennomsnitt av beregnede kostnadsvekter for de siste tre år (2006–2008).

På oppdrag fra Miljøverndepartementet har Telemarkforskning¹⁷ gjort en vurdering av om det finnes andre kriterier som fanger opp kommune-

¹⁷ Telemarkforskning (2009): *Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning – tentative beregninger*. TF-notat nr. 21/2009 og *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvern-oppgaver*. TF-notat nr. 25/2009.

nes utgifter innen miljøområdet på en bedre måte enn dagens kriterier. Det konkluderes med at dette er vanskelig, og det foreslås derfor at miljøvern fortsatt fanges opp av basiskriteriet og antall innbyggere.

Resultater fra KOMMODE-modellen er dokumentert i vedlegg 6, tabell 6.1.

Tabell 16.18 Forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Kriterium	Vekt
Basiskriteriet	0,1172
Innbyggere i alt	0,8518
Landbrukskriteriet	0,0310
Sum	1,0000

17 Samlet ny kostnadsnøkkel for kommunene

Departementet har gått gjennom alle eksisterende delkostnadsnøkler i kostnadsnøkkel for kommunene, og foretatt nye analyser av alle sektorer. Forslag til nye delkostnadsnøkler på eksisterende sektorer i utgiftsutjevningen er omtalt i kapittel 16 i denne proposisjonen. I tillegg er det nå utarbeidet en delkostnadsnøkkel for barnehager (jf. kapittel 15).

Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene består av sektorene:

- Barnehage
- Grunnskole
- Pleie og omsorg
- Helsetjenester
- Sosialhjelp
- Barnevern
- Administrasjon, landbruk og miljø

17.1 Sektorenes vekt i samlet kostnadsnøkkel

Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel i samlet kostnadsnøkkel bestemmes ut fra sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter (eksklusive avskrivninger) i 2008. Tabell 17.1 viser den enkelte sektorens andel av samlet kostnadsnøkkel, bakgrunnstall og korrigeringene som er gjort. Det framgår også hvilke KOSTRA-funksjoner som er regnet med i de ulike delkostnadsnøkklene.

Sektorvektene er basert på den enkelte sektors størrelse i 2008, korrigert for endringer i kommunenes utgifter etter 2008. Endringer det er korrigert for i beregningen av nye sektorvekter er:

- Vekten til delkostnadsnøkkel for grunnskole er vektet opp på grunn av at timetallet i grunnskolen ble økt i 2009 og 2010, og at det ble lagt inn midler til forsterket opplæring/tidlig innsats med helårsvirkning fra 2010.
- Vekten til delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg er vektet ned på grunn av at den delvise innlemmingen av vertskommunetilskuddet til psykisk utviklingshemmede ble reversert i 2009.
- Vekten til administrasjonsnøkkel er justert for å ta hensyn til at Oslo er både kommune og

fylkeskommune, og at det er vanskelig å skille kommunale og fylkeskommunale administrasjonsutgifter fra hverandre. Av kommunesektorens samlede administrasjonsutgifter er kommunenes andel om lag 89 pst. Det legges derfor til grunn at den kommunale andelen av Oslos samlede administrasjonsutgifter er på et tilsvarende nivå.

Barnehager ligger ikke inne i utgiftsutjevningen i dag, og når sektoren skal innlemmes må vektningen av sektoren i samlet kostnadsnøkkel fastsettes. I tillegg til det øremerkede tilskuddet bruker kommunene også frie inntekter til finansiering av barnehagesektoren. For å fastsette sektorens andel i forhold til de øvrige sektorene må man ta hensyn til begge deler. Størrelsen på sektoren vektet ut fra størrelsen på brutto driftsutgifter, og utviklingen innen barnehagesektoren ses i sammenheng med utviklingen i grunnskolesektoren. For barnehagesektoren tar man utgangspunkt i bruttoutgifter, fordi det øremerkede tilskuddet da er inkludert. På bakgrunn av korrigerte brutto driftsutgifter i 2008 beregnes et anslag på driftsutgifter 2010 for henholdsvis barnehage og grunnskole (framskrevet fra 2008). Beregninger departementet har gjort viser at forholdstallet mellom grunnskole og barnehage i 2010 er om lag 1,83. Grunnskolesektoren gis da en sektorandel i størrelsesorden 1,83 relatert til driftsutgiftene på barnehagesektoren.

17.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel for kommunene

Dagens kostnadsnøkkel, vist i tabell 17.2, er i hovedsak bygget på analyser utført av Rattsutvalget på midten av 1990-tallet, mens forslaget til ny kostnadsnøkkel er basert på data fra 2008. Dette gir endringer både i hvilke kriterier som inkluderes, og vektningen av de ulike kriteriene. Endringer i kostnadsnøkklene avspeiler endringer i kostnadsforhold ved å yte kommunale tjenester samt endringer i tjenestespekter og tjenestenes sammensetning. Et bedre datagrunnlag og bedre metoder

Tabell 17.1 Delkostnadsnøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (2008-tall)

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutgifter 2008, ekskl. avskrivninger (mill. kr)	Korreksjoner (mill. kr)	Sum netto driftsutgifter inkl. korreksjoner (mill. kr)	Nøkkelandel
Administrasjon, landbruk, miljø	100, 110, 120, 121, 130, 180	17 196	-247	16 948	0,0985
Grunnskole	202, 213, 214, 215, 222, 223, 383	49 102	1 590	50 691	0,2947
Pleie og omsorg	234, 253, 254, 261	57 045	-444	56 601	0,3291
Sosialhjelp	242, 243, 281	7 336		7 336	0,0427
Barnevern	244, 251, 252	5 527		5 527	0,0321
Helse	232, 233, 241	7 178		7 178	0,0417
Barnehage	201, 211, 221		27 700	27 700	0,1611
Sum				171 982	1,0000

betyr at variasjoner mellom kommunene bedre kan fanges opp enn tidligere.

Departementets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel for kommunene, inkludert ny delkostnadsnøkkel for barnehager, er vist i tabell 17.3.

Tabell 17.2 Kostnadsnøkkel for kommunene 2010

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0-5 år	0,023
Innbyggere 6-15 år	0,316
Innbyggere 16-66 år	0,120
Innbyggere 67-79 år	0,084
Innbyggere 80-89 år	0,132
Innbyggere 90 år og over	0,049
Basiskriteriet	0,025
Beregnet reisetid	0,016
Sone	0,010
Nabo	0,011
Urbanitetskriteriet	0,041
Skilte og separerte 16-59 år	0,038
Arbeidsledige 16-59 år	0,010
Dødelighetskriteriet	0,025
Ikke-gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,062
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,003
Landbrukskriteriet	0,005
Sum	1,000

Endringer i forhold til dagens kostnadsnøkkel

I dette avsnittet omtales kort de viktigste endringene i forslaget til ny kostnadsnøkkel sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel. Dagens kostnadsnøkkel er ikke direkte sammenlignbar med ny kostnadsnøkkel, siden barnehager er inkludert i forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Basiskriteriet, som ivaretar smådriftsulemper, får en relativt sett høyere vekt i forslaget til ny kostnadsnøkkel. I dagens kostnadsnøkkel ligger basiskriteriet inne i delkostnadsnøkklene for grunnskole og administrasjon, landbruk og miljø. I forslaget til ny kostnadsnøkkel er basiskriteriet også inne i delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren og i delkostnadsnøkkel for kommunehelsetjenesten.

I dagens kostnadsnøkkel er det tre ulike bosettingskriterier; beregnet reisetid, nabo og sone. I forslaget til ny nøkkel foreslås det å fjerne kriteriet for beregnet reisetid. Beregnet reisetid er et mål på innbyggernes samlede reisetid til kommunesenteret (definert som den grunnkretsen rådhuset ligger i). For de aller fleste kommuner vil det imidlertid ikke være aktuelt kun å organisere de kommunale tjenestene i kommunesenteret. I tråd med resultatene fra flere analyser fjernes kriteriet fra kostnadsnøkkel, og kostnadsulemper knyttet til bosettingsmønster fanges nå i sin helhet opp av sone- og nabokriteriet.

De nye analysene viser, i tråd med Borgeutvalgets forslag, at bosettingsmønster også har betydning innenfor pleie- og omsorgssektoren og helse-tjenesten. I ny kostnadsnøkkel inngår bosettingskriteriene også på disse sektorene, i tillegg til i grunnskolenøkkel. Relativt sett går vektingen av

Tabell 17.3 Forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–2 år	0,0084
Innbyggere 3–5 år	0,0934
Innbyggere 6–15 år	0,2944
Innbyggere 16–22 år	0,0212
Innbyggere 23–66 år	0,0952
Innbyggere 67–79 år	0,0455
Innbyggere 80–89 år	0,0692
Innbyggere 90 år og over	0,0463
Basiskriteriet	0,0233
Sone	0,0133
Nabo	0,0133
Landbrukskriteriet	0,0031
Innvandrere 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0085
Norskfødte med innvandrerforeldre 6–15 år, ekskl. Skandinavia	0,0009
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0040
Dødelighetskriteriet	0,0458
Barn 0–15 år med enslig forsørger	0,0115
Fattige	0,0062
Uføre 18–49 år	0,0039
Opphopningsindeks	0,0119
Urbanitetskriteriet	0,0153
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,0460
Ikke-gifte 67 år og over	0,0435
Barn 1–2 år uten kontantstøtte	0,0575
Innbyggere med høyere utdanning	0,0184
SUM	1,0000

bosettingskriteriene ned i forhold til dagens kostnadsnøkkel, men sammensetningen av kriteriene er endret. Nedgangen skyldes en kraftig nedjuste-

ring av bosettingskriteriene i grunnskolenøkkel, på grunn av at man har gått bort fra den normative grunnskolenøkkel basert på Agdermodellen.

I forslaget til ny kostnadsnøkkel er det en annen aldersinndeling enn i dagens kostnadsnøkkel. Dette skyldes blant annet den nye delkostnadsnøkkel på barnehagesektoren. Gruppen 16–22 år er også skilt ut som egen gruppe, i dagens kostnadsnøkkel er disse inne i gruppen 16–66 år. En slik inndeling har sammenheng med at innen primærhelsetjenesten er deler av tjenestene (helsetasjon og skolehelsetjeneste) spesielt innrettet mot barn og ungdom. Også på barnevernområdet er en slik inndeling fornuftig, med tanke på at barnevernloven omfatter tiltak for barn og unge opp til og med fylte 23 år.

Det blir flere levekårsvariabler og sosiale kriterier i forslaget til ny kostnadsnøkkel. I sosialhjelpsnøkkel inkluderes en opphopningsindeks for levekårsproblemer og kriteriet for uføre 18–49 år. Analysene viser at en høy andel uføre virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Opphopningsindeksen fanger opp at storbyer gjennomgående har større sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner. Opphopningsindeksen består av antall skilte, ledige og fattige.

Barn 0–15 år med enslig forsørger inkluderes i barnevernsnøkkel i stedet for skilte og separerte 16–59 år. Dette er to sammenfallende kriterier som begge har signifikant effekt på variasjoner mellom kommuner i utgifter til barnevern, men førstnevnte kriterium ansees som mer treffsikkert.

For en mer detaljert gjennomgang av samtlige endringer på de ulike sektorene vises det til kapittel 16. Der gis en detaljert gjennomgang av hver delkostnadsnøkkel, inkludert analyser og vurderinger i forbindelse med valg av kriterier og vektningen av disse. Analyseresultatene og kriteriene er dokumentert i vedlegg 6.

18 Endring i øvrige elementer i inntektssystemet

Oppdaterte analyser og modeller, samt bedre data-grunnlag, gjør at det nye forslaget til kostnadsnøkkel for kommunene på en bedre måte enn dagens nøkkel fanger opp de faktiske ufrivillige forskjellene mellom kommunene i etterspørsel og kostnader ved å tilby velferdstjenester.

Dette gir grunnlag for å justere de regionalpolitiske elementene i inntektssystemet. Det foreslås å opprette et nytt storbytilskudd for Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, mens småkommunetilskuddet og Nord-Norge- og Namdalstilskuddet foreslås noe redusert.

Inntektsforskjeller er en av de viktigste årsakene til ulikheter i tjenestetilbudet mellom kommunene. For å legge til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud rundt i landet, foreslår derfor regjeringen å senke skattens andel av kommunenes samlede inntekter fra 45 til 40 pst for kommunene. Det bidrar til en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Utjevningen av skatteinntekter mellom kommunene skal økes til 60 pst. i 2011. Begge disse endringene vil medføre en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene, ettersom ulikheter i skatt vil ha mindre påvirkning på kommunenes samlede inntekter.

Innenfor veksten i frie inntekter for 2011 avsettes 400 mill. kroner til skjønntilskuddet. Midlene skal fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet som en delvis kompensasjon til alle kommuner som taper over 100 kroner per innbygger på endringene i inntektssystemet.

Anslåtte fordelingsvirkninger av endringene i de regionalpolitiske elementene og skatt i inntektssystemet er presentert i kapittel 19 og vedlegg 7.

Småkommunetilskuddet

Småkommunetilskuddet het før 2009 regionaltilskudd, og ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997. Ved omleggingen i 1997 ble vekten av basiskriteriet, som ivaretar smådriftsulemper, halvert i kostnadsnøkkelen. Dette medførte en betydelig omfordeling fra små kommuner til større kommuner. For å sikre at små kommuner skulle kunne opprettholde sitt tjeneste-

tilbud, ble de kompensert for tapet gjennom opprettingen av regionaltilskuddet.

Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og som har hatt en gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger de siste tre år som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet. I 2010 er satsen 5,7 mill. kroner per kommune. Kommunene i tiltakssonen (alle kommuner i Finnmark og sju kommuner i Nord-Troms) får tilskudd etter forhøyet sats, 11,2 mill. kroner per kommune i 2010, dersom de oppfyller de øvrige kriteriene for småkommunetilskuddet.

I det nye forslaget til kostnadsnøkkel blir basiskriteriet vektet opp. Dette betyr at smådriftsulemper blir bedre ivaretatt i utgiftsutjevningen, og det gir grunnlag for å redusere nivået på dagens småkommunetilskudd. Det foreslås at satsene for småkommunetilskuddet reduseres med 1 mill. kroner fra og med 2011. Dette tilsvarer om lag effekten av økt vekt på basiskriteriet.

Reduksjonen i bevilgningen til småkommunetilskuddet vil bli overført til innbyggertilskuddet, og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner.

Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

Med innføringen av en ny oppdatert kostnadsnøkkel for kommunene vil kommunene på en bedre måte enn tidligere få kompensert for utgifts- og etterspørselsforhold som påvirker kommunenes kostnader. Dette betyr at også utfordringene for kommunene i Nord-Norge og Namdalen fanges bedre opp i kostnadsnøkkelen, og at behovet for et særskilt tilskudd til disse kommunene er noe redusert. Etter en samlet vurdering foreslås det å redusere det særskilte tilskuddet til kommuner i Nord-Norge og Namdalen med 10 pst. Reduksjonen vil bli gjennomført ved at satsen per innbygger for Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres med 10 pst. Reduksjonen i bevilgningen til Nord-Norge- og Namdalstilskudd som følge av endringen, vil bli overført til innbyggertilskuddet og fordeles til alle landets kommuner etter antall innbyggere.

Skattens andel av samlede inntekter og varslet opptrapping av skatteutjevningen

Den viktigste forklaringen på forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene er forskjeller i inntekter. Gjennom inntektssystemet sikres det i prinsippet full utjevning av kostnadsforskjellene mellom kommunene. Skatteinntektene utjevnes imidlertid bare delvis. Med sikte på større grad av inntektsutjevning og dermed et mer likeverdig tjenestetilbud, legges det i denne proposisjonen fram forslag om å redusere skatteandelen for kommunene fra 45 til 40 pst. gjennom å redusere den kommunale skattøren.

Inntekter fra skatt utgjør en betydelig andel av kommunenes samlede inntekter, og variasjon i skatteinngang forklarer derfor en betydelig del av inntektsforskjellene mellom kommuner. I 2010 anslås det at i underkant av 45 pst. av kommunenes samlede inntekter vil komme fra skatt. Skatteinntekter er svært ulikt fordelt mellom landets kommuner, og skatteinntekten per innbygger varierer fra mellom 60 til 260 pst. av landsgjennomsnittet. 364 av landets kommuner hadde i 2009 skatteinntekter per innbygger som lå under landsgjennomsnittet. Foruten kraftkommunene er det i hovedsak kommuner i Oslo-området og i Stavangerregionen som har skatteinntekter over landsgjennomsnittet. Kraftkommunene har en betydelig andel av sine skatteinntekter fra naturressursskatten. Det foreslås ingen endringer i naturressursskatten.

Gjennom inntektssystemet blir forskjeller i skatt delvis utjevnet gjennom inntektsutjevningen, hvor skattesterke kommuner får et trekk i rammetilskuddet mens skattesvake kommuner får et tillegg. Det er to forhold som avgjør skattens betydning på inntektsnivået i en kommune; graden av utjevning og andelen av inntekter som kommer fra skatt.

Hensynet til lokal forankring av inntektene, og nærhet mellom innbyggernes bidrag gjennom skatt og tilbud av tjenester, taler isolert sett for at en høy andel av kommunenes inntekter skal komme fra egne skatteinntekter. På den andre siden taler hensynet til likeverdig tjenestetilbud i alle landets kommuner for at andelen av inntekter fra skatt reduseres, eller at utjevningen av forskjeller i skatt mellom kommunene skal være ambisiøs. Skatteinngangen i egen kommune og på landsbasis er forbundet med usikkerhet, og hensynet til forutsigbarhet taler isolert sett for at en lavere andel av inntektene bør komme fra skatt. Graden av utjevning og nivået på skatteandelen må også ses i sammenheng med de oppgavene kommunene har. Det er liten forståelse for store forskjeller

i tjenestetilbudet mellom kommuner innenfor sektorer som grunnskole og pleie- og omsorgstjenester.

Utjevningen av skatteinntekter mellom kommuner har de siste årene, som varslet i kommuneproposisjonen for 2009, blitt trappet opp. I 2008 var den symmetriske inntektsutjevningen 55 pst., i 2009 var den 57 pst. og i 2010 er den 59 pst. I 2011 vil den trappes opp til 60 pst. I tillegg til den symmetriske utjevningen er det i inntektsutjevningen en tilleggskompensasjon for kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet.

For å sikre en jevnere fordeling av inntekter mellom landets kommuner og utjevne uønskede forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene, foreslår regjeringen å redusere skattens andel av samlede inntekter for kommunene til 40 pst. fra 2011. Hensynet til at kommunene skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud og ha forutsigbare rammer, må telle mer enn hensynet til lokal forankring av inntektene. En reduksjon av inntekter fra skatt vil bli oppveid av en økning i innbyggertilskuddet. Innbyggertilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger, og vil derfor føre til en jevnere fordeling av inntekter mellom kommunene enn inntekter gjennom skatt, selv etter inntektsutjevning. Forslaget vil isolert sett medføre en inntektsreduksjon for kommuner med skatt per innbygger over landsgjennomsnittet, mens det vil gi en inntektsøkning for kommuner med skatt per innbygger under landsgjennomsnittet.

Endringer i skatt omfattes ikke av inntektsgarantitilskuddet. Fordelingsvirkningene av denne endringen vil dermed få fullt gjennomslag allerede fra 2011.

Storbytilskuddet

Den nye kostnadsnøkkelen vil på en bedre måte enn dagens nøkkel fange opp de faktiske forskjellene i etterspørsel og kostnader ved å tilby velferdstjenester. En mer rettferdig nøkkel vil legge til rette for at kommunene kan gi mer likeverdige velferdstjenester, blant annet gode barnehager, et godt grunnskoletilbud og en god pleie- og omsorg.

De største byene har likevel særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon. Store byer vil i kraft av sin størrelse ha særskilte utfordringer knyttet til blant annet sosiale forhold og levekår, ikke minst knyttet til rusproblemer og psykiatri, og tilrettelegging av infrastruktur og arealbruk. Siden disse problemene er knyttet til de største byene, noe som utgjør en meget liten gruppe, er det vanskelig å fange opp utfordringene rundt urbanitet fullt ut i en kostnadsnøkkel.

Det foreslås derfor å innføre et eget storbytilskudd som omfatter de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Siden storbyutfordringene oppstår i byer av en viss størrelse, er det naturlig å avgrense storbytilskuddet til å gjelde disse fire byene.

Storbytilskuddet til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger foreslås fordelt med et likt beløp per innbygger. Tilskuddet finansieres gjennom dagens hovedstadstilskudd til Oslo som fylkeskommune. Den delen av hovedstadstilskuddet som er knyttet til barnevernsoppgaver holdes utenom. Dette innebærer at Oslo ikke lenger vil få noe særskilt hovedstadstilskudd, men motta et storbytilskudd på linje med de tre andre største byene. Dette er naturlig siden de største byene deler felles storbyutfordringer. For Oslo vil innføringen av et felles storbytilskudd til de fire største byene innebære en reduk-

sjon i dagens hovedstadstilskudd med om lag 171 mill. kroner.

Tapskompensasjon gjennom skjønnstilskuddet

Innenfor veksten i frie inntekter for 2011 avsettes 400 mill. kroner til skjønnstilskuddet. Midlene skal fordeles av Kommunal- og regionaldepartementet til de kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på omleggingen av inntektssystemet, dvs. totale virkninger av ny kostnadsnøkkel, redusert skatteandel og endring i regionale tilskudd.

Foreløpig fordeling av midlene er vist i kapittel 19 og vedlegg 7. Endelig fordeling av de 400 millioner kroner vil bli presentert i Grønt hefte for 2011. Tapskompensasjonen ligger deretter fast inntil neste revisjon av kostnadsnøkklene. Kommunene vil bli gitt en delvis kompensasjon etter samme proSENTSATS for tap ut over 100 kroner per innbygger.

19 Totale fordelingseffekter

De nye kostnadsnøkklene gjenspeiler endringene i utgiftsbehov siden kostnadsnøkklene sist var gjenstand for en helhetlig revisjon i 1997. Samtidig betyr et bedre datagrunnlag og forbedrede metoder at variasjoner kommunene i mellom fanges opp i større grad enn før. Endringer i kostnadsnøkklene gir fordelingsvirkninger. De foreslåtte endringene i kostnadsnøkkelen gir derfor grunnlag for å foreta noen justeringer i de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg er skatteandelen foreslått justert ned. Endringene i kostnadsnøkkelen og regionalpolitiske tilskudd (småkommunetilskudd, Nord-Norge- og Namdalstilskudd og storbytilskudd) er omfattet av inntektsgarantitilskuddet. Inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner per innbygger under landsgjennomsnittlig vekst i kroner per innbygger. Endringer i skatteandel og i skjønnsmidler fanges ikke opp av inntektsgarantitilskuddet.

I dette kapitlet vises totale fordelingsvirkninger av forslagene til endring i inntektssystemet for kommunene gruppert etter innbyggertall, tabell 19.1. Tall for enkeltkommuner er vist i vedlegg 7. Kolonnene 1-10 i tabell 19.1 tilsvarer kolonnene i tabellen over enkeltkommuner i vedlegg 7.

Departementet vil presisere at fordelingsvirkningene som er vist her er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2011 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet til høsten.

Fordelingsvirkningene som er oppgitt i tabell 19.1 og i tabellen i vedlegg 7 er i kroner per innbygger basert på innbyggertall per 1. januar 2009.

Tabellforklaring

Kolonne 1

Kolonne 1 viser innbyggertall per 1.1.2009.

Kolonne 2

Kolonne 2 viser den isolerte effekten av at tilskudd til barnehage innlemmes i rammefinansieringen og fordeles etter delkostnadsnøkkel for barnehage. Beregningen er foretatt ved å fordele de øremerkede tilskuddene fra 2008 etter ny delkost-

nadsnøkkel for barnehage med kriteriedata for 2008.

Kolonne 3

Kolonne 3 viser den samlede fordelingseffekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel, inkludert delkostnadsnøkkelen for barnehage.

Fordelingseffektene er beregnet på kriteriedata og utgiftsbehov for 2008.

Kolonne 4

Kolonne 4 viser fordelingseffekten ved å redusere satsen for småkommunetilskuddet for alle kommuner som mottar tilskuddet med 1 million kroner, og fordele disse midlene med et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner. Fordelingsberegningen tar utgangspunkt i de kommunene som mottar tilskuddet i 2010 og innbyggertall fra 1. januar 2009.

Kolonne 5

Kolonne 5 viser fordelingseffekten av at Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres med 10 pst. og at disse midlene fordeles med et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner. I beregningen er det benyttet satser for tilskuddet fra 2010 og innbyggertall per 1. januar 2009.

Kolonne 6

Et nytt storbytilskudd til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er vist i kolonne 6. Finansiering av storbytilskuddet gjøres gjennom et trekk i hovedstadstilskuddet til Oslo som fylkeskommune. For Oslo vil innføringen av et felles storbytilskudd til de fire største byene innebære en reduksjon i dagens hovedstadstilskudd med om lag 171 mill. kroner. Den delen av hovedstadstilskuddet som er knyttet til barnevernsoppgaver holdes utenom.

Storbytilskuddet er fordelt etter innbyggertall per 1. januar 2009. Størrelsen på det endelige tilskuddet vil bli fastsatt i statsbudsjettet på grunnlag av oppdaterte innbyggertall.

Kolonne 7

Kolonne 7 viser virkning av å redusere kommuneskatteandel fra 45 til 40 pst. Beregningene er foretatt på skatte- og innbyggertall for 2009. I beregningen er det forutsatt at skattens andel av kommunenes samlede inntekter i 2009 var 45 pst., og at denne skal reduseres til 40 pst. i 2011. Den reelle fordelingsvirkningen av en nedgang i skattens andel av samlede inntekter vil ikke kunne beregnes før samlet skatteinngang og fordeling av skatt for 2011 er klar i februar 2012. Denne beregningen er derfor kun ment som en illustrasjon av forventede fordelings effekter av redusert skatteandel. I beregningen er den symmetriske inntektsutjevningen holdt konstant på 59 pst. Det ble i kommuneproposisjonen for 2009 varslet at den symmetriske inntektsutjevningen vil bli økt fra 59 pst. i 2010 til 60 pst. i 2011. Endringen i inntektsutjevning er ikke inkludert i denne beregningen som kun viser den isolerte effekten av redusert skatteandel.

I beregningene er nedgangen i skatt i sin helhet foretatt på skatt fra personer. Naturressursskatten som ligger til grunn for beregningen er fra 2008, siden dette er de siste fullstendige tallene som foreligger. En nedgang i andelen inntekt fra skatt generelt vil ikke medføre en nedgang i naturressursskatt da denne ikke er påvirket av den kommunale skatteøren. Naturressursskatten inngår som en del av skatt på alminnelig inntekt og formue.

