



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 121 S

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2016

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	5.1.6	Høringsnotat om endringer i inndelingslova	34
1.1	Sterke kommuner for fremtiden ..	7	5.1.7	Problemstillinger som blir reist i kommunereformen	34
1.2	Utfordringer i kommunesektoren	8			
1.3	Levende lokaldemokrati	9	5.2	Tvisteløsningsorgan	38
1.4	En enklere hverdag for folk flest ..	10	5.3	Lovprosjekt om særlige medvirkningsordninger i kommunene	39
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner 2015 og 2016	13	5.4	Kommunelovutvalget	39
			5.5	Norsk lokaldemokrati i en internasjonal sammenheng	39
2	Det økonomiske opplegget for 2016	15	5.5.1	Kommunal sektor og EU/EØS	39
2.1	Inntektsrammer	15	5.5.2	Europarådets kommunalkongress' monitorering av Norge	40
2.2	Pensjonskostnader	16	5.5.3	Europapolitisk forum, Tidlig varslingsgruppe og	
3	Endringer i det økonomiske opplegget for 2015	17	5.6	Horisont 2020	40
3.1	Inntektsveksten i 2015	17	5.6.1	Hytte- og studentkommuner	41
3.2	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i 2015	18	5.6.2	Sammendrag av rapporten	41
3.2.1	Endringer på kap. 571		5.7	Vurdering og konklusjon	41
	Rammetilskudd til kommuner	18		Utviklingsprogram for byregioner	42
3.2.2	Endringer på kap. 572		6	Lokaldemokrati i utvikling	
	Rammetilskudd til fylkeskommuner	19		Statusrapportering om lokaldemokratiet	43
3.2.3	Andre saker på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett	20	6.1	Innledning	43
Del II	Modernisering av kommunesektoren, lokaldemokrati og kompetanse	23	6.2	Et godt lokaldemokrati	43
			6.3	Valgdeltakelse	44
4	En enklere hverdag for folk flest	25	6.3.1	En positiv utvikling i valgdeltakelsen ved de to siste lokalvalgene	44
4.1	Forenkling i offentlig sektor	25	6.3.2	Hvem deltar ved valgene?	44
4.2	IKT-politikk	27	6.4	Deltakelse og representativitet i lokale folkevalgte organer	45
4.3	Innovasjon	28	6.4.1	Om representativitet	45
4.4	Brukervalg	28	6.4.2	Hvor representative er kommunestyrene og fylkestingene?	46
5	Levende lokaldemokrati	30	6.4.3	Færre kommunestyre-representanter	48
5.1	Kommunereformen	30	6.5	Partienes rolle i lokalpolitikken ...	48
5.1.1	Status for kommunereformen	30	6.5.1	Partienes medlemstall	48
5.1.2	Virkemidler i kommunereformen	31	6.6	Innbyggernes holdninger og tillit til lokaldemokratiet	49
5.1.3	Nye oppgaver til større kommuner	33	6.7	Folkevalgt styring av kommunene	50
5.1.4	Utredning av lovhjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid	33	6.7.1	Parlamentarisme i norske kommuner	50
5.1.5	Avvikling av samkommunemodellen	33	6.7.2	Ordførerrollen	51
			6.7.3	Uvalg og organisering av budsjettprosessen	51

6.7.4	Delegasjon av beslutningsmyndighet fra kommunestyret til administrasjonen	52	8.1.2	Ferjeavløsningsordning i inntektssystemet – framtidige prosjekter	78
6.8	Organisering i fristilte kommunale selskap	53	8.2	Kostnadsnøkkel båt og ferje	78
6.9	Mellomvalgsdemokratiet	55	8.2.1	Båter	79
6.9.1	Innledning	55	8.2.2	Ferjer	81
6.9.2	Innbyggernes deltakelse og påvirkning	55	9	Inntektssystemet for kommunene	82
6.9.3	Kommunenes tilrettelegging for mellomvalgdeltakelse	55	9.1	Tilbakeføring av selskaps-skatten til kommunene	82
6.9.4	Lokale medier	57	9.1.1	Tidligere modeller for selskapsskatt	82
6.10	Åpenhet og informasjon	58	9.1.2	Ny inntekt fra lokal verdiskapning	83
6.10.1	Møteoffentlighet	58	9.1.3	Verdiskapning på kommune-nivå	84
6.10.2	Særlig om kontrollutvalg	59	10	Skjønnstilskuddet	85
6.10.3	Dokumentoffentlighet	59	Del IV	Statlige styringssignaler	89
6.11	Oppsummering og vurderinger ...	60	11	Oppgavefordeling og regelverk	91
6.12	Litteratur	61	11.1	Arbeids- og sosialdepartementet	91
7	Kompetanse i kommunene	63	11.1.1	Lovforslag om plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad	91
7.1	Innledning	63	11.1.2	Lovforslag om at kommunene i vurderingene av søknader om økonomisk stønad som hovedregel skal holde barns inntekt utenfor	91
7.2	Kompetansebegrepet	63	11.1.3	Endringer i sosialtjenesteloven om forvaltningens taushetsplikt – utlevering av enkelte opplysninger til politiet og kriminalomsorgen	91
7.3	Hvorfor kompetanseutvikling	64	11.2	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	91
7.4	Nasjonal kompetansepolitikk	65	11.2.1	Endringer i barnevernloven	91
7.5	Tiltak for økt kompetanse	66	11.2.2	Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern	91
7.5.1	Samarbeid med universitets- og høyskolesektoren	66	11.2.3	Forsøksvirksomhet på barnevernområdet	91
7.5.2	Strategi for kompetanse og rekruttering i skolen	67	11.2.4	Regjeringens strategi mot barnefattigdom	92
7.5.3	Strategi for kompetanse og rekruttering i barnehagen	67	11.3	Finansdepartementet	92
7.5.4	Helse – og omsorgssektoren	68	11.3.1	Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten	92
7.5.5	Fagutdanningene	69	11.4	Helse- og omsorgsdepartementet	92
7.5.6	Plankompetanse	69	11.4.1	Ny akuttmedisinforskrift	92
7.6	Kommunens rolle som arbeidsgiver	70	11.4.2	Samhandlingsreformen	93
7.6.1	Ledelse og strategisk utvikling ...	70			
7.6.2	Analyse og innovasjon	71			
7.6.3	Strategisk kompetanseutvikling ...	72			
7.6.4	Kartlegge	72			
7.6.5	Tiltak	73			
7.7	Oppsummering	73			
Del III	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	75			
8	Inntektssystemet for fylkeskommunene	77			
8.1	Alternativ bruk av ferjetilskudd – ferjeavløsningsordning for fylkesveiferjer	77			
8.1.1	Forvaltningsreformen – ferdigstilte ferjeavløsningsprosjekter ...	77			

11.4.3	Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet	93	11.11.1	Revisjon av havne- og farvannsloven	98
11.4.4	Opptrappingsplan på rusfeltet	94	11.11.2	Vrakfjerningskonvensjonen	99
11.4.5	Folkehelsemeldingen	94	11.11.3	Ny tilskuddsordning til ikke-statlige lufthavner	99
11.5	Justis- og beredskaps- departementet	95	11.11.4	Statlig kjøp av flyruter	99
11.5.1	Politireformen	95	12	Konsultasjonsordningen med KS	100
11.6	Klima- og miljødepartementet	95	Del V	Resultater i kommunal sektor	103
11.6.1	Forskrift om fremmede organismer	95	13	Utviklingen i kommune- økonomien	105
11.6.2	Forvaltning av små verne- områder	95	13.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	105
11.6.3	Motorferdsel i utmark	96	13.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	105
11.7	Kommunal- og moderniserings- departementet	96	13.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	106
11.7.1	Forenklinger i bygningsdelen av plan- og bygningsloven	96	13.4	Økonomisk balanse	108
11.7.2	Nye energikrav til bygg	96	13.4.1	Netto driftsresultat	108
11.7.3	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	96	13.4.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	109
11.8	Kulturdepartementet	96	13.5	Nettofinansinvesteringer og gjeld	113
11.9	Kunnskapsdepartementet	97	14	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	119
11.9.1	Endringer i barnehageloven	97	Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2016	133	
11.9.2	Endringer i forskrift om foreldre- betaling i barnehager	97	Vedlegg		
11.9.3	Lovproposisjon med forslag om friere skolevalg på tvers av fylkesgrenser	97	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2012–2015	134
11.9.4	Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringslova og privatskolelova	97	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2014	135
11.9.5	Lovproposisjon med forslag om endringer i privatskolelova (ny friskolelov)	98	3	Finansielle indikatorer	153
11.9.6	Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring	98	4	Skjønnsfordelingen i 2014 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnsmidler	175
11.9.7	Forsøk med faglige karriereveier for lærere	98	5	Forsøk	182
11.9.8	Fagskoler	98			
11.10	Nærings- og fiskeridepartementet	98			
11.11	Samferdselsdepartementet	98			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 121 S

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2016

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 12. mai 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Sterke kommuner for fremtiden

Kommunene er grunnmuren i det norske velferdssamfunnet. Regjeringen ønsker sterke kommuner som ivaretar sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere.

For regjeringen er det viktig at vi er i stand til å løse dagens oppgaver, men også at vi ruster oss for fremtiden. Kommunesektoren spiller en viktig rolle på alle samfunnsområder, og er sentrale aktører i å løse framtidens utfordringer. Regjeringen vil gjennomføre et kunnskapsløft for alle. Kunnskap gir framtidsmuligheter for alle, uansett bakgrunn, og danner grunnlaget for sosial mobilitet i samfunnet. Kunnskap er avgjørende for å styrke norsk konkurransekraft og bygge landet for fremtiden.

Regjeringen vil gi et velferdsløft for eldre og syke, og vil utvikle en helse- og omsorgssektor med større aktivitet og kvalitet. Regjeringen vil øke innsatsen for å styrke sikkerhet og beredskap. Regjeringen vil forbedre det sosiale sikkerhetsnettet, slik at flere inkluderes i samfunnet og kan bidra til å skape framtidens velferd. Det er i

kommunene de grunnleggende velferdstjenestene gis. Kommunesektoren spiller derfor en avgjørende rolle i å realisere regjeringens målsetninger.

Kommunene har svart på regjeringens initiativ til kommunereform og er godt i gang med å diskutere hvordan framtidens kommuner skal se ut. Kommunereformen vil bidra til å ruste kommunene til å kunne håndtere de utfordringene vi vet kommer i tiårene framover.

Kommunene er avhengige av stabile og forutsigbare inntektsrammer for å ivareta sine oppgaver. Regjeringen vil sørge for fortsatt inntektsvekst, slik at kommunene kan videreutvikle velferdstjenestene til innbyggerne sine.

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 6 og 7 mrd. kroner i 2016. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,5 og 5 mrd. kroner er frie inntekter.

Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester som skole, barnevern og helse- og omsorgstjenester. For å realisere regjeringens mål om et sterkere sosialt sikkerhetsnett, et kunnskapsløft og et bedre tilbud til syke og eldre, er

det nødvendig å styrke de kommunale tjenestene. I 2016 følger regjeringen opp styrkingen av rusomsorgen, helsestasjons- og skolehelse-tjenesten og satsingen på fylkesveier fra fjorårets budsjett. 400 mill. kroner av veksten i kommunesektorens frie inntekter er begrunnet med en ytterligere satsing på rusfeltet. 200 mill. kroner av veksten i frie inntekter er begrunnet med en styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Regjeringen vil også følge opp den flerårige satsingen på fylkesveier, og 200 mill. kroner av veksten i frie inntekter er begrunnet med fornying og opprusting av fylkesveinettet. Det betyr at satsingen på fylkesveier er økt med i overkant av 1,2 mrd. kroner siden 2013.

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

Regjeringen ønsker å la kommunene beholde en større del av verdiskapningen lokalt og foreslår å tilbakeføre en del av selskapsskatten til kommunene fra og med 2016. Selskapsskatten vil føres tilbake til kommunene gjennom en ny inntekt basert på vekst i lønnssummen i privat sektor.

Storbyene er viktige for utviklingen i den enkelte landsdel, og en stadig større del av befolkningen bor i byer eller i byområdene. Regjeringen vil derfor føre en aktiv storbypolitikk, og en ny regionalpolitikk der storbyene og regionene omkring utvikler et samspill til det felles beste. For å ivareta en bærekraftig utvikling er det viktig at byene tar ansvar for god planlegging, og at staten legger til rette gjennom hensiktsmessige juridiske og økonomiske rammer.

Kommuner med sterk befolkningsvekst har særskilte utfordringer. I 2015 ble veksttilskuddet til kommunene økt, og flere kommuner fikk ta del i ordningen. Regjeringen vil videreføre denne satsingen på vekstkommuner i 2016.

1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Kommunene skal sørge for et bredt spekter av tjenester som er svært viktige for mennesker i ulike livssituasjoner og livsfaser.

Tjenestene kommunene skal yte til sine innbyggere er de siste tiårene blitt stadig mer komplekse og krever høy kompetanse. Mange kommuner har utfordringer knyttet til både å rekrut-

tere og til å holde på arbeidstakere med etterspurt kompetanse.

Disse utfordringene vil bli enda større i årene framover. Det vil bli en økende konkurranse om kompetent arbeidskraft, og konkurransen vil spesielt merkes i offentlig sektor.

Den demografiske utviklingen vil gi økt behov for offentlige velferdstjenester de neste tiårene. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles, og det vil være stadig færre personer i yrkesaktiv alder bak hver person over 67 år. Kommunene har ansvaret for de sentrale velferdstjenestene til innbyggerne, og vil i stor grad måtte håndtere virkningene av den demografiske utviklingen. Endringene i alderssammensetningen vil være krevende for alle kommuner, men vil spesielt gi store utfordringer for de minste kommunene.

Befolkningen i byområdene øker og forventes å øke kraftig i årene framover. Rask befolkningsvekst gir stort behov for utbygging av infrastruktur og offentlige tjenester. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det utfordrende å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk.

Økt privat kjøpekraft og velferd bidrar til at innbyggernes forventninger til kvaliteten på og omfanget av det kommunale tjenestetilbudet vil øke. For mange offentlige tjenester øker etterspørselen med inntektsnivået i samfunnet.

Det er betydelig usikkerhet i anslagene for den økonomiske utviklingen. Veksten hos våre viktigste handelspartnere er lav, og petroleumssektoren vil ikke lenger være den vekstmotoren i norsk økonomi som den har vært. Produktivitetsveksten i norsk økonomi har også vært svakere enn det vi har vært vant til. Avtakende inntekter fra petroleumssektoren vil isolert sett minske handlingsrommet i de offentlige finansene på sikt.

Regjeringen prioriterer kommunesektoren og vil sørge for solide og forutsigbare inntektsrammer. For å sikre en bærekraftig drift er det imidlertid viktig at kommunene bidrar med god økonomistyring og planlegging for framtiden. Det er viktig at kommunene utnytter ressursene sine godt og til det beste for innbyggerne.

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

Norske kommuner påvirkes av regelverksutviklingen som følger av internasjonalisering og samarbeidet i EU og EØS. Det er viktig at kommunene holder seg oppdatert om regelverksutviklingen og utnytter de mulighetene som dette samarbeidet gir.

I takt med at kommunesektorens oppgaver har blitt flere og mer komplekse har den statlige detaljstyringen av kommunesektoren tiltatt. Mange kommuner har gått inn i interkommunale samarbeid for å kunne levere gode tjenester til innbyggerne. Utviklingen i retning av sterk statlig styring og omfattende interkommunale samarbeid bidrar til å snevre inn kommunenes handlingsrom, og til å flytte makt ut av kommunestyresalen.

1.3 Levende lokaldemokrati

For å ruste kommunene til å håndtere framtidens utfordringer har regjeringen tatt initiativ til en kommunereform. Kommunereformen vil gi sterkere kommuner med større kompetanse og kapasitet til å ivareta og videreutvikle velferdstjenestene til innbyggerne. Kommunereformen vil legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne og styrke det lokale selvstyret. Kommuner med større fagmiljøer vil lettere kunne tiltrekke seg og holde på kompetanse. Dette vil bidra til et bedre og mer likeverdig tjenestetilbud i hele landet.

Bykommuner og byområder har noen særskilte utfordringer, og det vil være like viktig å vurdere om kommunegrensene er hensiktsmessige i store som i små kommuner. Sammenhengende byområder er ofte splittet opp i flere kommuner, og både for innbyggere og næringsliv kan grensene i det daglige oppleves som lite funksjonelle. Det er også store utfordringer knyttet til å få til en helhetlig areal- og samfunnsplanlegging i byområdene, og ikke minst få til gode transportløsninger. Kommunegrenser som danner mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder vil styrke kommunenes mulighet til å gjennomføre en helhetlig areal- og samfunnsplanlegging.

Det er bred politisk enighet om behovet for en kommunereform. Etter Stortingets behandling av kommunereformen ble alle landets kommuner invitert til å starte lokale prosesser med sikte på vedtak om sammenslåing innen våren 2016. Stortinget ga sin tilslutning til at fylkesmannen skulle få oppdraget med å tilrettelegge for gode lokale prosesser, blant annet gjennom egne prosessveiledere i det enkelte fylkesmannsembete. Fylkesmannen skal samarbeide med KS regionalt og

involvere andre aktører, som Sametinget, der det er aktuelt. Både KS og Sametinget har fått økonomisk støtte til arbeidet med kommunereformen.

Kommuner over hele landet har fulgt opp regjeringens invitasjon og er nå godt i gang med å diskutere hvordan framtidens kommuner skal se ut.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en verktøykasse til bruk i de lokale prosessene. Veilederen *Veien til en ny kommune* viser hvordan kommunene kan gjennomføre en god prosess fram mot vedtak om sammenslåing. Departementet vil også lage en veileder for kommuner som har vedtatt å slå seg sammen, med råd om hva de bør gjøre fram til den nye kommunen er på plass, samt en veileder for styrket lokaldemokrati i den nye kommunen.

Nettløsningen *Ny kommune* gir kommunene mulighet til å få oversikt over hvordan en ny sammenslått kommune vil se ut med hensyn til blant annet befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i barnehage, skole og helse- og omsorgssektoren, pendlingstall inn og ut av kommunen samt ulike økonomiske indikatorer.

Innbyggerperspektivet på framtidens kommuner er viktig, og departementet har laget et opplegg for en innbyggerundersøkelse som kommunene kan bruke i høringen av sine innbyggere.

En kommunestruktur med sterkere kommuner gir et solid grunnlag for overføring av oppgaver til kommunene. Regjeringen ønsker at flere oppgaver skal løses nærmere innbyggerne. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre og en mer effektiv drift. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil kunne bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Regjeringen foreslår i Meld. St. 14 (2014–2015) *Nye oppgaver til større kommuner* å overføre oppgaver til kommunene på en rekke områder. Større og mer robuste kommuner er en forutsetning for overføring av oppgavene.

I stortingsmeldingen vises det videre til at det vil kunne være gevinster å hente på at enkelte oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun overføres til de største kommunene. Oppgaver som i dag er splittet opp av forvaltningsmessige skiller, vil kunne ses i sammenheng på lokalt nivå, noe som vil gi et bedre og mer helhetlig tilbud for innbyggerne.

Større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitikk i henhold til nasjonale mål, og

behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Overføring av oppgaver til kommunene vil følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Rammestyring skal være prinsippet for statens styring, noe som vil gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Dette vil også gi en mer effektiv ressursbruk.

Regjeringen legger prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring til grunn, og detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bør bare benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn. Regjeringen har satt i gang et arbeid med en gjennomgang av den statlige styringen av kommunene med sikte på å redusere statlig detaljstyring. Blant annet er det behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene. Større kommuner vil gi grunnlag for å redusere omfanget av landsomfattende statlige tilsyn. Resultatet av denne gjennomgangen vil presenteres for Stortinget våren 2017.

Rammefinansiering er og vil fortsatt være hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren. Rammefinansiering legger til rette for lokaldemokratiet ved at lokalpolitikere selv kan prioritere i tråd med lokale behov. Dette bidrar til en effektiv bruk av offentlige ressurser.

Internasjonale avtaler, og da særlig EØS-avtalen, påvirker kommunenes rammebetingelser og det kommunale selvstyret. Det pågår for tiden flere prosesser for å avklare problemstillinger hvor EØS-retten griper inn i og stiller krav til kommunesektoren og kommunenes organisering. Regjeringen er opptatt av å støtte opp om det lokale handlingsrommet og å finne helhetlige løsninger for kommunesektoren. Det er også viktig at kommunene utnytter de mulighetene internasjonale avtaler gir for utvikling og innovasjon.

Regjeringen ønsker å la kommunene beholde en større del av verdiskapningen lokalt, og å gi kommunene incentiver til å øke eget inntektsgrunnlag. Regjeringen foreslår å gi kommunene en ny inntekt basert på vekst i lønnssummen i privat sektor. Den nye inntekten vil innføres i 2016, men vil først gis virkning fra og med 2017.

For å styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst, har regjeringen styrket veksttilskuddet med virkning fra 2015. Regjeringen har både økt satsen på tilskuddet og sørget for at flere kommuner får ta del i ordningen. Regjeringen vil videreføre denne satsingen på vekstkommuner i 2016.

1.4 En enklere hverdag for folk flest

Regjeringen har ambisjoner om å fornye og forbedre forvaltningen og offentlig sektor, og innbyggere og næringsliv har forventninger om en enklere hverdag. Et av regjeringens åtte satsingsområder er *En enklere hverdag for folk flest*. I dette inngår flere temaer – digitalisering, regelverksforenkling, fjerning av tidstyver, økt valgfrihet samt bedre styring og ledelse.

Flere kommuner vurderer å etablere brukervalg for sine innbyggere. For å hjelpe kommuner som vurderer dette har Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått utarbeidet en kunnskapsoppsummering i regi av Deloitte som gir en god oversikt over hvilke erfaringer kommuner har gjort med brukervalg de siste årene. På grunnlag av disse erfaringene har departementet utarbeidet veilederen *Brukervalg i kommunal tjenesteyting* til bruk for kommuner som vurderer å innføre brukervalg. I veilederen pekes det på både positive effekter og utfordringer ved å etablere brukervalg, og det gis konkrete råd for de vurderingene kommunene må gjøre.

For å støtte opp om samarbeidet mellom norske kommuner og frivillig sektor har departementet gått i gang med å utarbeide en veileder for samarbeid med frivillige. Veilederen vil etter planen være ferdig høsten 2015, og den vil inneholde konkrete råd for kommuner som ønsker å innlede samarbeid med frivillige aktører. I veilederen vil det være konkrete eksempler på samarbeid innen enkelte tjenester, hentet fra kommuner som har etablert vellykkede samarbeid.

Departementet vil utarbeide en ny Digital agenda, en stortingsmelding om nasjonal IKT-politikk. En vesentlig andel av offentlige tjenester til innbyggere og næringsliv er kommunale, men det er store ulikheter i hvor langt kommunene har kommet i utviklingen av digitale tjenester. Samtidig har staten utviklet en rekke fellesløsninger. Det er behov for å avklare forholdet mellom statlig og kommunal IKT-utvikling, og å utarbeide hensiktsmessige mekanismer som sikrer bedre styring og gjennomføring på tvers av forvaltningsnivåene.

Digital kommunikasjon er nå hovedregelen når offentlig forvaltning kommuniserer med innbyggere og næringsliv. Det er etablert et felles register for stat og kommuner med innbyggernes digitale kontaktinformasjon. Fra 1. februar 2016 er det obligatorisk for alle forvaltningsorganer, også kommuner, å benytte dette registeret. Digital post fra forvaltningen til innbyggere skal sendes til en sikker digital postkasse som innbyggerne velger

selv. Mange kommuner har tatt i bruk SvarUt, som en løsning for å kunne sende digital post til innbyggere og næringsliv. Denne skal sommeren

2015 kobles til sikker digital postkasse, slik at innbyggerne vil få post fra stat og kommune i samme postkasse.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner
og fylkeskommuner 2015 og 2016

2 Det økonomiske opplegget for 2016

2.1 Inntektsrammer

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 i størrelsesorden 6 til 7 mrd. kroner. I statsbudsjettet for 2016 vil regjeringen komme tilbake med endelig forslag til inntektsrammer.

Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,5 og 5 mrd. kroner er frie inntekter. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på mellom 1,3 og 1,5 pst, hvilket er på linje med gjennomsnittlig vekst i perioden 2008–2014. Det økonomiske opplegget for 2016 vil sette kommunene i stand til å dekke økte kostnader og til å videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne.

Den varslede inntektsveksten må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2016 på om lag 2,1 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen, hvorav om lag 1,7 mrd. kroner må finansieres innenfor de frie inntektene. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen. Gitt disse forutsetningene er anslagene et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Det understrekes at anslagene er usikre. Sektorens økonomiske handlingsrom må også sees i sammenheng med pensjonskostnadene, jf. nærmere omtale i punkt 2.2.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. Regjeringen har klare forventninger til at det i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med effektivisering.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 4 og 4,5 mrd. kroner av veksten i frie inn-

tekter. I 2016 er 400 mill. kroner av veksten i de frie inntektene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Regjeringen vil følge nøye med på utviklingen i sektoren, og om kommunene følger opp regjeringens satsing med tiltak innenfor rusområdet. Videre er 200 mill. kroner av veksten begrunnet med en ytterligere satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten og 400 mill. kroner til fleksibelt barnehageopptak.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 500 mill. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 200 mill. kroner begrunnet i behovet for videre opprusting av fylkesveiene. Det betyr at satsingen på fylkesveier er økt med i overkant av 1,2 mrd. kroner siden 2013.

Inntektsveksten for 2016 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2015 i revidert nasjonalbudsjett 2015, jf. kap. 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2016. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2015 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2016 som nå varsles kunne bli endret.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2016 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsetningen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

Innenfor rammen av konsultasjonsordningen har staten dialog med kommunesektoren (representert ved KS) om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2016. Hittil i år har staten og kommunesektoren blant annet drøftet kommunesektorens økonomiske situasjon og økonomiske konsekvenser i 2016 knyttet til demografiske endringer. I tillegg er planlagte reformer, tiltak og andre enkeltsaker som berører kommunesektoren drøftet. Drøftingene skjer blant annet på bakgrunn av faglige utredninger og vurderinger fra TBU. Høsten 2015 vil det som en del av konsultasjonsordningen være bilaterale møter mellom KS og departementene.