Kolonne 8

I 2011 vil departementet fordele 400 mill. kroner i skjønnstilskudd til kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på de totale endringene i inntektssystemet (kolonne 3+4+5+6+7). Tilskuddet finansieres av veksten i frie inntekter, og en foreløpig fordeling er vist i kolonne 8. Endelig fordeling vil ikke foreligge før i statsbudsjettet til høsten, da man vil beregne fordelingen med oppdaterte kriteriedata. Denne fordelingen skal ligge fast til neste revisjon av kostnadsnøklerne.

Kolonne 9

Totale systemvirkninger av alle endringene i kolonne 3–8 er vist i kolonne 9.

Kolonne 10

Kolonne 10 viser en illustrasjon på førsteårsvirkning av alle endringer, inkludert inntektsgarantitilskuddet. Teknisk er det lagt til grunn en vekst i frie inntekter på 2,5 mrd. kroner til kommunene. Av veksten på 2,5 mrd. til kommunene, går 0,4 mrd. til finansieringen av skjønnstilskuddet til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet vist i kolonne 7, mens 2,1 mrd. kroner fordeles med et likt beløp per innbygger.

Overgangsordningen i inntektssystemet er i dag utformet som et helhetlig inntektsgarantitil-

Tabell 19.1 Fordelingsvirkninger for kommuner gruppert etter innbyggertall (kolonneforklaringer i tabellnoter)

Kommunegruppe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
< 2 059 innb.	116 002	45	777	-734	-109	0	142	172	248	866
2 060 – 3 941 innb.	256 701	80	344	-224	-57	0	132	82	277	751
3 942 – 7 131 innb.	485 481	-51	98	33	-10	0	117	56	295	724
7 132 – 20 000 innb.	1 071 579	-153	-114	33	-14	0	97	92	94	565
> 20 000 innb.	1 715 649	-30	-150	33	8	0	11	95	-4	449
Oslo*	575 475	582	804	33	30	-298*	-330	0	238	599
Bergen, Trondheim og Stavanger	541 918	-230	-611	33	30	316	-79	131	-180	180
Kraftkommuner	36 447	71	676	-77	17	0	105	39	761	1 174

* Finansiering av storbytilskuddet gjøres gjennom et trekk i hovedstadstilskuddet til Oslo som fylkeskommune. Trekket utgjør 353 mill. kroner eller 614 kroner per innbygger for Oslo.

Tabellforklaring:

- 1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009
- 2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage
- 3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel
- 4) viser endring av småkommunetilskuddet
- 5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet
- 6) viser storbytilskuddet
- 7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.
- 8) viser 400 mill. kroner i skjønn til kommuner som taper på nytt inntektssystem
- 9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)
- 10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter til kommuner i 2011 på 2,5 mrd. kroner

skudd (INGAR), som sikrer kommunene mot en brå endring i rammetilskuddet fra et år til det neste. Inntektsgarantitilskuddet er utformet slik at ingen kommuner skal ha en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er lavere enn 300 kroner under beregnet vekst på landsbasis i kroner per innbygger. For en nærmere omtale av INGAR vises det til Grønt hefte 2010. I kolonne 10 er det tatt med et anslag på effekten av inntektsgarantitilskuddet i forhold til de særskilte endringene som er foreslått i denne proposisjonen. Endelig inntektsgarantitilskudd vil imidlertid ikke være kjent før utregningen av rammetilskuddet i forbindelse med statsbudsjettet.

Som tabell 19.1 viser tjener i snitt kommunene med under drøyt 7 100 innbyggere og Oslo på ny kostnadsnøkkel, mens de andre storbyene og større kommuner i snitt kommer negativt ut av forslaget til ny kostnadsnøkkel. Imidlertid vil det være kommuner som tjener og kommuner som taper på endringene i alle grupper.

I forslaget til kostnadsnøkkel er sosiale kriterier og andre kriterier som beskriver variasjoner i levekår vektlagt høyere enn i dagens nøkkel. Disse fordeler seg ikke jevnt kommunene imellom: For de mindre kommunene bidrar en høy andel uføre, psykisk utviklingshemmede og ugifte over 67 år, samt høyere dødelighet, til å skape større behov for kommunale tjenester i disse kommunene. Blant storbyene er det først og fremst Oslo som skiller seg ut med en høy andel fattige, arbeidsledige, innvandrere med flyktningbakgrunn og dødelighet. Blant fylkene er det særlig Finnmark som skiller seg ut med en høy verdi på dødelighetskriteriet og en høy andel skilte og separerte, arbeidsledige og uføre.

En av grunnene til at mindre kommuner tjener på ny kostnadsnøkkel er at basiskriteriet, som er et mål på kommunestørrelse, vektet opp i ny nøkkel i forhold til i dagens nøkkel. Det innføres et basiskriterium i pleie- og omsorgsnøkkelen og i helsenøkkelen. Videre får basiskriteriet økt vekt i administrasjons- og landsbruksnøkkelen, mens den får redusert vekt i grunnskolenøkkelen. I sum fører endringene til økt vekt på basiskriteriet. Små kommuner tjener også på endringer i bosettingskriteriene gjennom at sone- og nabokriteriet¹ tas inn i de samme delkostnadsnøkklene.

Det øremerkede driftstilskuddet til barnehager er i dag aktivitetsbasert og fordelt etter antall plas-

ser. I tillegg gis det betydelige midler gjennom skjønnstilskuddet til kommuner som har hatt sterk aktivitetsvekst etter 2003. Hvilke kommuner som har en høy eller lav barnehageutbygging har sammenheng med mange faktorer, blant annet kommunenes økonomi. Og denne fordelingen kan derfor ikke gjenskapes gjennom objektive kriterier (antall barn i alt, utdanningsnivå og kontantstøtte). I snitt kommer mellomstore kommuner og storbyer utenom Oslo ut med tap på innlemmingen av de øremerkede tilskuddene. Det er særlig kommuner som har god uttelling på skjønnstilskuddet som taper. For øvrig er kostnadsnøkkelen for barnehage gitt en egen omtale i kapittel 15.

Endring i delkostnadsnøkkelen for grunnskole gir også isolert sett betydelige omfordelingseffekter. Dagens nøkkel er basert på en normativ modell (Agder-modellen) utviklet på 1990-tallet, som beregnet et fiktivt timetall basert på forutsetninger om reglene for klassedeling (som nå er avvirket), maksimal reisetid til skole og skolestørrelse. Den nye nøkkelen er basert på analyse av faktiske utgifter til grunnskole, noe som isolert sett fører til en nedvektning av bosettingskriteriene og basiskriteriet. Denne endringen går i favør av større kommuner, mens særlig kommuner med lange reiseavstander taper på dette.

Når de ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel, gjøres dette på bakgrunn av totale utgiftsandeler (netto driftsutgifter) fra KOSTRA for de sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen. Kommunenes oppgaver og prioriteringer har endret seg siden siste hovedrevisjon av kostnadsnøkkelen, og den enkelte sektors vekt i samlet nøkkel vil bli påvirket av dette. At sektorene vektet forskjellig i den nye nøkkelen gir fordelingsvirkninger uavhengig av endringene i delkostnadsnøkklene.

Når det gjelder endringene i de politiske elementene vil kommuner med under 3 200 innbyggere isolert tape på at småkommunetilskuddet reduseres. Dette tapet veies opp av at basiskriteriet vektet opp i ny kostnadsnøkkel. Kommunene i Nord-Norge- og Namdalen vil isolert sett få et trekk i rammetilskuddet om Nord-Norge- og Namdalstilskuddet reduseres. Midlene overføres til innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner og gir dermed økt tilskudd til kommunene som ikke mottar småkommunetilskudd eller Nord-Norge- og Namdalstilskudd.

Nytt storbytilskudd gir en økning på om lag 316 kroner per innbygger til Bergen, Trondheim og Stavanger. Endelige tall vil foreligge i statsbudsjettet basert på oppdaterte befolkningstall. Finansier-

¹ Kriteriet «sone» er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen summert for alle kommunens innbyggere. Kriteriet «nabo» er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets summert for alle kommunens innbyggere.

ing av storbytilskuddet gjøres gjennom å avvikle hovedstadstilskuddet til Oslo som fylkeskommune. Trekket utgjør 353 mill. kroner eller 614 kroner per innbygger for Oslo, og gir da en netto virkning på -298 kroner per innbygger for Oslo siden Oslo også får storbytilskuddet. Siden storbytilskuddet finansieres i sin helhet gjennom dagens hovedstadstilskudd, påvirker ikke storbytilskuddet de andre kommunene.

Fordelingen av 400 mill. kroner i skjønnstilskudd til kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på endringene i inntektssystemet, vil dempe de negative effektene av de ulike endringene for kommuner som i sum kommer ut med tap.

Skattesvake kommuner tjener på å redusere dagens skatteandel for kommunene til 40 pst. Alle kommunegrupper under 20 000 innbyggere tjener på denne endringen, og de minste kommunegruppene tjener mest. Særlig kommuner i Oslo- og Stavanger-regionen taper på å redusere skatteandelen, siden disse kommunene har skatteinntekter som ligger over landsgjennomsnittet. Av kommunene med innbyggertall over 20 000 innbyggere er det 15 kommuner som har skatteinntekter over landsgjennomsnittet og derfor vil tape på lavere skatteandel, mens 36 kommuner har skatteinntekter under landsgjennomsnittet og vil tjene på at

skattens andel av samlede inntekter går ned. For eksempel anslås kommunene Moss og Eidsvoll å tjene rundt 135 kroner per innbygger på å redusere skatteandelen.

I beregningene er det teknisk lagt til grunn en vekst på 2,5 mrd. kroner til kommunene. Av denne veksten går 400 mill. kroner til finansieringen av skjønnstilskuddet til kommuner som taper på endringene i inntektssystemet, vist i kolonne 7. Resten av veksten på 2,1 mrd. kroner er fordelt med et likt beløp per innbygger og utgjør 438 kroner per innbygger for alle landets kommuner. Den samlede førsteårsvirkningen inkluderer også inntektsgarantitilskuddet. Med veksten som er lagt til grunn i denne beregningen og inntektsgarantitilskuddet, får de aller fleste kommunene en økning i rammen, også etter at det er tatt høyde for omfordelingene som følger av de foreslåtte endringene i inntektssystemet.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om kommuneproposisjonen 2011.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om kommuneproposisjonen 2011 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om kommuneproposisjonen 2011

I

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 504 millioner kroner for 2011. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2007–2010**

Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt i perioden 2007–2010 i mill. kroner og endring i pst.

	Mill. kroner				Endring i pst.	
	2007	2008	2009*	2010**	08/09*	09/10**
A. Totale inntekter	291 910	313 255	338 301	357 436	8,0	5,7
Formuesinntekter	16 749	16 790	12 357	12 739	-26,4	3,1
Skatter i alt	122 550	129 919	136 542	144 492	5,1	5,8
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>116 350</i>	<i>123 076</i>	<i>129 561</i>	<i>137 400</i>	<i>5,3</i>	<i>6,1</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>6 200</i>	<i>6 843</i>	<i>6 981</i>	<i>7 092</i>	<i>2,0</i>	<i>1,6</i>
Overføringer fra staten	110 430	121 767	142 408	151 465	17,0	6,4
Andre innenlandske overføringer	4 319	4 292	4 205	4 405	-2,0	4,8
Gebyrinntekter	37 862	40 487	42 789	44 335	5,7	3,6
B. Totale utgifter	304 371	339 147	360 541	377 577	6,3	4,7
Renter	11 225	15 996	10 507	9 920	-34,3	-5,6
Overføringer til private	25 472	27 639	30 420	32 920	10,1	8,2
Overføringer til staten	2 436	2 305	2 658	2 761	15,3	3,9
Lønnskostnader	156 098	172 429	185 622	196 446	7,7	5,8
Produktinnsats	59 503	65 501	68 869	70 704	5,1	2,7
Produktkjøp til husholdninger	14 229	16 429	18 904	19 880	15,1	5,2
Bruttoinvestering i fast realkapital	35 861	38 844	43 577	45 246	12,2	3,8
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 535	-1 166	-737	-1 000	-36,8	35,7
Andre kapitaloverføringer	1 082	1 170	721	700	-38,4	-2,9
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-12 461	-25 892	-22 240	-20 141	-14,1	-9,4

* Foreløpige tall

** Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2009

1 Frie inntekter

I dette vedlegget vises kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter for 2009 (rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Det vises korrigerte frie inntekter i 2009 for kommuner gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter ulike kommunegrupper (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens i tabell 2.5 presenteres tall for den enkelte kommune.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes forutsetningene kommunene har til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det er imidlertid andre elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommunene også etter utgiftskorrigeringen. De politisk begrunnede tilskuddene i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå mellom kommuner er kun delvis utjevnet i inntektssystemet. Størrelsen på og utformingen av de politisk begrunnede tilskuddene er politisk begrunnet på samme måte som skattens andel av samlede inntekter og graden av utjevning mellom kommunene. Så lenge det innenfor de frie

inntektene er politisk begrunnede tilskudd, skjønn og kun delvis skatteutjevning vil vi ha ulikt nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter kommuner og fylkeskommuner imellom.

I tillegg til alminnelig skatt på inntekt, formue og naturresursskatt som delvis utjevnes mellom kommunene, har en del kommuner betydelige inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter som ikke utjevnes. Disse inntektene fører til at variasjonen i utgiftskorrigerte frie inntekter inkludert disse inntektene er større enn variasjonen i utgiftskorrigerte frie inntekter uten disse inntektene.

I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter som sammen utgjør frie inntekter. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosialtjenesten og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er beregnet variasjon i kostnadene til drift av disse tilbudene det korrigeres for.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige» å drive) vil få justert opp sine inntekter. Kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre» å drive) vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er begrensninger ved å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenlikner inntektsnivået mellom kommuner. Grunnen er at viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer ikke er med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Vi har brukt innbyggertall per 1.7.2008 i beregningen av kommunenes beregnede utgiftsbehov for 2009, siden det benyttes tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd året før budsjettåret. Vi har brukt innbyggertall per 1.1.2009, når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2009.

I 2009 utgjorde de frie inntektene i underkant av 70 pst. av samlede inntekter i kommunesektoren. Skatt utgjorde i 2009 om lag to tredjedeler av de frie inntektene.

3 Variasjon i inntekt for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte

frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. Om lag 300 kom-

Tabell 2.1 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter landsdeler. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Landsdel ¹	Korrigerede frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
Akershus	102	99
Hedmark og Oppland	96	97
Sør-Østlandet	96	96
Agder og Rogaland	100	101
Vestlandet	99	102
Trøndelag	98	98
Nord-Norge	107	110
Oslo	109	105
Hele landet	100	100

¹ I denne tabellen inneholder de ulike grupperingene følgende fylker: Akershus (Akershus), Hedmark og Oppland (Hedmark, Oppland), Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark), Agder og Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark), Oslo (Oslo).

Tabell 2.2 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Fylke	Korrigerede frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
Østfold	95	96
Akershus	102	99
Oslo	109	105
Hedmark	96	97
Oppland	96	97
Buskerud	97	96
Vestfold	95	91
Telemark	96	101
Aust-Agder	97	99
Vest-Agder	97	100
Rogaland	102	102
Hordaland	99	101
Sogn og Fjordane	102	109
Møre og Romsdal	98	100
Sør-Trøndelag	98	98
Nord-Trøndelag	98	98
Nordland	102	106
Troms	107	108
Finnmark	124	129
Hele landet	100	100

muner har innført eiendomsskatt. I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet, hvor kommunene er gruppert etter landsdeler. Tabellen viser at i 2009 hadde kommunene i Nord-Norge, samt Oslo kommune, høyest nivå på de utgiftskorrigerede frie inntektene, både når man regner med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Innad i landsdelene kan det være store variasjoner i inntektsnivå mellom kommunene.

Tabell 2.2 viser tilsvarende tall for kommuner gruppert fylkesvis. De utgiftskorrigerede frie inntektene, inklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, varierer fra 91 pst. av landsgjennomsnittet for kommunene i Vestfold til 129 pst. for kommunene i Finnmark. Variasjoner i inntektsnivå kommunene imellom har hovedsakelig sammenheng med variasjoner i skatteinntekter, politisk begrunnede tilskudd og skjønnstilskudd.

I tabell 2.3 vises frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner, gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommunene med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper etter innbyggertall med like mange kommuner i hver. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene; Bergen, Stavanger og Trondheim, og Oslo. I tillegg er 21 kraftkommuner, det vil si kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt, skilt ut som egen gruppe.

Tabell 2.3 Frie inntekter etter ulike innteksdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Pst. av befolkningen	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
< 2 064 innbyggere	90	2,4	117	121
2 064 - 3 941 innbyggere	89	5,3	105	106
3 942 - 7 054 innbyggere	90	10,1	99	102
7 055 - 20 000 innbyggere	89	22,1	97	97
> 20 000 innbyggere	47	35,7	98	97
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	11,3	100	100
Kraftkommuner	21	1,0	112	179
Oslo	1	12,0	109	105
Hele landet	430	100	100	100

4 Variasjon i inntekt for fylkeskommunene

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2009 (skatt på inntekt, formue og rammetilskudd), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 2.4 framgår det at det er store inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene, og kor-

rigerte frie inntekter varierer fra 95 pst. i Østfold og Hedmark til 119 pst. i Finnmark. Det er fire fylkeskommuner som ligger over landsgjennomsnittet: Fylkeskommunene i Nord-Norge og Oslo som fylkeskommune. Oslos inntektsnivå skyldes høye skatteinntekter, mens de nordlige fylkenes inntektsnivå skyldes politisk begrunnede tilskudd.

Tabell 2.4 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Fylkeskommune	Korrigerte frie inntekter
Østfold	95
Akershus	97
Oslo	113
Hedmark	95
Oppland	99
Buskerud	96
Vestfold	96
Telemark	96
Aust-Agder	96
Vest-Agder	96
Rogaland	97
Hordaland	98
Sogn og Fjordane	98
Møre og Romsdal	96
Sør-Trøndelag	97
Nord-Trøndelag	96
Nordland	110
Troms	110
Finnmark	119
Hele landet	100

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.5 viser den enkelte kommunes frie

inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2009, både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
0101 Halden	94	95
0104 Moss	96	98
0105 Sarpsborg	94	95
0106 Fredrikstad	94	96
0111 Hvaler	97	93
0118 Aremark	110	106
0119 Marker	94	90
0121 Rømskog	121	116
0122 Trøgstad	94	91
0123 Spydeberg	95	98
0124 Askim	96	100
0125 Eidsberg	94	90
0127 Skiptvet	94	100
0128 Rakkestad	94	90
0135 Råde	94	90
0136 Rygge	95	99
0137 Våler	97	93
0138 Hobøl	95	95
<i>Østfold</i>	<i>95</i>	<i>96</i>
0211 Vestby	99	95
0213 Ski	98	94
0214 Ås	98	94
0215 Frogn	103	98
0216 Nesodden	98	94
0217 Oppegård	104	99
0219 Bærum	112	107
0220 Asker	109	105
0221 Aurskog-Høland	93	89
0226 Sørum	100	98
0227 Fet	101	96
0228 Rælingen	98	94
0229 Enebakk	95	91
0230 Lørenskog	99	96
0231 Skedsmo	100	97
0233 Nittedal	98	97
0234 Gjerdrum	101	97
0235 Ullensaker	98	94
0236 Nes	94	90
0237 Eidsvoll	95	91
0238 Nannestad	94	90

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
0239 Hurdal	102	97
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>99</i>
0301 Oslo	109	105
0402 Kongsvinger	94	94
0403 Hamar	94	98
0412 Ringsaker	93	93
0415 Løten	94	90
0417 Stange	94	93
0418 Nord-Odal	97	96
0419 Sør-Odal	93	91
0420 Eidskog	98	98
0423 Grue	101	104
0425 Åsnes	99	98
0426 Våler	100	100
0427 Elverum	94	94
0428 Trysil	97	100
0429 Åmot	105	114
0430 Stor-Elvdal	102	98
0432 Rendalen	103	119
0434 Engerdal	110	108
0436 Tolga	105	101
0437 Tynset	98	108
0438 Alvdal	101	106
0439 Folldal	107	108
0441 Os	105	102
<i>Hedmark</i>	<i>96</i>	<i>97</i>
0501 Lillehammer	95	97
0502 Gjøvik	94	94
0511 Dovre	100	97
0512 Lesja	100	112
0513 Skjåk	100	112
0514 Lom	100	98
0515 Vågå	102	108
0516 Nord-Fron	98	109
0517 Sel	98	97
0519 Sør-Fron	99	106
0520 Ringebu	99	97
0521 Øyer	94	98
0522 Gausdal	97	95
0528 Østre Toten	94	90
0529 Vestre Toten	95	93
0532 Jevnaker	94	91
0533 Lunner	94	93
0534 Gran	94	91

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
0536 Søndre Land	101	96
0538 Nordre Land	98	99
0540 Sør-Aurdal	100	101
0541 Etnedal	109	105
0542 Nord-Aurdal	94	99
0543 Vestre Slidre	101	111
0544 Øystre Slidre	101	108
0545 Vang	107	137
<i>Oppland</i>	<i>96</i>	<i>97</i>
0602 Drammen	97	93
0604 Kongsberg	100	103
0605 Ringerike	94	94
0612 Hole	109	105
0615 Flå	112	111
0616 Nes	96	104
0617 Gol	101	103
0618 Hemsedal	103	107
0619 Ål	97	105
0620 Hol	106	124
0621 Sigdal	101	98
0622 Krødsherad	102	99
0623 Modum	94	95
0624 Øvre Eiker	94	91
0625 Nedre Eiker	94	90
0626 Lier	99	95
0627 Røyken	97	93
0628 Hurum	95	91
0631 Flesberg	102	103
0632 Rollag	111	125
0633 Nore og Uvdal	103	155
<i>Buskerud</i>	<i>97</i>	<i>96</i>
0701 Horten	94	90
0702 Holmestrand	94	91
0704 Tønsberg	97	93
0706 Sandefjord	94	90
0709 Larvik	94	90
0711 Svelvik	94	90
0713 Sande	95	91
0714 Hof	99	95
0716 Re	97	93
0719 Andebu	95	91
0720 Stokke	95	91
0722 Nøtterøy	96	93
0723 Tjøme	97	93

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
0728 Lardal	102	98
<i>Vestfold</i>	<i>95</i>	<i>91</i>
0805 Porsgrunn	94	96
0806 Skien	94	94
0807 Notodden	94	99
0811 Siljan	101	99
0814 Bamble	93	98
0815 Kragerø	94	96
0817 Drangedal	100	96
0819 Nome	99	103
0821 Bø	99	97
0822 Sauherad	98	97
0826 Tinn	102	130
0827 Hjartdal	111	122
0828 Seljord	99	107
0829 Kviteseid	99	100
0830 Nissedal	110	130
0831 Fyresdal	106	136
0833 Tokke	104	150
0834 Vinje	108	156
<i>Telemark</i>	<i>96</i>	<i>101</i>
0901 Risør	95	96
0904 Grimstad	98	97
0906 Arendal	94	93
0911 Gjerstad	102	97
0912 Vegårshei	106	102
0914 Tvedestrand	94	90
0919 Froland	93	97
0926 Lillesand	99	96
0928 Birkenes	94	92
0929 Åmli	107	115
0935 Iveland	111	125
0937 Evje og Hornnes	96	95
0938 Bygland	113	130
0940 Valle	105	172
0941 Bykle	156	333
<i>Aust-Agder</i>	<i>97</i>	<i>99</i>
1001 Kristiansand	97	99
1002 Mandal	94	90
1003 Farsund	94	97
1004 Flekkefjord	96	98
1014 Vennesla	93	98
1017 Songdalen	95	91

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
1018 Søgne	97	93
1021 Marnardal	102	110
1026 Åseral	118	191
1027 Audnedal	107	105
1029 Lindesnes	94	92
1032 Lyngdal	94	90
1034 Hægebostad	108	103
1037 Kvinesdal	101	121
1046 Sirdal	135	243
<i>Vest-Agder</i>	<i>97</i>	<i>100</i>
1101 Eigersund	98	97
1102 Sandnes	102	98
1103 Stavanger	107	107
1106 Haugesund	98	96
1111 Sokndal	96	97
1112 Lund	98	94
1114 Bjerkreim	100	98
1119 Hå	97	93
1120 Klepp	101	96
1121 Time	99	96
1122 Gjesdal	97	95
1124 Sola	109	105
1127 Randaberg	104	103
1129 Forsand	114	199
1130 Strand	96	95
1133 Hjelmeland	108	128
1134 Suldal	110	175
1135 Sauda	106	120
1141 Finnøy	108	109
1142 Rennesøy	104	101
1144 Kvitsøy	131	129
1145 Bokn	115	133
1146 Tysvær	95	123
1149 Karmøy	94	95
1151 Utsira	287	279
1160 Vindafjord	104	101
<i>Rogaland</i>	<i>102</i>	<i>102</i>
1201 Bergen	99	98
1211 Etne	102	106
1216 Sveio	99	95
1219 Bømlo	97	93
1221 Stord	97	93
1222 Fitjar	106	103
1223 Tysnes	105	101

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
1224 Kvinnherad	100	107
1227 Jondal	117	119
1228 Odda	103	130
1231 Ullensvang	102	101
1232 Eidfjord	130	280
1233 Ulvik	104	145
1234 Granvin	115	112
1235 Voss	96	98
1238 Kvam	100	104
1241 Fusa	101	100
1242 Samnanger	104	118
1243 Os	97	93
1244 Austevoll	113	115
1245 Sund	95	96
1246 Fjell	95	91
1247 Askøy	96	92
1251 Vaksdal	97	131
1252 Modalen	149	285
1253 Osterøy	95	95
1256 Meland	96	94
1259 Øygarden	94	171
1260 Radøy	96	93
1263 Lindås	97	113
1264 Austrheim	113	116
1265 Fedje	129	135
1266 Masfjorden	113	156
<i>Hordaland</i>	<i>99</i>	<i>101</i>
1401 Flora	99	103
1411 Gulen	109	116
1412 Solund	130	125
1413 Hyllestad	112	112
1416 Høyanger	105	123
1417 Vik	120	141
1418 Balestrand	117	137
1419 Leikanger	102	101
1420 Sogndal	98	101
1421 Aurland	116	204
1422 Lærdal	109	160
1424 Årdal	102	126
1426 Luster	102	140
1428 Askvoll	102	98
1429 Fjaler	102	98
1430 Gaular	102	99
1431 Jølster	100	104
1432 Førde	99	100