2.2 Pensjonskostnader

Høy lønnsvekst og lavt rentenivå har de siste årene bidratt til en sterk vekst i pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn til pensjonsordningene. Veksten i de regnskapsmessige pensjonskostnadene har vært jevn, men likevel noe svakere enn veksten i premiene.

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette har gitt en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2014. Premieavviket er ved utgangen av 2014 på om lag 31,7 mrd. kroner. Dette er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Amortiseringen inngår i de regnskapsmessige pensjonskostnadene fra 2015. Størrelsen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2014 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2016.

Pensjonskostnadene for 2016

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet strammet inn på de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene (langsiktig lønnsvekst, diskonteringsrente og avkastning mv.). Dette har vært nødvendig for på lang sikt å kunne oppnå et bedre samsvar mellom nivået på de årlige pensjonspremiene og nivået på de regnskapsmessige kostnadene. Departementet vil stramme inn noe på de økonomiske beregningsforutsetningene for regnskapsåret 2016. Finans-

tilsynets reduksjon i den garanterte avkastningen fra 2015, som isolert sett trekker premienivået opp, tilsier at det igjen bør foretas en viss innstramming i beregningsforutsetningene. Departementets vurdering er at parameteren for avkastning på pensjonsmidlene bør reduseres med ytterligere 0,05 prosentpoeng fra 2015 til 2016. Effekten av innstrammingen anslås til om lag 250 mill. kroner i økte pensjonskostnader. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner. Dette vil gi kommunesektoren et grunnlag for å anslå størrelsen på pensjonskostnadene for 2016 i løpet av våren.

I tillegg til effekten av innstrammingen i beregningsforutsetningene, vil også amortiseringskostnadene øke i 2016 som følge av premieavviket i 2015. Økningen i amortiseringskostnadene i 2016 anslås til om lag 650 mill. kroner.

Departementets anslag innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 900 mill. kroner i 2016, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

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

3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2015

3.1 Inntektsveksten i 2015

Saldert budsjett 2015 innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 8,7 mrd. kroner, tilsvarende 2,1 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 5,6 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2014, det vil si at det var tatt hensyn til at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2014 ble nedjustert med om lag 0,9 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2015.

Foreløpige regnskapstall for 2014 viser at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt ble om lag 0,6 mrd. kroner lavere i 2014 enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2015 (Meld. St. 1 (2014–2015)). Dette gir tilsvarende nedjustering for 2015. Skatteinngangen til og med mars 2015 trekker i retning av at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt kan bli ytterligere 1,0 mrd. kroner lavere i 2015. Samlet sett trekker dette i retning av at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue kan bli 1,6 mrd. kroner lavere i 2015 enn lagt til grunn i fjor høst.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren for 2015 er nedjustert med 0,1 prosentenheter. Dette skyldes at anslått lønnsvekst for 2015 i kommunesektoren er nedjustert fra 3,3 til 3,2 pst. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til å

trekke opp realinntektsveksten i 2015 med om lag 0,3 mrd. kroner.

Når det tas hensyn til forslag om tilleggsbevilgninger i Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015* kan realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett 2015 anslås til knapt 8,9 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter i 2015 anslås til 6,0 mrd. kroner.

Det er også kommet annen ny informasjon om 2014 etter budsjettbehandlingen høsten 2014. Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren er oppjustert med 0,3 prosentenheter. Oppjusteringen må ses i sammenheng med økte pensjonskostnader i forhold til lønn. Inntektene fra eiendomsskatt ble i 2014 0,7 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn. Også kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble ifølge de foreløpige regnskapstallene for 2014 1,5 mrd. kroner høyere enn tidligere anslått. De oppdaterte nivåene på eiendomsskatt og gebyrer er videreført i inntektsanslagene for 2015. Samlet sett er anslaget for realveksten i de samlede inntektene i 2014 oppjustert med 0,9 mrd. kroner siden nasjonalbudsjettet for 2015, mens realveksten i de frie inntektene er nedjustert med 0,8 mrd. kroner fra nivået i nasjonalbudsjettet for 2015.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2014 og anslag for 2015 i nominelle priser.

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2014¹ og 2015². Mill. kroner og endring i pst.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommuneforvaltningen i alt		
	2014	2015	Endr. i pst.	2014	2015	Endr. i pst.	2014	2015	Endr. i pst.
Skatteinntekter	139 080	145 285	4,5	27 749	28 675	3,3	166 829	173 960	4,3
herav skatt på inntekt og formue	128 883	134 830	4,6	27 749	28 675	3,3	156 632	163 505	4,4
Rammetilskudd	115 785	122 155	5,5	30 387	31 979	5,2	146 171	154 134	5,4
Sum frie inntekter	254 865	267 440	4,9	58 136	60 654	4,3	313 000	328 094	4,8

¹ Inntektene i 2014 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2015 anslås til 2,9 pst, mot 3,0 pst. i saldert budsjett for 2015.

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

Anslag på inntektene i 2014 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv., slik at inntektsnivået i 2014 og 2015 er sammenliknbart.

3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i 2015

Samtidig med at kommuneproposisjonen legges fram, legger Finansdepartementet fram revidert nasjonalbudsjett for 2015, med forslag til bevilgningsendringer i Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015*. Nedenfor presenteres et utvalg enkeltsaker som berører kommunesektoren.

3.2.1 Endringer på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner

Kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd

Styrking av kommuneøkonomien

Kommunesektorens skatteinntekter i 2015 er nedjustert med 1,6 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i saldert budsjett. Nedjusteringen skyldes i hovedsak lavere anslått lønnsvekst i norsk økonomi, samt endret anslag for virkningen av ny uføretrygd. For 2015 er den kommunale deflatoren nedjustert med 0,1 prosentpoeng, noe som skyldes at anslått lønnsvekst er justert ned fra 3,3 til 3,2 pst. Dette tilsvarer lavere kostnader på 0,3 mrd. kroner. Det er en godt innarbeidet praksis og i tråd med intensjonene i det lokale selvstyret at kommunesektoren får beholde merskatteinntekter i år hvor skatteinntektene er høyere enn varslet. På samme måte må kommunene ta høyde for å kunne håndtere at skatteinntektene noen år kan bli lavere enn anslått. Etter en samlet vurdering av kommuneøkonomien i 2015 foreslår regjeringen å styrke rammeoverføringene til kommunesektoren i 2015 med 1,1 mrd. kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Av dette er 400 mill. kroner en kompensasjon for lavere skatteinntekter fra uføreforhøringen enn tidligere anslått. Økningen i rammeoverføringene vil bidra til å oppnå regjeringens målsetning i statsbudsjettet om en videreutvikling av velferdstilbudet til innbyggerne.

Økningen i rammeoverføringene foreslås fordelt med 907,8 mill. kroner til kommunene og 192,2 mill. kroner til fylkeskommunene.

Av økningen i rammeoverføringene til kommunene foreslås 853 mill. kroner fordelt etter kommunenes andel av skatteinntektene (inkl. inn-

tektsutjevning) i 2014. Videre foreslår regjeringen at 54,8 mill. kroner i 2015 fordeles som delvis kompensasjon til kommuner som taper på omleggingen av uførebekskatningen.

Endringer i regelverket for skatting av uføretrygd fra 1. januar 2015 har ført til en omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene. Endringen i skattereglene for uføre vil isolert sett gi økte skatteinntekter til kommunesektoren. For å sikre at skatteandelen blir holdt på om lag 40 pst. ble det i statsbudsjettet for 2015 gjort endringer i skattøren for kommunene. Samlet har disse endringene ført til en omfordeling av inntekter fra kommuner som har høyere skatteinntekter og en lavere andel av uføretrygd til kommuner med flere uføre og lavere skatteinntekter. Førstnevnte kommuner får en større reduksjon i skatteinntekter gjennom en reduksjon i den kommunale skattøren enn det de får igjen i form av økt skatt fra uføre.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015 den 1. desember 2014 fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 49 (2014–2015):

Stortinget ber regjeringen sikre at omleggingen av skattesystemet for uføretrygd i 2015 i minst mulig grad påvirker fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde ved behandlingen av Innst. 16 S (2014–2015) den 9. desember 2014 følgende flertallsmerknad:

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, ber regjeringen komme tilbake i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2015 med en vurdering av hvilke tiltak som kan gjennomføres for at omleggingen av skattesystemet for uføretrygd i 2015 i minst mulig grad skal påvirke fordelingen av frie inntekter mellom kommunene.

For å begrense de negative virkningene for enkeltkommuner foreslår regjeringen at kommuner som anslagsvis har tap utover 35 kroner per innbygger blir kompensert for dette tapet i 2015. Samlet utgjør dette 54,8 mill. kroner.

Kompensasjon for administrative utgifter ved innføring av nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage

Fra 1. mai 2015 er det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage.

Foreldrebetalingen for første barn skal maksimalt utgjøre 6 pst. av husholdningens samlede skattepliktige kapital- og personinntekt, med maksimalprisen som øvre grense. Innføringen av denne ordningen vil kunne medføre økte administrative utgifter i en overgangsperiode, siden kommunene må tilpasse seg en ny ordning underveis i et barnehageår. Det foreslås derfor å øke kap. 571, post 60 med 41,7 mill. kroner gjennom en engangsbevilgning.

Gratis kjernetid i barnehage

Fra 1. august 2015 skal det innføres gratis kjerntid i barnehagen for alle 4- og 5-åringer i familier med inntekt under en grense fastsatt av Stortinget. Kunnskapsdepartementet er ansvarlig for ordningen, mens midlene til ordningen i statsbudsjettet for 2015 er bevilget over Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett. Det foreslås å overføre 51 mill. kroner fra kap. 821, post 62 til kap. 571, post 60.

Sum endringer kap. 571, post 60 – Kommunene

På bakgrunn av forslagene over foreslås kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd økt med 1 000,5 mill. kroner.

Kap. 571, post 64 Skjønnstilskudd

I revidert nasjonalbudsjett 2015 foreslås det å redusere bevilgningen på kap. 571, post 64 med 3 mill. kroner i forbindelse med opprettelsen av et valgdirektorat mot en tilsvarende økning av nytt kap. 578 Valgdirektorat, ny post 01 Driftsutgifter, jf. omtale under kap. 578, post 01.

3.2.2 Endringer på kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner

Kap. 572, post 60 Innbyggertilskudd

Styrking av kommuneøkonomien

Regjeringen foreslår en økning av fylkeskommunenes rammeoverføringer i 2015 på 192,2 mill. kroner, hvorav 187,3 mill. kroner foreslås fordelt etter skatteandel (inkl. inntektsutjevning) i 2014, mens 4,9 mill. kroner foreslås fordelt som ferjeavløsningsmidler i fire fylker, jf. omtale under.

Ved forvaltningsreformen i 2010 overtok flere fylkeskommuner ansvar for tidligere riksvegprosjekter der ferjeavløsningsmidler inngår i finansieringsgrunnlaget. Midlene ble lagt til særskilt for-

deling i inntektssystemet til fylkeskommunene i perioden 2010–2014. For 2015 er midlene fordelt etter generelle kriterier, noe som fører til at de aktuelle fylkeskommunene får noe lavere inntekter enn om midlene hadde lagt til særskilt fordeling for 2015. Til sammen er det midler knyttet til åtte prosjekter til seks fylkeskommuner som fram til 2015 ble gitt en særskilt fordeling. Av disse ble tre prosjekter ferdigstilt i løpet av 2013 og 2014. Disse prosjektene er ivaretatt gjennom fordelingen etter ferjenøkkelen (antall ferjesamband), der det i 2015 var kriteriedata fra 2012 som lå til grunn for fordelingen av midler til ferjer. Dette gjelder Bremanger II og Dalsfjordsambandet i Sogn og Fjordane og Toventunnelen i Nordland. Når det gjelder prosjektene som ble ferdigstilt før 2013 foreslår regjeringen å kompensere de fire fylkeskommunene, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Troms med fem ferjeavløsningsprosjekter (Finnfast, Austevollsbrua, Imarsund-prosjektet, Atlanterhavstunnelen og Ryaforbindelsen) for inntektsnedgangen. Etter at det tas hensyn til overgangsordning og tapskompensasjonsordning i inntektssystemet til fylkeskommunene utgjør inntektsnedgangen som foreslås kompensert 4,9 mill. kroner. Regjeringen foreslår å etablere en ferjeavløsningsordning for fylkesveger fra 2016, jf. kapittel 8.

Overføring av midler til Oslo kommune til kjøp av plasser fra ideelle sentre for foreldre og barn

Det er spesifisert i Innst. 14 S (2014–2015) fra familie- og kulturkomiteen at det bevilges 35 mill. kroner i 2015 på kap. 858, post 01 under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til kjøp av plasser fra fem navngitte ideelle sentre for foreldre og barn. To av disse sentrene er i Oslo kommune. For å sikre korrekt postbruk foreslås det å overføre 14 mill. kroner fra kap. 858, post 01 til kap. 572, post 60 for å legge til rette for at Oslo kommune skal kunne kjøpe plasser fra sentrene i kommunen.

CO₂-avgift naturgass

Regjeringen foreslår å øke CO₂-avgiften på LPG og naturgass med 0,15 kroner per Sm³ for naturgass og med 0,22 kroner per kg for LPG fra 1. juli 2015. Avgiftsøkningen vil berøre gassdrevne busser og vil derfor kunne medføre reforhandling av kontrakter om offentlig kjøp av persontransport og dermed økte kostnader for fylkeskommunene. De berørte fylkeskommunene foreslås kompensert med 1 mill. kroner i 2015 over rammetilskuddet og

gis en særskilt fordeling. Regjeringen legger opp til at kompensasjonen videreføres i statsbudsjettet for 2016.

*Sum endringer på kap. 572 post 60 –
Fylkeskommunene*

På bakgrunn av forslagene over foreslås det at bevilgningen på kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner, post 60 Innbyggertilskudd økes med 207,2 mill. kroner i 2015.

Kap 572, post 64 Skjønnstilskudd

Transportkostnader – økning 3 mill. kroner

Dagens retningslinjer for regionalstøtte medfører økte kostnader for transportsektoren. Der det er inngått avtaler med det offentlige om kjøp av transporttjenester, vil merkostnadene for transport-selskapene kunne resultere i økte kostnader for fylkeskommunene. Basert på innspill fra fylkeskommunene ble det beregnet at fylkeskommunene ville få 44 mill. kroner i økte kostnader i 2014 og 136 mill. kroner i 2015 som følge av dette, jf. Prop. 118 S (2013–2014) og Innst. 311 S (2013–2014).

Ved behandling av forslag om tilleggsbevilgning i Prop. 118 S (2013–2014) fattet Stortinget følgende vedtak (vedtak 603), jf. Innst. 311 S (2013–2014):

Stortinget ber regjeringen kvalitetssikre hva fylkeskommunenes økte kostnader til kjøp av transporttjenester blir i 2014 som følge av endringene i DA-ordningen, og eventuelt komme tilbake til Stortinget i forbindelse med ny saldering av statsbudsjettet 2014. Stortinget ber regjeringen også vurdere hvordan man kan sikre at kompensasjonen kommer bedriftene til gode.

På bakgrunn av oppdaterte anslag innhentet fra Samferdselsdepartementet ble det i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2014 anslått at fylkeskommunene vil få økte kostnader på til sammen 61 mill. kroner i 2014. Det ble vedtatt å øke kompensasjonen til fylkeskommunene med 17 mill. kroner i 2014, fra 44 mill. kroner til 61 mill. kroner, jf. Prop. 27 S (2014–2015) og Innst. 106 S (2014–2015).

I Prop. 27 S (2014–2015) varslet regjeringen også at den vil vurdere å justere kompensasjonen for 2015 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2015.

Nye anslag viser at fylkeskommunenes utgifter for 2015 vil være omlag 139 mill. kroner, dvs. 3 mill. kroner mer enn tidligere anslått.

På bakgrunn av dette foreslås det å øke bevilgningen på kap. 572 Rammetilskudd til fylkeskommunene, post 64 Skjønnstilskudd med 3 mill. kroner, fra 624 mill. kroner til 627 mill. kroner.

3.2.3 Andre saker på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett

Kap. 573 Kommunereform, post 60 Engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåing

Kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord leverte 6. februar 2015 søknad om sammenslåing av de tre kommunene. Sammenslåingen ble vedtatt ved kongelig resolusjon 24. april 2015. Kommunene vil formelt bli en ny kommune fra 1. januar 2017. Det foreslås å opprette et nytt kap. 573 Kommunereform og en ny post 60 Engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåing. Det foreslås en bevilgning på 40 mill. kroner på posten i 2015 for å dekke engangskostnader ved sammenslåing av kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord.

Kap. 578 Valgdirektorat, post 01 Driftsutgifter

Regjeringen vil overføre operative oppgaver knyttet til valg gjennomføring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til et nytt valgdirektorat i Tønsberg i 2015. For å synliggjøre bevilgninger til det nye direktoratet foreslås det at det opprettes et nytt kap. 578 Valgdirektorat og en ny post 01 Driftsutgifter. Direktoratet vil ha ansvar for en del oppgaver som departementet har ansvaret for i dag. Direktoratet vil derfor bli finansiert ved å overføre midler fra departementets arbeid med valg (flytting av midler fra kap. 579, post 1 og post 70 og kap. 571, post 64 til direktoratet). På bakgrunn av dette foreslås det at det bevilges 3 mill. kroner på kap. 578, post 01, mot en tilsvarende reduksjon av bevilgningen på kap. 571, post 64, jf. omtale under kap. 578, post 01 i Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2015*.

Tilskudd utleieboliger

Tilskudd til utleieboliger (kap. 581, post 76) skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Mange kommuner disponerer for få egnede utleieboliger. Dette gjelder også boliger til flyktninger som har fått lovlig opphold i Norge. Regjeringen ønsker å bidra til flere utleieboliger, og en styrking av tilskuddet til utleieboliger er et godt tiltak for å målrette den boligsosiale

innsatsen mot dem som trenger det mest. Særlig gjelder dette vanskeligstilte barnefamilier som bor i uegnede boliger.

Regjeringen foreslår derfor å styrke tilskuddet til utleieboliger. Forslaget støtter opp om regjeringens nye strategi mot barnefattigdom og den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014–2020), der tiltak rettet mot barnefamilier og unge er prioritert.

Det foreslås i Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015* å øke bevilgningen på posten med 50 mill. kroner fra 669,5 mill. kroner til 719,5 mill. kroner. Det innebærer at tilsagnsrammen økes med 111,1

mill. kroner til 813,5 mill. kroner i 2015. Dette er en varig økning i tilsagnsrammen som innebærer at det kan gis tilsagn til om lag 200 flere utleieboliger i 2015. Økningen gir rom for at det kan gis tilsagn til om lag 1 400 utleieboliger årlig. Tilsagnsfullmakten foreslås økt med 61,1 mill. kroner, fra 552,7 mill. kroner til 613,8 mill. kroner.

Tilskuddet til utleieboliger er betydelig styrket de siste årene. Fra revidert nasjonalbudsjett 2013 til forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2015 er tilsagnsrammen økt med 291,6 mill. kroner og bevilgningen med 270,7 mill. kroner. I 2015 vil det derfor kunne gis tilsagn til om lag 400 flere utleieboliger enn i 2013.

Del II
Modernisering av kommunesektoren,
lokaldemokrati og kompetanse

4 En enklere hverdag for folk flest

«En enklere hverdag for folk flest» er et av regjeringens åtte satsingsområder for denne stortingsperioden. På dette satsingsområdet er det satt i gang en rekke tiltak, og samtlige departementer tar del i arbeidet. Her inngår tiltak for økt valgfrihet for innbyggerne, digitalisering i forvaltningen, enklere regelverk, styrking av arbeidet med ledelse og styring i staten og et omfattende arbeid for å redusere tidstyver i hele staten.

4.1 Forenkling i offentlig sektor

Regjeringen ga i 2014 alle underliggende virksomheter i staten i oppdrag å foreslå forenkling av prosedyrer og regelverk. Etatene leverte over 1 300 forslag til tidstyver som bør fjernes. En oversikt over forslagene er samlet i en offentlig tilgjengelig database. Forslagene blir nå gjennomgått i departementene. I 2015 får alle statlige etater i oppdrag å jakte på tidstyver som stjeler tid fra brukerne. Statens brukere er både innbyggere, næringsliv, ideelle organisasjoner og kommuner. Eksempler på slike tidstyver kan være tungvinte rutiner, uklart språk eller at samme opplysninger må oppgis flere ganger.

Under følger eksempler på forenklingstiltak som regjeringen gjennomfører, både som del av tidstyvarbeidet og som initiativ uavhengig av dette.

NAV/Husbanken – bostøtte

Om lag 150 000 personer mottar bostøtte fra Husbanken i løpet av ett år. For hver nye bostøttesøker har saksbehandlere i kommunene tidligere måttet taste inn data manuelt fra det papirbaserte søknadsskjemaet. Kommunene har årlig brukt 50 000 timer til å punche inn data for denne ordningen. Husbanken har nå digitalisert søkeprosessen, slik at de fleste kan søke elektronisk. 1. oktober 2014 ble eSøknad for bostøtte lansert. Denne løsningen gjør det enklere å søke, og ansatte i kommunene kan bruke tiden på andre ting enn å skrive av fra papir til skjerm.

Enklere byggesaksregler iverksettes 1. juli 2015

De nye reglene gjør det enklere for folk å bygge på egen eiendom uten å måtte søke, og kommunen slipper å bruke ressurser på mindre byggesaker. Det blir billigere å bygge, mindre byråkrati og bedre forutsigbarhet i byggesaker. De nye byggesaksreglene betyr blant annet kortere tidsfrister for kommunene som behandler byggesaker, slik at innbyggerne får behandlet sakene raskere. Innbyggerne vil kunne gjøre flere endringer på egen tomt og bygge mer uten å måtte søke kommunen, så lenge de følger regelverket. Dette vil gjøre det enklere for dem som vil gjennomføre små byggesaker som en garasje, et uthus, en sykkelbod eller en terrasse. Den typen byggetiltak som nå fritas for søknadsplikt, utgjør til sammen en femtedel av alle byggesaker i norske kommuner. Dette er også en forenkling for kommunene, der ansatte kan bruke tiden på andre saker.

Forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven

Etter forslag fra regjeringen vedtok Stortinget høsten 2014 forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. januar 2015. Det gjaldt bl.a. fjerning av 5-årsregelen for detaljplan, innføring av tidsfrister for innsigelsessaker, og forenklinger i regelverket for konsekvensutredninger og planprogram. Regjeringen vil fortsette arbeidet med forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven med sikte på å effektivisere planprosessene og styrke lokaldemokratiet. Det vil legges særlig vekt på endringer som kan bidra til økt boligbygging. I forenklingsarbeidet vil regjeringen bl.a. vurdere tiltak som bidrar til en raskere, mer forutsigbar og bedre saksgang

Økt vektlegging av lokaldemokratiet ved innsigelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i sin behandling av innsigelsessaker lagt stor vekt på hensynet til lokalt selvstyre. Departementet har i de fleste sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak. Kommunal- og moderniseringsministeren har bedt

fylkesmennene og andre innsigelsesmyndigheter om å arbeide for at saker løses på et tidligere tidspunkt, at det kun skal fremmes innsigelser der det er nasjonale eller regionale interesser, og at det skal legges mer vekt på det lokale selvstyret. Den pågående forsøksordningen med fylkesmennenes samordning og avskjæring av innsigelser er utvidet til å omfatte tolv fylker, og gir økt samhandling mellom kommunene og sektormyndighetene. Dette tiltaket ser ut til å ha bidratt til å redusere antall innsigelser. Kommunal- og moderniseringsministeren har også i sitt brev til kommunene i forbindelse med de nye statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging understreket at retningslinjene legger opp til at de skal tilpasses lokale og regionale forhold og at lokaldemokratiet skal veie tungt.

Regionale planstrategier

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

Digitalisering av bygg- og planprosesser

Samtidig med forenklinger i regelverket, skal det utvikles gode digitale løsninger for de involverte i alle faser av arealplanleggingen, byggeprosessen og forvaltningen av byggverket. Digitalisering av offentlig forvaltning og arbeidsprosesser er viktig for å gi bedre tjenester og en mer effektiv offentlig sektor. Digitalisering skaper en enklere hverdag for folk flest og fjerner tidstyver for medarbeidere og innbyggere. Det er bevilget 25 millioner kroner til digitalisering av bygg- og planprosesser i statsbudsjettet for 2015. Av dette vil 15 mill. kroner bli brukt til økt digitalisert samhandling i byggsektoren (ByggNett) og 10 mill. kroner til å forenkle og automatisere planprosessene i kommunene.

IKT-utviklingsprogram i Husbanken

I 2011 og 2012 kartla Husbanken behovet for modernisering av IKT-systemene sine. Kartleggingen viste at kommunene mente systemene

var gammeldagse, lite effektive og at det var et stort behov for forbedring av samhandlingen mellom Husbanken, sluttbrukere og kommuner. Kommunene hadde papirbaserte søknader og søknadsbehandling for alle Husbankens økonomiske ordninger. Det ble derfor igangsatt et helhetlig og strategisk utviklingsprogram i Husbanken høsten 2012. Så langt er det utviklet eSøknad for bostøtte og deler av eSøknad for startlån. På sikt planlegger Husbanken å modernisere sine låne- og tilskuddsordninger.

IKT-utviklingen skal etter planen også inneholde digitale saksbehandlingsløsninger for kommunene. Digitale tjenester vil innebære et bedre tjenestetilbud til brukerne, mer effektiv utnyttelse av kompetanse i kommunene og mindre sårbarhet på IKT-løsninger i Husbanken. Saksbehandlingsløsningene for kommunene vil innebære store gevinster i form av innsparte arbeidstimer. Et sentralt premiss for IKT-utviklingsprogrammet er at identifiserte gevinster, for eksempel innsparte arbeidstimer, faktisk blir hentet ut i programperioden.

Digitale høringer

Hvert år sender departementene ut cirka 240 forslag på høring og mottar om lag 10 000 svar. Disse ble tidligere skannet inn elektronisk og publisert ved manuelle operasjoner. Nettstedet regjeringen.no er kommet i ny og forbedret utgave. Høringsinstansene kan nå levere høringssvar direkte på regjeringen.no. En forenklet digital løsning for høringer gjør det enklere for kommuneforvaltningen, innbyggere og andre å kommentere nye politiske forslag. Den nye løsningen fjerner i tillegg en tidstyv for departementene.

Enklere søknadsprosedyre for tildeling av skjønnsmidler

Fylkesmannsembetene har tidligere hatt ulike prosedyrer for kommuner som søker om skjønnsmidler, og rapporteringen på bruken av midlene til Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gått via en egen database. Departementet har satt i gang et arbeid med å lage en integrert søknads- og rapporteringsdatabase, hvor kommunene kan søke fylkesmannen om skjønnsmidler og hvor fylkesmannen kan sende rapportering videre til departementet. Databasen blir klar i 2015 og skal tas i bruk for søknader om skjønnsmidler i 2016. Databasen utvikles i samarbeid med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Klart språk i kommunene

En av tre nordmenn har problemer med å forstå språket i offentlige dokumenter, brev og skjema. Halvparten av disse kontakter det offentlige for å få hjelp. Kommunene har mye kontakt med innbyggerne og næringslivet og tilbyr i stor grad de samme tjenestene over hele landet. Kommunene produserer også et stort antall brev og dokumenter, blant annet i form av vedtak, retningslinjer og informasjonsbrev. Det er derfor et stort potensial for gjenbruk av forståelige og klare standardtekster. Klart og forståelig språk vil kunne bidra til å bedre rettssikkerheten. Innbyggere som ikke forstår informasjonen fra det offentlige, vil heller ikke være i stand til å ivareta egne rettigheter og forstå sine plikter. Uklart språk skaper avstand mellom kommune og innbygger eller næringsdrivende. Klart språk i kommunikasjonen med innbyggerne vil også kunne bety færre telefonhenvendelser, og det vil kunne frigjøre ressurser i den kommunale forvaltningen.

Klart språk fra det offentlige skaper en enklere hverdag for folk flest. Uklart språk er anslått å koste staten 300 mill. kroner årlig. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser for kommunesektoren, men det er grunn til å tro at kostnadene for kommunesektoren også er betydelige. I 2014 fikk KS støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å gjennomføre et pilotprosjekt for klart språk i kommunesektoren. Ti kommuner/fylkeskommuner har deltatt i piloten. Etter pilotperioden vil KS vurdere om piloten bør følges opp med et hovedprosjekt som skal tilbys alle kommuner. Formålet med piloten har vært tredelt:

- å samle erfaringer og resultater fra kommunalt klarspråksarbeid
- å utarbeide et utvalg standardtekster som skal gjøres tilgjengelig for alle kommuner
- å komme fram til en egnet prosjektmodell for et hovedprosjekt.

Bedre styring og ledelse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet etablert Program for bedre styring og ledelse for å bidra til økt gjennomføringskraft og resultatorientering i staten. Hovedtenkningen i programmet er å styre mindre på detaljer og ha tydeligere overordnede prioriteringer. Virksomheter, ledere og medarbeidere skal gis større handlingsrom og tillit, samtidig som de skal stilles tydeligere til ansvar for å levere resultater. Programmet har tiltak innenfor

områdene styring, ledelse, samordning, strategisk IKT og tiltak for å styrke beslutningsgrunnlagene i staten. På tilsvarende måte som i kommunene er bedre og systematisk kompetansebygging hos ledere et viktig tiltak. Det kan være av overføringsverdi til kommunene å se kompetansebygging for ledere i sammenheng med tiltak på områder som styring, samordning og IKT, for å styrke gjennomføringskraften og resultatorienteringen i forvaltningen.

Tidstyver

Regjeringen ønsker å avbyråkratisere og effektivisere offentlig forvaltning. Å redusere og fjerne tidstyver er et sentralt tiltak innenfor satsingsområdet «En enklere hverdag for folk flest».

Regjeringen har satt i gang en tidstvjakt i statsforvaltningen, og i 2014 ble det identifisert over 1 300 tidstyver. Regjeringen er nå godt i gang med å vurdere disse tidstyvene med tanke på å fjerne eller redusere dem. Alle tidstyvene er registrert i en åpen database.

Det har kommet henvendelser fra kommunesektoren som ønsker å lære av statens erfaringer med jakten på tidstyver. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Direktoratet for IKT og fornying (Difi) vil i samarbeid med KS vurdere hvordan statens erfaringer kan anvendes i tilsvarende arbeid i kommunesektoren.

Det vil blant annet bli utarbeidet en egen veiledning som kommunene kan bruke i sitt arbeid med å fjerne tidstyver. Veiledningen vil ta utgangspunkt i statens erfaringer, men være tilpasset kommunenes egenart. Den vil bli ferdigstilt våren 2016.

4.2 IKT-politikk

Produktivitetskommissjonen, som ble oppnevnt av regjeringen i 2014, er i sin første rapport tydelig på at omstilling gjennom ny teknologi er en nøkkelfaktor for økt produktivitetsevne. IKT er en av de viktigste driverne i utviklingen av en kunnskapsbasert økonomi og fremstår som et av de viktigste redskapene vi har for å styrke Norges produktivitetsevne på lang sikt.

Bedre bruk av IKT er en sentral innsatsfaktor i arbeidet med å effektivisere offentlige tjenester og slik skape større frihet i hverdagen og et enklere møte mellom det offentlige og innbyggerne.

Departementet vil utarbeide en ny Digital agenda, en stortingsmelding om nasjonal IKT-politikk. En vesentlig andel av offentlige tjenester

til innbyggere og næringsliv er kommunale, men det er store ulikheter i hvor langt kommunene har kommet i utviklingen av digitale tjenester. Samtidig har staten utviklet en rekke fellesløsninger. Det er behov for å avklare forholdet mellom statlig og kommunal IKT-utvikling og å utarbeide hensiktsmessige mekanismer som sikrer bedre styring og gjennomføring på tvers av forvaltningsnivåene.

Departementet har de siste årene gitt tilskudd til KommIT, et program for IKT-samordning i kommunesektoren som er eid av KS. Kommuner og fylkeskommuner bidrar også i finansieringen av programmet. Programmet skal gå ut 2015 og skal i siste fase evalueres for å finne en egnet organisasjons- og finansieringsform fra og med 2016.

Digital kommunikasjon er nå hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere og næringsliv, etter at endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften trådte i kraft 7. februar 2014. Innbyggere som ikke ønsker å motta post digitalt, kan reservere seg. De vil da motta post på papir som i dag. Det er etablert et felles register over innbyggenes digitale kontaktinformasjon og reservasjonsstatus. Fra 1. februar 2016 er det obligatorisk for alle forvaltningsorganer, også kommuner, å benytte dette registeret. Digital post fra forvaltningen til innbyggere skal sendes til en sikker digital postkasse som innbyggerne velger selv. Mange kommuner har tatt i bruk SvarUt, som en løsning for å kunne sende digital post til innbyggere og næringsliv. Denne skal sommeren 2015 kobles til sikker digital postkasse, slik at innbyggerne vil få post fra stat og kommune i samme postkasse. Næringsdrivende vil fortsatt motta digital post i Altinn.

Sametinget har reist spørsmål om tidsperspektivet i arbeidet med å innføre samiske tegn i offentlig forvaltning. Elektronisk samhandling internt i en offentlig virksomhet, mellom virksomheter eller med innbyggere og næringsliv, forutsetter at IKT-løsningene kan «snakke sammen». Til dette trengs det felles standarder som sikrer at grensesnittene mellom systemene fungerer som de skal. Det er behov for ulike IKT-standarder. En av de viktigste grepene som har blitt tatt for å sikre felles standarder i offentlig sektor er forskriften om IT-standarder i forvaltningen. Denne forskriften setter krav til blant annet bruk av felles tegnsatt i kommunikasjon mellom virksomheter og i nye løsninger. En konsekvens av dette er at andelen fagsystemer som støtter samiske tegn vil øke på sikt.

4.3 Innovasjon

Offentlig sektor står overfor viktige utfordringer, og det er et stort behov for omstilling i tiden framover. Endringer i kommunenes befolkningssammensetning, innbyggertall, ressursituasjon og innbyggenes forventninger stiller krav til utvikling og fornying i kommunene. Det er derfor nødvendig med kontinuerlig nytenkning, utvikling og innovasjon i kommunesektoren.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk i 2014 i oppdrag å være et kompetansemiljø for innovasjon både i stat og kommune. Erfaringer med og eksempler på innovasjon i kommunal sektor blir formidlet på Difis nettsider, i konferanser og i møter i ulike innovasjonsnettverk. I tillegg er det lagt vekt på å innhente kunnskap om kommunesektorens behov på området og hvilke forventninger kommunene har til Difi.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil også i 2015 dele ut en innovasjonspris til en kommune som har utmerket seg ved sin evne til å tenke nytt og til å sette innovative ideer ut i praksis.

Kommunene kan få støtte til innovasjonstiltak gjennom fylkesmannens skjønnsmidler.

4.4 Brukervalg

Regjeringen ønsker å legge til rette for brukervalg i kommunal tjenesteyting. Mer brukervalg vil gi brukerne mer innflytelse over egen hverdag, og det vil kunne stimulere til økt bevissthet om kvalitet i tjenestene kommunen har ansvar for.

Daværende Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet i 2004 veilederen *Frihet til å velge – brukervalg i kommunal tjenesteyting*, som er en veileder basert på erfaringene i et nettverk av norske kommuner i perioden 2002–2004. Veilederen var et resultat av et nettverksarbeid med ti kommuner i regi av departementet og KS. Veilederen inneholdt spørsmål, problemstillinger og utfordringer knyttet til ulike sider av brukervalgsordninger. På det tidspunktet veilederen ble skrevet, var det bare tre norske kommuner som hadde konkret erfaring med brukervalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor sett behovet for en ny og oppdatert veileder om brukervalg for kommuner som ønsker å innføre dette i egen organisasjon.

Som grunnlag for utarbeidelse av veilederen har Deloitte utarbeidet en rapport med oppdatert kunnskapsstatus om friere brukervalg i kommunal tjenesteyting. Rapporten gir en god oversikt

over hvilke erfaringer kommuner har gjort med brukervalg de siste årene.

Rapporten viser at det er særlig innen omsorgssektoren det har foregått en utvikling i antall kommuner med brukervalg de senere årene. Rundt 20 kommuner har i dag brukervalg i hjemmetjenesten, hvor den største utbredelsen er innenfor praktisk bistand. Brukervalg innenfor hjemmesykepleie er mindre utbredt. Rapporten viser også at brukervalg innen skole har en viss utbredelse, men at det da oftest er snakk om valg av en annen kommunal skole enn nærskolen, og i mindre grad snakk om privatskoler. Under fem pst. av elevene i grunnskolen velger en annen skole enn den kommunale nærskolen. Når det gjelder utfordringer som kommuner og private har erfart ved innføring av brukervalg, trekkes det særlig fram fra kommunene at det kan være ressurskrevende å få innført og opprettholdt ordningen. Samtidig har kommunene gjennom prosessen med å innføre brukervalg fått økt bevissthet om, og innsikt i, sentrale elementer som tidsbruk, kvalitet og kostnader i tjenesten. Dette vur-

deres som en viktig og positiv effekt av å innføre brukervalg. Brukerundersøkelser viser at brukere er positive til at de har en valgmulighet, selv om de velger å ikke benytte den. Både kommuneinformanter og private leverandører har trukket fram betydningen av kontinuitet i tjenestene for brukernes opplevelse av kvalitet, og at private i større grad enn kommunale utførere sender færre hjelpere, eller samme hjelper til bruker. Kontinuiteten er også det brukerne vektlegger som det viktigste for dem.

Den nye veilederen *Brukervalg i kommunal tjenesteyting* bygger videre på de erfaringene som er samlet inn i rapporten og gir en oversikt over hvilke problemstillinger en kommune må ta stilling til ved innføring av brukervalg, samt generelle råd om hvordan prosessen ved å etablere brukervalg kan gjennomføres. Målet er at veilederen skal være et nyttig verktøy for kommuner som ønsker å innføre brukervalg.

I arbeidet med veilederen har blant annet KS, NHO og representanter for ideelle organisasjoner vært representert i referansegrupper.

5 Levende lokaldemokrati

Et av regjeringens satsingsområder er satsingen på et levende lokaldemokrati. Regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til større kommuner og legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig. Mer makt og myndighet lokalt betyr at folk flest får bestemme mer over sin egen hverdag og utviklingen av sitt eget lokalsamfunn.

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

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

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

5.1 Kommunereformen

5.1.1 Status for kommunereformen

Alle landets kommuner ble i august 2014 invitert til å delta i kommunereformarbeidet. De fleste av landets kommuner er i gang med nabopraten. Fra de ulike embetene har departementet fått tilbakemelding om at noen kommuner vurderer å søke sammenslåing høsten 2015, men de fleste kommunene legger opp til vedtak innen sommeren 2016. Departementet legger dette til grunn i det videre arbeidet. Departementet legger videre til grunn at 1. juli 2016 er siste frist for kommunene å gjøre vedtak i kommunereformen.

6. februar 2015 mottok departementet den første søknaden om sammenslåing i kommunereformen. Kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord i Vestfold vedtok 5. februar å søke om sammenslåing fra 1. januar 2017. Sandefjord kommune hadde 45 281 innbyggere per 1. januar 2015, mens Stokke hadde 11 506 innbyggere og Andebu hadde 5 860 innbyggere. I alle tre kommunene er det arrangert folkemøter og gjennomført flere innbyggerundersøkelser. I januar 2015 ble det gjennomført en felles innbyggerundersøkelse i alle de tre kommunene. Det var et klart ja i alle tre kommunene (Sandefjord 69 pst., Stokke 61 pst., Andebu 64 pst.) på spørsmålet: *Mener du at Stokke, Andebu og Sandefjord bør etablere en ny kommune sammen?*

Kongen i statsråd vedtok sammenslåingen 24. april 2015. Den nye kommunen etableres fra 1. januar 2017, navnet blir Sandefjord kommune, og den vil etter sammenslåingen ha om lag 63 000 innbyggere. I tråd med vedtak i alle tre kommunistyrene er det slått fast at det nye kommunestyret skal bestå av 57 kommunestyrerepresentanter. I perioden fra sammenslåingen til ordinært kommunestyrevalg høsten 2019, skal det nye kommunestyret bestå av 39 representanter fra Sandefjord, 11 fra Stokke og 7 fra Andebu. Representantene utpekes av og blant kommunestyrenes medlemmer. Kommunene velger representanter med utgangspunkt i valgresultatet i 2015. En slik utpekingsordning ble også gjennomført i forbindelse med sammenslåingen av Bodø/Skjerstad og Harstad/Bjarkøy. Departementet vil omtale en slik utpekingsordning nærmere i eget høringsnotat om inndelingslova.

Sammenslåingen av Stokke, Andebu og Sandefjord vil være den første som får økonomisk støtte etter de nye standardiserte modellene som er laget i forbindelse med kommunereformen. En sammenslåing av tre kommuner, som får mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, vil utløse 40 millioner kroner til dekning av engangskostnader. Deres Stortinget slutter seg til regjeringens forslag til tilleggsbevilgning i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2015, vil midlene til Stokke, Andebu og Sandefjord utbetales sommeren 2015.

I tillegg vil den nye kommunen få utbetalt 30 mill. kroner i reformstøtte etter at sammenslåingen har trådt i kraft 1. januar 2017.

5.1.2 Virkemidler i kommunereformen

Økonomiske virkemidler

Omfang og innretning på de økonomiske virkemidlene i kommunereformen er viktig for kommuner som diskuterer sammenslåing. Departementet ønsker derfor å være tydelig på hvilke økonomiske virkemidler som gjelder i reformperioden, og hvordan de vil slå ut i ulike saker.

I kommuneproposisjonen for 2015 ble det presentert en modell for reformstøtte til kommuner som slår seg sammen. I modellen var det en nedre grense på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune kunne motta reformstøtte. I sin innstilling ba kommunal- og forvaltningskomiteen om at regjeringen gir reformstøtte også til kommuner som etter sammenslåing har under 10 000 innbyggere. Regjeringen har nå fjernet den nedre grensen, slik at alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden vil få reformstøtte. Ny modell for reformstøtte følger av tabell 5.1.

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

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrel-

sen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunene vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha forutsigbare rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene i reformperioden blir behandlet likt. Størrelsen på inndelingstilskuddet ved en sammenslåing i kommunereformperioden beregnes ut fra inntektssystemet i 2016. Eventuelle endringer i inntektssystemet i perioden 2017–2019 vil ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet. Det vil heller ikke endringer i kommunenes kriterieverdier som gjør at de i perioden 2017–2019 ikke lenger mottar tilskudd eller kvalifiserer for tilskudd de tidligere ikke hadde.

De økonomiske virkemidlene i kommunereformen utbetales ved etablering av nye kommuner. Dersom det etableres nye kommuner som består av deler av nåværende kommuner, vil antall innbyggere i de enkelte delene være utgangspunktet for beregning av hvor stor andel av kommunen som går inn i en sammenslåing. Størrelsen på de økonomiske virkemidlene til de enkelte kommunene fastsettes i utgangspunktet ut fra de samme andelenene.

Inndelingstilskudd og kompensasjon for engangskostnader utløses ikke ved grensejusteringer. Økonomisk oppgjør etter grensejusteringer er regulert i inndelingslova kapittel V. *Økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling av kommunar og fylke.*

Inndelingstilskudd som løper i dag vil ikke bli berørt av en eventuell ny sammenslåing. En konsekvens av dette vil være at en ny kommune i en periode vil kunne få to inndelingstilskudd, med andre ord fortsetter det gamle inndelingstilskuddet å løpe.

Departementet har også fått spørsmål om hvordan de økonomiske virkemidlene vil slå ut dersom kommuner gjør vedtak om sammenslåing i to faser i reformperioden. Med to faser menes at en gruppe på to eller flere kommuner først slår seg sammen til en kommune, og at denne nye kommunen deretter slår seg sammen med en eller flere andre kommuner. Når det gjelder de økonomiske virkemidlene, vil departementet

Tabell 5.1 Modell for reformstøtte i reformperioden.

Antall innbyggere i den nye kommunen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 mill.
15 000 – 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000 – 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

behandle alle sammenslåinger som vedtas i reformperioden under ett. Det vil si at en gruppe kommuner verken vil tjene eller tape på å gjøre vedtak om sammenslåing i to faser.

Informasjon og folkehøring

Det er viktig at innbyggerne får god informasjon om prosessene som gjennomføres i kommunene, og at innbyggernes syn på spørsmålet om sammenslåing kommer fram. Inndelingslova § 10 sier at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til sammenslåing. Kommunene velger selv hvordan dette skal gjøres.

Departementet viderefører praksisen med å gi støtte til informasjon og folkehøring. Som omtalt i kommuneproposisjonen for 2015 gjøres prosessene i reformen enklere og mer forutsigbare for kommunene, ved at alle kommuner som deltar i kommunereformen kan få utbetalt 100 000 kroner som støtte til informasjon og folkehøring. Midlene skal dekke utgifter knyttet til høringsinstituttet, jf. inndelingslova § 10. Det gis ikke egne tilskudd til tidlige spørreundersøkelser eller lignende.

Kommunene trenger ikke selv å søke om disse midlene. Departementet vil ha dialog med fylkesmennene om når midlene skal utbetales. Et vilkår for utbetaling av midler er at kommunene skal ha vært gjennom den første delen av reformprosessen. Det innebærer at faktainnsamlingen er oppsummert og kommunestyret har fattet vedtak om veien videre; det vil si at kommunen har gjort et retningsvalg som innbyggerne kan ta stilling til i høringen. Med retningsvalg mener departementet at kommunene, etter å ha gjennomført en felles utredning, har tatt stilling til hvilken/hvilke kommuner det kan være aktuelt å slå seg sammen med. Fylkesmennene må dermed sørge for dokumentasjon på følgende før midlene utbetales:

- At kommunene har laget et faktagrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring
- At kommunestyret har behandlet dette grunnlaget og gjort et retningsvalg som de ønsker å få synspunkter fra innbyggerne på, som forbedring til det endelige vedtaket i kommunestyret.

Det vil altså ikke utbetales støtte til kommuner som fortsatt er i utredningsfasen. Fylkesmennene må vurdere om det er behov for egen skriftlig dokumentasjon fra kommunene, eller om behovet for midler kan dokumenteres ved foreliggende dokumenter og vedtak i kommunestyret.

TNS Gallup har på oppdrag fra departementet utarbeidet et opplegg for innbyggerundersøkelse

til bruk ved høring av innbyggerne. Undersøkelsen og spørsmålene er utarbeidet med tanke på kommuner som er i sluttfasen av prosessen. Opplegget kan brukes som supplement eller alternativ til folkeavstemninger. Kommuner som vil gjennomføre en tidlig undersøkelse blant innbyggerne står fritt til å bruke spørsmål fra dette opplegget. For å gjøre det enklest mulig for kommunene å gjennomføre en slik undersøkelse, har departementet lyst ut et anbud på en rammeavtale med et selskap som kan utføre innbyggerhøringen for kommuner som ønsker det. Departementet tar sikte på at en slik rammeavtale er på plass før sommeren 2015. Det er ikke et krav at kommunene skal bruke departementets opplegg for innbyggerhøring for å få støtte til informasjon og folkehøring.

Øvrige verktøy i verktøykassen

Departementet vil i samarbeid med Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) utvikle en lokal-demokrativeileder i forbindelse med kommunereformen. Veilederen vil gå i dybden på ulike muligheter for kommunedelsutvalg, både formelle og uformelle, og også handle om andre og nye måter å involvere innbyggerne på. Det tas sikte på at veilederen er ferdigstilt før sommeren 2015.

Departementet har utarbeidet en veileder for kommunene i de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret – *Veien mot en ny kommune*. Dette vil følges opp med en veileder som tar for seg prosessene fra det er gjort nasjonalt vedtak om sammenslåing, til sammenslåingen trer i kraft. Departementet tar sikte på at en slik veileder er på plass ved årsskiftet.

Departementet har lansert en forbedret versjon av utredningsverktøyet *Ny kommune* (nykommune.no). *Ny kommune* gir oversikt over kommunenes befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov i ulike sektorer, økonomi, næringssettings og pendling. Det er nå mulig å sammenlikne tall og utviklingstrekk i opp til 14 kommuner. Den nye løsningen gir oversikt over næringsliv og tjenesteproduksjon i kommunene. I tillegg er det et nytt og mer brukervennlig kart, som gir bedre oversikt og er enklere å finne fram i. Det er også gjort mindre endringer, som å øke antall aldersgrupper og gi historisk oversikt over befolkningsdata helt tilbake til 1972. I den nye versjonen er det også mulig å hente ut nøkkeltallene i et regneark, og bruke dem i egne beregninger. Det er også mulig å laste ned hele datafilen med grunnslagstall for alle kommunene, noe som kan være nyttig for kommunene i utredningsfasen.

5.1.3 Nye oppgaver til større kommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars fram Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Meldingen viser at kommunene kan få flere oppgaver og mer handlingsrom. For det første har regjeringen satt i gang en rekke prosesser som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, som ikke nødvendigvis følger kommunereformens tidsløp. For det andre foreslår regjeringen å overføre oppgaver til kommunene på en rekke områder i forbindelse med kommunereformen. Større og mer robuste kommuner legges til grunn som en forutsetning for overføring av oppgavene. Generallistkommunesystemet skal fortsatt være hovedmodellen for kommunesektoren, og nye oppgaver skal som hovedregel overføres til alle kommuner. Det vil likevel kunne være gevinster å hente på å gi enkelte oppgaver kun til de største kommunene. Dette vil kunne gi et mer helhetlig tjenestetilbud for innbyggerne i disse kommunene ved at oppgaver som nå er splittet av forvaltningsmessige skiller kan ses i sammenheng på lokalt nivå. For det tredje varsles det i meldingen tiltak for redusert statlig styring. Meldingen skisserer også hvilke perspektiver departementet vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

Kommunereformen og statlig rammestyring

Ekspertutvalget for kommunereformen pekte i sin første delrapport fra mars 2014 på at statlig rammestyring er et sentralt kriterium for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som demokratisk arena. Utvalget viste til at den statlige styringen har økt i takt med at kommunene har fått ansvar for stadig flere sentrale velferdstjenester

Juridisk og økonomisk rammestyring skal legges til grunn i arbeidet med overføring av nye oppgaver til kommunene.

Detaljert statlig styring av kommunene reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i den enkelte kommune. Ofte er den statlige styringen gjennom lov/forskrift og øremerkede tilskudd begrunnet med oppfyllelse av nasjonale mål, som blant annet rettssikkerhet og likeverd. Regjeringen legger til grunn at statens styring av kommunene skal være basert på rammepreget regelverk og finansiering

gjennom rammeoverføringer. Dette sikrer kommunene et nødvendig handlingsrom for å kunne fungere godt som lokale demokratier.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene, med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. Et av siktemålene er bedre koordinering og effektivisering av statlig tilsyn overfor kommunene. Regjeringen legger også til grunn at større kommuner vil gi grunnlag for å redusere omfanget av landsomfattende tilsyn. Resultatet av gjennomgangen av statlig styring vil bli presentert for Stortinget våren 2017, samtidig med forslagene til beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene.

5.1.4 Utredning av lovhjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet, foreslo ekspertutvalget i delrapporten fra mars 2014 at det skal være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Departementet varslet i kommuneproposisjonen for 2015 at det skal utredes en generell hjemmel i kommuneloven for denne typen tilfeller. I lys av kommunereformens mål og prosess vil det samtidig være naturlig å utrede og belyse andre vilkår enn at det foreligger for store geografiske avstander som grunnlag for å pålegge kommuner å samarbeide. Departementet har startet dette arbeidet og tar sikte på å fremme forslag for Stortinget våren 2017.

5.1.5 Avvikling av samkommunemodellen

Departementet sendte januar 2015 et forslag om å oppheve samkommunemodellen på høring. Forslaget ble varslet i kommuneproposisjonen for 2015 og begrunnes med at dersom en kommune trenger å samarbeide på så mange tjenesteområder som samkommunen gir anledning til, så vil sammenslåing være et bedre alternativ. Høringsforslaget legger opp til at lovendringene skal tre i kraft straks. Dette betyr at ingen nye samkommuner kan opprettes etter dette. For de eksisterende samkommunene foreslo departementet en overgangsperiode, slik at dagens to samkommuner har tid til 1. januar 2020 på å avvikle seg. Den lange tidsperioden vil gi de aktuelle kommunene god tid til å vurdere og eventuelt vedta sammenslåing. Departementet vurderer nå høringsinnspillene og tar sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget høsten 2015.