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
1433 Naustdal	101	101
1438 Bremanger	115	133
1439 Vågsøy	98	94
1441 Selje	101	96
1443 Eid	94	90
1444 Hornindal	107	105
1445 Gloppen	97	95
1449 Stryn	94	93
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>102</i>	<i>109</i>
1502 Molde	97	96
1504 Ålesund	98	95
1505 Kristiansund	96	97
1511 Vanylven	101	98
1514 Sande	109	105
1515 Herøy	102	97
1516 Ulstein	103	99
1517 Hareid	96	92
1519 Volda	94	90
1520 Ørsta	95	93
1523 Ørskog	109	104
1524 Norddal	112	136
1525 Stranda	95	92
1526 Stordal	115	110
1528 Sykkylven	94	90
1529 Skodje	95	91
1531 Sula	94	90
1532 Giske	95	92
1534 Haram	101	97
1535 Vestnes	99	94
1539 Rauma	97	100
1543 Nasset	106	119
1545 Midsund	110	105
1546 Sandøy	118	119
1547 Aukra	99	213
1548 Fræna	94	95
1551 Eide	96	92
1554 Averøy	95	96
1557 Gjemnes	104	101
1560 Tingvoll	99	95
1563 Sunndal	101	128
1566 Surnadal	97	108
1567 Rindal	102	114
1571 Halså	111	107
1573 Smøla	104	108
1576 Aure	114	140

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
<i>Møre og Romsdal</i>	98	100
1601 Trondheim	97	99
1612 Hemne	97	100
1613 Snillfjord	116	111
1617 Hitra	104	105
1620 Frøya	103	99
1621 Ørland	97	93
1622 Agdenes	108	103
1624 Rissa	98	94
1627 Bjugn	101	97
1630 Åfjord	103	100
1632 Roan	117	127
1633 Osen	111	107
1634 Oppdal	98	101
1635 Rennebu	101	112
1636 Meldal	102	102
1638 Orkdal	94	90
1640 Røros	97	97
1644 Holtålen	101	98
1648 Midtre Gauldal	99	98
1653 Melhus	94	93
1657 Skaun	94	90
1662 Klæbu	99	98
1663 Malvik	94	90
1664 Selbu	99	108
1665 Tydal	112	198
<i>Sør-Trøndelag</i>	98	98
1702 Steinkjer	95	94
1703 Namsos	98	98
1711 Meråker	101	123
1714 Stjørdal	94	90
1717 Frosta	102	98
1718 Leksvik	101	96
1719 Levanger	94	94
1721 Verdal	94	94
1723 Mosvik	112	111
1724 Verran	102	108
1725 Namdalseid	107	103
1729 Inderøy	95	93
1736 Snåsa	107	107
1738 Lierne	113	126
1739 Røyrvik	146	183
1740 Namsskogan	125	184
1742 Grong	108	122

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
1743 Høylandet	111	107
1744 Overhalla	98	96
1748 Fosnes	131	125
1749 Flatanger	120	115
1750 Vikna	99	98
1751 Nærøy	98	96
1755 Leka	139	133
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
1804 Bodø	101	101
1805 Narvik	101	107
1811 Bindal	111	135
1812 Sømna	105	101
1813 Brønnøy	99	97
1815 Vega	116	111
1816 Vevelstad	142	136
1818 Herøy	114	110
1820 Alstahaug	100	99
1822 Leirfjord	107	104
1824 Vefsn	98	102
1825 Grane	112	118
1826 Hattfjelldal	130	136
1827 Dønna	111	111
1828 Nesna	116	111
1832 Hemnes	103	133
1833 Rana	98	104
1834 Lurøy	106	103
1835 Træna	174	167
1836 Rødøy	119	122
1837 Meløy	101	128
1838 Gildeskål	108	113
1839 Beiarn	116	155
1840 Saltdal	102	101
1841 Fauske	99	114
1845 Sørfold	111	163
1848 Steigen	108	104
1849 Hamarøy	113	132
1850 Tysfjord	107	134
1851 Lødingen	106	102
1852 Tjeldsund	109	105
1853 Evenes	113	113
1854 Ballangen	104	107
1856 Røst	126	120
1857 Værøy	126	121
1859 Flakstad	114	109
1860 Vestvågøy	98	95

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
1865 Vågan	98	98
1866 Hadsel	97	95
1867 Bø	105	101
1868 Øksnes	98	94
1870 Sortland	99	99
1871 Andøy	98	94
1874 Moskenes	118	115
<i>Nordland</i>	<i>102</i>	<i>106</i>
1901 Harstad	104	104
1902 Tromsø	105	104
1911 Kvæfjord	117	113
1913 Skånland	109	106
1915 Bjarkøy	143	137
1917 Ibestad	123	118
1919 Gratangen	124	120
1920 Lavangen	123	118
1922 Bardu	109	148
1923 Salangen	113	108
1924 Målselv	104	111
1925 Sørreisa	104	99
1926 Dyrøy	120	115
1927 Tranøy	121	119
1928 Torsken	137	131
1929 Berg	126	127
1931 Lenvik	103	100
1933 Balsfjord	102	105
1936 Karlsøy	126	127
1938 Lyngen	103	101
1939 Storfjord	120	142
1940 Kåfjord	116	131
1941 Skjervøy	115	116
1942 Nordreisa	106	103
1943 Kvænangen	127	150
<i>Troms - Romssa</i>	<i>107</i>	<i>108</i>
2002 Vardø	138	134
2003 Vadsø	116	116
2004 Hammerfest	119	160
2011 Kautokeino	129	127
2012 Alta	114	114
2014 Loppa	159	153
2015 Hasvik	163	157
2017 Kvalsund	152	154
2018 Måsøy	149	143
2019 Nordkapp	120	119

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2009.

Kommune	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
2020 Porsanger	118	114
2021 Karasjok	131	126
2022 Lebesby	147	168
2023 Gamvik	160	154
2024 Berlevåg	156	151
2025 Tana	131	128
2027 Nesseby	162	155
2028 Båtsfjord	146	140
2030 Sør-Varanger	116	123
<i>Finnmark – Finnmärkku</i>	<i>124</i>	<i>129</i>
Hele landet	100	100

Vedlegg 3**Finansielle indikatorer**

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunen er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2009, publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 15. mars 2010. Regnskapstallene bygger på rapporter fra i alt 390 kommuner og 18 fylkeskommuner. Følgende indikatorer er brukt for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene
- Akkumulert regnskapsresultat i pst. av driftsinntektene
- Arbeidskapital i pst. av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i pst. av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i kroner per innbygger
- Disposisjonsfond i pst. av driftsinntektene

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, det vil si til administrasjon og tjenestetilbud, inngår også finansinntekter (renteinntekter, motatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler) i resultatbegrepet. Avskrivninger er derimot holdt utenom. Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser at et driftsresultat på om lag tre pst. for sektoren samlet sett er nødvendig over tid for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

Akkumulert regnskapsmessig resultat viser differansen mellom uinndekkede regnskapsmessige merforbruk og udisponerte regnskapsmessige mindreforbruk. Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet og består av årets løpende inntekter og utgifter (netto driftsresultat) samt avsetninger til fond og bruk av tidligere oppsparte midler. Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er dispo-

nert fullt ut. Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren akkumulert regnskapsmessig resultat sier således noe om behovet for tilpasninger i driften og hvilke økonomiske utfordringer kommunen står overfor.

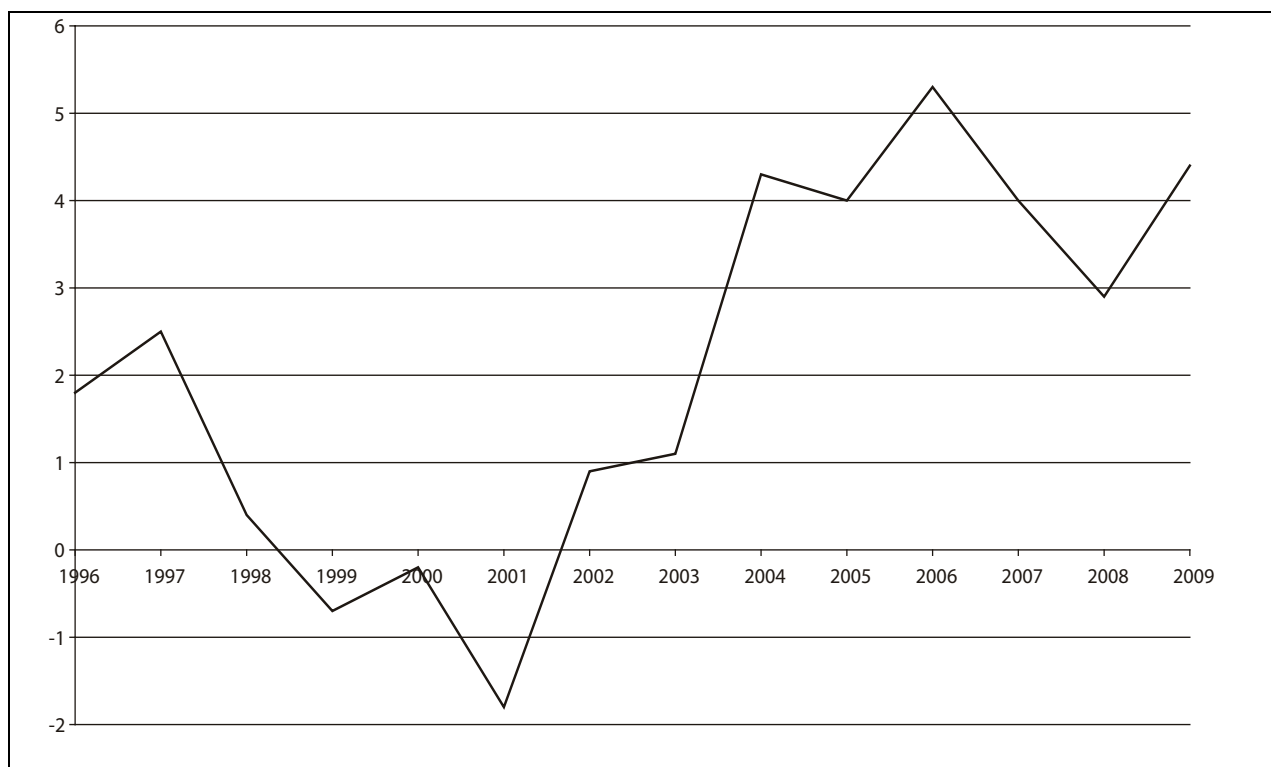
Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, obligasjoner og liknende) og fordringer, fratrukket kortsiktig gjeld, herunder kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Utviklingen i arbeidskapital er skapt av frigjorte midler som ikke har blitt brukt til investeringer.

Netto lånegjeld gir uttrykk for hvor mye av kommunens/fylkeskommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket formidlingslån, utlån av egne midler og ubrukte lånemidler. Kommunens/fylkeskommunens pensjonsforpliktelser er holdt utenom. I likhet med akkumulert regnskapsmessig resultat og nivået på arbeidskapitalen er netto lånegjeld et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen gjennom flere år. Utviklingen i langsiktig gjeld bestemmes av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen/fylkeskommunen tar opp til egne investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån. Sammen med arbeidskapitalen uttrykker langsiktig lånegjeld kommunens/fylkeskommunens finansielle handlefrihet.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering både i drifts- og investeringsregnskapet. Indikatoren sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift.

1 Fylkeskommuner

De foreløpige regnskapstallene for fylkeskommunene viser et høyt driftsoverskudd i 2009. Etter en



Figur 3.1 Utvikling i netto driftsresultat 1996–2009 for fylkeskommunene utenom Oslo i pst. av driftsresultatene.

oppgang fra 2008 er driftsoverskuddet betydelig og på nivå med overskuddet i 2004 og 2005. Likviditeten målt ved arbeidskapital var bedre enn ved utgangen av 2008, men statistikken indikerer en høyere gjeldsbelastning for fylkeskommunene i 2009.

Netto driftsresultat og akkumulert mer-/mindreforbruk

Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo i 2009 utgjorde 4,4 pst. av driftsinntektene, eller om lag 2 154 millioner kroner. Dette er oppgang fra 2008 og bedre enn 2007, jf. figur 3.1.

Figur 3.2 viser at ingen av fylkeskommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2009. Hedmark, Aust-Agder og Hordaland er de eneste av fylkeskommunene som ikke hadde et netto driftsresultat som var tre pst. eller høyere. Ni av fylkeskommunene hadde netto driftsresultat på over fem pst. av driftsinntektene.

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2009. Samlet sett hadde fylkeskommunene et mindreforbruk på 1,7 pst. av driftsinntektene i 2009. Nord-Trøndelag og Vest-Agder er de fylkeskommunene som hadde høyest min-

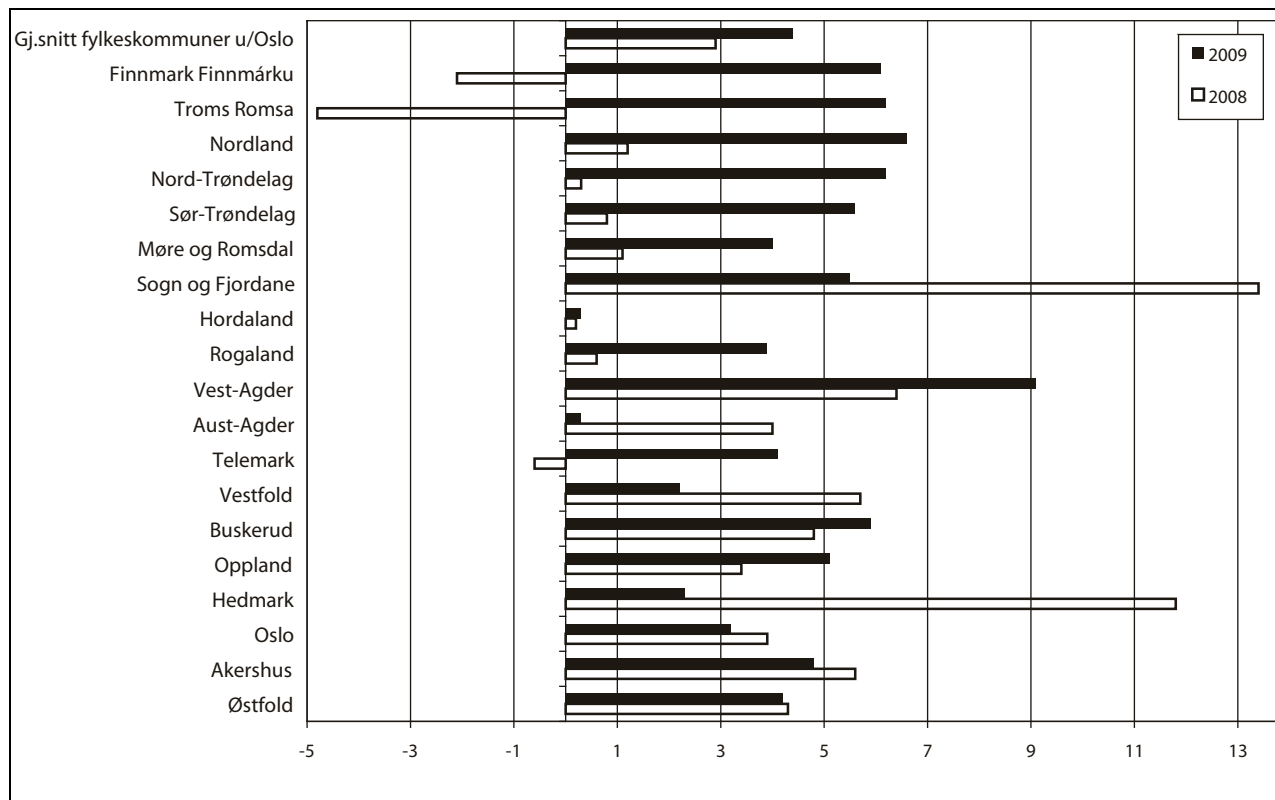
dreforbruk på henholdsvis 4,3 og 3,6 pst. av driftsinntektene. Finnmark er eneste fylkeskommune med et merforbruk på -0,7 pst. Mange av fylkeskommunene hadde et høyere akkumulert mindreforbruk i 2009 enn i 2008.

Arbeidskapital, netto lånegjeld og disposisjonsfond

Samlet arbeidskapital for fylkeskommunene utgjorde 16,9 pst. av driftsinntektene ved utgangen av 2009, en oppgang på 2,5 prosentpoeng fra året før. Østfold og Nordland hadde høyest arbeidskapital på henholdsvis 34,1 og 27,2 pst. av driftsinntektene, jf. tabell 3.1. Alle fylkeskommunene hadde positiv arbeidskapital, og dermed god likviditet i 2009.

Netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser, utgjorde 44,3 pst. av de totale driftsinntektene. Etter redusert gjeldsbelastning i 2008 var det i 2009 en økning på nesten ni prosentpoeng i lånegjelden for fylkeskommunene. Den høye økningen skyldes høyt nivå på investeringer i 2009.

Gjennomsnittlig disposisjonsfond for fylkeskommunene var på 5,3 pst. av driftsinntektene. Oppland hadde den høyeste økonomiske bufferen med 9,6 pst i 2009.



Figur 3.2 Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene for alle fylkeskommunene 2008 og 2009.

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger.

	Netto driftsresultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeidskapital (pst.)	Netto lånegjeld (pst.)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)	Disposisjonsfond (pst.)
Østfold	4,2	2,9	34,1	59,4	5 592	12
Akershus	4,8	2,5	11,2	29,3	2 551	5,1
Hedmark	2,3	0,8	21,3	47,1	5 324	3,2
Oppland	5,1	1,3	13,3	23	2 819	9,6
Buskerud	5,9	2,9	11,7	32,6	2 958	4,3
Vestfold	2,2	0,8	9,1	80,2	7 345	4,6
Telemark	4,1	2,5	8,9	68,6	7 231	2
Aust-Agder	0,3	0,2	17	29,2	3 384	5,7
Vest-Agder	9,1	3,6	12,1	61,3	6 957	3
Rogaland	3,9	1,7	11,9	58,4	5 842	2,7
Hordaland	0,3	0	15,8	58,9	6 349	3,8
Sogn og Fjordane	5,5	1,9	24	43,7	8 170	7
Møre og Romsdal	4	2,1	22,1	53	6 079	6,9
Sør-Trøndelag	5,6	0,9	16,6	68,9	7 431	7,7
Nord-Trøndelag	6,2	4,3	15,1	-57,2	-8 341	2,5
Nordland	6,6	2,3	27,2	18,7	3 206	7,8
Troms Romsa	6,2	0,2	11,2	49,6	8 412	2,1
Finnmark Finnmarku	6,1	-0,7	24,3	56	10 496	3,3
Landet utenom Oslo	4,4	1,7	16,9	44,3	5 031	5,3

2 Kommunene

Ureviderte KOSTRA-tall for 2009, basert på regnskapstall fra 390 kommuner som utgjør om lag 97 pst. av landets befolkning, tyder på at den økonomiske situasjonen i kommunene har bedret seg sammenlignet med samme tid i fjor. I 2008 hadde kommunene utenom Oslo et negativt netto driftsresultat på -0,6 pst. Utviklingen i 2009 var kjenne-tegnet ved høy inntektsvekst, moderat vekst i sys-selsetting og driftsutgifter og lavere rentenivå, samtidig som utviklingen i finansmarkedene ga gevinster på finansielle plasseringer. De foreløpige tallene for 2009 viser at netto driftsresultat for alle kommuner utenom Oslo er på 2,7 pst. av driftsinntekter. Som en del av tiltakspakken mot finanskri-sen ble rammeoverføringene til kommunesekto-ren betydelig styrket gjennom året i 2009. Kommu-nene fikk også tilført et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner. En del av midlene i vedlikeholdstilskuddet vil ikke bli brukt før i 2010 og bidrar isolert sett til å styrke netto driftsresultat i 2009 med om lag 0,3 prosentpoeng.

Kommunesektoren hadde i 2009 betydelige gevinster på finansielle plasseringer. Både ubrukte midler fra vedlikeholdspakken og ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer er engangs-

inntekter som kommunene ikke kan forvente å få de påfølgende årene.

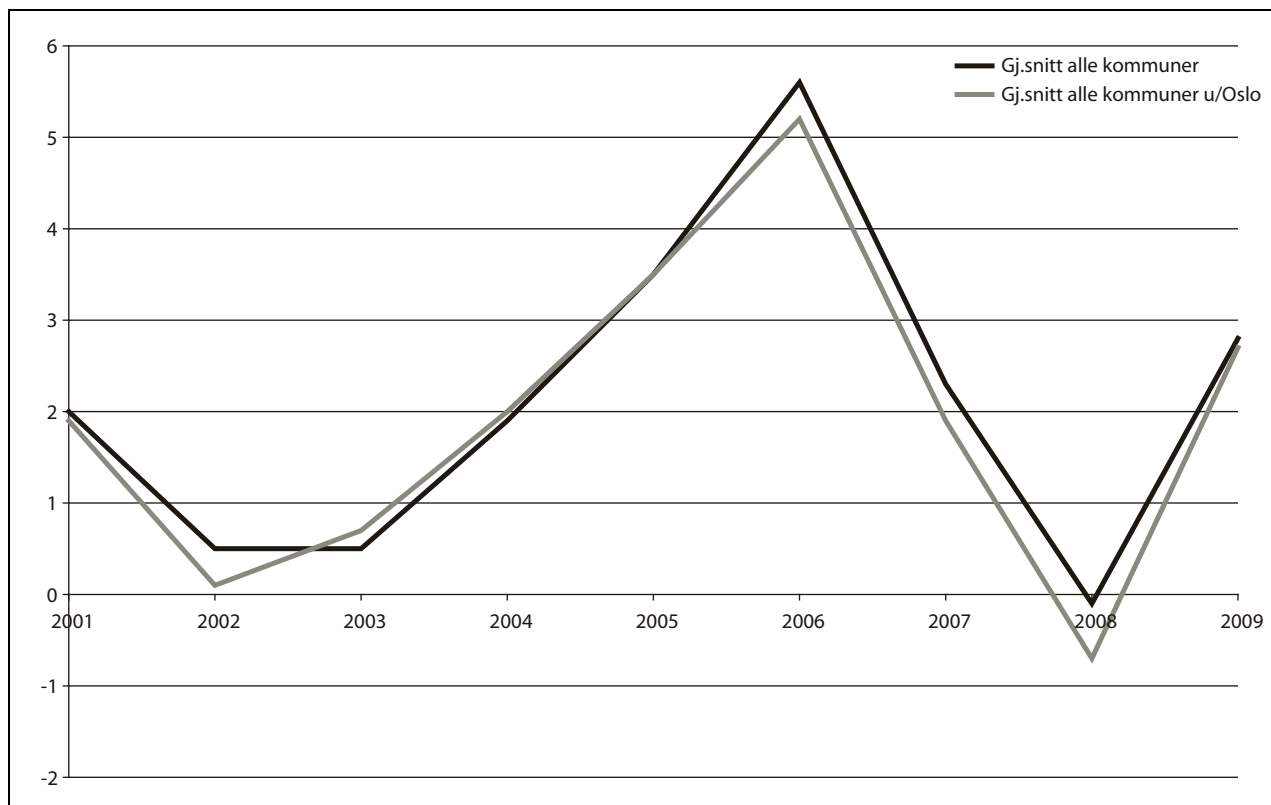
Likviditeten målt i arbeidskapital har økt noe siden 2008, mens gjeldsbelastningen økte i noe høyere grad.

I den videre presentasjonen av de finansielle nøkkeltallene er kommunene gruppert etter størrelse og inntektsnivå.

Netto driftsresultat og akkumulert mer-/mindre-forbruk

Netto driftsresultat i 2009 for alle kommunene utenom Oslo var på 2,7 pst. av driftsinntektene. Resultatet for 2009 viser en økning på 3,3 prosentpoeng siden 2008. Utviklingen i 2009 var kjenne-tegnet ved høy inntektsvekst, moderat vekst i sys-selsetting og driftsutgifter og lavere rentenivå. Utviklingen i finansmarkedene ga samtidig også gevinster på finansielle plasseringer.

For de ti kommunene med høyest frie disponi-ble inntekter per innbygger anslås et gjennomsnitt-lig driftsresultat på 4,5 pst. av driftsinntektene. For øvrig viser gjennomsnittstallene for alle kommune-grupper noe varierende driftsresultat gruppene imellom, jf. tabell 3.2. Mellomstore kommuner ser ut til å være den kommunegruppen med størst utfordringer og lavest driftsresultat, på ca 2,3 pst.



Figur 3.3 Utviklingen i netto driftsresultat 2001-2009 for kommunene med og uten Oslo i pst. av drifts-inntektene.

Tabell 3.2 Finansielle nøkkeltall for kommunene gruppert etter kommunestørrelse og inntektsnivå, 2009 i pst. av driftsinntektene.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskaps- resultat (pst.)	Arbeidskapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Disposisjons- fond (pst.)
Små kommuner med lave inntekter	5,4	0,8	29,7	58,7	7,3
Små kommuner med middels inntekter	3,7	0,1	24,4	56,9	6,2
Små kommuner med høye inntekter	5,2	-0,2	22,8	48,0	7,7
Mellomstore kommuner med lave inntekter	2,3	0,2	22,5	62,3	5,0
Mellomstore kommuner med middels inntekter	2,3	-0,2	20,9	68,4	3,2
Mellomstore kommuner med høye inntekter	2,4	1	16,5	64	4,2
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eks. storbyene)	2,4	-0,1	24,1	64,2	5,3
Bergen, Trondheim og Stavanger	2,6	0	16,2	55,3	1,3
De ti kommunene med høyest inntekter pr innbygger	4,5	1,7	37,3	27,9	12,8
Landet utenom Oslo	2,7	0	22,1	62	4,6

av driftsinntektene. Små kommuner generelt og de ti kommunene med høyest inntekter er de kommunegruppene som hadde høyest netto driftsresultat i 2009.

På landsbasis hadde 108 av de totalt 390 kommunene, som rapporterte denne indikatoren, et negativt netto driftsresultat i 2009. Det er nesten hundre færre kommuner enn på samme tid forrige år.

Tallene for akkumulert regnskapsresultat viser at kommunene samlet sett verken hadde mer- eller mindreforbruk i 2009.

Arbeidskapital, netto lånegjeld og disposisjonsfond

Arbeidskapitalen gir uttrykk for likviditet og utgjorde 22,1 pst. av driftsinntektene i 2009. Dette er noe bedre enn i 2008. Tabell 3.2 indikerer at det var de ti kommunene med høyest inntekt som hadde den høyeste prosentvise arbeidskapitalen på 37,3 pst. av driftsinntektene. Bergen, Trondheim og Stavanger har lavest arbeidskapital av kommunegruppene med 16,2 pst. av driftsinntektene. De andre gruppene hadde en arbeidskapital på litt over 20 pst. av driftsinntektene.