5.1.6 Høringsnotat om endringer i inndelingslova

I arbeidet med konkrete inndelingssaker i kommunereformen, har departementet blitt oppmerksom på behovet for å gjøre enkelte mindre endringer i *lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser* (inndelingslova). Disse endringsforslagene vil etter planen sendes på høring før sommeren 2015.

Et av spørsmålene i høringsnotatet er hvordan ROBEK-status skal håndteres ved sammenslåinger. Kommuneloven og inndelingslova løser ikke dette spørsmålet uttrykkelig. En ny kommune vil ha ansvar for å dekke inn merforbruk og følge en inndeckningsplan også etter en sammenslåing. Departementet vil understreke at bare kommuner hvor det er reelt kontrollbehov, bør stå i ROBEK. ROBEK-status bør derfor ikke automatisk videreføres til den nye kommunen. En slik regel ville ikke være tjenlig og kunne også virke hemmende på ønskelige sammenslåinger. Dersom en ny kommune eventuelt vedtar et budsjett eller en økonomiplan i ubalanse, følger registrering i ROBEK av gjeldende rett. I de tilfellene der det foreligger et reelt kontrollbehov fra sammenslåingen, må registrering av den nye kommunen i ROBEK eventuelt hjemles i en ny lovbestemmelse.

Et annet spørsmål som høringsnotatet vil behandle, er behovet for å tydeliggjøre prosesskravene der en kommune slutter å eksistere og de enkelte delene blir lagt til andre kommuner. En slik deling skal i dag gjennomføres etter de samme prosessreglene som ved sammenslåing, med blant annet krav om felles kommunestyremøte og fellesnemnd. Hensiktsmessige lokale prosesser vil kunne vanskeliggjøres dersom alle slike saker behandles etter de mer omfattende formelle prosesskravene som for sammenslåing. Departementet vil derfor i høringsnotatet drøfte hvordan bestemmelsen bør presiseres.

I tillegg foreslås det i høringsnotatet at Kongen ved en sammenslåing skal kunne gjøre unntak fra reglene om kommunestyreperioden og om sammensetning av kommunestyret, slik at kommunene kan velge å korte ned kommunestyreperioden og utpeke kommunestyret i den nye kommunen av og blant de valgte kommunestyrene. Lovendringen er en kodifisering av gjeldende praksis.

5.1.7 Problemstillinger som blir reist i kommunereformen

Når de fleste av landets kommuner har satt i gang arbeidet med kommunereformen, reises en rekke

ulike problemstillinger. Departementet vil her redegjøre for noen av disse problemstillingene og hvordan de kan løses.

Kommunesammenslåing og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i overensstemmelse med ESA utarbeidet generelle retningslinjer for konsekvenser av sammenslåing av kommuner som ligger i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift.

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

Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune. Det gjelder også sone 1a (med redusert arbeidsgiveravgift inntil taket for bagatellmessig støtte er nådd).

Kommunesammenslåing og det distriktpolitiske virkeområdet

Departementet har utarbeidet generelle retningslinjer for konsekvenser av sammenslåinger på tvers av dagens grenser for de distriktpolitiske virkeområdene.

Det distriktpolitiske virkeområdet består av to deler. Hoveddelen av det distriktpolitiske virkeområdet består av virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3). Sone 2 i det distriktpolitiske virkeområdet utgjøres av en gruppe kommuner som har svak utvikling, og gir uttelling for de aktuelle fylkeskommunene ved fordeling av regional- og distriktpolitiske virkemidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen til en kommune, vil kommunene bli behandlet som om det fortsatt var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkeområdet. Dette betyr at den geografiske inndelingen for sone 3 blir uendret, og at verken flere eller færre foretak

kan motta distriktsrettet investeringsstøtte fram til neste revisjon.

Ved neste revisjon, som skjer med virkning fra og med 1. januar 2021, vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune.

Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet avklare i hvert enkelt tilfelle i forkant av kommunesammenslåingen om den nye kommunen skal være i sone 1 (utenfor det distriktpolitiske virkeområdet) eller sone 2. Det betyr at kommuner som vurderer sammenslåing kan henvende seg til departementet for en slik avklaring. Departementet vil i den sammenhengen legge vekt på samfunnsutviklingen i den nye kommunen målt ved KMDs distriktsindeks.

Fordi sone 2 blir sett i sammenheng med virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte, vil eventuelle endringer av plasseringer i sone 2 i forbindelse med kommunesammenslåinger gjelde frem til neste revisjon av virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte.

Kommunestyrevalg og valgperiode i kommunereformen

Departementet har fått en rekke spørsmål knyttet til valg og valgperioder i kommunereformen. De neste ordinære kommunestyrevalgene holdes i 2015 og 2019. Det mest praktiske tidspunktet for iverksetting av en sammenslåing er ved et årsskifte, og dette er lagt til grunn ved alle tidligere sammenslåinger. Ofte har sammenslåingen blitt gjennomført 1. januar etter ordinært kommunestyrevalg, men det kan også gjennomføres kommunesammenslåing ved andre årsskifter.

Etter sammenslåingen av Grimstad, Landvik og Fjære kommuner, hvor det ble avholdt ekstraordinært valg i 1970, har kommunestyrevalg høsten før sammenslåinger blitt gjennomført enten på tidspunktet for ordinært kommunestyrevalg eller ved ekstraordinært kommunestyrevalg samtidig med stortingsvalg. Det er imidlertid ikke nødvendig at det gjennomføres valg før en sammenslåing. Sammenslåingene av Bodø og Skjerstad og av Bjarkøy og Harstad skjedde uten forutgående kommunestyrevalg. I tråd med ønskene lokalt ble unntakshjemmelen i inndelingsloven § 17 benyttet til å forkorte valgperioden for enkelte kommunestyrerepresentanter. Det nye kommunestyret ble bestående av kommunestyret i den ene (større) kommunen, supplert med et gitt antall representanter utpekt av og blant kommunestyret i den andre (mindre) kommunen.

Spørsmål om å forlenge kommunestyreperioden i forbindelse med en sammenslåing har også dukket opp. Inndelingslova § 17 gir Kongen hjemmel til å forkorte, men Kongen kan ikke forlenge kommunestyrevalgperioden ved sammenslåinger. I et demokratisk perspektiv er det mindre betenkelig å forkorte en valgperiode enn å forlenge den. Ved en forlengelse blir velgerne fratatt muligheten til å ytre sin mening. Ved valg gir velgerne politikerne et mandat til å representere seg for en fireårsperiode, og etter denne perioden skal velgerne ha muligheter til å kunne velge nye representanter. Dette er et viktig demokratisk prinsipp. Forkorting av en kommunestyreperiode kan skje for hele kommunestyrene ved gjennomføring av ekstraordinært kommunestyrevalg, eller for deler ved lokalt ønskede overgangsordninger.

I kommunereformperioden kan grunnlaget for det nye kommunestyret ordnes etter følgende alternativer:

- Sammenslåing fra 1. januar 2017: forkortet kommunestyreperiode og utpeking av nytt kommunestyre. Kommuner som ønsker det, kan også avholde ekstraordinært kommunestyrevalg høsten 2016.
- Sammenslåing fra 1. januar 2018: ekstraordinært kommunestyrevalg samtidig med stortingsvalget i 2017. Kommunene kan også velge forkortet kommunestyreperiode og utpeking av nytt kommunestyre.
- Sammenslåing fra 1. januar 2019: forkortet kommunestyreperiode og utpeking av nytt kommunestyre. Kommuner som ønsker det, kan også avholde ekstraordinært kommunestyrevalg høsten 2018.
- Sammenslåing fra 1. januar 2020: ordinært kommunestyrevalg i 2019.

Uavhengig av metode for valg av kommunestyre, legger departementet opp til at det nye kommunestyret skal konstitueres før sammenslåingen trer i kraft.

Tofaset kommunesammenslåing

Departementet har fått flere spørsmål fra kommuner som av ulike årsaker ser på muligheten for å gjennomføre vedtak om sammenslåing i to faser i kommunereformen. Dette kan være tilfeller der to eller flere kommuner tidlig vil være enige om en sammenslåing, mens de samtidig ønsker å åpne for at flere kommuner kan være en del av den aktuelle sammenslåingen. Lokalt kan det være nødvendig for disse å bruke noe lengre tid på prosessen med å avklare retningsvalg før de gjør ved-

tak. Kommunereformen er basert på frivillighet, og utgangspunktet er at staten vil legge til rette for løsninger som er ønsket lokalt. Samtidig ønsker departementet å peke på at sammenslåing i to faser kan gjøre sammenslåingsprosessen krevende. Det er derfor viktig at det lokalt er en grundig debatt av fordeler og ulemper ved ett og to sammenslåingsløp. Slike prosesser kan gjøres på flere måter, men etter departementets vurdering vil det minst krevende sannsynligvis være å gjøre vedtak om sammenslåing i to omganger, men med samme tidspunkt for sammenslåing i begge vedtakene. Departementet ser for seg at det kan gjøres slik:

- Kommune A og B gjør vedtak om sammenslåing høsten 2015. Kongen i statsråd vedtar sammenslåingen våren 2016, med virkning fra 1. januar 2020.
- Kommune C gjør vedtak om sammenslåing med A og B våren 2016. Stortinget vedtar sammenslåing av kommune A, B og C våren 2017, med virkning fra 1. januar 2020.

Det viktigste etter departementets vurdering er at det ikke legges opp til løp som kan føre til at sammenslåingsprosesser blir avbrutt underveis. Dette kan skje dersom kommune A og B blir vedtatt slått sammen med virkning fra 1. januar 2018, og starter sammenslåingsprosessen sommeren 2016. Dersom Stortinget våren 2017 vedtar at sammenslåingen skal være med alle tre kommunene, vil det være vanskelig å få til sammenslåingen fra 1. januar 2018, og det vil være nødvendig å avbryte de pågående prosessene. En slik situasjon vil medføre dobbeltarbeid, både for kommunene og staten, som da har startet arbeidet med en sammenslåing av kommune A og B sommeren 2016. For å unngå slike situasjoner kan departementet våren 2016 utarbeide resolusjoner som utsetter iverksettningstidspunkt, dersom det er gjort lokale vedtak om nytt sammenslåingstidspunkt. Departementet kan ikke utarbeide nye resolusjoner som inkluderer eventuelle nye kommuner som ikke gjorde vedtak i 2015. Dette må behandles av Stortinget våren 2017.

Landbruksstøtte

Over Jordbruksavtalen er det flere tilskuddsordninger til jordbruksforetak hvor tilskuddstildelingen er basert på særskilt fastsatte soneinndelinger eller soner fastsatt etter gjeldende kommunegrenser. En tilskuddssone kan gjelde hele eller deler av en kommune, og satsnivået per tilskuddsordning kan variere mellom de ulike sonene. Der-

som to eller flere kommuner med ulike sonesetting skal slås sammen til én ny kommune, skal den soneplasseringen som gjaldt for hver kommune videreføres også etter sammenslåingen. Dette innebærer at det innenfor én sammenslått kommune vil kunne være ulike soner, og dermed også ulike satsnivåer, for en og samme tilskuddsordning. Dette vil bl.a. gjelde arealtilskudd for planteproduksjon og distrikttilskudd for hhv. melk- og kjøttproduksjon. For noen tilskuddsordninger varierer sonesettingen ut fra de gjeldende fylkesgrensene. Dersom det vedtas at en eller flere kommuner skal overføres til et annet fylke, skal i utgangspunktet soneplasseringen for kommunen(e) som kommer inn i fylket, tilpasses sonen som gjelder i det «mottakende» fylket. Det er imidlertid adgang til å gjennomføre særskilte vurderinger om eventuelle unntak fra denne hovedregelen.

Samisk språkområde

Regjeringen satte 19. september 2014 ned et utvalg som skal se på lovverk, tiltak og ordninger for de samiske språkene i Norge. Mandatet slår fast at utvalget blant annet skal vurdere dagens ordning med et forvaltningsområde for samisk språk, prosedyrer for innlemmelse, og om det bør innføres et mer fleksibelt regelverk. Aktuelle løsninger skal vurderes i lys av arbeidet med kommunereformen. Utvalget skal levere sin utredning i februar 2016.

Arbeidet i språkutvalget skjer samtidig med regjeringens arbeid med kommunereformen. I forbindelse med arbeidet med regjeringens kommunereform har Sametinget og representanter fra forvaltningskommunene for samisk språk reist spørsmålet om hvilke regler som vil gjelde om en kommune i forvaltningsområdet slår seg sammen med en kommune utenfor.

Kommunene må fatte ev. vedtak om kommunesammenslåinger før regjering og Storting har behandlet forslagene fra språkutvalget. På bakgrunn av denne situasjonen har departementet utarbeidet forslag til midlertidige løsninger som kan legges til grunn ved sammenslåinger mellom kommuner innenfor og utenfor forvaltningsområdet. De midlertidige løsningene vil bli aktuelle dersom kommunene de facto slår seg sammen før ev. endringer i samelovens språkregler og andre bestemmelser av betydning for samisk språk, har trådt i kraft. Skissen til midlertidige løsninger antas å kunne lette forhandlingene om kommunesammenslåinger i de berørte områdene.

Forslaget til midlertidige løsninger ligger i hovedsak innenfor gjeldende rett, og innebærer at

det i en periode vil kunne gjelde ulike bestemmelser for den tidligere forvaltningskommunen og de øvrige delene av den nye storkommunen. Forslaget er oversendt Sametinget som grunnlag for konsultasjoner.

Kommunal planstrategi

I plan- og bygningsloven § 10-1 stilles det krav om at kommunestyret minst én gang hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Kommunal planstrategi må ses i sammenheng med regional planstrategi, som utarbeides parallelt. Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging skal legges til grunn for planstrategiene.

Arbeidet med ny kommunal planstrategi etter kommunevalget høsten 2015 vil delvis falle sammen i tid med arbeidet med kommunereformen, og bør ses i sammenheng. Blant annet bygger arbeidet med planstrategien og arbeidet med kommunereformen i stor grad på de samme drøftingene av utviklingstrekk og utfordringer i kommunene. Kommunereformen vil medføre endrede forutsetninger for den kommunale samfunns- og arealplanleggingen, men også for planleggingen av tjenestene. Den kommunale planstrategien vil derfor være et viktig verktøy for å vurdere hvilke planoppgaver som blir nødvendige å prioritere i lys av de forestående sammenslåingene.

Kommuner som gjør vedtak om å slå seg sammen innen 31. desember 2015 bør vurdere å utarbeide en felles planstrategi. Dette vil være svært nyttig for å samkjøre kommunenes plan-systemer og for å vurdere eventuelt felles planarbeid før sammenslåingen trer i kraft. Det formelle arbeidet med en felles planstrategi bør imidlertid ikke settes i gang før det er klart hvilke kommuner som skal slå seg sammen. Hovedpoenget er at arbeidet samkjøres i størst mulig grad, og at den gode dialogen opprettholdes. Dersom det utarbeides en felles planstrategi nå, vil det ikke være et krav om å vedta ny planstrategi etter konstituering av nytt, felles kommunestyre høsten 2017. En eventuell felles planstrategi bør derfor utarbeides slik at den dekker den nye kommunens behov frem til det skal utarbeides ny planstrategi etter kommunestyrevalget i 2019.

For kommuner som gjør vedtak om sammenslåing innen 30. juni 2016, vil det som hovedregel ikke være aktuelt å utarbeide felles planstrategi før etter kommunestyrevalget høsten 2019. Kommunene bør likevel samkjøre prosessene der det er naturlig, og åpne for å dele informasjon med

sine nabokommuner. For eksempel kan det være nyttig å samarbeide om et felles kunnskapsgrunnlag som drøfter utviklingstrekk og utfordringer for de berørte kommunene. Dette vil komme til nytte både i drøftingen om kommunesammenslåing og i arbeidet med planstrategi. Et felles utfordringsdokument som tas inn i den enkelte kommunes planstrategi kan være en praktisk og nyttig tilnærming.

Det kan være nyttig å ta i bruk erfaringene fra planprosesser i arbeidet med å involvere og engasjere befolkningen i kommunereformprosessen. For eksempel kan kommunal planstrategi være en egnet arena for medvirkning og allmenn debatt om kommunens utfordringer. Innbyggermedvirkning i arbeidet med kommunal planstrategi kan da benyttes som en del av grunnlaget i kommunereformen.

Konsekvenser for kraftkommuner

En kommunesammenslåing vil få konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner med kraftinntekter. Departementet redegjør her for mulige konsekvenser.

Kommunene har ulike inntekter fra kraftbransjen. Foruten eiendomsskatt fra kraftverk mottar kommuner som har kraftanlegg innenfor sine kommunegrenser konsesjonskraftsinntekter, hjemfallsinntekter og naturressursskatt. I tillegg kommer verdier og inntekter som kommuner får gjennom å være eier i kraftselskaper. Av disse inntektstypene er det kun naturressursskatten som omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. De øvrige inntektstypene beholder de berørte kommunene krone for krone.

Naturressursskatt er overskuddsuavhengig og beregnes av det enkelte kraftverkets gjennomsnittlige produksjon de siste 7 år. Skatten tilfaller både kommuner og fylkeskommuner.

Kommunen kan velge å skrive ut eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg på tilsvarende måte som for annen næringseiendom. Eiendomsskatt kan skrives ut på inntil 0,7 pst. av eiendomsskattegrunnlaget. De aller fleste kommuner ligger på den maksimale skattesatsen på disse skatteobjektene.

Konsesjonskraft er en del av kraftproduksjonen som eierne av et vannkraftverk i henhold til gitte konsesjoner er pålagt å levere til de kommuner som er berørt av utbyggingen, eventuelt også fylkeskommunen og staten. Samlet uttak av konsesjonskraft fastsettes av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) når konsesjon gis. Uttaket av konsesjonskraft fordeles mellom kraftkom-

munen(e) og fylkeskommunen. Kommunens uttak av konsesjonskraft er begrenset oppad til behovet for alminnelig elforsyning i kommunen, mens resten vil gå til fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Alminnelig forsyning omfatter husholdninger, jordbruk, anleggsvirksomhet, tjenesteytende næringer, transport, bergverk og industri (ikke kraftintensiv industri og treforedling).

Kommuner med lavt folketall og stor kraftproduksjon får altså ikke tildelt all konsesjonskraften selv; noe av konsesjonskraften vil også gå til fylkeskommunen. I større kommuner med en relativt sett mindre kraftproduksjonen vil kommunen beholde all konsesjonskraften selv, og ingenting vil gå til fylkeskommunen.

Inntektene fra eiendomsskatt, naturressursskatt og konsesjonskraft er knyttet til kommunen der kraftanlegget ligger. Dersom kommunegrensene endres, vil det også få konsekvenser for fordelingen av slike stedbundne inntekter. Det samme gjelder for kommuners eierskap i kraftselskaper.

For naturressursskatt og eiendomsskatt er inntektene kun knyttet til kraftverkets produksjon. Inntekten er upåvirket av kommunestørrelse og innbyggertall. I disse tilfellene vil konsekvensen av en sammenslåing være at vertskommunens inntekter blir fordelt på flere innbyggere. I praksis blir dette en omfordeling fra vertskommunen til de øvrige sammenslåingskommunene. Denne omfordelingseffekten blir noe mindre for naturressursskatten enn for eiendomsskatten ettersom førstnevnte allerede inngår i inntektsutjevningen.

For konsesjonskraften kan kommunens uttrekksrettighet øke med innbyggertall, og da på bekostning av fylkeskommunen, begrenset oppad til ti pst. av kraftproduksjonen.

I de tilfellene der «alminnelig elforsyning» for vertskommunen i dag er mindre enn konsesjonskraften som konsesjonæren må avstå, vil den resterende delen av konsesjonskraften gå til fylkeskommunen. Dersom kommunen blir større, vil også kommunens «alminnelige elforsyning»/uttrekksrettighet øke, og dette vil gå på bekostning av den konsesjonskraften som i dag går til fylkeskommunen. I praksis skjer det omfordeling fra fylkeskommunen til den nye sammenslåtte kommunen.

I de tilfellene der all konsesjonskraften tilfaller kommunen, vil en sammenslåing ikke øke mengden konsesjonskraft som kommunen kan ta ut, men inntektene må fordeles på flere innbyggere enn tidligere. I praksis blir dette en omfordeling

fra konsesjonskraftkommunen til de øvrige sammenslåingskommunene.

Aksjeverdier i kraftselskaper med tilhørende utbytteinntekter vil være knyttet til eierkommunen som juridisk subjekt. Departementet jobber med å snarlig avklare problemstillinger knyttet til reglene om eierskifte av aksjer ved sammenslåing eller deling av kommuner.

Fylkesmannen i Oppland har fått laget en utredning for kommuner med kraftinntekter i Oppland fylke. Utredningen går blant annet inn på problemstillinger rundt eierskap i kraftselskaper. Fylkesmannens rapport vil kunne være av nytte for øvrige kommuner. Utredningen er tilgjengelig på www.kommunereform.no.

Ved grensejusteringer er det avtalefrihet som gjelder mellom kommunene. Departementet sendte sommeren 2012 et forslag på høring, hvor det ble skissert ulike måter å fastsette økonomiske oppgjør ved grensejusteringer som omfattet kraftverk eller andre inntektsobjekter. Blant høringsinstansene ble det flertall for å videreføre gjeldende ordning med avtalefrihet. Både KS og Landssamanslutninga av vasskraftkommunar ønsket dette. Departementet gikk derfor ikke videre med forslagene.

Departementet legger derfor til grunn at det for sammenslåinger i kommunereformen er opp til kommunene å avtale seg i mellom hvordan inntektene skal fordeles i den nye kommunen. Fordeling av kraftinntekter er et spørsmål kommunene sitter nærmest til å vurdere og å avgjøre. Kommunene har mulighet til å lage overgangsordninger i en periode om de ønsker det, der dette følges opp i de årlige budsjettvedtakene i den nye kommunen.

Politireformen og kommunereformen

I regjeringens forslag til nye politidistrikter foreslås det i noen tilfeller distriktsgrenser som går på tvers av kommuner som i dag diskuterer sammenslåing. Regjeringen vil i oppfølgingen av stortingsbehandlingen av politireformen legge til grunn at de nye grensene for politidistrikt vil tilpasses de nye kommunegrensene, slik at en ny sammenslått kommune vil tilhøre ett politidistrikt.

5.2 Tvisteløsningsorgan

Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen vil opprette et tvisteløsningsorgan som håndterer konflikter mellom stat og kommune. Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med flere departementer om å utrede hvordan

rettslige konflikter mellom stat og kommune kan håndteres. Det utredes også hvordan statlig klageinstans' myndighet til å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse kan begrenses.

5.3 Lovprosjekt om særlige medvirkningsordninger i kommunene

Regjeringen har bestemt at Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet under ledelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, skal forberede et høringsnotat om særlige medvirkningsordninger i kommunene med følgende hovedelementer:

- Kommuneloven får en generell bestemmelse om særlige medvirkningsordninger i kommunene.
- Detaljerte regler for de enkelte ordningene fastsettes i forskrift.
- Eldre og personer med nedsatt funksjonsevne skal fortsatt ha en lovpålagt rett til medvirkning.
- En tilsvarende lovfestet ordning for ungdom skal være frivillig for kommunene.

5.4 Kommunelovutvalget

Kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993. Siden den gang har både kommunene og samfunnet utviklet seg, både med hensyn til hvordan kommunene organiserer virksomheten sin og med hensyn til hvilke krav innbyggerne stiller til kommunen. Det er nedsatt et offentlig utvalg, kommunelovutvalget, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget skal levere sin utredning innen 31. desember 2015.

5.5 Norsk lokaldemokrati i en internasjonal sammenheng

5.5.1 Kommunal sektor og EU/EØS

Norske kommuner påvirkes av regelverksutviklingen som følger av internasjonalisering og samarbeidet i EU og EØS. I det følgende omtales pågående prosesser hvor departementene ser på hvordan EØS-retten griper inn i og stiller krav til kommunesektoren og kommunenes organisering og hvordan problemstillinger kan løses.

For å sikre etterlevelse av EØS-avtalens støtte-regler, sendte departementet høsten 2014 et for-

slag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) på høring. Endringene var begrunnet med at det er usikkert om dagens lov er i overensstemmelse med EØS-avtalens støtte-regler da interkommunale selskaper som driver økonomisk aktivitet, kan dra nytte av den indirekte garantien som ligger i loven. De aktuelle selskapene får dermed en økonomisk fordel når de opptrer i markedet i konkurranse med andre.

Departementet vurderer nå innspillene fra høringsrunden og har sett behovet for å utrede de ulike løsningsforslagene som var skissert i høringsbrevet nærmere. Dette vil ta noe tid, da arbeidet må sees i sammenheng med andre pågående saker og prosesser som omhandler økonomisk aktivitet utøvd av kommuner og fylkeskommuner.

Sommeren 2013 stilte ESA spørsmål om det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-)kommuner, herunder deres økonomiske aktivitet, er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, se omtale i Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015. ESA har senere foreløpig vurdert at det generelle skattefritaket innebærer offentlig støtte i strid med EØS-avtalen og at en endring av skatteloven kan løse dette problemet. I en lignende sak mellom EU-kommisjonen og Finland, endret Finland den finske kommuneloven slik at økonomisk aktivitet som hovedregel ikke lenger kan utøves internt i kommunene.

Som en følge av ESAs henvendelse er det satt i gang et arbeid med å vurdere det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner og ESAs forslag til løsning. EU/EØS-retten er dynamisk og er ikke klar på hva slags offentlige aktiviteter som må skattlegges og hva som fortsatt kan drives skattefritt innenfor kommunene og fylkeskommunene. Det legges opp til en dialog med ESA om hvilket handlingsrom som ligger i EØS-avtalen.

Kommuneloven ble vedtatt før EØS-avtalen. Kommunelovutvalget, som gjennomgår hele kommuneloven, har forholdet mellom kommuneloven og EØS-avtalen som et punkt i sitt mandat.

EU vedtok 26. februar 2014 tre nye direktiver om offentlige anskaffelser. Frist for å innlemme direktivene i EU-landene er 18. april 2016. Nærings- og fiskeridepartementet har nylig sendt et forslag til endringer i lov om offentlige anskaffelser på høring, med tilhørende forskrifter som gjennomfører de nye direktivene.

De nye direktivene unntar samarbeid mellom offentlige enheter – såkalt offentlig-offentlig samarbeid – fra anbudsreglene. Dette unntaket er i all

hovedsak en lovfesting av rettspraksis. Departementet vurderer behovet for ev. tilpasninger av reglene for vertskommunesamarbeid i lys av de nye direktivene.

Det pågår derfor flere prosesser hvor det arbeides med problemstillinger knyttet til kommunesektorens organisering og forholdet til EØS-avtalen. Regjeringen mener det er viktig å tilstrebe helhetlige løsninger som er best mulig for kommunesektoren.

5.5.2 Europarådets kommunalkongress' monitorering av Norge

I september 2014 besøkte en delegasjon fra Europarådets kommunalkongress' monitoreringskomité Norge, for å lage en rapport om lokalt og regionalt demokrati i Norge i lys av Det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Delegationen møtte blant annet kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner.

Monitoreringskomiteen skrev en landrapport om Norge med forslag til rekommandasjon, som ble vedtatt på Kommunalkongressens sesjon 26. mars 2015. Kommunalkongressens vedtak om rekommandasjon sendes Ministerkomiteen i Europarådet.

Konklusjonen er at nivået på lokalt og regionalt demokrati i Norge er veldig høyt. Kommunalkongressen peker imidlertid også på noen forbedringspunkter hvor den mener Norge ikke oppfyller sine forpliktelser. Dette gjelder det forhold at Norge ikke har grunnlovfestet lokalt selvstyre, og at kommunene som hovedregel ikke har mulighet til å overprøve vedtak av fylkesmennene (det foreligger ingen tvisteløsningsmekanisme). Kongressen mener også at en bør se på utøvelsen av det statlige tilsynet, som den mener kan være problematisk.

Departementet hadde allerede før monitoreringsrapporten satt i gang et arbeid som vil imøtekomme Kommunalkongressens anførsler. Kommunelovutvalget skal, i henhold til sitt mandat, vurdere om prinsippet om lokalt selvstyre bør innarbeides i kommuneloven. Utvalget skal levere sin rapport i løpet av 2015. Spørsmålet om tvisteløsning mellom stat og kommune og om statlige organers prøving av kommunens frie skjønn, utredes i samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og flere andre departementer. Når det gjelder kongressens beskrivelse av situasjonen i Norge med hensyn til statlig tilsyn, vil departementet vise til at kommuneloven kapittel 10 A slår fast regelen om lovligheitsilsyn med kommuneplikter. Regjeringen er likevel opptatt av

å redusere den statlige styringen av kommunene. Som varslet i Meld. St. 14 (2014–2015), har regjeringen satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen med kommunene, med sikte på redusert detaljstyring. Ett av siktemålene er et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn med kommunene.

5.5.3 Europapolitisk forum, Tidlig varslingsgruppe og Horisont 2020

Regjeringen er opptatt av at Norge må være tydeligere, tyngre inn i og tidligere ute i europapolitiske spørsmål. Nye EU-initiativ med konsekvenser for norsk kommunesektor bør fanges opp så tidlig som mulig mens det er reelle påvirkningsmuligheter. Europapolitisk forum og gruppen for tidlig varslings (Tidlig varslingsgruppe) er virkemidler for å oppnå dette.

I Europapolitisk forum møtes staten og kommunesektoren. Kommunesektoren er representert ved lederne av landsdelsutvalgene og styret i KS. Forumet ledes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Utenriksdepartementet i fellesskap på statssekretærnivå. Forumet gir muligheter for dialog, informasjonsutveksling og samordning mellom politikere fra regjeringen og politikere på lokalt og regionalt nivå, i tillegg til Sametinget.

Den tidlige varslingsgruppen legger fram lister for Europapolitisk forum over hva som forventes å være de viktigste initiativene fra EU med konsekvenser for norske interesser. Gruppen består av representanter for partene i arbeidslivet, kommuner og regioner som arbeider med EU/EØS-saker i Brussel, KS og Utenriksdepartementet. Gjennom den tidlige varslingsgruppen gir kommuner og regioner innspill om EU-politikk som antas å bli viktige for kommunesektoren i Norge.

I Horisont 2020, EUs forsknings- og innovasjonsprogram, deltar Norge på lik linje med andre europeiske land. Horisont 2020 bevilger store beløp til å løse utfordringer norske kommuner også står overfor. Helse, aldring, matsikkerhet, marine og maritime spørsmål, bærekraftig landbruk og bioøkonomi, sikker, ren og effektiv energi, smarte, grønne og integrerte transportløsninger, klimatiltak, inkluderende og innovative samfunn og sikre samfunn, er felter som gis prioritet. I samarbeid med bl.a. Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet arbeider departementet med å mobilisere kommunale og regionale myndigheter til å utnytte de mulighetene som ligger i Horisont 2020, i samarbeid med

regionale forskningsfond, høyskoler/universiteter og næringslivet. Norges forskningsråd forvalter programmet. Regjeringen ønsker å stimulere til økt innovasjon i norske kommuner og Horisont 2020 er en mulighet som kan utnyttes for å realisere dette.

5.6 Hytte- og studentkommuner

I mai 2014 satte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut prosjektet *Kartlegging og vurdering av utgifter og inntekter i hyttekommuner*. I regjeringsplattformen står det at regjeringen vil:

Utrede de økonomiske konsekvensene for hytte- og studentkommuner som i store perioder av året tilbyr helsetjenester til innbyggere som er bosatt i andre kommuner, og i den forbindelse hvordan økt valgfrihet kan sikres på tvers av kommunegrensene.

Telemarksforskning, Senter for økonomisk forskning (SØF) og Agderforskning vant anbuds konkurransen, og ferdigstilte i januar 2015 rapporten *Inntekter og utgifter i hyttekommuner* (TF-rapport 349 2015).

5.6.1 Sammendrag av rapporten

Hovedformålet med prosjektet var å kartlegge hyttekommuners inntekter og utgifter knyttet til hyttebeboere folkeregistrert i andre kommuner. Det ble gjort både en caseundersøkelse og en surveyundersøkelse i prosjektet og disse avdekket at hyttekommuner har begrenset kunnskap om hvordan hyttebebyggelse påvirker kommunens inntekter og utgifter. Det ble foretatt statistiske analyser for å tallfeste effektene av hyttebeboere på inntekter og utgifter.

For kommunale helse- og omsorgstjenester gjelder oppholdsprinsippet, som innebærer at kommunene har plikt til å yte helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen, uavhengig av hvor de er bosatt. Hjemmesykepleie og legevakt er kommunale tjenester der hytter gir høyere utgifter. Også innenfor plan- og byggesaksbehandling, VAR-tjenester og beredskap har hyttekommuner høyere utgifter.

En ekstra hytte medfører økte utgifter på 2 600 kroner for de tjenester som er inkludert i analysene (hjemmetjenester 800 kroner, primærhelsetjenesten 600 kroner, plan- og byggesaksbehandling 500 kroner, andre tekniske tjenester 700 kroner).

På inntektssiden er det eiendoms- og formuesskatt (fra hytter) som i størst grad påvirkes av hyttebebyggelse. Ei ny eksternt eid hytte øker de samlede private bruttoinntektene i kommunen med nærmere 12 000 kroner, og kommunens inntekter fra inntektsskatt med 900 kroner. I gjennomsnitt betaler en hytteeier 400 kroner i formuesskatt. Både inntektsskatten og formuesskatten omfattes av skatteutjevningen i inntektssystemet. Inntektseffekten avhenger derfor av hvordan kommunene påvirkes av skatteutjevningen. Noen hyttekommuner mottar også skjønnsmidler fra fylkesmannen for å håndtere ekstra utgifter hyttebebyggelsen gir.

Ut fra et rent kommunaløkonomisk perspektiv medfører hyttebebyggelsen større utgifter enn inntekter for hyttekommunene. Dette gjelder spesielt de kommunene som ikke har eiendomsskatt. Dersom ringvirkninger gjennom effekten på privat bruttoinntekt inkluderes i beregningen, er den samlede effekten for lokalsamfunnet (kommune og innbyggere) av en ekstra hytte positiv. Det gjelder også når det tas hensyn til at innbyggerne må skatte av inntektsøkningen. Hyttebebyggelse bidrar positivt til det lokale handels- og tjenestetilbudet, og vil kunne være med på å opprettholde tilbud som ellers ikke ville vært levedyktige, for eksempel nærbutikker og kulturtilbud.

I rapporten drøftes det hvorvidt et høyt antall hytter per innbygger er en ufrivillig kostnadsulempe som bør kompenseres. Forskerne mener at utgiftsnivået ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for å kompensere gjennom det statlige overføringssystemet til kommunene. Disponering av areal til hytter og utbygging av hytteområder må godkjennes av kommunen, og det er følgelig en kommunal beslutning om det skal legges til rette for hyttebygging eller ikke. En særskilt «hyttekompensasjon» i overføringssystemet kan da bidra til mer omfattende utbygging av hytteområder enn det som er samfunnsmessig ønskelig. Generelt mener forskerne at det vil være mer effektivt å finansiere hyttekommunenes utgifter gjennom betaling fra hytteeierne eller bostedskommunen enn gjennom overføringssystemet. I tillegg pekes det på muligheten for å skattlegge hytteeiere gjennom eiendomsskatten.

5.6.2 Vurdering og konklusjon

Departementet er opptatt av at måten kommunesektoren finansieres på ikke skal bidra til å begrense borgernes valgfrihet. Dette ble påpekt spesielt i regjeringsplattformen, med et eget

punkt om valgfrihet på tvers av kommunegrenser for hyttebeboere og studenter.

Departementets vurdering er at rapporten om hyttekommuner gir et godt bilde av inntekter og utgifter i hyttekommuner. Det er gjort et grundig arbeid for å belyse problemstillinger som hyttekommuner står overfor. Med bakgrunn i rapporten og konklusjonen om at det samlet sett er balanse mellom utgifter og inntekter, vil ikke departementet anbefale å foreta endringer i inntektssystemet knyttet til hyttekommuner.

Når det gjelder studentkommuner er departementets vurdering at kommunenes utgifter til studenter er beskjedne. Studenter vil generere inntekter til kommunene gjennom egenandeler innenfor for eksempel kulturtilbud. Utgifter til fastlege betales også gjennom egenandeler og refusjoner. Studenter som har barn i barnehage må melde flytting til studiekommunen, og kommunen vil dermed motta innbyggertilskudd gjennom inntektssystemet for disse studentene. Departementets oppfatning er at studenter og utdanningsinstitusjoner gir positive effekter i kommunen for blant annet lokalt arbeidsmarked og servicenæringen. Departementets oppfatning er at det ikke er behov for å etablere særskilte ordninger for studentkommuner i finansierings-systemet.

5.7 Utviklingsprogram for byregioner

Regjeringen vil utvikle en regionalpolitikk for konkurransekraftige byer og distrikter. Utvikling av byregioner av alle størrelser er avgjørende for vår framtidige økonomiske utvikling, og samhandlingen mellom by og omland er sentral for å

utnytte potensialet for økonomisk vekst i hele regionen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet startet i 2014 et utviklingsprogram for byregioner. Programmets formål er å styrke samspillet mellom byene og omlandet, med sikte på økonomisk utvikling i regionen som helhet. Kommunene i en byregion skal samarbeide om å utvikle strategier og tiltak for å styrke regionens vekstkraft, på bakgrunn av kunnskap om den økonomiske samhandlingen i byregionen. Tilskuddet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal bidra til gjennomføring av nødvendige prosesser, etablering av nettverksarenaer, deltagelse i nettverks-samarbeidet i byregionprogrammet og kunnskapsinnhenting.

Programmet er delt i to faser. Fase 1 ble gjennomført i løpet av 2014 og vinteren 2015. I denne fasen har deltagerne etablert og utviklet samarbeidet i regionene. Det er gjennomført helhetlige samfunnsanalyser av samhandlingen i regionene som skal gi grunnlag for valg av tema/saksområde den enkelte region ønsker å jobbe videre med i fase 2. 33 byregioner med til sammen 187 kommuner har deltatt i utviklingsprogrammets fase 1.

I fase 2 skal deltakerne utvikle, konkretisere og eventuelt iverksette lokalt forankrede strategier og tiltak innenfor valgte tema/samfunnsområder for å fremme økonomisk vekst i regionen. Tilskuddsmidler for fase 2 av programmet ble lyst ut 1. februar med søknadsfrist 1. mai 2015. Fase 2 skal etter planen vare til og med 2017. Departementet har lyst ut inntil 91,5 mill. kr til fase 2 for hele perioden 2015–2017, basert på forutsetning om årlige bevilgninger og med forbehold om Stortingets årlige budsjettvedtak.

6 Lokaldemokrati i utvikling

Statusrapportering om lokaldemokratiet

6.1 Innledning

I kommuneproposisjonen for 2015 ble det varslet at det i kommuneproposisjonen for 2016 skulle gis en statusrapportering om situasjonen for lokaldemokratiet. Statusoppdateringen skulle inneholde en redegjørelse for utviklingen i den statlige styringen (de statlige rammene for lokaldemokratiet) og hvordan lokaldemokratiet utfolder seg lokalt.

Departementet har valgt å begrense rapporteringen til hvordan demokratiet fungerer lokalt. Det som omhandler statlig styring og statlige rammevilkår er grundig vurdert i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* som omhandler oppgavefordelingen og forholdet mellom forvaltningsnivåene.

I rapporteringen tas det utgangspunkt i velgerne og valgdeltakelse. Deretter redegjøres det for de folkevalgte og de folkevalgte organer, deres representativitet, størrelse, organisering og rolle.

Vilkårene for politisk styring varierer mellom kommunene. Vi vil derfor redegjøre for kommunal organisering og konsekvenser det kan ha for den politiske styringen av kommunen. Kommunestyret, som er utgått av innbyggerne ved valg, er ansvarlig for kommunale beslutninger. Men vi ser også at innbyggerne mellom valgene, i direkte kontakt med kommunen, er med og påvirker når beslutninger skal fattes i mange saker. Innbyggernes rolle i lokalpolitikken mellom valgene vil derfor være et eget tema i redegjørelsen.

Åpenhet og informasjon i kommunal virksomhet er en forutsetning for at innbyggerne skal stille sine ledere til ansvar ved valg, og er dermed en vesentlig dimensjon ved lokaldemokratiet.

6.2 Et godt lokaldemokrati

En grunnleggende forutsetning for et godt lokaldemokrati er at kommunene har oppgaver og frihet til å foreta egne politiske valg.

I Norge har vi sterke kommuner som spiller en nøkkelrolle i å gi innbyggerne velferds-

tjenester og å legge til rette for samfunnsutviklingen. Dette gir også innbyggerne gode muligheter til å være med å bestemme og påvirke hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver. Helt sentralt i denne sammenhengen er det at innbyggerne velger sine egne ledere som gjennom valgperioden ivaretar ansvaret kommunen er gitt. Gjennom valg får de folkevalgte et mandat fra innbyggerne. Ved valg stilles de til ansvar for måten de har ivaretatt mandatet i perioden siden forrige valg.

En annen forutsetning for et godt lokaldemokrati er knyttet til kommunenes evne til selv å organisere lokaldemokratiet i egen kommune. Lokalpolitikkerne har selv et vesentlig ansvar for å sikre effektiv politisk styring og sørge for at forholdet til innbyggerne ivaretas på en god måte.

Kommunestyret skal på en best mulig måte ta hensyn til interessene til ulike befolkningsgrupper. Kommunestyret hvor kvinner og menn, ulike aldersgrupper, ulike samfunnssektorer og næringer er representert, kan bidra til dette.

Det skal være et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne. Kommunen er avhengig av politiske ledere som er bevisste sitt demokratiske ansvar. Kommunestyret må representere innbyggernes meninger, krav og interesser på en god måte. Innbyggernes meninger er viktige som grunnlag for kommunestyrets beslutninger. Kommunestyrerepresentantene har en ombudsrolle. God kontakt mellom lokalt folkevalgte og borgerne er en viktig side ved vårt politiske system.

Innbyggernes medvirkning i kommunale beslutningsprosesser er en viktig del av et levende lokaldemokrati. Kommunene kan på ulike måter legge til rette for at innbyggerne skal kunne påvirke når kommunen forbereder kommunale beslutninger. Brukerundersøkelser, rådsordninger hvor særlige grupper er representert og høringer er eksempler på måter medvirkning kan organiseres. Medvirkning gir som regel bedre beslutninger og resultater tilpasset innbyggernes forventninger og behov. Det gir også beslutninger med en sterkere demokratisk

forankring når berørte innbyggere kan få si sin mening i en sak.

Det er en viktig målestokk på hvor godt lokal-demokratiet virker at innbyggerne i kommunen skal kunne følge med i og kontrollere beslutningsprosesser om hvordan kommunens og fellesskapets ressurser utnyttes. Åpenhet og informasjon er nødvendig for at vi skal ha informerte borgere. Det legger grunnlaget for en kritisk diskusjon om kommunens forvaltning av fellesskapets ressurser. Velgerne vil på en mer opplyst måte kunne stille lokalpolitikere til ansvar ved neste valg. Dette stiller også krav til innbyggerne, uavhengige media og kommunen selv. Innbyggerne kan selv bruke mulighetene som finnes for å søke informasjon om kommunens virksomhet. Media bør utnytte muligheter som gis til å hente ut informasjon om kommunens virksomhet. Kommunen skal selv utnytte de mulighetene som finnes til å spre informasjon om pengebruk, resultater av kommunal ressursbruk og planer som er utarbeidet for kommunen.

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for styringen av kommunen. God styring avhenger av et godt samspill mellom folkevalgte organer, administrasjonen og de som utfører tjenesteproduksjonen. Dette innebærer blant annet at kommunestyret delegerer oppgaver i trygg forvisning om at administrasjonen holder seg innenfor fullmaktene de har fått tildelt. Samtidig skal administrasjonen utnytte sitt administrative skjønn slik at oppgavene løses mest mulig effektivt, og til glede og nytte for innbyggerne. Administrasjonen har ansvar for at politiske mål omgjøres til resultater. I en godt fungerende styringskjede er det nødvendig med godt fungerende rapporteringsmekanismer slik at kommunestyret kan kontrollere om resultatene er i samsvar med vedtatte politiske mål. Hvordan kommunen organiserer virksomheten vil ha betydning for utføring av tjenesteproduksjonen og utformingen av politiske og administrative prosesser. Dette vil også kunne oppleves av innbyggerne som deltakere i demokratiet og som mottakere av tjenester. Et eksempel på en utvikling som mange mener svekker lokaldemokratiet og innbyggernes muligheter til å stille kommunens politiske ledelse til ansvar, er veksten i interkommunale ordninger. Innbyggerne vet ikke helt hvem som skal stilles til ansvar ved valg, når politikere fra nabokommuner er like mye og kanskje mer ansvarlig for hva de interkommunale organene foretar seg.

6.3 Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen oppfattes av mange som en viktig indikasjon på innbyggernes oppslutning om lokal-demokratiet, oppfatning av hvor viktige de synes kommunene er som politisk arena og tilrettelegger for dagliglivet og utviklingen i kommunen.

6.3.1 En positiv utvikling i valgdeltakelsen ved de to siste lokalvalgene

Valgdeltakelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg hadde en jevnt nedadgående trend helt fra slutten av 1970-tallet og fram til 2003. Valgdeltakelsen gikk opp ved lokalvalgene i 2007 og 2011. Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget i 2011 lå 5,2 prosentpoeng over deltakelsen i 2003, jf. figur 6.1.

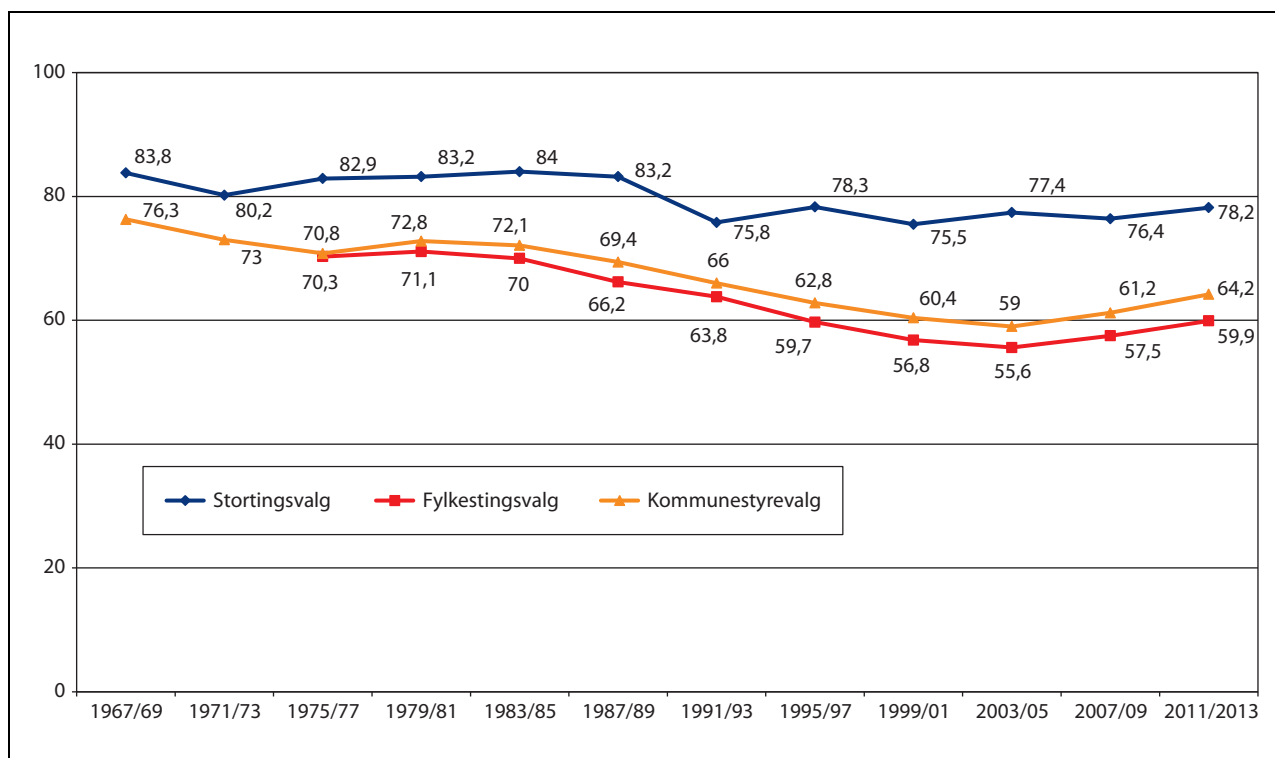
6.3.2 Hvem deltar ved valgene?

For befolkningen som helhet var valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget i 2011 på 64,2 pst. og på 59,9 pst. ved fylkestingsvalget. Aldersgruppen 50–79 år hadde en deltakelse opp mot 77 pst., mens valgdeltakelsen i aldersgruppen 18–29 år lå på 44 pst.

De yngste førstegangsvelgerne har imidlertid høyere deltakelse enn eldre ungdom. At de yngste blant ungdommen har høyere valgdeltakelse enn eldre ungdom ble illustrert i forsøket med nedsatt stemmerettsalder i 20 kommuner ved kommunestyrevalget i 2011. Valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer i disse kommunene lå på 58 pst., 12 pst. over valgdeltakelsen blant «vanlige» førstegangsvelgere (aldersgruppen 18–21 år) (Bergh m.fl. 2014).

Etter terrorangrepene 22. juli 2011 var det en utbredt oppfatning før valgdagen at valgdeltakelsen ville øke. Det ble en økning i valgdeltakelsen på tre prosentpoeng. Imidlertid gikk fremmøtet opp i enkelte grupper, spesielt blant unge velgere og velgere med innvandrerbakgrunn (Christensen m.fl. 2013). Den moderate fremgangen i samlet deltakelse skjuler dermed en betydelig mobilisering av grupper som fra før hadde lav deltakelse og som var særlig preget av terrorangrepene.

Ved lokalvalg deltar yngre kvinner hyppigere enn unge menn. Blant eldre velgere er det menn som deltar mest. Ved deltakelse i lokalvalg er det store forskjeller mellom velgere med lav og høy utdanning. I 2011-valget var deltakelsen blant velgere med grunnskoleutdanning på 51 pst., mens deltakelsen blant velgere med høyere utdanning var 79 pst. Christensen m.fl. (2013) fant dessuten at i gruppen med lavest inntekt (under 90 000 kroner)



Figur 6.1 Valgdeltakelse ved lokalvalg og stortingsvalg 1967–2013.

Kilde: Christensen og Arnesen (2013) og SSB.

deltok 47 pst. ved lokalvalget i 2011, mens 76 pst. av velgerne i gruppen med høyest inntekt (over 500 000 kroner) benyttet seg av stemmeretten.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med norsk statsborgerskap, har i gjennomsnitt relativt lav valgdeltakelse ved lokalvalg,¹ men det er store forskjeller etter landbakgrunn. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med afrikansk bakgrunn har høyere valgdeltakelse enn de med bakgrunn fra Europa. Deltakelsen er på henholdsvis 47 og 42 pst. Det er spesielt lav deltagelse blant de med bakgrunn fra europeiske land utenfor EU og EØS. Kun 29 pst. av de stemmeberettigede i denne gruppen deltar.

Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning gjorde på oppdrag fra KMD i 2011 en undersøkelse om hva kjennetegn ved kommuner betyr for valgdeltakelsen (Christensen m.fl. 2013). Sett alle kommunene under ett betyr hverken kommunestørrelse, om kommunen har to-dagersvalg eller om det er konkurranse om stemmene mellom mange partier, noe for valgdeltakelsen ved kommunestyrevalgene. Kjennetegn ved kommunen man bor i betyr lite for om man stemmer ved valg. Størst betydning har individuelle trekk ved velgerne.

¹ Kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Kilde: SSB.