Kommunenes gjeldsbelastning som andel av driftsinntektene, målt ved netto lånegjeld eksklusive pensjonskostnader, utgjorde i 2009 62 pst. av driftsinntektene. Dette var en økning på nesten to prosentpoeng fra 2008. Gjeldsbelastningen per innbygger økte også med om lag 3 500 kroner i 2009.

Tabell 3.2 viser at små kommuner hadde lavere gjeldsbelastning enn mellomstore kommuner. De ti kommunene med høyest inntekt hadde betydelig lavere gjeldsbelastning enn de andre kommunegruppene.

Tabell 3.3 viser den fylkesvise fordelingen av netto driftsresultat, akkumulert regnskapsresultat (mer- eller mindreforbruk), arbeidskapital (likviditet), netto lånegjeld og disposisjonsfond. Kommunene i Akershus, Aust-Agder, Nord-Trøndelag har i gjennomsnitt betydelig lånegjeld. I Sogn og Fjordane og Nordland har kommunene i gjennomsnitt høyest merforbruk, en forklaring på dette kan være at seks av åtte Terra-kommuner ligger i disse fylkene og at disse kommunene fremdeles sliter med å opprettholde balansen i økonomien etter store tap på finansplasseringer i 2007. Kommunene i Telemark og Buskerud har også et høyere merforbruk enn resten av landet.

Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, men også på fylkesnivå. Noen kommuner bør ha en større økonomisk buffer enn andre, avhengig av den økonomiske situasjonen i kommunen. Tallene viser at kommunene i Akershus hadde en høyere økonomisk buffer enn de andre fylkene. Gruppen av kommuner med høye kraftinntekter hadde de største disposisjonsfondene i 2009. Samlet utgjorde disposisjonsfond for kommunene 4,6 pst. av driftsinntektene i 2009.

Tabell 3.4 viser tallene på kommunenivå.

Tabell 3.3 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger.

	Netto driftsresultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeidskapital (pst.)	Netto lånegjeld (pst.)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)	Disposisjonsfond (pst.)
Østfold	0,2	0,2	20,7	65,1	35 494	2,8
Akershus	3,6	0,5	28,6	75,1	39 573	9,6
Oslo	3,2	0,2	14,6	-32	-20 761	4,6
Hedmark	1,8	0,2	23,2	59,4	35 138	6,9
Oppland	3	0,8	24,9	53,7	32 898	5,5
Buskerud	1,3	-1,1	13,6	42	23 101	4,2
Vestfold	3,9	0,1	41,7	45,7	24 407	6,2
Telemark	3,1	-1,2	27,1	68,8	42 676	6,7
Aust-Agder	1,5	0,1	18,6	80,4	48 139	3,8
Vest-Agder	4,3	0,9	30,6	70,3	41 942	6,5
Rogaland	3,3	0,3	15	38,8	21 815	4,6
Hordaland	1,7	0,4	14,9	52,4	29 203	3,4
Sogn og Fjordane	3,6	-2,9	19,5	69,4	48 002	2,8
Møre og Romsdal	2,4	-0,2	19,4	61,3	36 741	2,7
Sør-Trøndelag	4,2	0,3	35	83	47 814	2,4
Nord-Trøndelag	2,4	0,9	11,7	71,4	44 968	2,4
Nordland	3,1	-2	19,4	63,2	40 271	2,6
Troms	2,1	-0,2	8,3	84	53 388	0,5
Finnmark ¹	0,4	0,3	18,3	68,7	49 291	2,2
Landet utenom Oslo	2,7	0	22,1	62	35 848	4,6

¹ Nesten halvparten av kommunene i Finnmark mangler rapportering, tallene må derfor tolkes med usikkerhet.

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto driftsresultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeidskapital (pst.)	Netto lånegjeld (pst.)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)	Disposisjonsfond (pst.)
0101 Halden	-0,6	0,1	10,1	78,7	43 005	1,6
0104 Moss	-1,5	0	9	11	5 928	0,1
0105 Sarpsborg	0,4	0,5	38,5	59,4	31 548	5,9
0106 Fredrikstad	-0,5	-0,3	16	83,2	45 754	0,4
0111 Hvaler	6,6	3,9	27,9	82,9	54 792	3,5
0118 Aremark	-1,8	0	19,5	20,9	15 350	3,7
0119 Marker	0,1	0	11,8	64,7	37 006	5,2
0121 Rømskog	4,1	3,9	47	41,8	32 414	34,7
0122 Trøgstad	3,4	4,1	35,1	43,3	24 571	6
0123 Spydeberg	0,4	0	32,6	53,7	33 237	3,6
0124 Askim	2,3	1,3	24,9	66,9	34 588	6,1
0125 Eidsberg	-0,5	0,9	19	94,3	49 403	5,4
0127 Skiptvet						
0128 Rakkestad	2,2	2,1	11,4	87,4	51 441	3,4
0135 Råde	0,8	-5,4	9,2	55	27 839	1,5
0136 Rygge	2,2	0	15,8	63,6	34 046	0
0137 Våler (Østf.)	1,9	2,4	41,2	56,9	30 233	12,4

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
0138 Hobøl	-0,8	-3,4	22,7	57,6	30 424	0,8
<i>Østfold</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>20,7</i>	<i>65,1</i>	<i>35 494</i>	<i>2,8</i>
0211 Vestby	4,1	0,9	40,4	105	52 573	15,6
0213 Ski	-2,4	0	18,1	87,5	46 234	3,8
0214 Ås	-0,8	0	34,7	106,2	53 407	0,6
0215 Frogn	1,1	-0,6	4,1	1,8	907	0,8
0216 Nesodden	3,3	0,6	13,1	62,3	29 607	5
0217 Oppegård	1,7	0,5	17,1	56,2	29 227	2,4
0219 Bærum	3,8	0,2	42,5	69,3	40 956	18,7
0220 Asker	9,1	2,4	51,3	93,8	51 101	12,3
0221 Aurskog- Høland	1,3	0,2	20,8	68	33 830	4,4
0226 Sørums	-0,3	0,3	7,6	-3,8	-1 811	6,7
0227 Fet	1,3	0,5	12,4	92,3	46 134	5
0228 Rælingen	2	1,6	22,5	94,7	46 243	1,5
0229 Enebakk	4,9	0,8	19,3	65,8	32 428	3
0230 Lørenskog	14,8	0	26,5	117,8	61 492	14,7
0231 Skedsmo	2,3	0	14,6	54,6	28 088	5,6
0233 Nittedal	4,4	1,9	29,7	53,4	26 362	10,1
0234 Gjerdrum	7,2	3,6	55,5	93,2	50 639	24,8
0235 Ullensaker	-3,9	0	9,9	125,7	62 250	0,4
0236 Nes (Ak.)	0,6	-3,8	14,4	56,6	28 861	-0,7
0237 Eidsvoll	3,1	3,2	26,9	49,8	24 092	12,4
0238 Nannestad	3,3	0,3	31,9	109,4	56 170	8,1
0239 Hurdal	4,2	0,2	8,9	36,8	22 523	5,2
<i>Akershus</i>	<i>3,6</i>	<i>0,5</i>	<i>28,6</i>	<i>75,1</i>	<i>39 573</i>	<i>9,6</i>
<i>0301 Oslo kommune</i>	<i>3,2</i>	<i>0,2</i>	<i>14,6</i>	<i>-32</i>	<i>-20 761</i>	<i>4,6</i>
0402 Kongsvinger	5,2	3,4	17,1	59,1	31 280	1
0403 Hamar	6,3	2,8	23,6	42,5	24 596	12,3
0412 Ringsaker	0,9	0	48,4	48,5	26 053	15,5
0415 Løten	0,5	1,9	26,9	69,1	36 484	9,4
0417 Stange	-0,4	0,9	18,5	54,7	30 391	5,6
0418 Nord-Odal	-0,5	-2,3	3,4	87,1	52 637	0,1
0419 Sør-Odal	-2,4	-2,3	9,2	114,4	63 660	1,4
0420 Eidskog	3,3	-10	2,3	92,2	55 966	0,1
0423 Grue	0,4	0	7,3	80	52 249	1,4
0425 Åsnes	0,3	-6,9	7,8	53,5	34 739	0
0426 Våler (Hedm.)	3					
0427 Elverum						
0428 Trysil	-0,9	0	34,6	74,4	52 127	5,7
0429 Åmot	0,9	3,6	23,1	75,1	56 773	2
0430 Stor-Elvdal						
0432 Rendalen	-2,5	0	-4,9	-0,5	-392	-1,5
0434 Engerdal	0,7	0,4	26,2	39,9	37 621	1,2

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
0436 Tolga	2,1	-2,3	9,8	61,6	42 288	4,4
0437 Tynset	0,4	0	19,9	57,9	42 502	1,6
0438 Alvdal	2,4	0,9	26	43,3	29 337	8,4
0439 Follidal	1,2	0	13,7	77,6	56 925	7,6
0441 Os (Hedm.)						
<i>Hedmark</i>	<i>1,8</i>	<i>0,2</i>	<i>23,2</i>	<i>59,4</i>	<i>35 138</i>	<i>6,9</i>
0501 Lillehammer	0,5	-1,4	8,7	72,3	42 222	0,3
0502 Gjøvik	5,8	1,5	48,8	58,7	32 269	6,9
0511 Dovre	3	1	21	65,2	43 120	8,1
0512 Lesja	7,1	0,5	30,8	27,3	21 918	7,5
0513 Skjåk	13,3	3,9	53,9	18,2	14 023	23,5
0514 Lom	4,5	2	38,6	38,2	28 093	14,1
0515 Vågå	7	0	25,8	66,4	49 424	6,2
0516 Nord-Fron	4,7	1,9	21,5	32,4	21 999	9,3
0517 Sel	4,8	3,6	9,8	60,7	40 538	1,3
0519 Sør-Fron	7,9	2,6	23	25,6	19 462	3
0520 Ringebu	4,2	0,6	16,4	54,7	35 896	1
0521 Øyer	2,5	3,1	16	60,5	38 722	2,8
0522 Gausdal	0,5	0,3	26,7	81	52 132	10,7
0528 Østre Toten	-1,9	0,3	16,3	49,8	27 697	4,6
0529 Vestre Toten	-1,2	-4,6	12,1	74,5	38 184	1,6
0532 Jevnaker	2,9	1,5	18,6	72,5	36 730	7,5
0533 Lunner	3,4	1,8	19,9	55,2	28 288	2,8
0534 Gran	1,8	0,6	27,7	37,4	21 660	5,7
0536 Søndre Land	-0,1	0	48,7	47,7	34 688	4,2
0538 Nordre Land	0,7	1,5	28	43,1	26 881	9,7
0540 Sør-Aurdal	3,5	-4,4	8,3	50,2	36 467	0,7
0541 Etnedal	3,5	1,5	20,6	-10,9	-8 364	15,3
0542 Nord-Aurdal	3,2	5,4	21,9	53,6	36 913	3,4
0543 Vestre Slidre	1,7	3	30,4	17,3	14 196	15,3
0544 Øystre Slidre	10,8	4,8	31,7	37,7	26 683	13,8
0545 Vang	9,2	5,1	31,3	-1,6	-1 733	9,9
<i>Oppland</i>	<i>3</i>	<i>0,8</i>	<i>24,9</i>	<i>53,7</i>	<i>32 898</i>	<i>5,5</i>
0602 Drammen	1	0	3,7	19,1	9 345	2,6
0604 Kongsberg	0,6	0	11	57,7	32 328	0,1
0605 Ringerike	-2,3	-8,1	0,6	53,5	29 018	0
0612 Hole	0,8	0	13,7	85,3	48 677	6,6
0615 Flå	5,2	3,5	24,2	44,9	42 562	10,8
0616 Nes (Busk.)	-3	-2,4	9,3	26,4	19 330	1,9
0617 Gol	5,2	2,3	37,4	48,9	35 775	14,2
0618 Hemsedal	4,1	1,8	25,2	59,2	42 279	8,8
0619 Ål	12,6	0,2	43,3	14,9	14 057	19,5
0620 Hol	4,2	2,8	68,2	34,8	33 515	36,7
0621 Sigdal	5,9	0	46,2	17,1	11 910	6,1

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
0622 Krødsherad						
0623 Modum	1,1	0,1	17,7	40,7	22 697	5,7
0624 Øvre Eiker	1,5	1,8	23,3	45,3	22 308	8
0625 Nedre Eiker	-0,3	-2,8	10,7	73,1	34 286	0
0626 Lier	3,3	0	16,4	73,9	38 084	1,7
0627 Røyken	-1,6	-4,2	3,2	11,3	5 544	0,1
0628 Hurum	2,9	0,2	17,2	30,1	15 410	5,1
0631 Flesberg	-0,3	-1,2	6,6	36,5	23 588	0,1
0632 Rollag	7,1	0,3	14,5	27,3	31 278	2,2
0633 Nore og Uvdal	3,6	0	10	43,5	41 537	2,5
<i>Buskerud</i>	<i>1,3</i>	<i>-1,1</i>	<i>13,6</i>	<i>42</i>	<i>23 101</i>	<i>4,2</i>
0701 Horten	0,3	-2,7	12,4	43,3	22 713	0
0702 Holmestrand	1,5	-1	53,3	70,6	37 626	0,6
0704 Tønsberg	4,1	0,5	50,6	76,4	41 731	0,1
0706 Sandefjord	8,2	0,6	65,2	17,6	9 202	18,4
0709 Larvik	2,1	0	39,9	25,2	13 277	3,1
0711 Svelvik						
0713 Sande (Vestf.)	3,5	0	18,1	62,6	33 540	4,8
0714 Hof	1,9	1,2	17,8	30,2	18 148	6,8
0716 Re	1,7	-0,6	42,4	72,6	39 260	1,2
0719 Andebu	7,4	0	38,5	62,4	34 403	10
0720 Stokke	4,6	1,1	33,8	59,1	30 517	1,3
0722 Nøtterøy	2,4	0,9	23,5	38,5	20 537	10
0723 Tjøme	7,3	4	50,4	89	52 774	15,6
0728 Lardal	5,7	7,5	66,2	40,1	23 258	23,6
<i>Vestfold</i>	<i>3,9</i>	<i>0,1</i>	<i>41,7</i>	<i>45,7</i>	<i>24 407</i>	<i>6,2</i>
0805 Porsgrunn	3,1	1,1	48,2	85,2	46 789	10,4
0806 Skien	1,8	-5,2	27,1	85,4	48 087	5,8
0807 Notodden	5,4	0	16	64,7	39 911	2,5
0811 Siljan	7,1	3,2	25,5	40,8	22 995	3,4
0814 Bamble	8,4	1,2	39,8	61,3	35 701	13,9
0815 Kragerø	1,1	0	13,9	88,3	54 186	2,5
0817 Drangedal	-2,2	-0,1	1,2	0	-25	-1,9
0819 Nome	0,1	-0,5	6,8	74,2	53 750	0
0821 Bø (Telem.)	5,5	0	16,7	58,6	37 176	0,5
0822 Sauherad	-0,8	-2,3	5,3	85	58 064	0
0826 Tinn	4	2,3	21,6	29,3	27 118	12,1
0827 Hjartdal						
0828 Seljord	-0,6	0,4	12,7	81,8	54 646	3,1
0829 Kviteseid	12	0,2	23,6	36,2	25 720	8,1
0830 Nissedal	1,1	0	25,5	47	40 140	6
0831 Fyresdal	4,8	0	26,9	-19,7	-17 377	17,1
0833 Tokke	-1,1	0,1	25,8	27,3	25 378	5,2
0834 Vinje	7,1	-2,6	27,2	23,8	24 598	12,1

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
<i>Telemark</i>	3,1	-1,2	27,1	68,8	42 676	6,7
0901 Risør	0,8	0,3	20,7	82,4	52 850	0
0904 Grimstad	-0,9	-2,5	7,1	63,6	34 736	0,3
0906 Arendal	-0,1	0	11,7	106,4	57 620	0,9
0911 Gjerstad	4,5	2,2	18,5	86,2	61 304	5,9
0912 Vegårshei	-2	-0,5	44,5	66,8	47 866	5,7
0914 Tvedestrand	2,8	0	9,4	57,2	33 011	4,1
0919 Froland	4,3	0,1	5,3	62,5	35 408	1,3
0926 Lillesand	6,5	0	18,5	102,1	59 498	6,2
0928 Birkenes	3,1	1,2	37,8	91,3	50 987	3,1
0929 Åmli	0,7	0,2	28,7	50,3	40 456	6,9
0935 Iveland	11,5	7,1	68,7	9,1	7 460	38,8
0937 Evje og Hornnes	4,1	1,9	22,4	46,1	26 716	5,5
0938 Bygland	4,9	0	38,4	59,9	55 736	3,3
0940 Valle	4,5	2,2	38	60,7	75 886	8,1
0941 Bykle	0,6	5	83,6	-6,1	-12 752	32,9
<i>Aust-Agder</i>	1,5	0,1	18,6	80,4	48 139	3,8
1001 Kristiansand	3,8	0,2	19,8	73,5	43 308	6,3
1002 Mandal	1	-0,9	25,5	76,6	40 780	0
1003 Farsund	2,1	-1,1	41,8	61,3	36 441	2,1
1004 Flekkefjord	2	1,8	9,4	67,6	42 059	0,6
1014 Vennesla	3,2	2,1	21,8	62,3	33 622	3,1
1017 Songdalen	8,2	0	81,7	87,9	49 874	10,6
1018 Søgne	5,8	3,6	40,9	74,6	37 666	3,9
1021 Marnardal	10,6	7,2	76,5	85,8	59 549	25,9
1026 Åseral	21	21,7	138,5	18	24 583	46,9
1027 Audnedal	12,1	2,1	159,6	83	62 468	31,5
1029 Lindesnes	-0,2	-10,2	41,7	117,7	69 464	0
1032 Lyngdal	4,3	3,5	23,3	52,2	28 380	5,2
1034 Hægebostad	7,4	4,9	53,4	32,1	22 012	19,4
1037 Kvinesdal	7,1	2	24,6	54,6	39 169	5
<i>Vest-Agder</i>	4,3	0,9	30,6	70,3	41 942	6,5
1046 Sirdal	11,6	2,8	58,7	40	59 328	23,2
1101 Eigersund	1,3	0	12,2	52,2	31 226	5,9
1102 Sandnes	2,3	0,4	12,1	35,2	18 145	5,2
1103 Stavanger	4,1	0	4,3	30,3	16 978	1,3
1106 Haugesund	0,1	-1,7	11,4	57,9	31 795	0,6
1111 Sokndal	12	-1,2	71,6	53,9	32 852	14,4
1112 Lund	3,2	2,9	14,6	38,7	26 567	4
1114 Bjerkreim						
1119 Hå	7	1,8	25,6	17,1	9 603	9,6
1120 Klepp	2,1	0,9	20,3	30,1	14 805	5
1121 Time	4,4	-0,1	6,3	40,8	21 799	1,2

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
1122 Gjesdal	2,9	0,2	17,9	65,9	33 686	6,3
1124 Sola	3	0	25,4	28,8	15 003	4,8
1127 Randaberg	0,1	0	26,7	58,3	33 320	4,7
1129 Forsand	24,1	4,8	89,6	52,6	64 677	38,8
1130 Strand						
1133 Hjelmeland	6	1,5	18,6	53,5	48 344	4,8
1134 Suldal	5,6	1,6	49	37,8	37 203	26,4
1135 Sauda	4,4	-0,1	25,8	58,9	49 542	16,8
1141 Finnøy	2,4	-1	12,3	32,2	22 309	1,1
1142 Rennesøy	4,2	0	22,9	62,6	40 195	3,6
1144 Kvitsøy	10,7	4,2	14,7	20,6	17 865	14,1
1145 Bokn	6,1	3,4	29	40,8	36 270	16,4
1146 Tysvær	5	3	11,1	68,3	49 469	6,4
1149 Karmøy	0,1	0	28,3	33,6	16 695	6,3
1151 Utsira	30,4	2,6	48,4	-4	-7 330	4
1160 Vindafjord	6,5	4,4	14,1	53	32 477	3,7
<i>Rogaland</i>	<i>3,3</i>	<i>0,3</i>	<i>15</i>	<i>38,8</i>	<i>21 815</i>	<i>4,6</i>
1201 Bergen	0,1	0	4,9	40,4	21 048	2
1211 Etne	4,1	3,4	8,8	46,6	27 783	6,1
1216 Sveio	-0,8	-1,2	11,2	35,2	21 148	0,9
1219 Bømlo	1,4	-0,8	6	67,7	36 409	1,4
1221 Stord	0,3	-1,4	16,2	81,5	41 353	0
1222 Fitjar	1,3	-0,7	8,4	61,7	37 645	0
1223 Tysnes	3,1	4,3	24,2	54,2	37 430	4,5
1224 Kvinnherad	6,7	0,7	58,6	93,1	60 655	0,1
1227 Jondal	2,9	2,9	13,9	47,1	48 641	3,5
1228 Odda	2,7	0,9	22,2	60,1	51 253	2,5
1231 Ullensvang	4	2,5	21,6	37,8	30 713	6,5
1232 Eidfjord	10,5	3,5	32,8	-11,9	-18 646	12,1
1233 Ulvik	7,1	4,4	31,9	8,7	8 042	6,9
1234 Granvin	8,5	0,3	41,7	62,4	52 064	10,4
1235 Voss						
1238 Kvam	1,5	-0,1	31,8	92,7	62 679	-0,9
1241 Fusa	0,2	1,3	16,3	62,1	41 349	8,1
1242 Samnanger	5,6	3,1	17,5	47,1	30 756	3,4
1243 Os (Hord.)	3,2	0,9	57,5	71,6	36 485	15,2
1244 Austevoll	0,9	-9,7	0,4	52,5	32 404	0
1245 Sund	2,4	2,2	16,8	40,9	20 807	4,6
1246 Fjell	3	3,7	31	76,6	35 567	17,3
1247 Askøy	2	1,2	20,4	78,3	41 272	0,1
1251 Vaksdal	6,2	4,2	36,5	47	37 796	5,7
1252 Modalen	6,9	0	33,3	31,8	65 878	19,4
1253 Osterøy	1,5	-5,9	15,7	53,4	28 895	0
1256 Meland	5	-3,7	12,1	73,8	40 519	0
1259 Øygarden	7,2	3,2	9,5	66,3	58 333	0,5

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
1260 Radøy	1,7	0	6,4	61	35 771	1,2
1263 Lindås	6,8	4	32,6	53,1	33 587	9,7
1264 Austrheim	7,6	0,3	26	63,5	44 014	3,4
1265 Fedje						
1266 Masfjorden	9,6	4,4	29,1	39,8	37 232	21,7
<i>Hordaland</i>	<i>1,7</i>	<i>0,4</i>	<i>14,9</i>	<i>52,4</i>	<i>29 203</i>	<i>3,4</i>
1401 Flora	-1,2	-2,2	15	89,7	56 627	0
1411 Gulen	10,4	8,1	25,8	33,1	27 641	0,5
1412 Solund	-0,5	0	18,1	63	55 595	2,6
1413 Hyllestad	3,4	0	14,8	65,7	49 825	0,1
1416 Høyanger	3,7	1,3	7,7	100,6	84 348	0
1417 Vik	9,9	-39,8	-36,1	46,5	40 174	0
1418 Balestrand	0	0,5	26,2	34,5	35 688	0
1419 Leikanger	11,9	10,3	60,2	74,4	49 752	4,9
1420 Sogndal	1,8	0,6	22,5	59,4	35 170	4,4
1421 Aurland	1,9	0	15,8	33,4	37 390	4
1422 Lærdal	7,5	0	14,8	77,5	79 653	8,6
1424 Årdal	2,5	3,3	24,8	79,3	59 211	2
1426 Luster	4	2,7	66,4	52,4	41 557	10,6
1428 Askvoll	3,6	0	11,3	69	47 321	1,1
1429 Fjaler	1,7	0,8	28,5	57,2	39 733	2,7
1430 Gaular	0,9	-0,7	-0,6	-5,4	-3 455	-0,2
1431 Jølster	4,1	2,4	17,3	71,9	50 396	2,1
1432 Førde	4,6	4,7	37,1	96,1	56 445	4
1433 Naustdal	3,6	2,8	13,4	66,6	43 050	3
1438 Bremanger	9,8	-64,8	-56,6	76,8	62 485	0
1439 Vågsøy	0,6	-1	6,2	67,9	41 209	0
1441 Selje	2,8	2,1	17,9	81,9	52 469	0
1443 Eid	7,6	2,5	57,4	79,5	45 206	5,5
1444 Hornindal	8,5	0,6	57,3	50,2	35 732	29,5
1445 Gloppen	1,8					
1449 Stryn	1,5	0	17,1	56,2	33 726	0,2
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>3,6</i>	<i>-2,9</i>	<i>19,5</i>	<i>69,4</i>	<i>48 002</i>	<i>2,8</i>
1502 Molde	0,2	-0,7	5	7,7	4 231	0
1504 Ålesund	1,7	1,5	14,4	8,9	4 590	1,7
1505 Kristiansund	1,3	-1,1	9	72,4	42 708	0,1
1511 Vanylven						
1514 Sande (M. og R.)	5,7	-4,7	27	80,9	55 998	0
1515 Herøy (M. og R.)	4,2	2,6	6,9	94,7	52 777	1,6
1516 Ulstein	-0,9	0	22,6	54,9	29 918	7,3
1517 Hareid	-0,6	-2	4,3	104,5	56 129	0,4
1519 Volda	-0,4	-0,4	26,4	103,1	58 115	2,6

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
1520 Ørsta	0,7	-2	20,9	90,9	49 359	0,3
1523 Ørskog	3,4	0	33,6	59,5	45 358	8,8
1524 Norddal	1,9	0	7,9	33,6	30 282	1,3
1525 Stranda	-0,1	0	28,7	140,6	88 282	0,6
1526 Stordal	0,6	0	53	58,7	45 750	10,3
1528 Sykkylven	-1,9	-7,3	2,8	86,6	42 844	0,2
1529 Skodje	8,1					
1531 Sula	2,8	2,7	30,5	71	37 101	5,4
1532 Giske	0,6	3,3	59,3	104,4	54 460	7,3
1534 Haram	4,6	-3,2	84,4	116,4	66 571	0,4
1535 Vestnes	1,6	-6	28,7	78,2	56 132	0
1539 Rauma	0,8	-0,5	9	41,3	24 203	0,5
1543 Nesset	5,2	3,6	29,8	66,8	49 070	1,4
1545 Midsund	0,9	-1,9	19,1	67,9	46 745	0
1546 Sandøy	9,8	5,8	87,8	70,7	65 542	21,8
1547 Aukra	24,1	0	36,1	30,4	34 232	20
1548 Fræna	1,2	-4	31,9	90,7	51 908	0,3
1551 Eide	-0,3	0	-16,9	19,5	12 473	-0,3
1554 Averøy	1,7	-3	4,2	198,1	107 734	2,7
1557 Gjemnes	-4,4	-3,2	8,6	80,2	55 322	1
1560 Tingvoll	4,2	2,2	14,7	93,5	71 777	4,2
1563 Sunndal	5,9	1,7	0,1	39,3	33 558	6,6
1566 Surnadal	2,2	1,8	25	68,4	45 027	5,6
1567 Rindal	4,5	2,5	13,8	61,1	46 690	7,4
1571 Halså	0,5	4,2	10,1	43,4	31 798	2,1
1573 Smøla	10,4	0,5	17,6	72,9	63 347	3,4
1576 Aure	3,4	3,4	20,8	48,9	38 212	4,8
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>2,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>19,4</i>	<i>61,3</i>	<i>36 741</i>	<i>2,7</i>
1601 Trondheim	4,9	0	40,9	94,6	52 593	0,4
1612 Hemne	-1,6	0	30,8	61,6	38 365	6,2
1613 Snillfjord	1,8	1,6	25,1	48,3	41 559	6,5
1617 Hitra						
1620 Frøya	9,2	-0,2	51,1	82,8	52 400	3,8
1621 Ørland	7	0	12,7	116,9	75 716	0,4
1622 Agdenes	11,3	4,3	74	28	20 844	19,5
1624 Rissa	-3,3	-3,4	28	73,5	42 770	0,2
1627 Bjugn	0,8	0	19,5	93,1	59 012	1
1630 Åfjord	8,4	2,5	26,2	92,2	67 642	6,4
1632 Roan	-2,8	-10,5	32,8	59,3	51 992	1,6
1633 Osen	2	2	9,7	51,1	41 969	2,5
1634 Oppdal	4,3	0,1	24,1	61	36 559	6,5
1635 Rennebu	3,4	1,2	26,1	61,4	45 213	3,2
1636 Meldal	1,6	2,8	14,8	33,2	23 398	4,5
1638 Orkdal	5,6	2,2	29,3	46,3	25 963	12,2
1640 Røros	-1,6	-1,1	27,6	58,1	37 053	1,9

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
1644 Holtålen	2,6	0	14,4	52,9	35 381	0,5
1648 Midtre Gauldal	11,8	-0,5	56,9	69,6	42 877	2,7
1653 Melhus	3,8	2,5	32,1	101,5	54 725	8,3
1657 Skaun	3,1	2,3	23,5	103,7	53 448	1,1
1662 Klæbu	1,2	0	8,8	63,1	36 043	1,3
1663 Malvik	-1,4	0	12,7	21,3	10 333	2,2
1664 Selbu	3	2,3	30,3	64,2	45 672	10,4
1665 Tydal	5,5	3,9	25	17,6	22 629	16,5
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>4,2</i>	<i>0,3</i>	<i>35</i>	<i>83</i>	<i>47 814</i>	<i>2,4</i>
1702 Steinkjer	2,9	1,6	10	57,2	32 072	1
1703 Namsos	2,5	0	9,3	80,8	53 625	1,2
1711 Meråker	-1,2	-1,1	32,4	78,3	70 862	6,9
1714 Stjørdal	7,7	1,7	11,4	80,9	45 020	4,1
1717 Frosta	2,5	0	11,8	63,8	40 747	4,4
1718 Leksvik	-3,6	1,1	-0,3	52,6	35 519	0,1
1719 Levanger	0,7	0,4	7,9	72,6	42 461	2,3
1721 Verdal	-0,8	0,1	9,5	75,2	43 406	0,9
1723 Mosvik	-1,6	-0,3	15	54,3	48 962	1,9
1724 Verran	2,1	0	9,2	60,5	42 093	1,2
1725 Namdalseid	5,8	2,3	19,9	72,1	55 212	8,5
1729 Inderøy	2,6	0,5	23,1	76,4	41 849	0,5
1736 Snåsa	4,8	2,9	17,2	66,8	52 629	2,2
1738 Lierne	3,3	1,8	16,4	46,8	45 753	4,2
1739 Røyrvik	-0,8	0	19,5	54	75 636	3,2
1740 Namsskogan	2,5	1	12	43,9	52 069	7,3
1742 Grong	3,5	3,5	24,8	84,7	78 902	2
1743 Høylandet	2,8	2	14,1	46,6	38 544	4,9
1744 Overhalla	1,9	0,2	7,7	67	40 172	1,5
1748 Fosnes	2,3	3,1	16,1	47,9	41 134	5,7
1749 Flatanger	3,9	3,3	16,7	73,3	60 750	0,7
1750 Vikna	1,4	0	10,1	102	65 366	1,8
1751 Nærøy	0,7	0,8	7,3	78,3	49 498	1,9
1755 Leka	3,1	2,1	22,9	49,8	43 110	10,9
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>2,4</i>	<i>0,9</i>	<i>11,7</i>	<i>71,4</i>	<i>44 968</i>	<i>2,4</i>
1804 Bodø	1	0,5	37,2	81,5	44 977	3,3
1805 Narvik	4,9	-11,9	-5,5	70,1	44 500	0
1811 Bindal	5,3	2,9	39,1	47,2	41 781	24,4
1812 Sømna	1,1	0,6	13,3	51,9	35 277	8,2
1813 Brønnøy	2,9	-0,9	18,8	85,2	53 845	-1,8
1815 Vega	-3,1	1,2	11,4	150,3	114 029	3,1
1816 Vevelstad	3,4	1,1	19	37,3	34 414	7,4
1818 Herøy (Nordl.)						
1820 Alstahaug	1,5	0,4	7,3	86,1	52 080	0,5
1822 Leirfjord						

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
1824 Vefsn	5,2	1,2	15,4	51,2	32 974	7,4
1825 Grane						
1826 Hattfjelldal	38,1	-36,1	7,2	33,4	45 744	4,9
1827 Dønna						
1828 Nesna	4,5	1,8	17,5	64,9	63 772	6,9
1832 Hemnes	3,5	-10,8	-0,5	78,5	65 153	0
1833 Rana	4,5	0,1	24,4	54,9	32 130	0,6
1834 Lurøy						
1835 Træna	26,6	1,8	24,9	66,3	83 957	15,9
1836 Rødøy	-2,3	0	15,8	23,5	22 337	3,1
1837 Meløy	4,2	1	15,7	50,4	39 111	11,3
1838 Gildeskål	9,3	2,6	8,6	95,1	90 211	3,1
1839 Beiarn	0,3	3,7	39,7	50,7	48 509	2,7
1840 Saltdal						
1841 Fauske	5,4	3,5	28,2	54,7	35 455	0,8
1845 Sørfold						
1848 Steigen						
1849 Hamarøy						
1850 Tysfjord						
1851 Lødingen	0	-7,1	0,3	53,4	41 223	0,2
1852 Tjeldsund	2,8					
1853 Evenes						
1854 Ballangen	1,8	0	28,1	54	39 887	3,3
1856 Røst	-6,3	-8,1	-12,4	28,6	24 964	-0,5
1857 Værøy	2					
1859 Flakstad	1,6	-5,9	11	64,7	46 642	0,4
1860 Vestvågøy	-0,6					
1865 Vågan	-0,4	0	32,9	29	16 261	0,3
1866 Hadsel	1,3	0	10,2	22,2	13 542	0,4
1867 Bø (Nordl.)						
1868 Øksnes	1,2	-3,6	14,4	65	39 225	0,1
1870 Sortland	-0,1	-1,8	0,9	70,6	43 643	0
1871 Andøy	0	-8,6	34	37,1	22 981	0
1874 Moskenes						
<i>Nordland</i>	<i>3,1</i>	<i>-2</i>	<i>19,4</i>	<i>63,2</i>	<i>40 271</i>	<i>2,6</i>
1901 Harstad	4,2	1,4	8,1	84,2	51 724	1,1
1902 Tromsø	2,5	-0,4	6,8	103,5	55 721	0
1911 Kvæfjord	-2,6	-0,9	8,4	35,6	38 356	1,2
1913 Skånland	-2,3	0	11,5	74,4	52 772	1,2
1915 Bjarkøy	1,6	1,2	14,9	27,2	31 981	8
1917 Ibestad	-1	-0,1	5	41,4	34 185	1,4
1919 Gratangen						
1920 Lavangen	0,1	0,5	5,4	30,8	27 937	2,5
1922 Bardu	1,9	0	-0,1	8,2	7 149	-2,8
1923 Salangen	-3	-5,7	-0,1	74,2	65 135	2,5

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2009 i pst. av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 15. mars 2010.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Akkumulert regnskapsresultat (pst.)	Arbeids- kapital (pst.)	Netto låne- gjeld (pst.)	Netto låne- gjeld (kr per innbygger)	Disposisjons- fond (pst.)
1924 Målselv	2,3	-0,7	16,4	77,6	55 760	0
1925 Sørreisa	1,5	-0,7	5,7	102,6	64 190	0
1926 Dyrøy	5,8	1,5	9,2	69,8	61 089	5,6
1927 Tranøy	5,2	1,6	17,2	51,2	43 070	0
1928 Torsken						
1929 Berg	1,4	1,2	11,1	77,9	68 936	1,6
1931 Lenvik	-2,5					
1933 Balsfjord	7,1	0,3	10,9	87,1	55 188	0,8
1936 Karlsøy						
1938 Lyngen	0,6	-2,1	20,8	98,8	77 936	0
1939 Storfjord						
1940 Gáivuotna						
Kåfjord	7,5	-6	10,4	49,7	43 774	0,9
1941 Skjervøy	2,9	0,1	9,2	89,1	67 941	1
1942 Nordreisa						
1943 Kvænangen	2,1	-0,2	10,6	40,1	39 235	0,7
<i>Troms</i>	<i>2,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>8,3</i>	<i>84</i>	<i>53 388</i>	<i>0,5</i>
2002 Vardø	1,2	0,8	57,5	77,4	60 627	5,4
2003 Vadsø	-0,6	-0,2	11,3	89,9	67 080	0
2004 Hammerfest						
2011 Guovdageaidnu						
Kautokeino	4,7	0,6	13	54,5	42 440	1,3
2012 Alta	-0,5	0,4	18,2	81,5	53 735	2,8
2014 Loppa						
2015 Hasvik	12,2	11,1	21,3	33,7	35 401	1,2
2017 Kvalsund						
2018 Måsøy	3,6	0,9	18,4	34,8	34 074	8,1
2019 Nordkapp						
2020 Porsanger						
Porsángu Porsanki	-1	0,2	10	50,8	35 838	0
2021 Kárásjohka						
Karásjok	-2,4	-1,7	9,6	51,3	39 778	0
2022 Lebesby						
2023 Gamvik	-2,4	-3,6	3,8	65,3	69 513	0
2024 Berlevåg						
2025 Deatnu Tana						
2027 Unjárga						
Nesseby						
2028 Båtsfjord						
2030 Sør-Varanger	0,5	0	23,9	58,3	38 677	3,3
<i>Finnmark</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>18,3</i>	<i>68,7</i>	<i>49 291</i>	<i>2,2</i>
Landet utenom Oslo	2,7	0	22,1	62	35 848	4,6

Vedlegg 4

Skjønnsfordelingen i 2009 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

1 Skjønnsfordelingen i 2009

I 2009 utgjorde skjønnsstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner om lag 2 563 mill. kroner. Kommunene mottok 1 673 mill. kroner og fylkeskommunene 890 mill. kroner. Tabell 4.1 viser den fylkesvise fordelingen av skjønnsstilskuddet.

Kommunene

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler skjønnsrammen til kommunene i fylkesrammer. Ved fastsettelsen av fylkesrammene tas det utgangspunkt i basisrammen. I basisrammen regnes skjønnsrammen eksklusiv kompensasjon for spesielle forhold, særskilte tilskudd til kommuner og skjønnsmidler som fordeles av departementet i løpet av året. Fra og med 2009 ble kompensasjon for endringer i inntektssystemet, tilskudd til språkdeling, og et særskilt tilskudd til Nannestad kommune og Ullensaker kommune lagt inn i basisrammen. I tillegg ble basisrammen økt med 8 mill. kroner, og utgjorde til sammen om lag 1 036 mill. kroner.

I 2009 ble skjønnsrammen utvidet med 100 mill. kroner til fordeling til inntektssvake kommuner i Sør-Norge. Kommunal- og regionaldepartementet fastsatte fylkesfordelingen, og fylkesmennene fordelte midlene på enkeltkommuner etter retningslinjer fra departementet.

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og mange kommuner fikk tilbake samme nivå på satsen for arbeidsgiveravgift som de hadde før omleggingen av ordningen i 2004. For disse kommunene falt derfor kompensasjonen for økning i satsen, som de mottok i perioden 2004 til 2006, bort. Kommunene som kun delvis fikk gjeninnført redusert sats for arbeidsgiveravgift, fikk beholde en andel av kompensasjonen. I 2009 ble kommunene kompensert med om lag 343 mill. kroner.

Kommunene Åmot og Elverum har mottatt særskilte skjønnsstilskudd i flere år i forbindelse med etableringen av Rena leir og sivilplanlegging

av regionfelt Østlandet. I 2009 mottok Åmot 4 mill. kroner og Elverum 1 mill. kroner.

Innenfor skjønnsrammen holder departementet igjen midler til uforutsette hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret – dette utgjorde 116 mill. kroner i 2009, inkludert en økning av skjønnsstilskuddet på 37 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett. Det ble også avsatt 73 mill. kroner til utviklings- og utredningsprosjekter (se avsnitt 3 for nærmere omtale av prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet). Gjenstående midler på prosjektskjønnet og på potten som departementet holder igjen til uforutsette hendelser, utgjorde til sammen 12 mill. kroner ved utgangen av året. Dette ble utbetalt som et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner.

Fylkeskommunene

Også ved fastsetting av fylkesrammene til fylkeskommunene tas det utgangspunkt i basisrammen. Fra og med 2009 ble kompensasjon for endringer i inntektssystemet lagt inn i basisrammen. Ellers ble basisrammen videreført på samme nominelle nivå fra 2008 til 2009 og utgjorde 809 mill. kroner.

Kompensasjon for økt sats for arbeidsgiveravgift var for fylkeskommunene samlet om lag 61 mill. kroner i 2009.

I forbindelse med ESA-vedtak om at en del av momskompensasjonsordningen var i strid med statsstøttereguleringen i EØS-avtalen, måtte ulovlig støtte tilbakebetales til staten. For å kompensere for dette ble det i 2008 og 2009 satt av ekstra midler på skjønnsrammen til fylkeskommunene. I 2009 utgjorde beløpet 20 mill. kroner. Nordland fylkeskommune ble kompensert med vel 16 mill. kroner i 2009. De øvrige fylkeskommunene som var berørt av problemstillingen, ble kompensert i 2008.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

Fylkesmennene har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammen. Det enkelte embete har anledning til å holde igjen en pott til

Tabell 4.1 Skjønnstilskudd til kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i 2009. Mill. kroner

	Kommuner	Fylkeskommuner
Østfold	64,0	37,7
Akershus	62,3	58,0
Oslo ¹	0	0
Hedmark	102,5	37,7
Oppland	79,0	84,1
Buskerud	46,6	35,9
Vestfold	43,3	47,0
Telemark	48,5	32,7
Aust-Agder	30,2	19,8
Vest-Agder	37,7	27,6
Rogaland	78,4	61,7
Hordaland	135,4	92,0
Sogn og Fjordane	75,7	39,1
Møre og Romsdal	108,9	39,6
Sør-Trøndelag	127,9	64,2
Nord-Trøndelag	65,5	29,7
Nordland	152,4	73,3
Troms - Romssa	139,7	38,7
Finnmark - Finnmårkku	86,0	51,2
Prosjektskjønn, reservepott m.m.	189,0	20,0
Sum	1 673	890

¹ En del av hovedstadstilskuddet er skjønsmessig begrunnet.

fordeling gjennom året. I 2009 satte fylkesmennene av om lag 304 mill. kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte midler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året, herunder fornyingsprosjekter som er omtalt under avsnitt 2.

2 Fylkesmennenes bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene

Fylkesmennene skal stimulere til lokalt omstillings- og fornyingsarbeid og bidra til å skape en

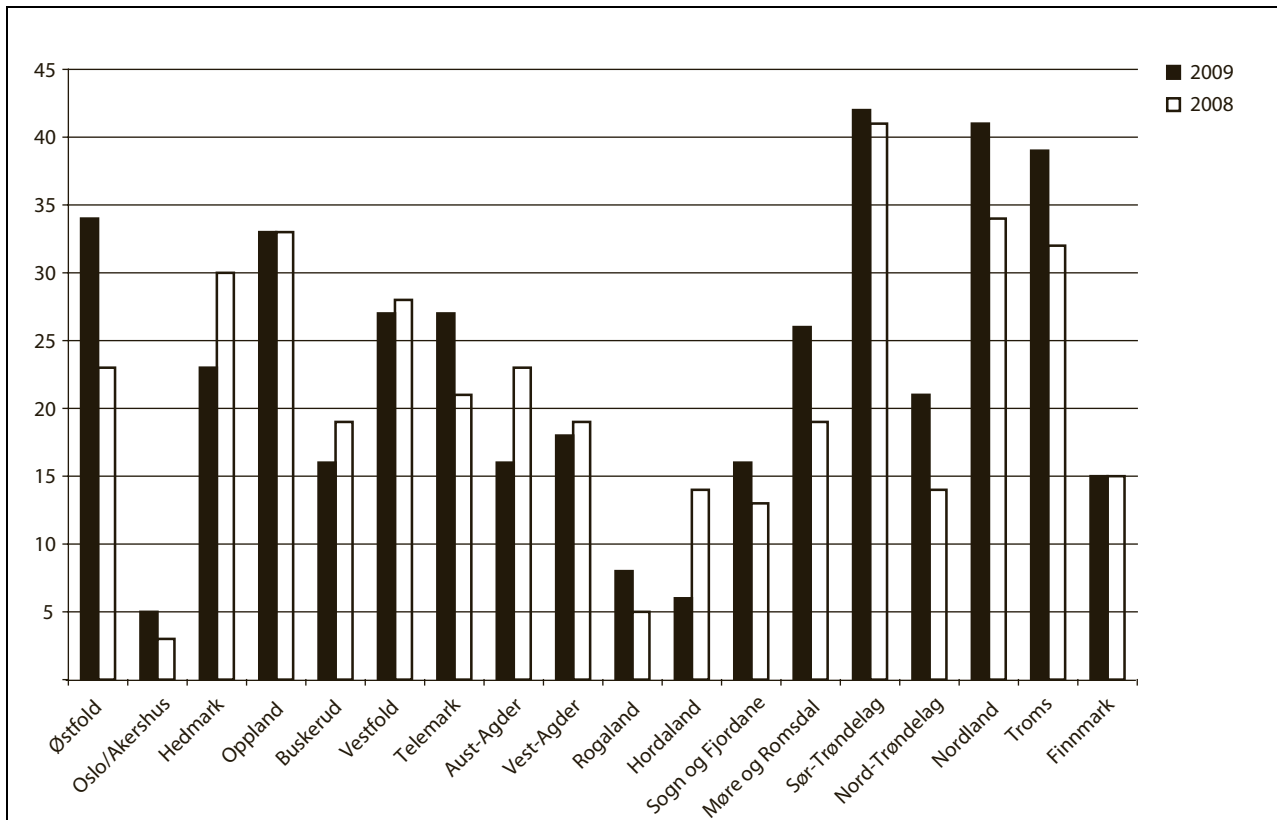
kultur for omstilling i kommunene. Fylkesmennenes arbeid med omstilling og fornying må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsdeling.

Siden 2004 har Kommunal- og regionaldepartementet gitt fylkesmennene større frihet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekter mer generelt gjennom skjønnsmidlene. Det er gitt rom for variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler, slik at de kan tilpasses de lokale forholdene i hvert enkelt fylke. Departementet har gitt retningslinjer for skjønnsdeling for å sikre nødvendig samordning mellom fylkene, blant annet på fornyingsområdet. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter både i enkeltkommuner og interkommunale samarbeid, og blir spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling av kvalitet i tjenestene. I 2005 opprettet departementet en database med oversikt over alle omstillings- og fornyingsprosjekter som mottok skjønn av fylkesmannen. Databasen inneholder informasjon om fornyingsprosjekter fylkesmannen har støttet med skjønnsmidler fra årene 2004 til 2009. Departementet endret skjemaet for rapportering i 2007 og 2009 og data for de enkelte år er derfor ikke direkte sammenliknbare. Nedenfor presenteres hovedfunnene for 2009.

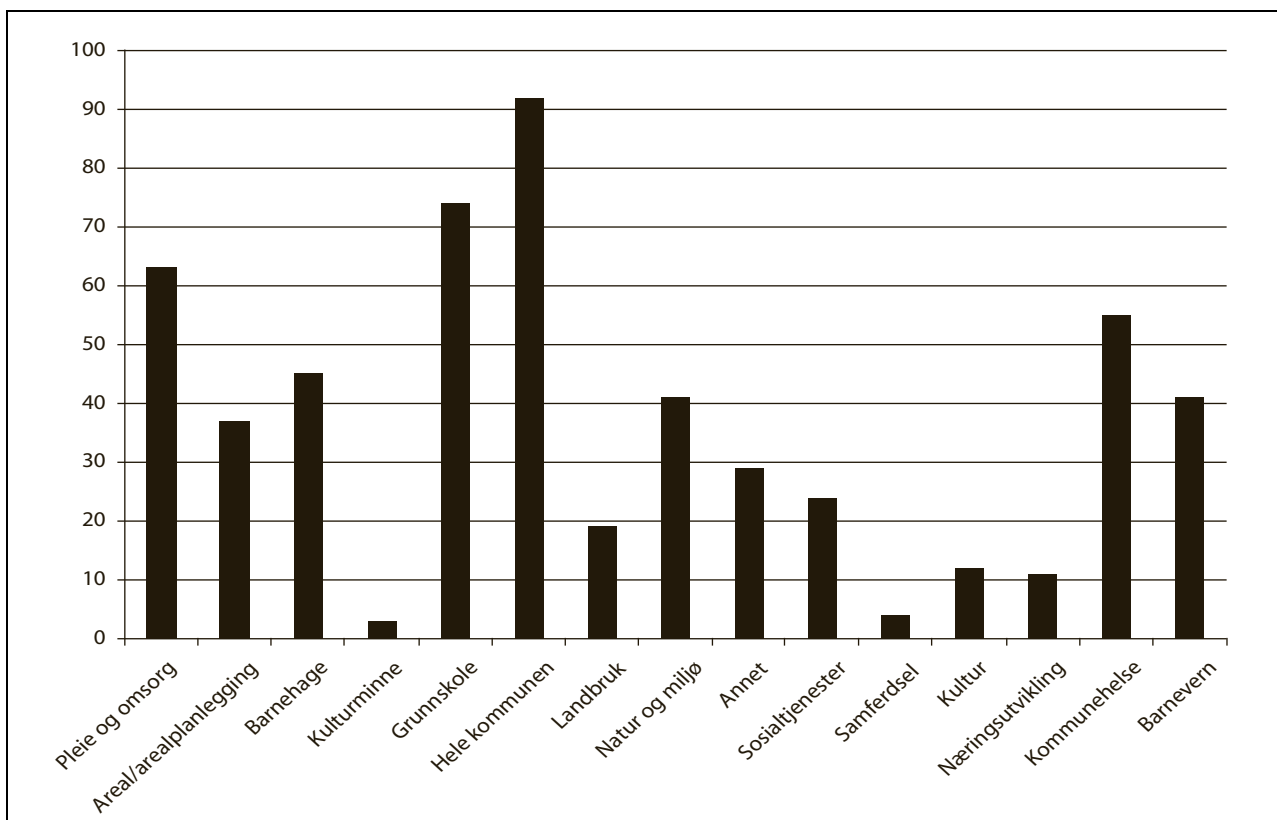
I 2009 fordelte fylkesmennene litt over 109,7 mill. kroner på til sammen 417 utviklings- og omstillingsprosjekter. Det betyr at hvert prosjekt i snitt fikk 263 000 kroner i støtte. Til sammenligning støttet embetene samlet sett 386 utviklingsprosjekter med om lag 110 mill. kroner i 2008. Fylkesmennene støttet i 2009 altså flere prosjekter, men hadde satt av omtrent samme mengde skjønnsmidler til fornyingsprosjekter.

Antall utviklingsprosjekter per fylkesmannsembete i 2009 fordeler seg om lag som i 2008. Figur 4.1 viser fordelingen av antall prosjekter i 2008 og 2009. Det er Sør-Trøndelag som fordeler absolutt mest skjønnsmidler til fornyingsprosjekter, 14,5 mill. kroner fordelt på 42 prosjekter. Møre og Romsdal, Troms, Nordland og Østfold støttet alle flere prosjekter i 2009 enn i 2008. Embetene fordeler fornyingsmidlene etter søknader fra kommunene og de fleste embetene har en åpen prosess om hvilke kriterier som vektlegges ved fordelingen.

Det er et stort mangfold blant prosjektene både i omfang, tema, metode og involverte parter. Noen prosjekter omfatter utvalgte sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Mange av prosjektene er kommunale samarbeidsprosjekter som skal gi bedre løsninger innen for eksempel barnevern, helse, integrering, nettverk, kompetanse mellom



Figur 4.1 Antall prosjekter per fylke, 2008–2009.



Figur 4.2 Prosjekter fordelt på sektorer i 2009.

kommuner og arealplanlegging. Noen av kommunene som fikk prosjektstøtte har deltatt i Kvalitetskommuneprogrammet.

Målene med prosjektene er effektivisering, kvalitets- og tjenesteutvikling, samfunnsutvikling, demokrati og deltakelse og etikk og tillitskapende forvaltning. Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. Over 80 pst. av prosjektene har kvalitets- og tjenesteutvikling som mål. Omtrent halvparten av prosjektene har effektivisering som et mål. Nye kategorier for måloppnåelse i 2009 var «demokrati og deltakelse» og «etikk og tillitskapende forvaltning», med henholdsvis 14 og 7 prosjekter i hver kategori. Det var 72 prosjekter som omhandlet samfunnsutvikling. Halvparten av prosjektene brukte organisatoriske virkemidler i prosjektet, og ofte vil det si at de vedrører politiske og administrative endringer i kommunen. I tillegg benyttet litt under 40 pst. av prosjektene seg av ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggerne, og opplæring og erfaringsdeling gjennom nettverk. Andre virkemidler brukt i prosjektene er styringssystemer (for eksempel balansert målstyring og resultatledelse), arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak (for eksempel kompetanseutvikling og målings- og belønningstiltak) og IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger). Det er bare seks kommuner som har benyttet seg av konkurranseutsetting i fornyingsprosjektene.