Spesielle trekk ved en kommune eller en spesiell situasjon kan likevel påvirke deltagelsen. Flere partier som konkurrerer om stemmene på en sunn måte, tette bånd mellom innbyggerne gjennom frivillige organisasjoner, og sterk lokal fellesskapsfølelse gir deltagelseskultur som kan påvirke valgdeltakelsen positivt (Christensen m.fl. 2013).

6.4 Deltakelse og representativitet i lokale folkevalgte organer

6.4.1 Om representativitet

I lang tid har det vært påpekt at kommunestyrene ikke avspeiler befolkningssammensetningen på en tilstrekkelig måte.

Representative styresett kjennetegnes av spenning mellom to ulike hensyn. I tillegg til en forventning om at de som skal velges skal gjenspeile befolkningen ut fra kriterier som alder, yrkesbakgrunn, geografisk tilhørighet, og ikke minst kjønn, er det også en grunnleggende forventning om at velgerne ved valg kårer de beste representantene til å styre på sine vegne. Det er utveksling av ulike meninger som preger valgkampen og det er partienes og kandidatenes meninger innbyggerne gjerne stemmer på. Men samtidig er det

Tabell 6.1 Representasjon av ulike grupper i kommunestyre og fylkesting, perioden 2011–2015. Prosent.

		Innbyggere over 17 år 1.1.2008	Kommunestyre- representanter	Fylkestings- representanter
Kjønn	Kvinne	50,2	38,2	43,5
	Mann	49,8	61,8	56,5
Alder	18–24	13,4	5,4	8,9
	25–44	34,9	35,2	31,7
	45–66	35,1	53,7	54,7
	67 og over	16,6	5,8	4,7
Statsborgerskap	Norsk	91,4	99,2	98,9
	Ikke-norsk	8,6	0,8	1,1
Utdanning per oktober 2011	Obligatorisk utdanning	28,6	11,3	8,7
	Videregående	42,3	42,0	35,3
	Universitet/høyskole/ lavere grad	21,7	35,7	40,9
	Universitet/høyskole/ høyere grad	7,4	10,7	14,6
	Ikke oppgitt	1	0,3	0,5
Yrkesaktiv	Ja	71,4	92,0	94,9
	Nei	28,6	8,0	5,1

¹ Ikke medregnet personer med uoppgitt eller ingen fullført utdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

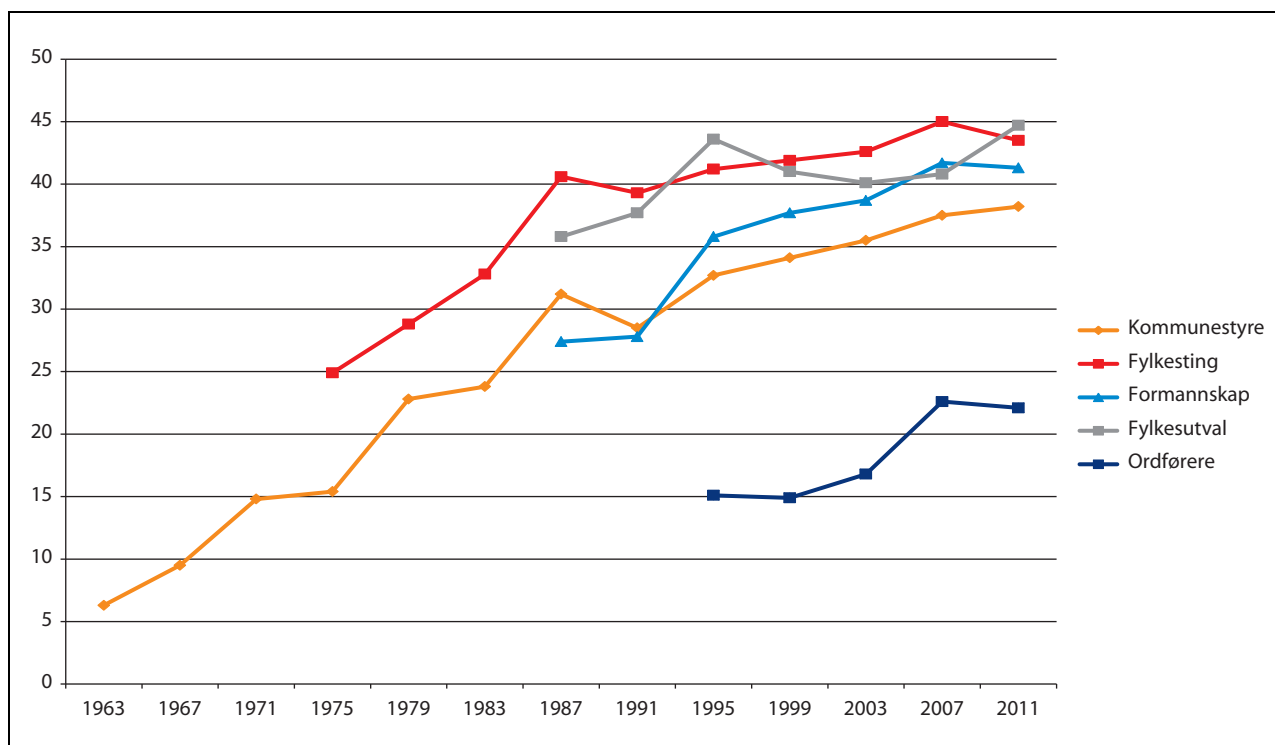
også en utbredt oppfatning om at den sosiale og demografiske bakgrunnen en representant tilhører også vil påvirke hans eller hennes oppfatning om prioriteringer og hva kommunen skal satse på. Bedre sosial og demografisk representativitet kan gjøre partilistene mer attraktive å stemme på, men det kan også bidra til å oppfylle et ideal om at kommunestyret best mulig bør speile befolknings sammensetningen. Det er den sosiale og demografiske representativiteten vi skal konsentrere oss om i det følgende avsnittet.

6.4.2 Hvor representative er kommunestyrene og fylkestingene?

I St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble det redegjort for representativiteten i kommunestyret og fylkestinget i perioden 2007–2011. Bildet man fant i den forrige valgperioden var at kvinner, yngre velgere under 25 år, eldre velgere over 67 år, innbyggere uten norsk stats-

borgerskap, innbyggere med mindre utdanning enn videregående utdanning samt ikke-yrkesaktive var underrepresentert i både kommunestyrene og fylkestingene sett i forhold til deres andel av befolkningen. Det samme bildet gjentar seg i den inneværende perioden, jf. tabell 6.1. Kjønnssammensetningen er fortsatt skjev sammenlignet med befolkningen. 38 pst. av kommunestyrerepresentantene og 43,5 pst. av fylkestingsrepresentantene er kvinner. Aldersgruppen under 25 år har blitt sterkere representert. De eldre over 67 år kan vise til en svak økning, men også denne gruppen er relativt sterkt underrepresentert. Innbyggere med utdanning fra universitet eller høyskole er klart overrepresenterte.

Det har skjedd lite når det gjelder utviklingen i den sosiale representativiteten fra valgperioden 2007–2011 til valgperioden 2011–2015. Den typiske kommunestyrerepresentant er fortsatt en godt utdannet mann mellom 40 og 60 år.



Figur 6.2 Utviklingen i andelen kvinner i kommunestyre, fylkesting, formannskap, og fylkesutvalg, samt andel kvinner som er ordførere i landet.

Kilde: SSB.

Representasjon av kvinner

Fortsatt er kjønnssammensetningen i norske kommunestyre skjev sammenlignet med befolkningen. Ved det siste lokalvalget i 2011, var 38 pst. av kommunestyrerepresentantene kvinner. Det var samme prosentandel som ved valget i 2007. Selv om kvinneandelen har økt over tid (se figur 6.2), har utviklingen vist stagnasjon. Siden valget i 1995 har kvinneandelen i formannskapene vært høyere enn kvinneandelen i kommunestyrene (jf. figur 6.2). Andelen kvinnelige ordførere ligger på 22 pst. Kvinners erfaringer og interesser kan derfor sies å være svakere representert i norske kommunestyre, spesielt i lederposisjonene, enn deres andel av befolkningen skulle tilsi.

Kvinneandelen i Stortinget ligger litt over kvinneandelen i kommunestyrene, med om lag 40 pst. kvinner ved valgene i 2009 og 2013 (SSB). Ved fylkestingene har representasjonen av kvinner ligget godt over representasjonen i kommunestyrene (jf. figur 6.2). Sammenlignet med andre land i Europa har kvinneandelen i norske kommunestyre lenge vært relativt høy (Christensen og Aars 2012:2).

Det generelle bildet av gjennomsnittstallene på landsbasis kan dekke over til dels stor varia-

sjon mellom kommuner. Noen kommuner har hatt en forholdsvis sterk positiv utvikling i kvinne-representasjon over tid, mens andre har hatt en status quo eller en ujevn utvikling, men uansett med en positiv utvikling sett over et lengre tidsperspektiv (Ringkjøb & Aars 2010).

Tiltak for økt kvinnerepresentasjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført prosjektet Lokalvalgdagen, som er et tiltak rettet spesielt mot kommuner som fikk mindre enn 30 pst. kvinner i sitt kommunestyre ved forrige lokalvalg i 2011.

Lokalvalgdagen skulle minne partiene om deres nøkkelrolle i å skape en jevnere kjønnsbalanse i kommunestyret og i kommunepolitiske maktposisjoner, slik at de om ønskelig, kan endre sin praksis for å rekruttere flere kvinner inn i kommunestyret.

Representasjon av unge

På landsbasis utgjør aldersgruppen 18 til 24 år 13,4 pst. av innbyggerne i Norge. I landets kommunestyre var 5,9 pst. av dem som ble valgt inn i kommunestyrene i 2011 under 25 år. Dette viser at

unge velgere ble klart underrepresentert. Imidlertid så vi ved kommunevalget i 2011 en positiv utvikling fra valget i 2007 ved at andelen av unge under 25 år som ble valgt inn, økte fra 3,9 pst. til 5,9 pst. i kommunestyrene.

Ved fylkestingsvalget i 2011 var andelen unge under 25 år som ble valgt inn 8,9 pst., en liten nedgang på 0,6 pst. fra valget i 2007.

Ved valget i 2011 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerett til 16 år i 20 kommuner. I disse kommunene ble andelen av kommunestyrerepresentanter under 25 år 10,4 pst. Dette var en dobling i forhold til valget i 2007 da andelen unge under 25 år var 5,2 pst. (Saglie og Aars 2014).

Når det gjaldt listekandidatene hadde partiene både i forsøkskommunene og i de andre kommunene gjort lite for å styrke innslaget av unge kandidater, og å gi partilistene en mer ung profil ved å gi kandidatene under 25 år stemmetillegg. Gjennomsnittsalderen på listekandidatene gikk dessuten opp i 2011 med ca 0,5 år. Den viktigste grunnen til at antallet unge i kommunestyrene økte var at velgerne gav dem personstemmer. Dette var mest markant i forsøkskommunene (Saglie og Aars 2014).

Det er naturlig å se på disse resultatene ut fra omstendighetene rundt valget. Det ble gjennomført mindre enn to måneder etter tragedien på Utøya 22. juli 2011. I tillegg ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder, noe som kan forklare det økte innslaget av unge kommunestyrekandidater, særlig i forsøkskommunene.

6.4.3 Færre kommunestyrerepresentanter

I NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring* uttrykte lokaldemokratikommisjonen bekymring for et redusert antall kommunestyrerepresentanter.

Det kan konstateres at antallet kommunestyrerepresentanter fortsatt har blitt redusert. I valgperioden fra 2011–2015 ble tallet på kommunestyrerepresentanter redusert til 10 785. Dette var en nedgang fra 10 946 i perioden fra 2007–2011. Det er likevel grunn til å peke på at reduksjonen har blitt langt mindre enn den var på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Fra 1999 til 2003 ble det for eksempel 1 115 færre kommunestyrerepresentanter.

6.5 Partienes rolle i lokalpolitikken

Mye av lokalpolitikken er organisert rundt partiene. De aller fleste kommunestyrerepresentan-

tene representerer et nasjonalt parti som gjennom sine lokallag setter opp lister som konkurrerer om velgernes stemmer ved valg. Ikke alle de nasjonale partiene er representert i alle kommunene (jf. Aars og Christensen 2013). Det er også et stort innslag av lokale lister som er unike i de kommunene som har dem.

Det er 68 kommuner som har et partisystem som er identisk med det nasjonale. Alle partiene som var representert på Stortinget i 2011 stilte lister i mer enn 60 pst. av kommunene. Arbeiderpartiet hadde den høyeste dekningsgraden ved å stille liste i opp mot 100 pst. av kommunene. Også Høyre og Senterpartiet har høy dekningsgrad ved å stille liste i rundt 90 pst. av kommunene. Fremskrittspartiet er det partiet som har hatt størst vekst de to siste tiårene. I 1995 stilte partiet liste i mindre enn 50 pst. av kommunene. I 2011 var tallet 80 pst.

Det ble i 2011 stilt 155 lokale lister til valg i 131 kommuner, dvs. at det var innslag av en eller flere lokale lister i 31 pst. av kommunene. Mest utbredt er lokale lister i kommuner med mellom 20 000 og 60 000 innbyggere. Det er et nytt trekk i bildet i 2011 at andelen kommuner med lokale lister ikke er størst i de minste kommunene. Utviklingen av andel kommuner med lokale lister har blitt redusert ved de siste tre valgene. I 1999 var det godt over 40 pst. av kommunene som hadde lokale lister. I 2011 er vi på nivået fra 1987 da vel 30 pst. hadde lokale lister.

Når det gjelder oppslutningen fikk lokal-listene 5,6 pst. av stemmene ved kommunestyrevalget i 2011. I kommuner med slike lister lå oppslutningen på 18,3 pst. av stemmene. De fikk 18,2 pst. av kommunestyrerepresentantene.

6.5.1 Partienes medlemstall

I ulike sammenhenger er det blitt pekt på at medlemstallene til partiene har blitt redusert de siste tiårene. Mens 15,4 pst. av velgerne var partimedlemmer i 1980 hadde 4,5 pst. partimedlemskap i 2012 (Heidar 2015). Tallet på partimedlemmer har blitt redusert fra 474 527 medlemmer i 1985 til 163 935 i 2012. Antallet partimedlemmer flatet ut allerede på begynnelsen av 2000-tallet (antallet medlemmer i 2003 var 167 241), men siden folketallet øker blir det en mindre andel av befolkningen som er partimedlemmer. Dette er en utvikling som også vil ha konsekvenser for lokalpolitikken. Partimedlemskap er gjerne knyttet til et lokallag. Når antallet medlemmer går ned, betyr det et redusert rekrutteringsgrunnlag når listene til kommunestyrevalget skal settes opp, gitt at par-

Tabell 6.2 Samlet vurdering etter fire demokratistandarder. Innbyggere og folkevalgte 2010 og 2014. Gjennomsnitt.

	Innbyggere 2014	Folkevalgte 2014	Innbyggere 2010	Folkevalgte 2010
Pålitelig styre	2,53	2,98	2,50	2,58
Ansvarlig styre	2,74	2,88	2,53	2,74
Borgernært styre	2,57	3,06	2,48	2,90
Effektivt styre	2,67	3,09	3,06	2,98

Kilde: KS' Lokaldemokratiundersøkelse.

tiet vil holde seg til partimedlemmene ved rekruttering til listene. Dessuten vil redusert medlemstall føre til at færre blir med når partiene legger strategier for sin kommunepolitikk og når aktuelle saker diskuteres.

6.6 Innbyggenes holdninger og tillit til lokaldemokratiet

Hvordan innbyggerne oppfatter lokaldemokratiet og hvilken tillit de har til det, har vært en sentral problemstilling i mange undersøkelser det siste tiåret. Mye av diskusjonen omkring den fallende valgdeltakelsen ved lokalvalg har også hatt dette utgangspunktet. Fallende valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg har gjerne vært sett på som et uttrykk for fallende interesse i befolkningen for lokaldemokrati og lokale politiske prosesser.

I 2010 og 2014 har KS, med økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gitt et tilbud til kommuner som ønsker å danne seg et bilde av hvordan lokaldemokratiet fungerer i egen kommune. Opplegget er knyttet til gjennomføring av en spørreundersøkelse både blant innbyggere og folkevalgte ut fra fire standarder for kvaliteter ved lokaldemokratiet (Baldersheim og Rose 2011 og 2015). De fire standardene er knyttet til:

- Pålitelig styre: Beslutningsprosessene i kommunen preges av respekt for spilleregler, likebehandling og politisk redelighet
- Ansvarlig styre: Kommunen legger til rette for oversiktlig politikk og informerte velgere som grunnlag for velgernes kontroll med de folkevalgte
- Borgernært styre: Kommunen stimulerer innbyggenes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom god informasjon, høringskanaler og debatt- og deltakelsesmuligheter

- Effektivt styre: God styring, leverer resultater som innbyggerne er fornøyd med.

I 2010 omfattet undersøkelsen 92 kommuner. I 2014 har 43 kommuner gjennomført undersøkelsen.

I undersøkelsene tar innbyggerne og folkevalgte stilling til en rekke vurderende utsagn om kommunen og lokal styringspraksis på en skala fra 1 til 4. 1 betyr at utsagnet «passer svært dårlig» og 4 at det «passer svært godt» på egen kommune. I tabell 6.2 oppsummeres svargivningen i forhold til de fire demokratistandardene.

Ifølge tabell 6.2 gir innbyggerne kommunene best score når det gjelder ansvarlig styre og dårligst for pålitelig og borgernært styre. Lokalstyrets effektivitet vurderes også relativt høyt. Det er også slik at de folkevalgtes vurderinger mht. disse temaene er mer positive enn innbyggenes vurderinger. I de folkevalgtes øyne kommer kommunene svakest ut når det gjelder ansvarlig styre, altså innbyggenes muligheter for å holde de folkevalgte ansvarlig for kommunepolitikken resultater. Aller mest fornøyd er de folkevalgte med lokalstyrets effektivitet, dvs. tjenestetilbud, økonomiforvaltning og takling av langsiktige utfordringer. Innbyggerne er som nevnt noe mer reserverte på dette punktet, men likevel i overveiende grad positive i vurderingene.

Studerer man enkeltkommuner er det stor spredning i hvor stor grad innbyggerne uttrykker tilfredshet med kommunen. Kommunen som kommer ut som den beste har en score på 2,9. Kommunen med det svakeste resultatet har en score på 2,17. Det er her verdt å merke seg at på påstanden «I det store og det hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud» gav innbyggerne en score på 2,95. Det betyr at innbyggerne vurderer tjenestetilbudet som godt i kommunene som er med i undersøkelsen.

Når det gjelder en av indikatorene som er knyttet til pålitelighet synes mange å oppfatte at det å ha personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken også gjør det lettere å få sine interesser ivaretatt. Samtidig er det relativt stor oppslutning om påstanden om at folkevalgte ikke misbruker sin makt til personlig fordel.

I lokaldemokratiundersøkelsen for 2011 redegjør Bergh og Rose (2013) for hvordan tilliten har utviklet seg blant innbyggerne i perioden etter 2003. Tidligere undersøkelser har vist et generelt høyt tillitsnivå, særlig til ordfører. Siden 2003 har dette bildet blitt enda mer positivt. Sammenlignet med nasjonale politiske institusjoner (Storting og regjeringen) kommer kommunens institusjoner like godt ut som dem i 2011.

Innbyggerne har for en stor del et positivt inntrykk av lokalpolitikkerne, men det er et lite mindretall som mener at de bruker sin makt til personlig fordel. Det er en generell tiltro til at politikkerne holder et høyt etisk nivå.

Den samme undersøkelsen tegner også et bilde av kritiske holdninger blant innbyggerne. Det er nesten 70 pst. på landsbasis som mener at habilitetsreglene brytes «ofte» eller «av og til» i egen bostedskommune. I undersøkelsen stilles det et spørsmål om folkevalgte i kommunestyrene og på Stortinget setter til side sine personlige interesser når de treffer politiske beslutninger. Her er det et mindretall som oppgir som svar «som regel» eller «alltid». Det er med andre ord en utbredt skepsis i opinionen til lokalpolitikkerne når det gjelder deres evne til å se bort fra sine personlige interesser. Men her skjedde det en utvikling i fra 2007 til 2011 i retning av at det er en større andel som i 2011 mente at folkevalgte i kommunene setter til side sine personlige interesser, en utvikling fra 24 til 36 pst. Det er også en andel på 80 pst. som mener at «de som har gode forbindelser får lettere ivaretatt sine interesser».

I 2011 mente 51 pst. av de spurte at særinteressene får gjennomslag i kommunen framfor de felles interessene. Her var det en økning på 15 pst. fra 2007 til 2011. Det kan diskuteres om dette er et uttrykk for mistillit. Det kan også tolkes som at innbyggerne oppfatter kommunen som å være lydhør for innbyggernes synspunkter og en refleksjon av at kommunen legger til rette for at interessegrupper på ulike måter får anledning til å bære fram sine interesser og synspunkter i ulike saker.

Det ble i Lokaldemokratiundersøkelsen fra 2011 også stilt spørsmål om etisk standard blant lokalpolitikkerne i egen bostedskommune. Om lag tre fjerdedeler av respondentene på landsbasis

svarer ja til spørsmålet på om «de folkevalgte holder et høyt etisk nivå».

Også DIFIS innbyggerundersøkelse fra 2013 tar opp spørsmål om tillit til lokalpolitikkerne. Tallene fra denne undersøkelsen viser at innbyggerne er delvis fornøyde med kommunepolitikernes evne til å lytte til innbyggernes synspunkter (score 52 på en skala fra 0 til 100). Når det gjelder tillit til at kommunepolitikkerne arbeider for innbyggernes beste ligger scoren på 55. Sammenlignet med politikkerne på Stortinget kommer kommunepolitikkerne svakt bedre ut. Stortingspolitikernes score er henholdsvis 48 og 52.

6.7 Folkevalgt styring av kommunene

I de to tiårene siden den siste kommuneloven ble vedtatt i 1992 har det skjedd store endringer i kommunal organisering.

6.7.1 Parlamentarisme i norske kommuner

I kommuneloven i 1992 ble det gitt en generell adgang for kommunene til å innføre parlamentarisk styreform istedenfor formannskapsmodellen. Av kommunene er det Oslo, Bergen og Tromsø som har innført parlamentarisme. Av fylkeskommunene har Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms parlamentarisk styreform.

På oppdrag fra departementet har Universitet i Nordland levert en undersøkelse om bruken av parlamentarisme i norske kommuner og fylkeskommuner (Saxi m.fl. 2014).

Rapporten viser at et flertall på 66 pst. blant de folkevalgte i parlamentarisk styrte kommuner ønsker å fortsette med denne styreform. Det er også et flertall (57 pst.) blant de folkevalgte i de tre byene med formannskapsmodell som var med i undersøkelsen (Kristiansand, Bodø og Trondheim) som ønsker å innføre parlamentarisk styreform. Forfatterne mener tallene viser at det er klart at det store flertallet av folkevalgte i byene ønsker seg et majoritetspreget demokrati som parlamentarisme innebærer.

Når det gjelder fylkeskommunene med parlamentarisme så varierer de ulike modellene fra fylke til fylke. Dette gir ulike arbeidssituasjoner for de folkevalgte. Dette har trolig også påvirket de ulike folkevalgtes syn på innføringen av parlamentarisk styreform. Undersøkelsen viser at det er færre fylkespolitikere som ønsker en parlamentarisk styreform. Det er kun 46 pst. som ønsker å videreføre en parlamentarisk modell. Sammenlignet med tallene for voteringene for videreføring i

2011 er dette en nedgang fra mellom 60 og 81 pst. i de forskjellige fylkeskommunene. Imidlertid fremholder forfatterne at dataene er «noe tvetydige når det gjelder de underliggende årsakene for den manglende entusiasmen for parlamentarismen» i fylkeskommunene, og særlig blant opposisjonspolitikere.

Et synspunkt som har vært fremmet mot innføringen av parlamentarisme er at arbeidsvilkårene for de folkevalgte, og særlig opposisjonen, blir svekket. Blant annet er innsynsretten for opposisjonen ulik sammenlignet med i formannskapskommunene. Dette har blitt anført som at de folkevalgte får mindre innsyn med parlamentarisk styreform. Rapporten tyder på at innføringen av parlamentarisme har virket som forutsatt, og Saxi m.fl. (2014) mener at man har fått «mer folkevalgt styring». Ansvaret for beslutningene i kommunene og fylkespolitikken har blitt tydeliggjort, hvilket var et ønskelig trekk med innføringen av parlamentarisme. Forfatterne viser videre til at en stor andel opposisjonspolitikere likevel er mer frustrerte og mener kommune- og fylkesrådene har fått for stor makt og at de øvrige politikerne får mindre makt.

6.7.2 Ordførerrollen

Departementet hadde i perioden fra 1999 til 2011 et spesielt fokus på ordførerens rolle i lokaldemokratiet, først med forsøk med direkte ordførervalg i 1999, 2003 og 2007. I 2007 og 2011 ble det også gjennomført forsøk med utvidet myndighet til ordfører. I forbindelse med evalueringen av forsøket ble det også gjennomført en generell undersøkelse av ordførerrollen bl.a. med en spørreundersøkelse til ordførerene (Buck og Willumsen 2012, Willumsen 2012).

Ordførerens rolle er i liten grad basert på formelle fullmakter som gir han beslutningsmakt. Rollen er mer basert på relasjoner som har utviklet seg i forhold til innbyggerne, til omverdenen utenfor kommunen som ambassadør, og den sentrale rollen han har som kontaktpunkt mellom politisk og administrativt nivå i kommunen. Ordføreren er en viktig dagsordensetter. Siden han i liten grad har formell myndighet er han avhengig av å spille på lag med andre politikere og administrasjonen. Som lokalsamfunnsleder blir trolig også det partipolitiske aspektet ved ordføreren nedtonet.

Når det gjelder forholdet mellom rådmannen og ordfører oppfatter ordførerene, i følge undersøkelsen, at det har skjedd en endring i innflytelse i favør av rådmennene. Rådmenn har like fullt en tendens til å gå til ordføreren for råd, og for å få

politiske signaler når de for eksempel skal tolke vedtak i politiske organer i kommunen. Det er mye som tyder på at det er et samspill mellom rådmann og ordfører som er av mer politisk karakter (Buck og Willumsen 2012).