Figur 4.2 viser antall prosjekter¹ fordelt mellom sektorene. Om lag 28 pst. av fornyings- og utviklingsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter i grunnskolen, pleie- og omsorgssektoren, innen kommunehelse og også innen barnevern og barnehagesektoren. Det er færrest prosjekter innen kulturminne og samferdselssektoren.

3 Utviklingsprosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

Lokaldemokratiprojekter

- CLEAR-verktøyet, et revisjonsverktøy for utvikling av tiltak for innbyggerdeltakelse, ble ferdigstilt av Europarådet i 2009. CLEAR-verktøyet er utformet for å hjelpe kommunene gjennom en egenvurderingsprosess hvor det også skapes en anledning til å drøfte innbyggerdeltakelse med innbyggerne selv. Målet er å utvikle politiske tiltak som er godt tilpasset lokale forhold. Departementet oversatte siste versjon av

verktøyet i 2009 og de norske forsøkskommunene Øvre Eiker og Askim har deltatt i aktiviteter i Europarådsregi for å formidle erfaringene fra Norge. Det ble utbetalt i underkant av 46 000 kroner til prosjektet i 2009.

- Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i november 2006 alle landets kommuner til å søke om deltakelse i prosjektet *Utstillingsvindue for kvinner i lokalpolitikken*, for å finne ut hvilke tiltak som vil være effektive for å øke kvinneandelen i kommunestyrene og i ledende verv - og i ordførervervet spesielt. Syv kommuner og fire kommunenettverk, til sammen 22 kommuner, ble valgt ut på bakgrunn av søknader der de skisserte ulike tiltak for å rette opp den skjeve kjønnsbalansen i kommunestyrene. Prosjektet startet opp i 2007 og går over en femårsperiode, ut inneværende lokalvalgperiode. Utgiftene til prosjektet var i underkant av 4,4 mill. kroner i 2009.
- Høgskolen i Vestfold hadde oppdraget med å skaffe til veie en kunnskapsstatus over *Lokalmediens rolle i demokratiet i et kjønnsperspektiv*. Arbeidet ble utført i perioden september 2008 til april 2009. 280 000 kroner ble brukt til prosjektet, av dette 70 000 kroner i 2009.
- Universitetet i Tromsø har i oppdrag å evaluere forsøkene med utvidet myndighet til ordførere. Formålet med evalueringen er å synliggjøre effektene av at ordførerne får utvidet myndighet, både på ordførerrollen selv, ordførerens forhold til andre politiske organ i kommunen og ordførerens rolle i kommunens omgivelser. Tidsperioden for oppdraget er fire år, fra 2008 til 2011. I 2009 var utgiftene til oppdraget 391 000 kroner.
- Institutt for samfunnsforskning har på oppdrag fra departementet gjennomført en utredning med utgangspunkt i seks e-demokratiprojekter som departementet siden 2000 har vært med å finansiere. Formålet med utredningen har vært å sammenfatte erfaringene fra prosjektet og på bakgrunn av disse komme med råd om hvilken strategi kommunene bør velge når de vil legge til rette for lokaldemokrati på nett. Det er utarbeidet en rapport, *Møte mellom moderne teknologi og lokaldemokrati* skrevet av Signe Bock Seggaard og Guro Ødegård. På bakgrunn av prosjektet er det også laget en egen veileder. Utgiftene til prosjektet var 500 000 kroner i 2009.
- Nasjonalt Garborgsenter i samarbeid med kommunene Time, Sauda og Hjelmeland gjennomfører et treårig prosjekt *Mot til å meine*. Målet er å få flere personer under 26 år til å del-

¹ 34 av prosjektene er ikke fordelt på sektorer, virkemidler og mål er ikke med i statistikken for disse kategoriene.

- ta i politisk arbeid og politiske interesseorganisasjoner fram mot 2011, øke antallet unge liste-kandidater til kommune- og fylkestingsvalget i 2011, et økt antall kommunestyrerepresentanter fra denne gruppen og øke valgdeltakelsen blant unge. Prosjektet skal involvere elever i videregående opplæring, journalister i lokalaviser og ansvarlige for valgarbeidet i de aktuelle kommunene. I 2009 ble det brukt 700 000 kroner på prosjektet.
- Prosjektet *Lokaldemokratidatabase* er en oppfølging av St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Databasen skal inneholde intervjudata blant et tilfeldig utvalg av innbyggere fra hver enkel kommune, og data fra en lokalpolitikerundersøkelse. Ut fra disse dataene er det mulig å analysere lokaldemokratiet i egen kommune og dermed å sammenlikne seg med andre. Det er gjennomført et pilotprosjekt i 2009 hvor det har blitt prøvd ut en innbyggerundersøkelse i 50 kommuner. Resultater fra prosjektet offentliggjøres våren 2010. Prosjektet er i regi av KS i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet. I 2009 ble det bevilget 1,25 mill. kroner til gjennomføring av prosjektet.
 - Statistisk sentralbyrå fikk i 2008 i oppdrag å etablere statistikk over lokale folkeavstemninger, og etablere et system for en årlig innsamling. Datainnsamlingen startet høsten 2008, og gjennomføres ved hjelp av KOSTRA-systemet. Etablering av den nye statistikken, og kvalitetssikring av historiske data resulterte i den første publiseringen høsten 2009. Utgiftene til oppdraget var på 625 000 kroner i 2009.
 - Telemarksforskning har gjennomført en kartlegging av erfaringer og konsekvenser knyttet til de fire siste kommunesammenslåingene i Norge. Prosjektet ble avsluttet i 2009, og resultatene er å finne i rapporten *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Utgiftene til oppdraget var 500 000 kroner i 2009.
 - Etablering av *nettportal om etikk i kommunesektoren* er et samarbeidsprosjekt mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Målet er å understøtte kommunenes arbeid for å sikre høy etisk standard og en tillitskapende forvaltning. Departementet har gitt økonomisk støtte til prosjektet med 200 000 kroner i 2009.
 - Høsten 2009 ble det gjennomført en *kartlegging av bruken av vertskommunemodellene* i norske kommuner. I 2007 ble det innlemmet en ny bestemmelse i kommuneloven §§ 28 a-k, om at fle-

re kommuner kan gå sammen om å løse lovpålagte oppgaver, og at disse kommunene kan overføre myndighet til en annen kommune for å løse disse oppgavene. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført kartleggingen. Utgiftene til oppdraget var på 200 000 kroner i 2009.

- I 2009 ble det brukt om lag 17 mill. kroner på forsøksprosjektet med *elektronisk stemmegivning*, se vedlegg 5 for nærmere omtale av prosjektet.

Prosjekter relatert til fornyingstiltak og erfarings-spredning

- Europarådets kommunalministerkonferanse i 2007 vedtok en strategi for innovasjon og godt styresett. Norge er et av pilotlandene for å starte gjennomføringen av strategien. KS og Kommunal- og regionaldepartementet har på politisk nivå blitt enige om å samarbeide med KS som hovedansvarlig. I 2009 ble det utbetalt 111 000 kroner til gjennomføring av prosjektet.
- Fylkesmannen i Vestfold, i samarbeid med kommunene, Horten, Lardal og Sandefjord, har i 2009 mottatt tilskudd på 330 000 kroner til et utviklingsprosjekt om tilsyn. Prosjektets målsetning har vært å bidra til bedre samordning av statlig tilsyn, herunder å utvikle en tilsynspraksis som kan gjøre statlig tilsyn mer relevant for de kommunale aktørene, med sikte på bedre læring, system- og tjenesteforbedring lokalt. Prosjektet ble avsluttet i mars 2010.
- Det ble bevilget 24,5 mill. kroner til *Kvalitetskommuneprogrammet* i 2009. Programmet avsluttes i 2010. Programmet er nærmere omtalt i kapittel 6.
- *Gronne energikommuner* er et program som skal få kommunene til å satse på energieffektivisering og fornybar energi samt å redusere klimagassutslippene. Programmet bygger på en samarbeidsavtale mellom KS og regjeringen representert ved Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet. Programmet varer fra 2007 til utgangen av 2010. 21 kommuner og én fylkeskommune er valgt ut til å delta i programmet. Kommunal- og regionaldepartementet bevilget 8 mill. kroner til programmet i 2009.
- Prosjektet *Økoløft i kommuner* er et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruks- og matdepartementet hvor formålet er å øke forbruk og produksjon av økologiske matvarer i Norge. Prosjektet går over to år, og avsluttes 31. de-

- semer 2010. 52 kommuner deltar i Økoløftet. Disse kommunene deltar i til sammen 31 Økoløftprosjekter. Det ble utbetalt 5 mill. kroner til prosjektet i 2009.
- Northern Research Institute (NORUT) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en kartlegging og analyse av *kommunenes rolle som samfunnsutvikler*. Som en oppfølging av kartleggingen gjennomførte NORUT en kobling av dataene fra undersøkelsen med organisasjonsdatabasen og produksjonsindeksen. Dette gjør det mulig å gjøre en nærmere analyse av dataene, dersom dette skulle bli aktuelt. Det er brukt totalt 846 000 kroner på prosjektet, fordelt på 350 000 kroner i 2008 og 496 000 kroner i 2009.
 - Kommunal- og regionaldepartementet har støttet Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet med 400 000 kroner til gjennomføringen en stor nasjonal undersøkelse av innbyggernes oppfatninger og erfaringer med offentlige tjenester. Formålet med undersøkelsen er å avdekke fornyingsbehov og styrke kunnskapsgrunnlaget for arbeidet med å forbedre tjenester. Innbyggerundersøkelsen består av to deler hvorav første del ble gjennomført sommeren og høsten 2009. Resultatene fra denne undersøkelsen er tilgjengelig på DIFIs hjemmesider. Del to av undersøkelsen blir publisert i 2010. Undersøkelsen vil bli gjennomført annet hvert år.
 - Departementet utbetalte totalt om lag 7,5 mill. kroner i støtte til åtte ulike samhandlingsprosjekter innenfor helsesektoren. Felles for prosjektene er at de fokuserer på samhandling mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Følgende prosjekter fikk støtte:
 - Midt-Telemarkrådet – kommunene Bø, Nome og Sauherad: Prosjektstøtte til samarbeid med helseforetaket: 2,5 mill. kroner.
 - Nord-Aurdal kommune: Utvikling av Helse-tun Valdres: 1 mill. kroner.
 - Dalane DMS: Prosjektutvikling i samarbeid med kommuner og SUS: 983 000 kroner.
 - INVEST-samarbeidet – kommunene Inderøy, Verran, Steinkjer: Utredning om DMS Inn-Trøndelag: 1,5 mill. kroner.
 - Tynset kommune: Prosjektstøtte til utredning om forsterket sykehjem: 387 000 kroner.
 - Sømna kommune: Støtte til samarbeid med Helgelandssykehuset: 400 000 kroner.
 - Sauda kommune: Utvikling av helsehuskonseptet: 250 000 kroner.
 - Jondal kommune: Utrede mulig framtidig bruk av Jonatunet DPS: 500 000 kroner.
- Midlene ble gitt som engangsbevilgning, og resultater fra prosjektene skal rapporteres til departementet.
- Stord kommune ble kåret til årets nynorskkommune i 2009. Nynorskprisen ble delt ut av daværende kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa, og skulle gå til en kommune som har nynorsk som sitt offisielle språk, og som har gjort en særskilt innsats for å fremme nynorskens plass i samfunnet. Prisen var 100 000 kroner og et trykk av Terje Risberg.
 - Det ble utbetalt 400 000 kroner i 2009 til KS Nord-Norge til fire prosjekter om inntektssystemet.

Vedlegg 5**Forsøk**

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) når kommuner er involvert og for forsøk etter valgloven.

1 Forsøk etter forsøksloven

Etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Det skilles mellom ulike typer forsøk: 1) unntak fra gjeldende lover og forskrifter, 2) avvik fra bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner og 4) enhetsfylke.

Formålet med forsøksvirksomheten er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer, og en hensiktsmessig oppgavefordeling. Det skal legges særskilt vekt på å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor innbyggerne. Forsøk er forvaltningsutvikling, og ikke et verktøy for generelle dispensasjoner fra gjeldende lovgivning. For en nærmere omtale av forsøk, se departementets nettsider om forsøk på www.regjeringen.no/krd.

1.1 Forsøk og erfaringer med samkommuner*Innherred samkommune*

Innherred samkommune er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Formålet med forsøket er bl.a å legge til rette for bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne, og å bidra til utvikling av et sterkere lokalsamfunn og en mer robust region.

Forsøket med Innherred samkommune startet opp 1. februar 2004, og samkommunen fikk ansvar for næringsutvikling, markedsføring av regionen og følgende oppgaveportefølje:

- De interne enhetene: økonomi, organisasjon og IKT
- Skatteoppkrever/kemner
- Landbruk og miljøforvaltning
- Plan, byggesak, oppmåling og miljø

- Helse og rehabilitering fra 1. april 2004 til 1. oktober 2006
- Barn og familie fra 1. februar 2004 til 1. oktober 2006
- Servicekontor og dokumentensenter fra 15. august 2005

Forsøksperioden ble høsten 2007 forlenget med to år. Våren 2009 mottok departementet en ny søknad fra Innherred samkommune, hvor det ble søkt om et nytt forsøk med samkommune for fire nye år. Det er noen endringer i søknaden, bl.a vil samkommunen ha egne ansatte, og samkommunestyret kan opprette underutvalg. Departementet har forlenget forsøket, med de omsøkte endringene, til 31. desember 2011.

Trøndelag Forskning og Utvikling AS (tidligere Nord-Trøndelagsforskning) gjennomførte en evaluering av forsøket Innherred samkommune i perioden 2004-2007.

I sluttevalueringen fra 2007 er konklusjonen at «det overordnede resultat er at samkommune gir god politisk kontroll og er egnet til styring av omfattende kommunalt samarbeid». Rapporten konkluderer med at samarbeid om interne støttefunksjoner og plan, byggesak, oppmåling, landbruk og kemner ser ut til å ha gitt store gevinster. Undersøkelsen viser at samarbeidet om regional utvikling gjennom samkommunen har vært preget av en langsiktig nettverksbygging. Det pekes også på at lokaldemokratiet har blitt styrket i betydning av at politikerne har fått økt makt og innflytelse som følge av samkommuneforsøket.

Midtre Namdal samkommune

Siden 2005 har kommunene i Midtre Namdal regionråd, dvs. Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla og Flatanger, vært med i et nasjonalt forvaltningsforsøk med felles miljø- og landbruksforvaltning og felles barnevernstjeneste. Forsøket var hjemlet i forsøksloven. Samarbeidet tok utgangspunkt i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, men fikk i tillegg overført utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegert myndighet til å treffe vedtak som innebar offentlig myndighetsutøvelse, på de områdene de samarbei-

det. Evalueringene fra Trøndelag Forskning og Utvikling AS var positive.

Departementet mottok i slutten av 2008 en søknad fra fire av kommunene om at de ønsket å inngå et tettere samarbeid i form av en samkommune. Flatanger kommune ønsket ikke å delta i dette samarbeidet, men de ønsket å inngå et vertskommunesamarbeid med samkommunen.

Forsøket ble godkjent høsten 2009. Oppgaverteføljen til Midtre Namdal samkommune er innenfor barnevernstjenesten, miljø- og landbruksforvaltning, utviklingskontor, skatteoppkrever, kommuneoverlege, legevaktjeneste og IKT. Forsøksperioden varer fra 8. september 2009 til 8. september 2013.

1.2 Forsøk med oppgavedifferensiering og enhetsfylke

For nærmere omtale av forsøk med oppgavedifferensiering og forsøk med enhetsfylke vises det til kommuneproposisjonene for 2009 og 2010.

Forsøket med enhetsfylke i Møre og Romsdal ble avsluttet ved utgangen av 2009. Etter § 3 i forsøksloven er det ikke anledning til forsøk utover 6 år.

Forsøk med kommunalt ansvar for veiskilting i Drammen

Drammen kommune hadde i perioden 1. januar 2004 til 31. desember 2009 forsøk med kommunal oppgavedifferensiering innen vegloven og vegtrafikkloven. Kommunen hadde i denne perioden myndighet til å vedta skilting og oppmerking på private veier, kommunale veier og på fylkesveier på områder som til vanlig ligger under politiets og Statens vegvesens myndighet. Agenda utredning har foretatt en evaluering av forsøket. Evalueringsrapporten konkluderer med at forsøket i vesentlig grad har vært vellykket, og viser til at det er oppnådd effektivisering, gode møtearenaer, fagmiljø og kompetanseoppbygging i kommunen.

I etterkant av forsøksperioden vil Drammen kommune, i forståelse med politiet og regionvegkontoret, kunne søke Vegdirektoratet om å få delegert skiltmyndighet etter skiltforskriften § 28 for kommunal vei, og derved videreføre en av ordningene som har inngått i forsøket.

Forsøk med kommunalt ansvar for å bekjempe forsøpling i uterom i Oslo, Bergen og Trondheim

Oslo, Bergen og Trondheim kommuner har pågående forsøk knyttet til bekjempelse av forsøpling av offentlige uterom. Kommunene har gjennom

egne vedtekter fått myndighet til å håndheve renholds- og vinterryddingsbestemmelsene hjemlet i politivedtektene § 14. Justis- og politidepartementet har hatt forslag til endringer i politiloven § 14 på høring. Forslaget gikk ut på at kommunene, i tillegg til politiet, skal få adgang til å håndheve bestemmelser om forsøpling og vinterrydding. Justis- og politidepartementet arbeider med oppfølgingen av høringen.

Bergen og Oslo kommuner er også gitt anledning til å la tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73 ilagt av kommunen på forsøplingsområdet, tilfalle kommunen. Miljøverndepartementet har gitt Klima- og forurensningsdirektoratet i oppdrag å utrede endringer i forurensningsloven, bl.a. med sikte på å bedre kommunenes finansieringsmuligheter knyttet til opprydding i forsøpling. Som en del av dette oppdraget ble det vist til forsøkene i Oslo og Bergen om å la inntekter fra tvangsmulkt etter forurensningsloven tilfalle kommunen.

Kommunal- og regionaldepartementet har i påvente av lovvurderingene etter § 3 i forsøksloven godkjent at forsøkene i Oslo, Bergen og Trondheim kan fortsette til eventuelle regelendringer er besluttet og trådt i kraft.

1.3 Forsøk med endret myndighet for ordfører

For valgperioden 2003-2007 ble kommunene som gjennomførte forsøk med direkte valg av ordfører også invitert til å sette i verk forsøk med endret myndighet for ordfører. Det ble besluttet å videreføre disse forsøkene i valgperioden 2007-2011. I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble det besluttet at ordningen med direktevalg av ordfører skulle avsluttes. Samtidig ble det uttrykt at forsøket med utvidet myndighet var viktig i forhold til å vurdere på hvilke områder det kan være aktuelt å la kommunestyret få anledning til å gi ordføreren mer myndighet enn det kommunestyret kan gi etter dagens ordning. Det er 18 kommuner som gjennomfører forsøk med utvidet myndighet for inneværende periode. Universitetet i Tromsø har i oppdrag å evaluere forsøkene med utvidet myndighet til ordførere. Formålet med evalueringen er å synliggjøre effektene av at ordførerne får utvidet myndighet, både på ordførerrollen selv, ordførerens forhold til andre politiske organ i kommunen og ordførerens rolle i kommunens omgivelser. Departementet vil gjennom denne undersøkelsen i tillegg få satt et bredere søkelys på ordførerrollen og hva ordføreren betyr både som leder av kommunen, som en viktig skikkelse i lokalsamfunnet og

som representant for kommunen og lokalsamfunnet i forhold til omverdenen. Tidsperioden for oppdraget er fire år, fra 2008 til 2011.

1.4 Motorferdsel i utmark

Miljøverndepartementet arbeider med en gjennomgang av lov om motorferdsel i utmark.

Kommunal- og regionaldepartementet har i påvente av lovvurderingene etter § 3 i forsøksloven godkjent at forsøkene i kommunene Hattfjelldal, Vinje, Sirdal, Lom, Fauske, Stor-Elvdal og Røros kan fortsette til eventuelle regelendringer er avklart og trådt i kraft.

2 Forsøk etter valgloven

2.1 Forsøk med stemmerett for 16-åringer

I St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble det forslått at det skulle gjennomføres forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunevalget i 2011. Stortinget sluttet seg til forslaget. Den viktigste begrunnelsen var at dette kan være et tiltak for å få flere unge inn i rollen som aktive innbyggere i lokalsamfunnet. Det gikk ut invitasjon til alle kommunene, og totalt 143 kommuner søkte om deltakelse i forsøket. I oktober 2009 ble det kunngjort at følgende 20 kommuner skulle delta i forsøket: Marker, Lørenskog, Hamar, Vågå, Sigdal, Re, Porsgrunn, Grimstad, Mandal, Gjesdal, Stavanger, Austevoll, Luster, Ålesund, Osen, Namdalseid, Tysfjord, Kåfjord, Kautokeino og Hammerfest. I tillegg deltar Longyearbyen lokalstyre. Institutt for samfunnsforskning, i samarbeid med Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen, har fått oppdraget med å evaluere forsøket.

2.2 Forsøk med e-valg

Det skal gjennomføres forsøk med elektronisk stemmegivning i 11 utvalgte forsøkskommuner ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011. E-valg 2011-prosjektet skal fram mot valget i 2011 utvikle og teste ut et nytt sentralt valgadministrativt datasystem der løsningen for elektronisk stemmegivning er en del av systemet. Prosjektet skal også utarbeide rutiner for innføring i kommunene og sørge for opplæring av valgmedarbeidere. Dette arbeidet skjer i samarbeid med forsøkskommunene.

Erfaringene fra forsøket med e-valg skal gi Stortinget et best mulig grunnlag for å vurdere om elektronisk stemmegivning bør innføres på landsbasis og eventuelt tidsperspektiv for dette. Erfaringene skal også gi Stortinget et best mulig grunnlag for å vurdere om et valgadministrativt datasystem skal innføres på landsbasis.

Det ble i desember 2009 inngått kontrakt med ErgoGroup om levering av datasystem. Datasystemet eies av staten, er basert på åpen kildekode og er innkjøpt for bruk i alle offentlige valg i alle kommuner og for Svalbard.

56 kommuner ble invitert til å søke om å delta i forsøket, og 35 kommuner søkte. Kommunene Bodø, Bremanger, Hammerfest, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn, Ålesund og en bydel i Oslo er etter en søknadsprosess høsten 2009 valgt ut til å være forsøkskommuner. Det vil også bli valgt ut en fylkeskommune til å delta i utprøvingen av det valgadministrative datasystemet.

Staten skal dekke pilotkommunenes ekstra kostnader, inkludert kommunenes ekstra personellkostnader og kommunenes kostnader til nødvendig it-utstyr.

Vedlegg 6**Dokumentasjon av analyser til ny kostnadsnøkkel****1 Innledning**

I arbeidet med forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene har Kommunal- og regionaldepartementet basert seg på egne regresjonsanalyser og på resultater fra Statistisk sentralbyrås (SSB) simultane analysemodell KOMMODE. Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU har videre på oppdrag fra departementet utredet alternative kriterier til delkostnadsnøgkelen for barnehager. SØF har også gjennomført en utredning om kommunenes utgiftsbehov i grunnskolesektoren. I tillegg er departementets arbeid i stor grad basert på Borgeutvalgets utredning fra 2005 (NOU 2005:18). Oversikten over rapporter inneholder også rapporter som er lagt til grunn i departementets vurdering av utgiftsutjevningen for fylkeskommunene.

Oversikt eksterne rapporter:

- Borge, Lars-Erik og Per Tovmo (2008): *Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen*. SØF-rapport nr 02/2008. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo (2010): *Barnehager i inntektssystemet for kommunene*. SØF-rapport nr 02/10. Senter for økonomisk forskning.
- Econ Pöyry (2009): *Delkostnadsnøkkel videregående skole*. Rapport 2009–042.
- Econ Pöyry (2010) *Delkostnadsnøkkel lokale ruter*. Rapport 2010–004.
- Gabrielsen m.fl. (2009): *Individbasert statistikk for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (IPLOS). Foreløpige resultater fra arbeidet med IPLOS-data 2008*. Notat 2009/48. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, Simen Pedersen og Rolf Aaberge (2010): *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001–2008*. Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2005:18: *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.
- Pedersen, Simen (2008): *Kommunenes økonomiske atferd 2001–2007*. Notat 2008/60. Statistisk sentralbyrå.

- Telemarksforskning (2009): *Miljøoppgaver i kommunenes utgiftsutjevning – tentative beregninger*. TF-notat nr. 21/2009.
- Telemarksforskning (2009): *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver*. TF-notat nr. 25/2009.

Dette vedlegget dokumenterer videre analysene som departementet selv har gjennomført, og som har blitt benyttet i forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I tillegg er det lagt til grunn oppdaterte resultater fra SSBs KOMMODE-modell. Disse er vist i avsnitt 6.3. Disse resultatene vil etter planen bli publisert i en egen rapport, *Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001–2008*, i løpet av mai 2010.

2 Datagrunnlag

I analysene av kommunenes utgifter har departementet brukt tall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). KOSTRA publiseres på SSB.no. Utgiftsbegrepet som er brukt er brutto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger. I analysene er det gjennomgående benyttet tall fra KOSTRA-rapporteringen for 2008. Endelige KOSTRA-tall for 2009 vil ikke foreligge før 15. juni 2010.

Innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. Bosettingskriteriene er utviklet av SSB på oppdrag fra departementet, og de oppdateres hvert år.

For de fleste sosiale kriterier som er brukt i analysene er SSB kilde til tallene, enten via offisiell statistikk eller statistikk utarbeidet for departementet. Dette gjelder data om personer med innvandrer- og flyktningbakgrunn, skilte og separerte, ugifte over 67 år, aleneboende, barn av enslige forsørgere, barn av uføre foreldre, arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak, uføre, fattige, dødelighet, barn med grunn- og hjelpestønad, innbyggere med høyere utdanning og yrkesaktive kvinner.

Data om psykisk utviklingshemmede er opplysninger som Helsedirektoratet har fått innrapportert fra kommunene.

I analyser av pleie- og omsorgssektoren er det benyttet data om mottakere fra IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk), drevet av Helsedirektoratet.

Opplysninger om barn i asylmottak er innhentet fra Utlendingsdirektoratet (UDI), mens data om mottakere av integreringstilskudd er innhentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er kilde til data om langtidsledige, personer på overgangsstønning og barn 1-2 år uten kontantstøtte.