Ordførerene oppfatter at det har vært endringer i innflytelse mellom politiske organ de siste 15 årene. Ordføreren har styrket sin stilling både overfor formannskapet og kommunestyret.

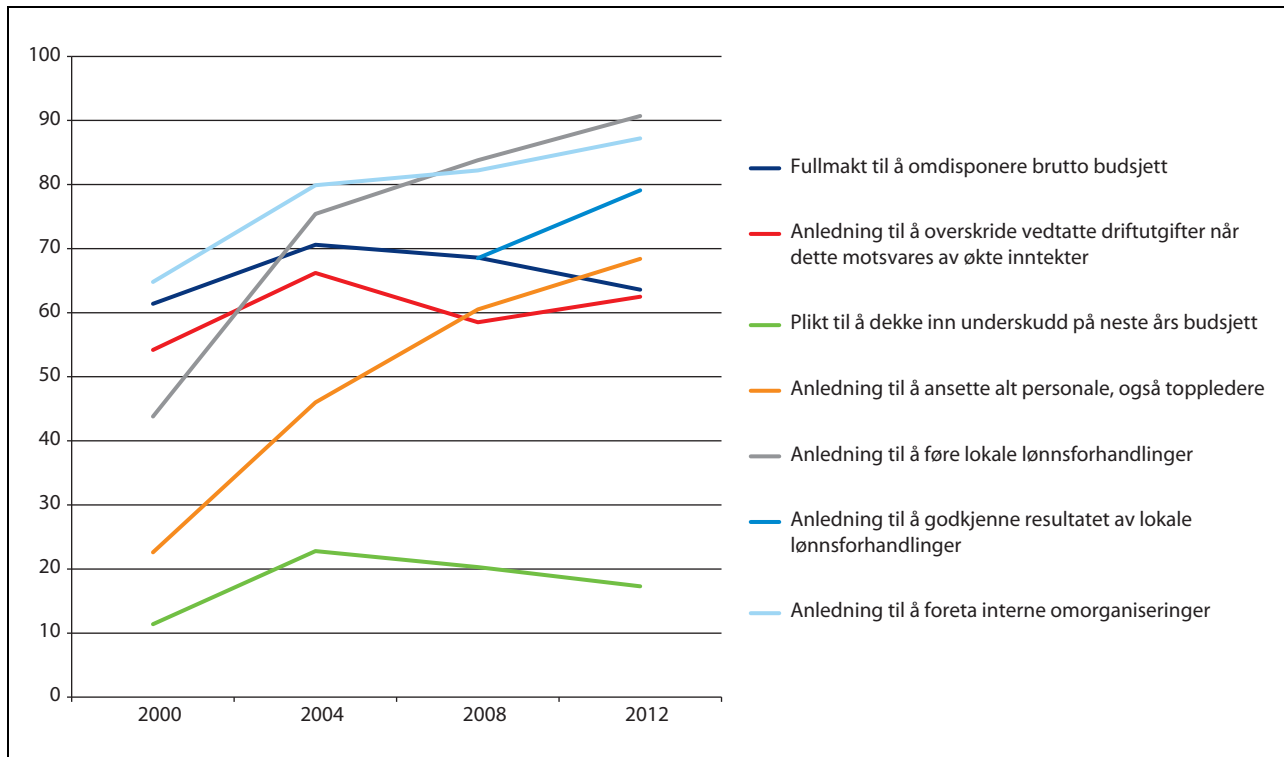
I kommunene som hadde forsøk med utvidet myndighet ble det gjennomført forsøk med dispensasjon innen 17 ulike myndighetsformer. Kommunene (eller ordførerene) benyttet seg i begrenset grad av sin utvidede myndighet. Det er hastekompetanse, i de kommunene som har dispensasjon til å gi det til ordføreren, som i størst grad er blitt utnyttet.

Resultatene fra myndighetsforsøkene og forsøkene med direkte ordførervalg behandles av Kommunelovutvalget.

6.7.3 Utvalg og organisering av budsjettprosessen

I praksis har vi sett omfattende endringer i kommunenes politisk-administrative organisering internt i kommuneorganisasjonen på 1990-tallet og helt frem til i dag. De folkevalgte har fått en mer overordnet strategisk rolle. Dette innebærer at de overordnede politiske organene er orientert mot færre, langsiktige og rammebaserte oppgaver og at de fungerer mer helhetlig og samordnende. I 1992 hadde 82 pst. av kommunene en tradisjonell utvalgsmodell, basert på en sektorinndeling, i 2012 var andelen kommuner med en slik hovedutvalgsorganisering nede på 4 pst. I 2012 er det formåls- og funksjonsmodellen som er mest utbredt i kommunene. Av disse to har funksjonsorganisering, dvs. en organisering der en samler oppgaver som er knyttet til drift i samme utvalg hatt størst vekst (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012).

Også når det gjelder hvordan kommunene legger opp og gjennomfører budsjettprosessen har det skjedd store endringer. I følge KMDs kommunale organisasjonsdatabase (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012) er det få kommuner som velger en fragmentert prosess, dvs. at etatene behandler budsjettet før de faste politiske utvalgene, og at administrasjonssjefen deretter samordner forslagene og legger frem budsjettforslaget for formannskapet. I 1991 var det 85 pst. av kommunene som hadde en fragmentert prosess, i 2012 var andelen 7 pst. Det vanligste i 2012 er en sentralisert og strategisk orientert administrativ prosess. Administrasjonssjefen legger frem et samordnet forslag for



Figur 6.3 Delegasjon fra kommunestyret til kommuneadministrasjonen i budsjettsaker og personal- og organisasjonssaker, utvikling 2000–2012. Andel kommuner i pst.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets database for kommunal organisering.

årsbudsjett til behandling i utvalgene. På dette grunnlag følger formannskapetets budsjettforberedelser før de legger årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret. Nesten 70 pst. har valgt denne måten. De resterende 24 pst. av kommunene valgte i 2012 en sentralisert politisk prosess, der formannskapet eller et annet politisk utvalg regisserer budsjettprosessen gjennom et løpende og tett samarbeid mellom formannskap/annet politisk utvalg og administrasjonssjefen underveis. Deretter fremmer formannskapet sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret.

6.7.4 Delegasjon av beslutningsmyndighet fra kommunestyret til administrasjonen

I St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble forholdet mellom lokalpolitikere og administrasjonen vurdert. Bakgrunnen var en utvikling hvor kommunestyrene etter hvert behandlet færre saker og delegerte til administrasjonen å fatte mange beslutninger. Begrunnelsen for dette er å gi kommunestyret en mer strategisk rolle slik at de kan ta seg av de overordnede sakene i kommunen. Blant annet har dette gitt seg utslag i færre kommunestyremøter. I 1995 var det i gjennomsnitt 9,7 møter i norske kommunestyre.

I 2011 var det 9 møter.^{2 3} Møtehyppigheten i formannskapene har blitt redusert fra 20,7 til 14,6 i samme perioden.

At kommunestyrene reduserer sin aktivitet kan også leses ut fra utviklingen i omfanget av delegasjon fra kommunestyret til administrasjonen fra 2000 til 2012 jf. figur 6.3.

I budsjettsaker ser det ut til at kommunestyret i noen grad de seneste årene har strammet inn i fullmaktene som gis administrasjonen. I personalsaker er det entydig tendens til at kommunestyret gir fra seg myndighet til administrasjonen.

Denne utviklingen var mye av bakgrunnen for at det i St.meld. nr. 33 (2007–2008) ble foreslått å vedta en bestemmelse i kommuneloven hvor kommunestyret i hver valgperiode skal ta stilling til nytt delegasjonsreglement. Slik kan det til en hver tid sittende kommunestyret få et mer bevisst forhold til hvilke saker og oppgaver som det har overlatt til administrasjonen å utføre. I dag er det en bestemmelse i kommuneloven

² I en artikkel i Kommunal Rapport i 12.2.2015 rapporterer avisen om at de på landsbasis blir holdt 8,4 møter i året (2014). Dette er tall som ikke er helt sammenlignbare med tallene i KMDs organisasjonsdatabase, fordi innsamlingsmetodene er forskjellige.

³ Ny innsamling til databasen planlegges gjennomført i 2016.

Tabell 6.3 Antall saker i kommunestyre og formannskap/byråd i 1999, 2003, 2007 og 2011. Gjennomsnitt i kommunene.

	1999	2003	2007	2011
Kommunestyre	117,2	105,90	111,7	108,4
Formannskap/byråd	156,0	126,46	125,2	114,1

Kilde: Kommunal organisering 2012 NIBR-rapport 2012:21.

(§ 39) som pålegger kommunestyret å gjøre akkurat det. Bestemmelsen trådte i kraft 1.7.2012, dvs. i inneværende kommunestyrevalgperiode. Foreløpig har vi ikke informasjon om hvordan denne bestemmelsen praktiseres og hvordan den kan ha slått ut for om kommunestyrene allerede i inneværende periode har vedtatt nye delegasjonsreglement til erstatning for det gamle.

Det reduserte omfanget av aktivitet i de øverste politiske organene kan også leses ut av utviklingen i saker i kommunestyret og formannskapet som også har blitt redusert, jf. tabell 6.3.

Det store bildet er at kommunestyrene har en noe redusert aktivitet, ut fra tall for delegasjon fra kommunestyret til administrasjonen, antall behandlede saker i kommunestyre og formannskap samt antall kommunestyremøter i de siste fire valgperiodene. Imidlertid er det samlede bildet at denne tendensen synes å avta og at på enkelte områder trekkes delegasjonsfullmakter tilbake fra administrasjonen.

Spørsmålet her blir om kommunestyret på noen måter kompenserer for denne utviklingen. At man på andre måter legger til rette for at lokalpolitikere kan gjøre seg godt kjent med kommunens virksomhet og innbyggernes forventninger og behov, som grunnlag for godt informerte diskusjoner i kommunestyrene når enkeltsaker skal behandles og strategiske valg for kommunen skal tas. Det kan også være et spørsmål om delegering også fører til bedre kontroll fordi når man delegerer blir man seg også bevisst på hva som delegeres og hvilken kontroll som må utøves for at man skal få kunnskap om resultatene av virksomheten administrasjonen utfører.

En analyse av delegasjon i norske kommuner

På bakgrunn av utviklingen som er beskrevet, har Norsk institutt for by- og regionforskning på oppdrag fra departementet analysert effekter delegasjon har på lokalpolitikernes opplevelse av å ha kontroll med og kunne ta ansvar for kommunens politikk (Winsvold og Zeiner 2014). Forskerne

analyserer hvordan delegering av ulike former for beslutningsmyndighet påvirker politikernes opplevelse av ansvarlinjer, oversikt og kontroll.

Motsatt av hva de forventet finner forskerne at delegasjon ikke fører til en svekket opplevelse av kontroll. Tvert i mot viser analysen at flere former for delegasjon til rådmannsnivået ser ut til å styrke politikernes opplevelse av kontroll. Også delegasjon av tjenesteproduksjon til organer utenfor kommunen, for eksempel gjennom offentlig-privat-samarbeid, synes å gi en sterkere opplevelse av kontroll. Forskerne mener en grunn til det kan være at delegering tvinger politikere til å bli bevisst hvilke beslutninger de gir fra seg og dermed også blir mer bevisst på å følge opp med kontroll.

En annen mulig forklaring er at delegering krever godt utviklede rapporterings- og kontrollsystemer, og at politikere i kommuner med mye delegering derfor opplever å være bedre informert. Det er altså en sammenheng mellom informasjon og åpenhet på den ene siden og opplevelsen av kontroll på den andre. Dette vises også ved at politikere fra kommuner der de har elektronisk tilgang til arkivene føler at de har bedre kontroll enn politikere i kommuner der det ikke er slik tilgang. Det er imidlertid ikke opplagt hvilken vei årsakssammenhengen går: Analysen sannsynliggjør at delegering fører til økt opplevelse av kontroll, men sammenhengen kan også være motsatt: Opplevelse av god kontroll fører til delegering. Høy grad av tillit mellom politikere og administrasjon kan dermed være en forutsetning for at det delegeres fra politisk til administrativt nivå.

6.8 Organisering i fristilte kommunale selskap

Samtidig med utviklingen av en mer strategisk orientert politisk ledelse har det også skjedd en fragmentering. Kommunene organiserer i økende grad mange av sine oppgaver i interkommunale samarbeid og selskap. Flere oppgaver organiseres i fristilte kommunale selskaper.

Bjørnsen m.fl. (2015) viser at antallet kommunale aksjeselskap økte fra 654 i 2000 til 1775 i 2014. I tillegg var det i 2014 registrert 245 interkommunale selskaper.⁴

På denne bakgrunnen har departementet fått gjennomført en større kartlegging og analyse av utviklingen av kommunale selskaper. Hovedproblemstillingene var: Hvordan har kommunen organisert styringen av de fristilte selskapene? I hvilken grad og hvordan er styringen koblet til lokaldemokratiske beslutningsprosesser?

Fristilte kommunale selskaper slik som kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper, skiller seg fra enheter internt i kommunen. De er selvstendige rettssubjekter og er *ikke* underlagt rådmannens instruksjonsrett. Det er kommunens ledende folkevalgte organer som utpeker representanter til eierorganer og utøver eierstyring. Rådmannens formelle rolle er å understøtte funksjonen de folkevalgte har.

Fraværet av en formell instruksjonslinje fra rådmannen når det gjelder driften av selskap, krever bevissthet blant de folkevalgte om behovet for å ha en overgripende eierskapspolitikk og en eierstrategi som omfatter alle selskapene. En helhetlig eierskapspolitikk vil gi et samlet bilde av kommunens bruk av selskapsorganisering og kommunens organisering av den politisk-administrative styringen av selskapene, og gir rom for vurderinger av hvor godt egnet selskapsformen er til å løse oppgavene.

Rapporten viser at det er forskjeller mellom kommunene i hvordan de utnytter de styringsmulighetene de har. Sentrale virkemidler for kommunal eierstyring undersøkes: Vedtekter, eierskapsmeldinger, eierskapsstrategier, styrets sammensetning og rolle, og rådmannens og kommuneadministrasjonens rolle. Mange kommuner har utarbeidet en eierstrategi og behandlet en eierskapsmelding der de regelmessig gjennomgår alle kommunens eierposter. Et betydelig mindretall av kommunene har ikke slike dokumenter. Vanligvis representerer ordførerene kommunene på generalforsamlingene eller representantskapsmøtene. Ordføreren konsulterer i mange tilfeller rådmannen før og etter slike møter. Men i mange av kommunene konsulterer ikke ordføreren råd-

⁴ Noen kommunale selskap kan ha flere typer virksomheter som inngår i selskapet og/eller at selskapene kan ha virksomheter som er lokalisert på ulike steder, slik at antallet virksomheter er en del høyere enn selskapet som juridisk enhet. Antallet virksomheter registrert som kommunalt aksjeselskap var 2418, og antallet virksomheter registrert som interkommunale selskap var 345 i 2014, i følge Bjørnsen m.fl. (2015).

mannen. Ifølge rapporten tyder dette på at den administrative forankringen er svak. Det finnes eksempler på noen kommuner som har utviklet rådmannens støttefunksjon på en systematisk måte. Men i en del kommuner ser det ut til at ordføreren selv må ta mye av ansvaret for å holde seg informert om selskapenes virksomhet. Betydningen av rådmannens støttefunksjon understrekes: Det anbefales at

enhver kommune som vurderer å organisere deler av sin virksomhet som fristilte selskap, samtidig bør vurdere om betingelsene er til stede for å bygge opp en organisert, kompetent støttefunksjon i kommuneadministrasjonen.

Mange kommunestyre får ikke tilstrekkelig informasjon om selskapene. De fleste folkevalgte er heller ikke godt nok informert om dem. På den andre siden, administrasjonen i kommunene får i stor grad den informasjonen de etterspør fra selskapene. Dette viser igjen betydningen av at kommunene har en administrasjon som tilrettelegger og forbereder saker som gjelder de kommunale selskapene for de folkevalgte organene. Mange kommuner har ikke gjennomført tiltak for å bygge kompetanse om selskapene og systemene for eierstyring blant de folkevalgte. I rapporten konkluderes det med at dette kan føre til at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kompetanse og kapasitet til å identifisere politiske sider ved selskapene og å diskutere eierskapspolitikken.

Anbefalinger til videre oppfølging

I rapporten blir det fremhevet at en viktig forutsetning for å få en god, folkevalgt styring, er at kommunene legger opp til en eierskapspolitikk som er godt forankret i politiske prosesser i eierkommunene. Et tiltak kan være å forankre eierskapsmeldinger og eierskapsstrategien i kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel.⁵ Både økonomiplanen og handlingsdelen er fireårige, men skal rulleres hvert år. Ved å legge eierskapsstrategien inn i kommuneplanens samfunnsdel, vil en kunne sikre at eierskapspolitikken gjennomgås hvert år. Dessuten vil den bli mer synlig for offentligheten. Eierskapspolitikken vil få en bedre forankring i en bredere politisk prosess.

⁵ I Norge er bestemmelser om økonomiplanen regulert i kommuneloven og bestemmelser om kommuneplanen regulert i plan- og bygningsloven.

Det vil da ligge godt til rette for at de folkevalgte skal kunne ivareta sin *politiske kompetanse*, evne til å se helheten og å prioritere. En slik modell vil kunne bidra til god demokratisk styring av de kommunale selskapene.

Departementet vil på ulike måter følge opp rapporten og arbeide videre med å legge til rette for god og demokratisk eierstyring av kommunale selskap. Kommuneloveutvalget skal i henhold til mandatet bl.a. vurdere om eierskapsmeldinger bør lovfestes.

6.9 Mellomvalgsdemokratiet

6.9.1 Innledning

En viktig del av lokaldemokratiet er knyttet til samspillet mellom kommunen og innbyggerne mellom valg. Mange saker kommunen må ta stilling til fører til debatt i lokalsamfunnet og grupper og interessenter vil kunne mobilisere støtte eller vise motstand. Innbyggerne kan på sin side fremme egne forslag for behandling i kommunestyre gjennom ordningen med innbyggerforslag etter Kommuneloven § 38a eller via andre kanaler. Kommunene legger i større eller mindre grad til rette for at innbyggerne skal kunne fremme sine interesser utenom valgene.

6.9.2 Innbyggernes deltakelse og påvirkning

Deltakelse og påvirkning i lokalpolitikken skjer på ulike plan. Den vanligste deltakelsesformen er å delta ved valg. For å påvirke lokalpolitikken eller å ivareta egne interesser er det imidlertid mange andre kanaler. I lokalvalg- og lokaldemokratiundersøkelsene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har finansiert siden lokalvalget i 1995, har det blitt stilt spørsmål om mellomvalgdeltakelse. I hele denne perioden har vi sett en økt utvikling i at folk på ulike måter prøver å påvirke lokalpolitikken på andre måter enn ved å stemme ved valg (Bjørklund 2013). Da valgdeltakelsen var på sitt laveste ved kommunestyrevalget i 1999 og 2003 kan man samtidig observere en oppgang i mellomvalgdeltakelsen. Denne utviklingen i mellomvalgdeltakelsen synes å fortsette å øke også de siste årene, om ikke i samme grad som på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. I 2007 var det 14 pst. på landsbasis som oppgav at de hadde deltatt i en aksjon, protestmøte eller demonstrasjon for å påvirke avgjørelsen i en sak i kommunestyret eller fylkestinget mens det i 2011 var 17 pst. I 2007 var det 24 pst. som hadde henvendt seg til en lokalpolitiker for å påvirke mens

det i 2011 var 28 pst. Når det gjelder spørsmålet om man har skrevet under på opprop, aksjonsliste eller underskriftskampanje var det 36 pst. som svarte at det hadde de gjort i 2007 og 37 pst. i 2011. I 1995 svarte 26 pst. at det hadde de gjort. Dette utgjør en økning på vel 10 pst. over fire valgperioder.

En forklaring som har blitt trukket fram når det gjelder denne utviklingen er at kommunen har fått et bredere tjenestetilbud. Dette betyr også at kommunen blir viktigere i folks liv og dermed vil man ha sterkere grunn til på en eller annen måte å ytre seg til kommunen. En annen forklaring kan være økt utdanningsnivå. Med økt utdanningsnivå vil man både være bedre i stand til å ivareta sine interesser, kunne artikulere meninger og ha kunnskaper om hvordan man mest mulig effektivt når fram til kommunen med synspunktene sine.

6.9.3 Kommunenes tilrettelegging for mellomvalgdeltakelse

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets database for kommunal organisering, organisasjonsdatabasen, er det også samlet inn data om tiltak kommunene har etablert for å styrke forholdet til innbyggerne mellom valgene (Blåka m.fl. 2012).

I tabell 6.4 redegjøres det for kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen». Det var ikke en markant økning i bruk av mange av disse tiltakene fra 2008 til 2012 slik det var fra 2004 til 2008. Det generelle bildet er at kommunene i stor grad legger til rette for å trekke innbyggerne med i beslutningsprosesser på ulike måter. For noen type tiltak var det en økning fra 2008 til 2012. Dette gjelder særlig bruk av både befolknings- og brukerundersøkelser.

De aller fleste kommunene hadde i 2012 utviklet en rekke ulike internetttjenester. Det var mange kommuner som imidlertid ikke kunne tilby elektronisk saksbehandling/tjenester på internett. Kommunene hadde i 2012 også et potensial for utvidet bruk av sosiale medier.

Kommunene har ulike formelle ordninger for deltakelse fra befolkningen. Alle kommuner skal ha etablert eldreråd og en representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ut over dette er det opp til kommunene selv å opprette organer/ordninger for medvirkning. 74 pst. av kommunene har ungdomsråd. 24 pst. av kommunene har barn- og unges kommunestyre. Til sammen 90 pst. av kommunene har enten ungdomsråd eller barn- og unges kommunestyre eller begge deler. Tabell 6.5 viser at i 2012 hadde 15 pst. av kommunene kontaktutvalg eller -råd for

Tabell 6.4 Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» på andre måter enn gjennom kommunevalgene 2004–2012. Prosentandeler (antall i parentes). 2004: Total N=307, 336; 2008: N=288, 311; 2012: N=329, 335.

	2004	2008	2012
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelsplan, reguleringsplan) ¹	47,7 (156) 28,2 (91)	75,5 (235)	78,7 (262)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer saker (ikke plansaker)	47,8 (153)	57,2 (171)	56,5 (188)
«Ordførerbenk», «politikerdag» e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	18,8 (63)	20,2 (62)	19,9 (66)
Innbyggernes spørretime/«åpen post» i kommunestyret, utvalg eller komiteer	34,8 (117)	32,3 (99)	32,5 (109)
Befolkningsundersøkelser, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	6,7 (22)	8,3 (25)	23,8 (79)
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	48,3 (161)	58,2 (117)	64,6 (215)
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	23,6 (96)	32,6 (98)	41,3 (136)
Idédugnad hvor innbyggere og/eller organisasjoner er invitert	35,1 (112)	49,1 (149)	51,4 (169)
Møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner («frokostmøter», temamøter med mer) ²	58,8 (190)	79,8 (244)	86,8 (290)
Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner ³	38,7 (122)	78,1 (232)	77,3 (156)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (f.eks. eldre, unge innvandrere, kvinner)	16,8 (54)	34,7 (102)	36,3 (120)

¹ I 2008 ble det – i motsetning til 2004 – ikke skilt mellom folkemøter, høringer, e.l. i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanenes arealdel og kommuneplanens generelle del.

² I 2008 ble det spurt om kommunene hadde gjennomført gjentatte eller jevnlig møter med næringslivet og/eller dets organisasjoner, i 2012 spurte vi om det var gjennomført møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner.

³ I 2008 ble det spurt om det var gjennomført gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner, i 2012 spurte vi om det var gjennomført slike møter.

innvandrere. Mer utbredt er kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett/kultur) som det er 65 pst. av kommunene som har. Det er 69 pst. av kommunene som oppgav at de har samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd). Det er også 10 pst. av kommunene som har opprettet tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, for eksempel hytteboere.

I en analyse av presentert i Tidsskrift for samfunnsforskning (Aars 2012) studeres nærmere

hva som er drivkraften bak kommunenes tiltak for å styrke deltakelsen i kommunene. Analysen viser at demokratiarbeid inngår som en del av en generell moderniseringsstrategi i kommunen. Kommuner som driver fornyingsarbeid gjennomfører også demokrattiltak innenfor rammen av dette fornyingsarbeidet. Det ser ikke ut som at lav valgdeltakelse generer demokratitiltak for dermed å kompensere for lav innbyggerdeltakelse. De store kommunene synes også å være mer aktive enn de små når det gjelder å iverksette demokratitiltak.

Tabell 6.5 Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N=304, 322; 2008: N=289, 302; 2012: N=329, 333.

	2004	2008	2012
Barn og unges kommunestyre	28,7 (94)	27,3 (79)	24,1 (80)
Barne- og/eller ungdomsråd	69,8 (202)	68,9 (208)	73,6 (245)
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	10,9 (33)	11,9 (35)	15,1 (50)
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	68,0 (215)	66,1 (197)	64,5 (213)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (f.eks. næringsråd)	65,6 (208)	65,1 (194)	69,1 (230)
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	8,5 (47)	8,4 (25)	8,2(27)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	5,0 (16)	6,8(20)	4,5(15)
Deltakende budsjettering, hvor kommunen har egne budsjettprosesser hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder			4,5 (15)
Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, f.eks. hytteboere			10,3 (34)

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementets database for kommunal organisering.

Eldreråd og representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Departementet arbeider for tiden med å legge om lovgivningen både når det gjelder eldreråd og representasjonsordningen for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Begge disse ordningene skal inn i kommuneloven i en egen bestemmelse om representasjonsordninger. Undersøkelsen departementet har fått gjennomført (Winsvold, Nørve, Stokstad og Vestby 2014) viser at ordningene langt på vei fungerer som de skal. Imidlertid viser resultatene også at rådene selv eller sekretariatene må være påpasselig med å følge med på at de blir involvert når relevante saker kommer opp. Det kan også problematiseres at det er innslag av politikere i enkelte råd. Det kan føre til rolleblanding. Men politikerinnslaget kan også styrke rådernes tilknytning til de styrende politiske organene. Det pekes også på at det ikke alltid settes av nok ressurser til rådene i form av sekretariatshjelp. I rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne er unge sterkt underrepresentert.