Data som inngår i landbrukskriteriet (dyrket areal, antall driftsenheter, antall landbrukseidommer, kommunenes areal) kommer fra Landbruks- og matdepartementet (LMD).

3 Resultater fra KOMMODE-modellen

KOMMODE-modellen er en modell utviklet av SSB, for å analysere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. I modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehage, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant likningssystem. Tabell 6.1 viser beregnet vekt på basiskriteriet og sonekriteriet ut fra KOMMODE-modellen i perioden 2006–2008, jf. Langørgen m.fl. (2010).

4 Delkostnadsnøkkel grunnskole

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til grunnskole per innbygger i 2008.

I analysene av kommunenes utgifter til grunnskole i 2008 er kommunene Moskenes, Torsken og Storfjord utelatt på grunn av manglende data i KOSTRA. Kommunene Aurskog-Høland, Rælingen, Skedsmo, Ringerike, Larvik, Bykle, Sirdal, Utsira, Modalen og Rødøy er utelatt fra analysene på grunn av ekstremverdier i utvalget. I tillegg er det manglende data for minoritetsspråklige for en rekke kommuner. Analysene er derfor basert på data fra 334 kommuner.

I tillegg til departementets egne analyser er det tatt utgangspunkt i SSBs KOMMODE-modell ved vektingen av basis, sone og nabo. Dette er nærmere omtalt i kapitlene 14 og 16.

I regresjonsanalysene har vi også testet følgende kriterier, som ikke har gitt effekt på kommunenes utgifter til grunnskole, eller som etter en faglig vurdering ikke er tatt med i nøkkelforslaget:

- Barn 6–15 år med grunn- og hjelpestønning
- Beregnet reisetid: Kriteriet er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunen samlet sett må bruke for å komme seg til kommunesenteret. For de aller fleste kommuner er det ikke aktuelt å bare organisere grunnskolen i kommunesenteret, og dette kriteriet gir derfor for lange avstander i folkerike kommuner. Kriteriet fanger i så måte ikke opp trekk ved kommunenes bosettingsmønster som kan sies å ha betydning for skolestrukturen. Kriteriet er derfor ikke tatt med i nøkkelforslaget.

Tabell 6.1 Kostnadsvekter basert på KOMMODE-modellen 2006–2008

Kriterier fordelt på sektor	2006	2007	2008	Gjennomsnitt 2006–2008
<i>Administrasjon, landbruk og miljø</i>				
Landbrukskriterium	0,0438	0,0473	0,0229	0,0380
Basis	0,1159	0,1104	0,1252	0,1172
<i>Grunnskole</i>				
Avstand til sonesenter	0,0507	0,0665	0,0656	0,0609
Basis	0,0255	0,0272	0,0243	0,0256
<i>Helsetjenesten</i>				
Avstand til sonesenter	0,1012	0,1115	0,0927	0,1018
Basis	0,0968	0,0912	0,0967	0,0949
<i>Pleie og omsorg</i>				
Avstand til sonesenter	0,0125	0,0262	0,0306	0,0231
Basis	0,0143	0,0155	0,0205	0,0168

Tabell 6.2 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til grunnskole i 2008, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	- 0,86	- 0,86
Frie inntekter	0,00011	5,19
Basis	1662	3,46
Innbyggere 6–15 år	52	10,41
Sone	0,092	5,94
Innvandrere 6–15 år ekskl. Skandinavia	71	2,83
Norskfødte med innvandrerforeldre 6–15 år ekskl. Skandinavia	- 56	-2,24
R - justert		0,65

5 Delkostnadsnøkkel pleie og omsorg

Regresjonsanalyse

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til pleie og omsorg per innbygger i 2008. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes pleie- og omsorgsutgifter definert som brutto driftsutgifter ført på funksjonene 234, 253, 254 og 261 i KOSTRA, fratrukket avskrivninger.

I analysene av kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2008 er kommunene Moskenes, Torsken og Storfjord utelatt på grunn av manglende data i KOSTRA. Kommunene Modalen, Balestrand og Kvæfjord er utelatt fra analysene på grunn av ekstremverdier i utvalget. Analysene er derfor basert på data fra 424 kommuner.

I regresjonsanalysene har vi også testet følgende kriterier, som ikke har gitt effekt på kommunenes utgifter til pleie og omsorg, eller som etter

nærmere vurdering ikke er tatt med i nøkkelforslaget:

- Innbyggere 0–5 år
- Innbyggere 6–15 år
- Innbyggere 18–49 år
- Innbyggere 50–66 år
- Ikke-gifte over 67 år, som andel av befolkningen over 67 år
- Antall arbeidsledige 16–59 år
- Antall innvandrere
- Antall uføre 18–49 år
- Antall uføre 50–66 år
- Antall uføre 18–49 år, som andel av befolkningen 18–49 år
- Antall uføre 50–66 år, som andel av befolkningen 50–66 år

Ressursfordeling basert på IPLOS

Departementet har på bakgrunn av brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i 2008 (fordelt på KOSTRA-funksjonene 234, 253, 254 og 261) og

Tabell 6.3 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i 2008, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-3,956	-4,810
Mottakere av ressurskrevende tjenester	1104,868	8,610
Psykisk utviklingshemmede i vertskommuner	853,300	10,310
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	177,763	3,560
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	58,686	0,430
Innbyggere 67–79 år	23,333	2,730
Innbyggere 80–89 år	67,821	4,620
Innbyggere 90 år og over	315,441	7,730
Standardisert antall døde (2002–2007)	562,045	5,540
Avstand til sonesenter	-0,009	-0,560
Basiskriterium	581,152	1,660
R - justert		0,8383

Tabell 6.4 Ressursfordeling fordelt på aldersgrupper (IPLOS)

Aldersgruppe	Andel av utgiftene til hjemmetjenester	Andel av utgiftene til institusjonstjenester	Andel av tilskuddet til ressurskrevende tjenester	Andel av ressursene til pleie og omsorg (ekskl. tilskudd til mottakere av ress.krevende tjenester)
0–17	0,0664	0,0027	0,0779	0,0686
18–49	0,1901	0,0053	0,6721	0,1663
50–66	0,0909	0,0196	0,2308	0,1032
67–79	0,0532	0,076	0,0192	0,1359
80–89	0,0862	0,226	0,0000	0,3312
90 år og over	0,0342	0,1494	0,0000	0,1948
Sum	0,521	0,479	1,0000	1,0000

informasjon fra IPLOS¹ laget en ressursfordeling fordelt på de ulike aldersgruppene. Denne viser gjennomsnittlig ressursbruk for mottakere av pleie- og omsorgstjenester i de ulike aldersgruppene.

Grovt sett kan utgiftene på KOSTRA-funksjonene 253 og 261 klassifiseres som utgifter til institusjonstjenester, og funksjonene 234 og 254 som utgifter til hjemmetjenester. Basert på regnskapstall fra 2008 gir dette en andelsmessig fordeling av utgiftene med 47,9 pst. til institusjonstjenester og 52,1 pst. til hjemmetjenester.

I Gabrielsen m.fl. (2009) er det laget et anslag på fordelingen av timeinnsats til mottakere av hjemmetjenester, fordelt på aldersgrupper. Det foreligger ikke opplysninger om ressursinnsatsen innen institusjonstjenestene på samme måte som for hjemmetjenestene, og for å lage en ressursfordeling for institusjonstjenestene er det derfor tatt utgangspunkt i aldersfordeling til beboere på institusjoner. Ressursfordelingen på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester er deretter vektet sammen ut fra hvor stor andel av de samlede utgiftene til pleie og omsorg de to tjenesteområdene utgjør. Gjennom toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester kompenseres kommunene for særlig høye kostnader knyttet til enkelte mottakere av pleie- og omsorgstjenester. Disse overføringene er holdt utenom i beregningen av ressursandeler. Tabell 6.4 viser de beregnede ressursandelene til de ulike aldersgruppene innen hjemmetjenester, institusjonstjenester og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Kolonne 4 viser den beregnede ressursfordelingen som benyttes i fastsetting av vektingen

av alderskriteriene i ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

6 Delkostnadsnøkkel helsetjenester

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til helsetjenester per innbygger i 2008. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes helsetjenesteutgifter definert som brutto driftsutgifter ført på funksjonene 232, 233, og 241 i KOSTRA, fratrukket avskrivninger.

I analysene av kommunenes utgifter til helsetjenester i 2008 er kommunene Moskenes, Torsken og Storfjord utelatt på grunn av manglende data i KOSTRA. Kommunene Bykle, Modalen, Tydal, Vevelstad, Lurøy, Træna og Rødøy er utelatt fra analysene på grunn av ekstremverdier i utvalget. Analysene er derfor basert på data fra 420 kommuner.

I regresjonsanalysene har vi også testet følgende kriterier, som ikke har gitt effekt på kommunenes utgifter til helsetjenester, eller som etter nærmere vurdering ikke er tatt med i nøkkelforslaget:

- Beregnet reisetid
- Antall innbyggere 0–5 år, og ettårige aldersgrupper innenfor 0–5 år
- Antall innbyggere 6–15 år
- Innbyggere 16–18 år
- Innbyggere 16–21 år
- Innbyggere 19–21 år
- Innbyggere 16–66 år
- Innbyggere 67–79 år
- Innbyggere 80–89 år
- Innbyggere over 80 år
- Innbyggere 90 år og over
- Antall arbeidsledige 16–59 år

¹ Gabrielsen m.fl. (2009): *Individbasert statistikk for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (IPLOS). Foreløpige resultater fra arbeidet med IPLOS-data 2008*. Notat 2009/48. Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.5 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til helsetjenester, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	0,277	0,45
Innbyggere 0–21 år	-2,324	-1,48
Arbeidsledige 16–59 år	22,368	2,80
Dødelighetskriteriet	1,128	0,03
Avstand til nabokrets	0,111	5,43
Basis	0,392	2,89
Frie inntekter	0,064	12,07
R		0,677

- Antall uføre 18–49 år
- Antall uføre 50–66 år
- Antall skilte og separerte 16–59 år
- Antall fattige
- Antall innvandrere
- Antall psykisk utviklingshemmede under 16 år
- Antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over
- Opphopning av skilte, arbeidsledige og fattige

7 Delkostnadsnøkkel barnevern

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til barnevern per innbygger i 2008. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes barnevernsutgifter definert som brutto driftsutgifter ført på funksjonene 244, 251, og 252 i KOSTRA, fratrukket avskrivninger.

I analysene av kommunenes utgifter til barnevern i 2008 er kommunene Ål, Sirdal, Forsand, Grong, Evenes og Salangen utelatt fra analysene på grunn av ekstremverdier i utvalget. Kommunene Moskenes, Torsken og Storfjord er utelatt på grunn av manglende data i KOSTRA. Analysene er basert på data fra 420 kommuner.

I regresjonsanalysene har vi også testet følgende kriterier, som ikke har gitt effekt på kommu-

nenes utgifter til barnevern, eller som etter nærmere vurdering ikke er tatt med i nøkkelforslagene:

- Antall arbeidsledige 16–59 år
- Antall langtidsledige
- Antall personer på arbeidsmarkedstiltak
- Antall personer på overgangsstønnad
- Antall skilte og separerte 16–59 år (denne variabelen korrelerer med barn 0–15 år med enslig forsørger, som gir mest stabil effekt i analysene).
- Antall aleneboende
- Antall barn 0–15 år som bor med kun én av foreldrene
- Antall uføre 18–49 år
- Antall uføre 18–66 år
- Antall barn av uføre foreldre
- Opphopning av skilte, arbeidsledige og fattige
- Opphopning av skilte og arbeidsledige
- Opphopning av skilte, arbeidsledige, fattige og enslige
- Opphopning av arbeidsledige, fattige og enslige
- Urbanitetskriterium (folketall opphøyd i 1,2)
- Dødelighet
- Antall innvandrere (flyktninger og ikke-flyktninger)
- 1. og 2. generasjons innvandrerbarn 0–15 år

Tabell 6.6 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til barnevern, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdier
Konstantledd	0,79163	6,18
Barn 0–15 år med enslig forsørger	13,68292	5,17
Fattige	5,0152	2,6
Frie inntekter	-0,0000064	-2,69
R - justert		0,1005

Tabell 6.7 Estimeringsresultater. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2008, ekskl. avskrivninger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode.

Variabel	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-0,25	-0,93
Uføre	11,98	2,56
Flyktninger uten integreringstilskudd	8,80	2,61
Opphopning av skilte, ledige og fattige	18096	10,30
Urbanitet	0,08	3,06
Personer som mottar integreringstilskudd	35,40	8,36
Frie inntekter per innb	0,00001	2,87
R2 - justert		0,4779

- Utdanningsnivå: Uoppgitt eller ingen fullført utdanning, fullført grunnskoleutdanning, fullført videregående opplæring, utdanning på universitets- eller høyskole nivå
- Ikke-overlappende grupper: Barn 0–15 år med en enslig forsørger som er fattig, barn 0–15 år med enslig forsørger som ikke er fattig, barn 0–15 år med mer enn én forsørger som er fattig.
- Barn 0–17 år i asylmottak
- Basis (inverst folketall 1/innbyggertall)
- Antall innbyggere 0–5 år
- Antall innbyggere 6–12 år
- Antall innbyggere 6–15 år
- Antall innbyggere 16–21 år
- Antall innbyggere 0–15 år
- Antall innbyggere 0–19 år
- Antall innbyggere 12–17 år
- Antall innbyggere 13–18 år
- Antall innbyggere 15–17 år
- Antall innbyggere 19–23 år
- Antall innbyggere 0–21 år
- Antall innbyggere 0–22 år
- Antall innbyggere 0–23 år
- Antall innbyggere 16–66 år

Torsken, Moskenes og Utsira utelatt på grunn av manglende data i KOSTRA. Analysene er derfor basert på data fra 425 kommuner.

I regresjonsanalysene har vi også testet følgende kriterier, som ikke har gitt effekt på kommunenes utgifter til sosialhjelp, eller som etter nærmere vurdering ikke er tatt med i nøkkelforslagene:

- Antall arbeidsledige 16–59 år
- Antall langtidsledige
- Antall personer på arbeidsmarkedstiltak
- Antall personer på overgangsstonad
- Antall skilte og separerte 16–59 år
- Antall aleneboende
- Antall barn 0–15 år med enslig forsørger
- Antall barn 0–15 år som kun bor med én av foreldrene
- Antall fattige
- Dødelighet
- Antall innvandrere (flyktninger og ikke-flyktninger)
- Utdanningsnivå: Uoppgitt eller ingen fullført utdanning, fullført grunnskoleutdanning, fullført videregående opplæring, utdanning på universitets- eller høyskolenivå.

8 Delkostnadsnøkkel sosialhjelp

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til sosialhjelp per innbygger i 2008. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes sosialhjelpsutgifter definert som brutto driftsutgifter ført på funksjonene 242, 243 og 281 i KOSTRA, fratrukket avskrivninger.

I analysene av kommunenes utgifter til sosialhjelp i 2008 er kommunene Leirfjord, Storfjord,

9 Delkostnadsnøkkel administrasjon, landbruk og miljø

I denne delkostnadsnøkkel er vekten av basis-kriteriet hentet fra den oppdaterte KOMMODE-modellen, vist i tabell 6.1, og fastsatt ut fra gjennomsnittlig vekt for årene 2006–2008. Videre er vekten på landbrukskriteriet fastsatt som i dag (jf. omtale i kapittel 16.6) og den resterende vekten er lagt på antall innbyggere.

Vedlegg 7**Samlede fordelingsvirkninger**

Det vises til kapittel 19 om totale fordelingsvirkninger for mer utdypende tabellforklaring.

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0101 Halden	28 389	204	134	33	30	0	144	0	341	701
0104 Moss	29 588	-194	-161	33	30	0	135	0	37	397
0105 Sarpsborg	51 723	-48	14	33	30	0	144	0	221	581
0106 Fredrikstad	72 760	27	16	33	30	0	136	0	215	575
0111 Hvaler	3 998	315	-2	33	30	0	12	0	73	433
0118 Aremark	1 420	1 025	1 247	-671	30	0	-1	0	606	966
0119 Marker	3 455	499	627	33	30	0	143	0	833	1 193
0121 Rømskog	671	-908	-727	-1 457	30	0	140	1 186	-827	1 387
0122 Trøgstad	5 047	69	-173	33	30	0	135	0	25	385
0123 Spydeberg	5 148	-890	-540	33	30	0	151	140	-186	351
0124 Askim	14 703	129	660	33	30	0	142	0	865	1 225
0125 Eidsberg	10 701	162	242	33	30	0	136	0	442	802
0127 Skiptvet	3 492	-268	155	33	30	0	145	0	363	723
0128 Rakkestad	7 496	-140	65	33	30	0	138	0	265	625
0135 Råde	6 790	-403	-627	33	30	0	118	215	-232	392
0136 Rygge	14 105	-20	-21	33	30	0	82	0	124	484
0137 Våler	4 437	-560	197	33	30	0	133	0	393	753
0138 Hobøl	4 661	311	1 295	33	30	0	136	0	1 494	1 854
0211 Vestby	14 095	-271	-96	33	30	0	7	0	-25	335
0213 Ski	27 699	66	253	33	30	0	-40	0	276	636
0214 Ås	15 863	-164	96	33	30	0	59	0	218	578
0215 Frogn	14 435	109	243	33	30	0	-160	0	147	507
0216 Nesodden	17 129	136	460	33	30	0	27	0	550	910
0217 Oppegård	24 612	848	693	33	30	0	-228	0	528	888
0219 Bærum	109 700	840	271	33	30	0	-520	53	-132	228
0220 Asker	53 756	673	562	33	30	0	-414	0	211	571
0221 Aurskog-Høland	14 158	-348	-418	33	30	0	144	69	-142	273
0226 Sørums	14 942	-410	-429	33	30	0	71	121	-174	252

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009

2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage

3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel

4) viser endring av småkommunetilskuddet

5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

6) viser storbytilskuddet

7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.

8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet

9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)

10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0227 Fet	10 139	251	468	33	30	0	-61	0	471	831
0228 Rælingen	15 345	-53	-54	33	30	0	19	0	28	388
0229 Enebakk	10 153	-657	-273	33	30	0	131	0	-79	281
0230 Lørenskog	32 300	-349	82	33	30	0	-61	0	84	444
0231 Skedsmo	46 668	227	408	33	30	0	-10	0	460	820
0233 Nittedal	20 555	107	406	33	30	0	-16	0	453	813
0234 Gjerdrum	5 567	-877	78	33	30	0	-54	0	87	447
0235 Ullensaker	28 138	-806	-394	33	30	0	66	102	-163	228
0236 Nes	18 629	-279	-251	33	30	0	135	0	-53	307
0237 Eidsvoll	20 321	8	-266	33	30	0	137	0	-66	294
0238 Nannestad	10 800	-347	-215	33	30	0	130	0	-22	338
0239 Hurdal	2 621	-276	-162	-348	30	0	146	145	-189	351
0301 Oslo	575 475	582	804	33	30	-298*	-330	0	238	599
0402 Kongsvinger	17 326	56	124	33	30	0	140	0	327	687
0403 Hamar	28 211	353	-382	33	30	0	106	70	-143	236
0412 Ringsaker	32 402	107	-503	33	30	0	146	120	-174	326
0415 Løten	7 255	34	-157	33	30	0	150	0	56	416
0417 Stange	18 982	-204	-786	33	30	0	144	297	-282	501
0418 Nord-Odal	5 098	351	-511	33	30	0	152	122	-175	334
0419 Sør-Odal	7 795	52	-181	33	30	0	142	0	23	384
0420 Eidskog	6 394	229	-124	33	30	0	161	0	100	460
0423 Grue	5 080	513	37	33	30	0	150	0	249	609
0425 Åsnes	7 610	20	-878	33	30	0	150	350	-314	560
0426 Våler	3 869	45	-364	33	30	0	153	30	-118	243
0427 Elverum	19 687	-70	-128	33	30	0	141	0	76	436
0428 Trysil	6 749	191	-80	33	30	0	141	0	123	483
0429 Åmot	4 280	214	151	33	30	0	150	0	364	724
0430 Stor-Elvdal	2 689	-109	-497	-339	30	0	150	344	-311	554
0432 Rendalen	2 014	-156	-796	-463	30	0	158	602	-469	820
0434 Engerdal	1 436	-563	-161	-663	30	0	161	331	-303	552
0436 Tolga	1 678	409	1 429	-563	30	0	163	0	1 059	1 419
0437 Tynset	5 400	277	134	33	30	0	142	0	339	699
0438 Alvdal	2 399	196	155	-384	30	0	149	0	-50	310
0439 Folldal	1 671	216	295	-565	30	0	155	0	-85	275
0441 Os	2 046	549	752	-456	30	0	154	0	480	840
0501 Lillehammer	26 104	-89	-603	33	30	0	109	205	-226	374
0502 Gjøvik	28 611	24	-531	33	30	0	138	142	-187	341
0511 Dovre	2 772	402	141	-328	30	0	147	0	-10	350
0512 Lesja	2 170	-156	-48	-428	30	0	147	123	-175	330

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger										
1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009										
2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage										
3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel										
4) viser endring av småkommunetilskuddet										
5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet										
6) viser storbytilskuddet										
7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.										
8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet										
9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)										
10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner										
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0513 Skjåk	2 307	601	682	-400	30	0	243	0	555	915
0514 Lom	2 406	718	965	-382	30	0	149	0	761	1 121
0515 Vågå	3 707	164	-212	33	30	0	155	0	6	366
0516 Nord-Fron	5 800	281	210	33	30	0	222	0	494	854
0517 Sel	6 015	56	-751	33	30	0	155	268	-264	483
0519 Sør-Fron	3 183	280	133	-281	30	0	149	0	31	391
0520 Ringebu	4 537	155	-521	33	30	0	136	137	-184	334
0521 Øyer	4 917	41	285	33	30	0	134	0	482	842
0522 Gausdal	6 091	-73	-439	33	30	0	143	83	-151	285
0528 Østre Toten	14 464	283	-526	33	30	0	142	137	-184	339
0529 Vestre Toten	12 714	-279	-854	33	30	0	143	340	-308	543
0532 Jevnaker	6 251	47	242	33	30	0	141	0	446	806
0533 Lunner	8 552	234	422	33	30	0	134	0	619	979
0534 Gran	13 217	-106	-538	33	30	0	137	147	-190	344
0536 Søndre Land	5 797	177	320	33	30	0	155	0	539	899
0538 Nordre Land	6 680	-342	-342	33	30	0	153	16	-110	250
0540 Sør-Aurdal	3 204	507	555	33	30	0	147	0	764	1 124
0541 Etne	1 380	-150	108	-692	30	0	146	190	-217	397
0542 Nord-Aurdal	6 451	149	432	33	30	0	151	0	646	1 006
0543 Vestre Slidre	2 194	-212	217	-423	30	0	133	0	-43	317
0544 Øystre Slidre	3 181	426	487	-281	30	0	66	0	302	662
0545 Vang	1 583	214	694	-599	30	0	201	0	326	686
0602 Drammen	61 405	-77	-39	33	30	0	39	0	63	423
0604 Kongsberg	24 381	-69	-621	33	30	0	-79	333	-304	314
0605 Ringerike	28 645	71	-404	33	30	0	133	67	-141	260
0612 Hole	5 861	-60	335	33	30	0	-312	0	86	446
0615 Flå	1 011	-2	487	-956	30	0	132	129	-179	320
0616 Nes	3 461	180	385	33	30	0	159	0	607	967
0617 Gol	4 516	-228	-87	33	30	0	48	0	24	384
0618 Hemsedal	1 995	223	1 447	33	30	0	-118	0	1 393	1 753
0619 Ål	4 640	-25	242	33	30	0	133	0	438	798
0620 Hol	4 430	734	251	33	30	0	-99	0	216	576
0621 Sigdal	3 534	-242	-778	33	30	0	75	335	-305	470
0622 Krødsherad	2 114	-569	-208	-440	30	0	67	279	-271	406
0623 Modum	12 872	-231	-728	33	30	0	136	266	-263	462
0624 Øvre Eiker	16 350	7	-91	33	30	0	112	0	85	445
0625 Nedre Eiker	22 332	206	586	33	30	0	135	0	784	1 145
0626 Lier	22 873	-109	-169	33	30	0	-78	52	-132	228
0627 Røyken	18 749	-201	8	33	30	0	26	0	97	457

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger										
1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009										
2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage										
3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel										
4) viser endring av småkommunetilskuddet										
5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet										
6) viser storbytilskuddet										
7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.										
8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet										
9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)										
10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner										
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0628 Hurum	9 000	-239	-353	33	30	0	87	64	-139	221
0631 Flesberg	2 544	304	650	-360	30	0	132	0	452	812
0632 Rollag	1 418	582	283	-672	30	0	207	32	-120	300
0633 Nore og Uvdal	2 503	152	414	33	30	0	212	0	689	1 049
0701 Horten	25 471	407	591	33	30	0	134	0	788	1 148
0702 Holmestrand	9 964	-265	-817	33	30	0	137	321	-297	518
0704 Tønsberg	38 914	-477	-884	33	30	0	14	438	-369	512
0706 Sandefjord	42 654	-393	-652	33	30	0	100	241	-248	401
0709 Larvik	42 124	-366	-970	33	30	0	129	420	-357	609
0711 Svelvik	6 459	240	602	33	30	0	138	0	804	1 164
0713 Sande	8 214	379	649	33	30	0	103	0	815	1 175
0714 Hof	3 058	578	897	-294	30	0	142	0	774	1 135
0716 Re	8 527	-40	-21	33	30	0	137	0	179	539
0719 Andebu	5 241	-607	-618	33	30	0	141	195	-220	396
0720 Stokke	10 866	-680	19	33	30	0	141	0	223	583
0722 Nøtterøy	20 600	259	71	33	30	0	32	0	166	526
0723 Tjøme	4 663	63	681	33	30	0	48	0	792	1 152
0728 Lardal	2 379	-245	-413	-387	30	0	135	332	-303	526
0805 Porsgrunn	34 377	64	-511	33	30	0	91	159	-197	310
0806 Skien	51 359	-169	-80	33	30	0	134	0	117	477
0807 Notodden	12 313	250	-664	33	30	0	139	225	-238	424
0811 Siljan	2 404	-104	706	-383	30	0	139	0	492	852
0814 Bamble	14 097	-60	201	33	30	0	117	0	381	741
0815 Kragerø	10 620	-99	-256	33	30	0	142	0	-50	310
0817 Drangedal	4 138	86	343	33	30	0	150	0	556	916
0819 Nome	6 557	-185	-647	33	30	0	139	213	-231	413
0821 Bø	5 518	-281	441	33	30	0	133	0	637	997
0822 Sauherad	4 274	475	1 170	33	30	0	144	0	1 377	1 737
0826 Tinn	6 010	113	-529	33	30	0	107	161	-198	327
0827 Hjartdal	1 613	121	-289	-587	30	0	150	369	-326	579
0828 Seljord	2 925	-362	-430	-309	30	0	164	276	-269	499
0829 Kviteseid	2 546	860	582	-360	30	0	196	0	449	809
0830 Nissedal	1 393	-239	1 027	-685	30	0	164	0	535	895
0831 Fyresdal	1 379	-477	762	-692	30	0	152	0	251	611
0833 Tokke	2 363	359	511	33	30	0	159	0	733	1 093
0834 Vinje	3 662	193	873	33	30	0	65	0	1 001	1 361
0901 Risør	6 889	-39	-140	33	30	0	143	0	66	426
0904 Grimstad	20 111	-195	296	33	30	0	-18	0	341	701
0906 Arendal	41 241	-29	-212	33	30	0	130	0	-19	341

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0911 Gjerstad	2 496	-616	-60	-368	30	0	156	88	-154	304
0912 Vegårshei	1 881	-364	809	-499	30	0	147	0	488	848
0914 Tvedestrand	5 939	176	670	33	30	0	137	0	871	1 231
0919 Froland	4 896	63	1 428	33	30	0	149	0	1 640	2 000
0926 Lillesand	9 329	-144	92	33	30	0	-29	0	126	486
0928 Birkenes	4 608	-409	1 162	33	30	0	148	0	1 373	1 733
0929 Åmli	1 855	-353	909	-506	30	0	150	0	583	943
0935 Iveland	1 224	-1 019	1 513	-784	30	0	154	0	913	1 273
0937 Evje og Hornnes	3 408	-111	1 136	33	30	0	141	0	1 340	1 700
0938 Bygland	1 225	349	940	-783	30	0	136	0	322	682
0940 Valle	1 292	342	1 239	33	30	0	112	0	1 414	1 774
0941 Bykle	965	-18	2 565	33	30	0	-145	0	2 483	2 843
1001 Kristiansand	80 109	-298	-374	33	30	0	41	106	-165	206
1002 Mandal	14 543	-368	-386	33	30	0	137	54	-133	250
1003 Farsund	9 427	-612	-632	33	30	0	114	220	-235	394
1004 Flekkefjord	8 975	-193	-368	33	30	0	79	78	-148	217
1014 Vennesla	12 886	-993	-785	33	30	0	147	294	-280	501
1017 Songdalen	5 804	-634	471	33	30	0	142	0	676	1 036
1018 Søgne	10 417	-15	725	33	30	0	108	0	897	1 257
1021 Marnardal	2 223	-245	148	-417	30	0	153	0	-85	275
1026 Åseral	914	830	2 763	33	30	0	115	0	2 942	3 302
1027 Audnedal	1 630	-504	563	-580	30	0	146	0	159	519
1029 Lindesnes	4 620	-1 341	-573	33	30	0	150	161	-199	371
1032 Lyngdal	7 636	-402	344	33	30	0	143	0	551	911
1034 Hægebostad	1 620	179	1 378	-584	30	0	140	0	963	1 323
1037 Kvinesdal	5 690	460	858	33	30	0	132	0	1 053	1 413
1046 Sirdal	1 739	375	1 573	33	30	0	-205	0	1 431	1 791
1101 Eigersund	13 969	1	115	33	30	0	6	0	184	544
1102 Sandnes	63 431	145	303	33	30	0	-112	0	254	614
1103 Stavanger	121 610	-462	-390	33	30	316	-331	150	-192	168
1106 Haugesund	33 665	-624	-637	33	30	0	-2	295	-281	353
1111 Sokndal	3 246	-254	-103	33	30	0	137	0	98	458
1112 Lund	3 111	-1 799	-981	-288	30	0	142	618	-479	820
1114 Bjerkreim	2 580	-92	830	-354	30	0	101	0	607	967
1119 Hå	15 949	309	699	33	30	0	69	0	831	1 191
1120 Klepp	16 350	-158	502	33	30	0	12	0	577	937
1121 Time	15 836	-623	-651	33	30	0	-13	310	-290	358
1122 Gjesdal	9 969	-80	1 094	33	30	0	69	0	1 226	1 586
1124 Sola	22 076	-999	-447	33	30	0	-316	372	-328	116

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009

2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage

3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel

4) viser endring av småkommunetilskuddet

5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

6) viser storbytilskuddet

7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.

8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet

9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)

10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1127 Randaberg	9 867	-891	-50	33	30	0	-133	12	-107	253
1129 Forsand	1 134	407	2 156	33	30	0	97	0	2 316	2 676
1130 Strand	11 045	-551	-493	33	30	0	87	151	-192	298
1133 Hjelmeland	2 701	277	1 400	33	30	0	23	0	1 486	1 846
1134 Suldal	3 833	242	526	33	30	0	112	0	701	1 061
1135 Sauda	4 730	-306	-541	33	30	0	128	155	-195	343
1141 Finnøy	2 790	-307	387	-325	30	0	129	0	221	581
1142 Rennesøy	3 888	-912	315	33	30	0	-32	0	346	706
1144 Kvitsøy	542	-1 098	218	-1 812	30	0	137	823	-604	1 019
1145 Bokn	811	-258	921	-1 200	30	0	134	9	-106	254
1146 Tysvær	9 712	-305	205	33	30	0	104	0	372	732
1149 Karmøy	39 354	-368	-823	33	30	0	129	329	-302	518
1151 Utsira	214	467	4 744	-4 640	30	0	136	0	269	629
1160 Vindafjord	8 161	-512	-1 267	33	30	0	-13	692	-524	740
1201 Bergen	252 051	-50	-680	33	30	316	-45	152	-193	167
1211 Etne	3 854	167	389	33	30	0	79	0	532	892
1216 Sveio	4 906	-261	586	33	30	0	131	0	780	1 140
1219 Bømlo	11 085	-849	-1 108	33	30	0	90	530	-425	680
1221 Stord	17 289	-278	191	33	30	0	23	0	277	637
1222 Fitjar	2 908	442	846	-311	30	0	21	0	586	946
1223 Tysnes	2 792	606	241	-325	30	0	132	0	78	438
1224 Kvinnherad	13 112	75	-1 314	33	30	0	151	620	-480	831
1227 Jondal	1 022	-259	372	-945	30	0	205	147	-190	413
1228 Odda	7 054	298	-322	33	30	0	111	30	-118	242
1231 Ullensvang	3 351	894	480	33	30	0	109	0	652	1 012
1232 Eidfjord	945	-1 053	631	33	30	0	-23	0	670	1 030
1233 Ulvik	1 095	146	897	-880	30	0	148	0	195	555
1234 Granvin	950	-471	1 128	-1 020	30	0	138	0	276	636
1235 Voss	13 868	319	-228	33	30	0	142	0	-24	336
1238 Kvam	8 338	394	27	33	30	0	121	0	211	571
1241 Fusa	3 791	249	448	33	30	0	41	0	553	913
1242 Samnanger	2 379	22	741	-387	30	0	129	0	513	873
1243 Os	16 437	-539	-367	33	30	0	88	71	-144	220
1244 Austevoll	4 417	-154	754	33	30	0	-486	0	332	692
1245 Sund	5 899	-158	1 003	33	30	0	107	0	1 173	1 533
1246 Fjell	21 507	-908	-179	33	30	0	78	0	-38	322
1247 Askøy	24 432	-893	-730	33	30	0	133	269	-265	462
1251 Vaksdal	4 110	261	-9	33	30	0	274	0	328	688
1252 Modalen	351	-2 407	1 347	33	30	0	34	0	1 444	1 804

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger										
1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009										
2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage										
3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel										
4) viser endring av småkommunetilskuddet										
5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet										
6) viser storbytilskuddet										
7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.										
8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet										
9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)										
10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner										
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1253 Osterøy	7 352	-342	-377	33	30	0	143	44	-127	247
1256 Meland	6 478	-1 591	-859	33	30	0	138	346	-312	544
1259 Øygarden	4 223	-49	385	33	30	0	137	0	586	946
1260 Radøy	4 825	463	507	33	30	0	132	0	702	1 062
1263 Lindås	14 036	-119	-505	33	30	0	7	207	-227	274
1264 Austrheim	2 576	-551	-430	-355	30	0	-174	514	-415	400
1265 Fedje	596	1 002	2 629	-1 645	30	0	106	0	1 120	1 480
1266 Masfjorden	1 652	102	148	-572	30	0	114	111	-168	286
1401 Flora	11 448	48	519	33	30	0	80	0	662	1 022
1411 Gulen	2 283	372	938	-405	30	0	22	0	585	945
1412 Solund	876	87	1 524	-1 108	30	0	129	0	575	935
1413 Hyllestad	1 474	177	1 660	-645	30	0	-25	0	1 019	1 379
1416 Høyanger	4 327	838	863	33	30	0	159	0	1 085	1 445
1417 Vik	2 780	493	498	-327	30	0	153	0	355	715
1418 Balestrand	1 348	366	1 495	-709	30	0	144	0	961	1 321
1419 Leikanger	2 156	685	1 356	-431	30	0	51	0	1 006	1 366
1420 Sogndal	6 968	-141	55	33	30	0	135	0	253	613
1421 Aurland	1 687	116	948	33	30	0	75	0	1 086	1 446
1422 Lærdal	2 199	244	819	-422	30	0	95	0	522	882
1424 Årdal	5 600	146	-710	33	30	0	-28	357	-319	389
1426 Luster	4 879	144	-48	33	30	0	223	0	238	598
1428 Askvoll	3 031	395	330	-297	30	0	144	0	207	567
1429 Fjaler	2 838	56	-33	-319	30	0	147	46	-128	253
1430 Gaular	2 757	397	604	-330	30	0	140	0	444	804
1431 Jølster	2 950	-610	281	-306	30	0	142	0	146	506
1432 Førde	11 838	-204	549	33	30	0	85	0	698	1 058
1433 Naustdal	2 655	-272	-325	-344	30	0	142	246	-251	448
1438 Bremanger	3 899	183	-580	33	30	0	215	125	-177	400
1439 Vågsøy	5 989	-268	-917	33	30	0	106	402	-346	567
1441 Selje	2 874	357	380	-315	30	0	140	0	235	595
1443 Eid	5 861	-220	298	33	30	0	140	0	501	861
1444 Hornindal	1 223	129	791	-785	30	0	156	0	193	553
1445 Gloppen	5 673	102	92	33	30	0	137	0	292	652
1449 Stryn	6 844	-406	-268	33	30	0	137	0	-67	293
1502 Molde	24 554	99	-316	33	30	0	16	85	-152	208
1504 Ålesund	42 317	-177	-749	33	30	0	-14	372	-328	418
1505 Kristiansund	22 937	-347	-650	33	30	0	98	241	-248	399
1511 Vanylven	3 494	188	-2	33	30	0	114	0	176	536
1514 Sande	2 541	-506	-343	-360	30	0	62	317	-294	439

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009

2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage

3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel

4) viser endring av småkommunetilskuddet

5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

6) viser storbytilskuddet

7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.

8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet

9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)

10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1515 Herøy	8 349	-79	-196	33	30	0	-64	60	-137	223
1516 Ulstein	7 052	-1 100	-767	33	30	0	-199	498	-405	359
1517 Hareid	4 817	-161	232	33	30	0	97	0	392	752
1519 Volda	8 509	550	560	33	30	0	136	0	759	1 119
1520 Ørsta	10 200	-19	-506	33	30	0	132	131	-180	323
1523 Ørskog	2 142	-233	113	-434	30	0	134	35	-122	238
1524 Norddal	1 769	245	951	-532	30	0	215	0	664	1 024
1525 Stranda	4 533	-253	-127	33	30	0	131	0	67	427
1526 Stordal	1 001	-124	1 463	-966	30	0	147	0	674	1 034
1528 Sykkylven	7 565	-199	42	33	30	0	135	0	240	600
1529 Skodje	3 901	-534	-16	33	30	0	111	0	159	519
1531 Sula	7 778	-693	-1 105	33	30	0	138	499	-406	696
1532 Giske	6 873	-682	-677	33	30	0	107	252	-255	419
1534 Haram	8 694	-278	-823	33	30	0	-46	438	-368	452
1535 Vestnes	6 478	-287	-211	33	30	0	60	0	-87	273
1539 Rauma	7 376	-137	-699	33	30	0	116	260	-259	436
1543 Nesset	3 076	133	401	-292	30	0	203	0	342	702
1545 Midsund	1 922	363	276	-487	30	0	95	0	-86	274
1546 Sandøy	1 307	-514	-332	-732	30	0	-70	622	-481	612
1547 Aukra	3 183	-333	-614	33	30	0	67	238	-246	365
1548 Fræna	9 257	-272	-588	33	30	0	137	179	-209	376
1551 Eide	3 316	142	366	33	30	0	135	0	564	924
1554 Averøy	5 444	96	-89	33	30	0	131	0	105	465
1557 Gjemnes	2 618	131	571	-349	30	0	137	0	389	749
1560 Tingvoll	3 062	279	198	-293	30	0	153	0	87	447
1563 Sunndal	7 347	179	268	33	30	0	113	0	444	804
1566 Surnadal	6 000	77	-247	33	30	0	147	0	-37	323
1567 Rindal	2 041	274	134	-457	30	0	146	29	-118	242
1571 Halså	1 647	-249	-606	-574	30	0	-61	689	-522	688
1573 Smøla	2 119	-334	-671	-439	30	0	134	525	-422	718
1576 Aure	3 508	525	915	33	30	0	140	0	1 119	1 479
1601 Trondheim	168 257	-331	-666	33	30	316	52	84	-151	209
1612 Hemne	4 225	-194	188	33	30	0	147	0	398	758
1613 Snillfjord	988	-174	1 374	-979	30	0	146	0	571	931
1617 Hitra	4 145	154	-17	33	30	0	148	0	195	555
1620 Frøya	4 215	-214	-829	33	30	0	135	329	-302	524
1621 Ørland	5 033	-222	-194	33	30	0	143	0	13	373
1622 Agdenes	1 732	104	-254	-544	30	0	154	319	-296	533
1624 Rissa	6 389	260	260	33	30	0	149	0	473	833

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009
 2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage
 3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel
 4) viser endring av småkommunetilskuddet
 5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet
 6) viser storbytilskuddet
 7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.
 8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
 9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)
 10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1627 Bjugn	4 540	139	-227	33	30	0	155	0	-9	351
1630 Åfjord	3 237	-258	-295	33	30	0	154	0	-77	283
1632 Roan	1 010	212	-25	-957	30	0	156	431	-364	648
1633 Osen	1 028	-812	-576	-940	30	0	153	765	-569	977
1634 Oppdal	6 629	17	278	33	30	0	146	0	487	847
1635 Rennebu	2 621	316	70	-348	30	0	152	0	-96	264
1636 Meldal	3 899	246	-291	33	30	0	147	0	-81	279
1638 Orkdal	11 160	-486	-145	33	30	0	143	0	61	421
1640 Røros	5 563	264	-134	33	30	0	137	0	66	426
1644 Holtålen	2 064	251	241	-451	30	0	152	0	-28	332
1648 Midtre Gauldal	5 950	-151	-195	33	30	0	152	0	21	381
1653 Melhus	14 655	-410	-446	33	30	0	144	86	-153	290
1657 Skaun	6 437	-947	-759	33	30	0	149	277	-270	486
1662 Klæbu	5 634	-97	1 139	33	30	0	143	0	1 346	1 706
1663 Malvik	12 457	293	528	33	30	0	130	0	721	1 081
1664 Selbu	4 004	-326	-864	33	30	0	149	342	-310	551
1665 Tydal	857	231	596	33	30	0	195	0	854	1 214
1702 Steinkjer	20 868	-272	-836	33	30	0	149	325	-299	534
1703 Namsos	12 723	12	254	33	-127	0	146	0	306	666
1711 Meråker	2 476	-130	257	-371	30	0	155	0	72	432
1714 Stjørdal	20 960	-244	-359	33	30	0	142	34	-121	239
1717 Frosta	2 487	-438	-43	-369	30	0	161	75	-146	296
1718 Leksvik	3 517	-124	-613	33	30	0	152	184	-213	397
1719 Levanger	18 464	-675	-847	33	30	0	146	333	-304	539
1721 Verdal	14 157	-681	-483	33	30	0	153	104	-164	316
1723 Mosvik	836	-581	206	-1 163	30	0	156	416	-355	632
1724 Verran	2 924	-213	-594	-309	30	0	160	380	-333	600
1725 Namdalseid	1 720	-286	-672	-548	-127	0	163	672	-512	895
1729 Inderøy	5 846	-68	246	33	30	0	149	0	458	818
1736 Snåsa	2 176	-337	-764	-426	-127	0	159	657	-502	875
1738 Lierne	1 461	366	1 119	-651	-127	0	158	0	499	859
1739 Røyrvik	499	-6	3 133	-1 971	-127	0	178	0	1 214	1 574
1740 Namsskogan	924	242	1 007	-1 049	-127	0	307	0	138	498
1742 Grong	2 350	84	106	-392	-127	0	145	104	-164	309
1743 Høylandet	1 274	-362	-441	-752	-127	0	158	659	-504	876
1744 Overhalla	3 562	-149	410	33	-127	0	147	0	463	823
1748 Fosnes	680	-522	384	-1 437	-127	0	163	569	-449	792
1749 Flatanger	1 134	380	1 002	-849	-127	0	161	0	187	547
1750 Vikna	4 100	-602	-227	33	-127	0	143	48	-129	251

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009

2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage

3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel

4) viser endring av småkommunetilskuddet

5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet

6) viser storbytilskuddet

7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.

8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet

9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)

10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1751 Nærøy	4 988	149	338	33	-127	0	153	0	397	757
1755 Leka	582	1 161	2 396	-1 685	-127	0	160	0	744	1 104
1804 Bodø	46 495	127	50	33	-127	0	129	0	85	445
1805 Narvik	18 348	143	-310	33	-127	0	139	102	-162	301
1811 Bindal	1 616	485	1 450	-586	-127	0	163	0	900	1 261
1812 Sømna	2 054	-232	727	-454	-127	0	161	0	307	667
1813 Brønnøy	7 597	-289	-50	33	-127	0	148	0	5	365
1815 Vega	1 288	-285	972	-743	-127	0	160	0	262	622
1816 Vevelstad	501	-74	3 344	-1 963	-127	0	156	0	1 410	1 770
1818 Herøy	1 652	-210	225	-572	-127	0	145	142	-187	347
1820 Alstahaug	7 208	37	795	33	-127	0	145	0	846	1 206
1822 Leirfjord	2 088	-72	926	-446	-127	0	161	0	515	875
1824 Vefsn	13 342	-387	-570	33	-127	0	141	262	-260	463
1825 Grane	1 500	-148	-488	-634	-127	0	162	611	-475	833
1826 Hattfjelldal	1 438	231	622	-662	-127	0	161	0	-6	354
1827 Dønna	1 432	612	1 663	-665	-127	0	158	0	1 029	1 389
1828 Nesna	1 786	-383	905	-527	-127	0	158	0	409	769
1832 Hemnes	4 527	187	440	33	-127	0	323	0	669	1 029
1833 Rana	25 281	37	-114	33	-127	0	139	0	-69	291
1834 Lurøy	1 883	401	2 246	-498	-127	0	140	0	1 761	2 121
1835 Træna	455	-1 145	3 038	-2 165	-127	0	130	0	876	1 236
1836 Rødøy	1 292	975	1 162	-741	-127	0	154	0	448	808
1837 Meløy	6 641	410	25	33	-127	0	145	0	76	436
1838 Gildeskål	2 053	336	365	-454	-127	0	149	0	-67	293
1839 Beiarn	1 137	-57	304	-846	-127	0	361	129	-179	550
1840 Saltdal	4 727	122	737	33	-127	0	145	0	788	1 148
1841 Fauske	9 477	285	635	33	-127	0	141	0	683	1 043
1845 Sørfold	2 021	-388	-204	-462	-127	0	312	236	-245	608
1848 Steigen	2 665	212	408	-342	-127	0	155	0	93	454
1849 Hamarøy	1 754	240	919	-537	-127	0	241	0	496	856
1850 Tysfjord	2 046	-136	643	-456	-127	0	154	0	214	574
1851 Lødingen	2 242	334	-337	-413	-127	0	135	398	-344	593
1852 Tjeldsund	1 333	-69	-1 239	-717	-127	0	152	1 135	-796	1 347
1853 Evenes	1 345	750	1 686	-710	-127	0	151	0	1 000	1 360
1854 Ballangen	2 623	-210	479	-348	-127	0	163	0	167	527
1856 Røst	606	-1 628	-405	-1 617	-127	0	135	1 186	-827	1 382
1857 Værøy	738	-204	1 616	-1 322	-127	0	144	0	310	670
1859 Flakstad	1 419	784	1 932	-672	-127	0	144	0	1 278	1 638
1860 Vestvågøy	10 706	-270	-337	33	-127	0	150	112	-169	322

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger										
1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009										
2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage										
3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel										
4) viser endring av småkommunetilskuddet										
5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet										
6) viser storbytilskuddet										
7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.										
8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet										
9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)										
10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner										
Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1865 Vågan	8 976	379	862	33	-127	0	148	0	915	1 275
1866 Hadsel	7 950	491	739	33	-127	0	147	0	792	1 152
1867 Bø	2 838	324	5	-319	-127	0	161	112	-168	333
1868 Øksnes	4 418	662	1 389	33	-127	0	149	0	1 444	1 804
1870 Sortland	9 732	-431	-88	33	-127	0	148	0	-34	326
1871 Andøy	5 034	82	-87	33	-127	0	145	0	-36	324
1874 Moskenes	1 116	-250	35	-863	-127	0	133	448	-374	640
1901 Harstad	23 126	157	85	33	-271	0	83	0	-70	290
1902 Tromsø	66 513	-246	103	33	-271	0	131	0	-4	356
1911 Kvæfjord	3 032	446	1 387	-297	-271	0	154	0	974	1 334
1913 Skånland	2 841	-286	-455	-319	-271	0	147	495	-403	702
1915 Bjarkøy	503	-322	644	-1 955	-271	0	149	827	-607	1 036
1917 Ibestad	1 440	-82	-1 408	-661	-271	0	153	1 294	-893	1 507
1919 Gratangen	1 151	18	1 110	-836	-271	0	158	0	161	521
1920 Lavangen	1 023	96	554	-944	-271	0	157	250	-253	468
1922 Bardu	3 981	216	629	33	-271	0	73	0	465	825
1923 Salangen	2 203	-47	1 377	-421	-271	0	149	0	834	1 194
1924 Målselv	6 490	270	398	33	-271	0	129	0	288	648
1925 Sørreisa	3 360	1 029	1 731	33	-271	0	148	0	1 641	2 001
1926 Dyrøy	1 216	-173	1 074	-789	-271	0	155	0	169	530
1927 Tranøy	1 537	533	731	-617	-271	0	154	0	-3	357
1928 Torsken	916	-93	1 334	-1 059	-271	0	143	0	148	508
1929 Berg	942	262	1 917	-1 028	-271	0	141	0	759	1 119
1931 Lenvik	11 207	-150	81	33	-271	0	145	0	-12	348
1933 Balsfjord	5 497	246	767	33	-271	0	157	0	686	1 046
1936 Karlsøy	2 383	483	201	-387	-325	0	154	159	-198	373
1938 Lyngen	3 166	-35	-44	-283	-325	0	158	244	-250	462
1939 Storfjord	1 869	420	2 428	-502	-325	0	154	0	1 756	2 116
1940 Kåfjord	2 236	-735	-969	-414	-325	0	167	893	-648	1 120
1941 Skjervøy	2 897	-354	613	-312	-325	0	155	0	131	491
1942 Nordreisa	4 694	665	794	33	-325	0	151	0	653	1 013
1943 Kvænangen	1 330	-324	-734	-719	-325	0	144	951	-683	1 155
2002 Vardø	2 144	-244	1 213	-433	-706	0	146	0	221	581
2003 Vadsø	6 076	495	2 315	33	-706	0	138	0	1 781	2 141
2004 Hammerfest	9 493	-224	296	33	-706	0	-50	202	-224	212
2011 Kautokeino	2 971	-72	2 320	-303	-706	0	172	0	1 483	1 843
2012 Alta	18 488	-230	378	33	-706	0	147	29	-118	242
2014 Loppa	1 087	355	1 120	-887	-706	0	155	135	-183	350
2015 Hasvik	970	179	2 115	-998	-706	0	142	0	554	914

Tabell 7.1 Fordelingsvirkninger for kommuner i kroner per innbygger.

Tabellforklaring: Kolonne 2 - 10 er i kroner per innbygger

- 1) viser innbyggertallet per 1. januar 2009
- 2) viser isolert virkning av ny delkostnadsnøkkel på barnehage
- 3) viser virkning av ny kostnadsnøkkel
- 4) viser endring av småkommunetilskuddet
- 5) viser endring av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet
- 6) viser storbytilskuddet
- 7) viser virkning av å redusere skatteandel fra 45 pst. til 40 pst.
- 8) viser 400 mill.kr. i skjønn til kommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- 9) viser totale systemvirkninger (3+4+5+6+7+8)
- 10) viser første års virkning av endringer inkludert inntektsgarantitilskuddet og anslått vekst i frie inntekter i 2011 på 2,5 mrd. kroner

Kommune	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2017 Kvalsund	1 044	391	2 321	-925	-706	0	154	0	845	1 205
2018 Måsøy	1 309	-276	112	-731	-706	0	141	671	-511	873
2019 Nordkapp	3 180	1 389	2 419	-281	-706	0	135	0	1 567	1 927
2020 Porsanger	4 000	-165	675	33	-706	0	145	0	148	508
2021 Karasjok	2 786	1 185	2 939	-326	-706	0	160	0	2 067	2 427
2022 Lebesby	1 332	208	2 177	-718	-706	0	154	0	908	1 268
2023 Gamvik	1 025	498	2 414	-942	-706	0	152	0	918	1 278
2024 Berlevåg	1 061	654	1 967	-909	-706	0	144	0	496	856
2025 Tana	2 951	528	1 698	-306	-706	0	151	0	838	1 198
2027 Nesseby	878	-442	748	-1 106	-706	0	155	501	-407	716
2028 Båtsfjord	2 074	828	2 574	-449	-706	0	145	0	1 564	1 924
2030 Sør-Varanger	9 623	698	1 244	33	-706	0	121	0	693	1 053

* Finansiering av storbytilskuddet gjøres gjennom et trekk i hovedstadstilskuddet til Oslo som fylkeskommune. Trekket utgjør 353 millioner kroner eller 614 kroner per innbygger for Oslo.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: Lobo Media AS – 6/2010