Folkeavstemninger

I 2009 fikk kommuneloven en bestemmelse (§ 39b) om at kommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal avholdes rådgivende lokale folkeavstemninger og at det skal samles inn informasjon om bruken av lokale folkeavstemninger.

Tabell 6.6 gir opplysninger om lokale folkeavstemninger i perioden 2010 til 2013.

Tabellen viser at innslaget av lokale folkeavstemninger i de siste årene er relativt moderat. I perioden 2010 til 2013 var det til sammen 42 lokale folkeavstemninger. De mest utbredte temaene for folkeavstemninger er avstemning om målform og spørsmål som handler om miljø.

6.9.4 Lokale medier

Lokale medier gir viktige bidrag ved å synliggjøre politiske alternativer i valgkampen og hva lokalpolitikkerne gjør og ikke gjør i valgperioden. De bidrar også til å sette nye tema og spørsmål på dagsorden. Lokale medier er debattfora der vanlige inn-

Tabell 6.6 Lokale folkeavstemninger 2010–2013 etter tema.

	2010	2011	2012	2013
Alkohol ¹	0	1	0	0
Målform ²	9	2	3	2
Territorielle ³	2	8	0	1
Krets og identitet ⁴	2	2	0	0
Miljø ⁵	3	0	5	0
Andre tema	0	0	0	2
Totalt	16	13	8	5

¹ Avstemninger som gjelder opprettelse av vinmonopol, salg av øl og andre avstemninger som vedrører alkohol.

² Avstemninger som gjelder valg av målform i grunnskolen.

³ Avstemninger som vedrører emner som kommunesammenslåinger, kommunegrensereguleringer og kommune-/fylkestilhørighet.

⁴ Avstemninger som gjelder endring i en kommunes kretsinndeling – som sammenslåing av skolekretser, oppretting av nye skoler og nedleggelse av eksisterende skoler. Identitetsavstemninger involverer avstemninger om eksempelvis bystatusavklaringer, eller navn på kommune eller krets.

⁵ Avstemninger som inneholder elementer av miljøspørsmål. Eksempelvis etablering av vindmølleparker, utbygging av vassdrag, veiutbygging og annen infrastruktur, beskyttelse av verneverdige områder eller bygninger etc.

Kilde: SSB.

byggere og kommunepolitikere møtes og utveksler synspunkter. Lokale medier har også en viktig rolle i å avdekke kritikkverdige forhold i kommunene.

Norge har en desentralisert avisstruktur. En stor del av kommunene blir gjerne dekket av to lokalaviser, en liten fådagsavis pluss en dagsavis i regionen. Fådagsavisene dekker gjerne en eller et par kommuner, mens dagsavisene dekker en by og dens naturlige omland (Høst 2013).

Kommunalpolitikk får bred omtale i lokalavisene. Dette gjelder både redaksjonell dekning og leserbrev. Lokalvalgundersøkelsen i 2007 viste at lokalavisene blir sett på som den viktigste kilde til lokalpolitikk av velgerne (Karlsen 2009). Medienes utvikling fra 2007 til 2011 tilsier at det har vært en viss svekkelse av lokalaviser på papir og en styrking av lokalaviser på nett (Høst 2015).

I Lokalvalgundersøkelsen for 2011 viser det seg likevel at lokalavisene på papir langt på vei har holdt stillingen. Innbyggerne oppgir i 2011 lokale og regionale papiraviser som viktigste kilden til informasjon om lokalpolitikk. Deretter fulgte fjernsyn, samtaler med andre, lokale og regionale aviser på nett. Sosiale medier er mindre viktig. Minst viktig er partienes nettsider (Høst 2013).

En innholdsanalyse av deknings av lokalvalgkampen før valget i 2011 viste at lokalavisene gav valgkampdekningen høy prioritet, og at de har en omfattende dekning av lokalvalgkampen (Høst 2013).

6.10 Åpenhet og informasjon

Åpenhet og tilgang til informasjon i kommunene og fylkeskommunene er en viktig forutsetning for at innbyggerne skal kunne delta i debatten om lokale saker og kunne ta stilling til hvordan kommunestyret ivaretar sitt mandat. Kommunene må sørge for at innbyggerne kan følge med både på politiske og administrative saker gjennom tilgang til møter og innsyn i dokumenter. Unntak må begrenses ut fra hensynet til personvernet eller andre tungtveiende grunner.

6.10.1 Møteoffentlighet

Som det fremheves i St.meld. nr. 33 (2008–2009) *Eit sterkt lokaldemokrati* må innbyggerne «ha kjennskap til kva som skjer i kommunen, kva avgjerder som vert tekne, korleis dei kjem i stand og kven som står bak dei» for at man skal ha et reelt lokaldemokrati. Regelverket omkring møteoffentlighet og utgangspunktet om at møtene skal være åpne for alle og enhver, legger til rette for demokratisk deltakelse og kontroll.

Dersom et kommunalt eller fylkeskommunalt organ vedtar å lukke et møte, er dette en avgjørelse som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Det er fylkesmannen som behandler kravene på lovlighetskontroll fra kommunene. I 2014 rapporterte fylkesmannsembetene om syv saker som

gjaldt lukking av møter. Lukking av møter kan også bli gjenstand for klage til Sivilombudsmanen. Departementet arbeider nå med en veileder om reglene om møteoffentlighet, herunder om saksbehandlingsreglene for lukking av møter og når et møte kan lukkes.

I tillegg til at enhver har rett til å være til stede i møtene, skal sakslistene, innkallingene med vedlegg være offentlig tilgjengelig. En undersøkelse utført av Norsk Presseforbund fra 2011, viste at nesten 95 pst. av landets kommuner har politiske dokumenter tilgjengelig på sine nettsider.⁶ I tillegg har en rekke kommuner utarbeidet løsninger for streaming av lyd og bilde fra kommunestyremøtene. I følge Blåka m.fl. (2012:21) var det i 2012 42 pst. av kommunene som har nærradio-/lokal-TV- eller internettendinger fra kommunestyremøter. Nesten en tredel av kommunene har en form for innbyggernes spørretime eller «åpen post» i kommunestyret, utvalg eller komiteer (Blåka m.fl. 2012).

Mange kommuner har pålagt folkevalgte taushetsplikt om forhandlingene i et lukket møte utover hva de har rettslig adgang til. Det er kun opplysninger som er underlagt taushetsplikt ved lov eller i medhold av lov de folkevalgte har taushetsplikt om. Det er ikke adgang til å fastsette i reglementene at taushetsplikten gjelder *alt* som skjer i et lukket møte.

På bakgrunn av medieoppslag høsten 2014, sendte departementet 30. januar 2015 et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner hvor det ble vist til tidligere rundskriv fra departementet og anmodet om at de lokale reglementene ble gjennomgått for å sikre at de var i tråd med gjeldende rett. Det fremgår også av mandatet til kommunelovutvalget at utvalget skal vurdere behovet for rettslig regulering av blant annet de folkevalgtes taushetsplikt.

6.10.2 Særlig om kontrollutvalg

Deloitte (2014) gjennomførte i 2014 på oppdrag fra departementet en evaluering av kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariatene.⁷ Evalueringen sier at det blant kontrollutvalgslederne var 58 pst. som var helt eller ganske uenige i påstanden om at kravet om åpne møter legger begrensninger i debatten i forbindelse med utvalgets behandling av forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.

Dette var også synspunktet til flertallet av kontrollutvalgssekretærene. Blant lederne var det likevel 22 pst. som mente at åpne møter legger begrensninger på debatten. Et annet funn var at kun to sekretariater meldte at det var vanlig med media til stede på utvalgsmøtene, og at 86 pst. av lederne oppga at pressen sjelden eller aldri deltar.

Etter en analyse av de ulike tallene, fremholder Deloitte at frykten for at åpne møter skal begrense debatten i stor grad er av hypotetisk art. Når det gjelder medieoppslag om gjennomføring av forvaltningsrevisjoner og/eller selskapskontroller var det 40 pst. som svarte at dette hadde gitt medieoppslag flere ganger, mens bare 18 pst. svarte at det hadde skjedd én gang. Hele 31 pst. svarte at det ikke hadde kommet noen medieoppslag. Til sammenligning svarte 55 pst. av kontrollutvalgssekretærene i en undersøkelse utført av Nordlandsforskning i 2009 at forvaltningsrevisjonsrapportene «som oftest» eller «av og til» er gjenstand for debatt i media.

6.10.3 Dokumentoffentlighet

Kommunene behandler en lang rekke saker utelukkende administrativt. Utgangspunktet etter offentlighetsloven er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og register. Det er viktig at allmennheten har mulighet til å følge disse sakene gjennom å få innsyn i saksdokumentene. Ved at allmennheten har innsyn skjerpes saksbehandlingen. For å kunne diskutere kommunale anliggende i en offentlig debatt vil det ofte være en forutsetning at man har tilgang til relevant informasjon.

Det følger videre av offentlighetsloven at kommunene har en plikt til å føre en journal etter reglene i arkivloven. Kommunen kan gjøre denne postjournalen tilgjengelig på internett. Norsk Presseforbunds undersøkelse fra 2011 viste at det var 27 kommuner som ikke hadde postlisten på nett. Når det gjelder brukervennligheten var situasjonen ikke så god ettersom 56 pst. av kommunene ikke ga allmennheten mulighet til å søke etter saker i postjournalene.

Departementets gjennomgang av årsrapportene for fylkesmannsembetene for 2012–2014 forsterker inntrykket av at fylkesmannen ikke behandler mange avslag på innsyn per år. Det må derfor legges til grunn at det ikke er ofte at avslag i kommunen blir påklaget til fylkesmannen. Tallene sier likevel lite om dette skyldes at kommunen som underinstans omgjør avslagene eller om det bare generelt ikke klages på avslag fra kommunen.

⁶ <http://presse.no/offentlighet/apenhetsindeks/apenhetsindeksen/>

⁷ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/evaluering-av-kontrollutvalg-og-kontrollutvalgssekretariat/id2358421/>

6.11 Oppsummering og vurderinger

Dette kapitlet presenterer informasjon som viser at lokaldemokratiet er i utvikling.

I 2003 var valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget på et bunnivå i nyere tid på 59 pst. De to kommunestyrevalgene i 2007 og 2011 viste at denne utviklingen hadde stoppet opp og snudd. Ved kommunestyrevalget i 2011 endte valgdeltakelsen på 64,2 pst.

Ved kommunestyrevalget i 2011 kunne vi observere en klar positiv utvikling når det gjaldt valgdeltakelsen blant unge velgere. Mye av økningen i valgdeltakelsen kunne forklares med mobiliseringen av unge velgere. Dette gjentok seg ved Stortingsvalget i 2013. Tragedien på Utøya 22. juli 2011 viste at mange unge velgere valgte å bruke stemmeretten da det skjedde noe som klart opplevdes som en trussel mot demokratiet.

Når det gjelder de innvalgte i kommunestyrene er det et stykke fram til en sammensetning som gjør at de i større grad avspeiler befolknings sammensetningen i landet. Kvinner, unge og eldre er grupper som i dag er underrepresenterte. Regjeringen har særlig fulgt opp for å styrke kvinne representasjonen gjennom tiltaket Lokalvalg dagen.

Det har vært en klar utvikling de siste 20 årene at innbyggerne mellom valgene i økende grad og på ulike måter gir uttrykk for sine meninger overfor kommunene. Da valgdeltakelsen gikk ned, gikk mellomvalgdeltakelsen opp. Ved de to siste valgene har også valgdeltakelsen gått opp samtidig som annen deltakelse ikke har gått ned. Kommunene legger også i større grad til rette for at innbyggerne skal kunne ivareta sine interesser og legge fram saker som opptar dem. Dette kan til sammen tolkes som at lokaldemokratiet vitaliseres. Men det er på dimensjonen borgernært styre at kommunene som har deltatt i KS' undersøkelse om innbyggernes syn på lokaldemokratiet, kommer svakere ut. Det tyder på at det er et potensial for å styrke kommunenes arbeid med innbyggerinvolvering.

Departementet vil følge med på utviklingen i kommunene når det gjelder innbyggernes holdninger til lokaldemokratiet og tar sikte på et fortsatt samarbeid med KS om lokaldemokratiundersøkelser i kommuner som ønsker det.

Innbyggerne oppfatter lokaldemokratiet som viktig og den generelle tilliten er relativt høy. Det er også en sterk oppfatning om at politikerne i egen kommune holder et høyt etisk nivå. Likevel er det grunn til å trekke fram at mange mener at særinteresser får gjennomslag framfor felles-

interesser og at et flertall er av den oppfatning at det skjer brudd på habilitetsreglene i deres kommune. Dette gjør at både kommunene og fylkeskommunene enkeltvis, kommunesektoren i sin helhet og staten bør ha sterkt fokus på etiske spørsmål i kommunesektoren og på andre måter arbeide for et enda bedre tillitsforhold mellom kommunene og innbyggerne.

Det er viktig at kommunene legger til rette for åpenhet og sørger for at kommunen formidler god og relevant informasjon til innbyggerne. Kommunene er pålagt strenge reguleringer med hensyn til å lukke møtene i politiske organer og hemmelighold av dokumenter. Det gjøres mye godt arbeid i kommunene for å sikre at innbyggerne får tilgang til den informasjonen de har krav på. Men det er også kommuner som henger etter i tilretteleggingen. Fortsatt møtes lokalpolitikere bak lukkede dører når det ikke er lovlig grunnlag for det. Departementet arbeider derfor nå med en veileder om møteoffentlighet som skal bidra til at innbyggerne får den informasjon om møter i folkevalgte organ de har krav på. Mange kommuner har pålagt folkevalgte taushetsplikt uten hjemmel i lov. Derfor har departementet bedt i brev om at kommunene gjennomgår sitt lokale regelverk.

Et utviklingstrekk som har vakt bekymringer er økningen i antallet kommunale aksjeselskap. En rapport som departementet har fått utarbeidet anbefaler at kommunene forankrer eierskapspolitikken i brede politiske prosesser, og utvikler gode støttefunksjoner i kommunenes administrasjon for styring av selskapene. Departementet vil følge opp anbefalingene fremover. Kommunelovutvalget vil vurdere om en bl.a. bør lovregulere eierskapsmeldinger.

Det har vært knyttet bekymringer til at kommunestyrene i landets kommuner går for langt i å delegere myndighet til administrasjonen. Analysen som presenteres her viser at politikerne ikke opplever svekket kontroll med mer omfattende delegasjon. Delegasjon kan i seg selv bevisstgjøre lokalpolitikere om sitt ansvar.

Departementet mener at kommunene forvalter sitt demokratiske ansvar på en tilfredsstillende måte. Det viser et relativt høyt tilfredshetsnivå blant innbyggerne når det gjelder hvordan kommunene ivaretar sitt demokratiske ansvar. Likevel er det grunn til å peke på at det er variasjoner mellom kommunene. Mange kommuner har helt klart noe å strekke seg etter når det gjelder demokratiutvikling. Men det er også utviklingstrekk i kommunene som skaper utfordringer for lokaldemokratiet. Her kan det bl.a.

pekes på den sterke økningen av kommunale aksjeselskap. Denne utviklingen krever sterkere bevissthet blant de folkevalgte om eierskap i kommunene.

I regjeringens arbeid med kommunereform står målet om et sterkere lokaldemokrati sentralt. Reformen er en anledning for kommunene å gjennomgå sin demokratiske praksis og på den måten utvikle lokaldemokratiet videre. Derfor har også departementet satt i gang et arbeid med en lokal-demokrativeileder. I veilederen skal kommuner som er i en prosess med sammenslåing kunne finne gode råd om hvilke hensyn som bør tas og hvilke tiltak som kan settes inn for å oppnå et godt lokaldemokrati i sammenslåtte kommuner og andre kommuner som vil utvikle lokaldemokratiet. Et viktig mål for reformen er at innbyggerne skal stå i sentrum for kommunens virksomhet når den nye kommunen er på plass. Dette betyr ikke minst at kommunen skal trekke innbyggerne med i viktige beslutningsprosesser og at den enkelte innbygger skal gis muligheter til å ivareta sine interesser når små og stor saker skal opp i kommunens besluttsende organer.

6.12 Litteratur

- Bergh, Johannes og Lawrence E. Rose (2013): *Etiske utfordringer for norske kommuner? Velgernes vurdering i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.) Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Abstrakt forlag 2013.
- Bjørnsen, Hild Marte, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold (2015): *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap.* NIBR-rapport 2015:1.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* NIBR-rapport 2012:21.
- Buck, Marcus og Tord Willumsen (2012): *Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999–2011.* Universitet i Tromsø.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2015): *Lokaldemokratiet og godt lokalt styre 2014. Innbyggernes og folkevalgtes vurderinger.* Notat.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2011): *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes erfaringer og oppfatninger.* Notat.
- Bjørklund, Tor: *Politisk deltakelse i sentrum og periferi, kontraster og endringer i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.) (2013): Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Abstrakt forlag 2013.
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000): *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og Rekordhøy deltakelse.*
- Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2013): *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge. Partivalg, valgdeltakelse, representasjon.* Cappelen Damm Akademisk.
- Bergh, Johannes (red.) (2014): *Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011.* Rapport 2014:01 Institutt for samfunnsforskning.
- Christensen, Dag Arne, Sveinung Arnesen, Johannes Bergh og Guro Ødegård (2013): *Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget 2011.* Rapport 2013:1 Oslo. Institutt for samfunnsforskning.
- Christensen, Dag Arne og Sveinung Arnesen (2013) i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011.* Abstrakt forlag 2013.
- Christensen, Dag Arne og Jacob Aars (2012): *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken.* Sluttrapport. Uni Rokkansenteret. Rapport 2 – 2012.
- Deloitte (2014): *Evaluering Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat.* Oslo 2014.
- DIFI (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne?* Rapport 2013:6.
- Fylkesmannembetenes årsrapporter for 2012 og 2013.
- Folkestad, Bjarte, Jo Saglie og Signe Bock Seggaard (2014): *Likestilt lokalpolitikk? En kunnskapsstatus.* Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2014:9.
- Heidar Knut (2015): *Party Membership in Norway: declining but still viable?* Upublisert – kommer.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): *Kommunal organisering Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* NIBR-rapport 2008:20.
- Høst, Sigurd (2013): *Avisåret 2012: Rapport nr. 37, Høgskulen i Volda.*
- Høst, Sigurd (2013): *Kommunevalgkamp i lokalavisene.* Notat nr. 3, Høgskulen i Volda.
- Karlsen, Rune (2009): *Nasjonalt fokus i lokalvalgkampen? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks.* I Saglie, Jo (red.) *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltagelse.* Abstrakt forlag. Kommunal rapport 15. mars. 2013.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Meld. St. 14 (2014–2015) Kommune-reformen – nye oppgaver til større kommuner.*

- Kommunal- og regionaldepartementet (2008): St.meld. nr. 33. (2007–2008): *Eit sterkt lokal-demokrati*.
- Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg (2011): *Få opp døra! Åpenhetsindeks for norske kommuner*.
- NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo 2006.
- Saxi, Hans Petter, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsen og Arthur Langeland (2014).: *Parlamentarisme i byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN-rapport nr. 4/2014.
- Saglie, Jo og Jacob Aars (2014): Flere unge liste-kandidater? Nominasjon, valgkamp og listeretting i Johannes Bergh (red.) *Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2014:01.
- Stavanger Aftenblad 17.12.2014.
- Willumsen, Tord (2012): Ordførerrollen: Lokalt politisk lederskap i praksis i *Kommuneloven 20 år*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Winsvold, Marte og Hilde Zeiner: *Democratic implications of delegation in Norwegian municipalities*. Notat 2014.
- Winsvold, Marte, Siri Nørve, Sigrid Stokstad og Guri-Mette Vestby (2014): *Råd, regler og representasjon. Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Notat 2014:101. NIBR.
- Ødegård Guro (2014): Finnes en ideell stemmerettsalder? En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer i Johannes Bergh (red.) *Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Rapport 2014:01 Institutt for samfunnsforskning.
- Aars, Jacob og Dag Arne Christensen (2013): De mange partisystemene: lokallister og nasjonale partier i kommunestyrevalget 2011 i Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22.juli 2011*. Abstrakt forlag.
- Aars, Jacob: Demokrati som policy – *Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse*. *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr 4 – 2012.

7 Kompetanse i kommunene

7.1 Innledning

Regjeringen har høye ambisjoner for det norske kunnskapssamfunnet, og kunnskap er et av regjeringens åtte satsingsområder. Kunnskap er avgjørende for å bygge landet for fremtiden, og sikre innbyggerne god kvalitet på tjenestene.

Ved Stortingets behandling av kommuneproposisjonen for 2015 stilte et flertall (alle unntatt Senterpartiet) av kommunal- og forvaltningskomiteens medlemmer i (Inns. 300 S) (2013–2014)) seg bak følgende merknad:

gjennomføring av en kompetansereform for både små og store, sammenslåtte og ikke sammenslåtte kommuner, er avgjørende for fremtidens tjenestetilbud og velferd i kommunene.

Det samme flertallet påpeker at prinsippene for en kompetansereform skal være

forventning til arbeidstakerne om at de skal holde seg faglig oppdatert, forventning til kommunen som arbeidsgiver om at den skal tilrettelegge for faglig utvikling og etter- og videreutdanning, samt tett kontakt mellom kommunene og forsknings- og utdanningsinstitusjonene.

Regjeringen varslet i statsbudsjettet for 2015 at det skal utvikles en nasjonal kompetansepolitisk strategi som vil bidra til en målrettet utvikling av befolkningens kompetanse. Arbeidet med kompetansepolitisk strategi beskrives nærmere i dette kapitlet.

For at kommunene skal løse sitt oppdrag som tjenesteproducent, samfunnsutvikler og myndighetsutøver er det behov for kompetanse. Riktig kompetanse på riktig plass bidrar til en god og framtidsrettet oppgaveløsning i kommunen. Som arbeidsgiver må kommunen kunne legge til rette for mobilisering og utvikling av den enkelte ansattes kompetanse.

Det finnes mange tiltak rettet mot økt kompetanse i kommunesektoren, både gjennom Kunn-

skapsløftet, Kompetanseløft 2020 og en rekke andre tiltak. I dette kapitlet presenteres dette mangfoldet på overordnet nivå. Samtidig understrekes kommunenes rolle som arbeidsgiver og ansvaret for å drive strategisk kompetanseutvikling. Staten legger til rette gjennom ulike tiltak for økt kompetanse, men kommunene er selv ansvarlige for å ha rett kompetanse til å kunne utføre sine oppgaver, også i framtiden.

For å kunne møte de store samfunnsutfordringene framover er det behov for et kunnskapsløft. Regjeringen har lagt fram en langtidsplan for forskning og høyere utdanning for perioden 2015–2024. En av prioriteringene er fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-tjenester.

7.2 Kompetansebegrepet

Kompetanse som begrep omhandler en rekke elementer. Tradisjonelt er begrepet forstått og målt opp mot formell kompetanse i form av kunnskaper, ferdigheter, egenskaper og holdninger. Kompetanse utvikles i hele arbeidskarrieren, både alene og i samhandling med andre. Man skiller mellom to typer kompetanse; formalkompetanse, (formell etter- og videreutdanning) og uformell kompetanse (utviklet gjennom erfaring og samhandling med andre). Summen av disse to typene kompetanse beskrives gjerne som realkompetanse.

Ettersom kompetanse er knyttet til utøvelse eller mestring av oppgaver, handler kompetanse om integrasjon av kunnskap og ferdigheter. Kunnskap kan ses som ulike typer av informasjon den enkelte besitter, mens ferdigheter er kapasiteter til å handle på bestemte måter. Begge deler er viktige for å kunne delta i et moderne yrkes- og arbeidsliv, og evnen til å anvende ulike typer kunnskap i helt nye sammenhenger vil være viktig for framtidig vekst og vår evne til å bære velferden i framtiden.

7.3 Hvorfor kompetanseutvikling

Regjeringen mener det er viktig at innbyggerne sikres et godt og likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor i landet. Økt oppgaveomfang, flere spesialiserte oppgaver, økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne gir samlet krav til kommunene om sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Dette understreker behovet for kommunereformen. Større kommuner er nødvendig for å skape sterkere fagmiljø.

Den demografiske utviklingen vil føre til økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene fremover. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020, og vi vil få en sterk vekst i de eldre aldersgruppene. Etterspørselen etter velferdstjenester vil derfor trolig øke, og kommunene vil kunne få utfordringer med å skaffe tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. Samfunns- og arbeidslivet har blitt stadig mer kunnskapsbasert og komplekst. Samtidig setter brukergruppene stadig større krav til kvalitet i tjenestene i form av tilgjengelighet, nytteverdi og at tjenestene skal være digitale. Innovasjon og omstilling er viktige faktorer i kompetanseutvikling med hensyn til å utnytte ressursene på en enda bedre måte enn i dag.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har beregnet at vi frem mot 2040 kommer til å bli nesten dobbelt så mange personer over 67 år som i dag, og at tallet på personer over 80 år blir doblet. KS har beregnet rekrutteringsbehovet i kommunesektoren i Norge for perioden fram mot 2023. Behovene påvirkes i særlig grad av befolkningsveksten og endringer i befolkningssammensetningen.¹ Det er særlig endringer i aldersgruppene 1–5 år, 6–15 år og 65 år og over som vil påvirke rekrutteringsbehovet i henholdsvis barnehagesektoren, grunnskolen og helse- og omsorgssektoren. For å opprettholde dagens tjenestetilbud i 2023 vil det ifølge KS' analyse være behov for om lag 50 000 flere årsverk eller 14 pst. i landets kommuner og fylkeskommuner. Brutt ned på ulike yrkesgrupper vil det være behov for 6 000 flere årsverk i barnehagesektoren, 10 000 flere årsverk i grunnskolen og 28 000 flere årsverk i helse- og omsorgssektoren. KS peker særlig på et sterkt behov for flere barnehagelærere, grunnskolelærere, sykepleiere og annet helsepersonell samt personer med masterutdanning i tekniske fag.

¹ KS (2014): «Rekrutteringsbehov i kommunesektoren fram mot 2023».

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten står overfor kompetanse- og personellmessige utfordringer som har betydning for både kapasitet og kvalitet i tjenestetilbudet. Det har over lengre tid foregått endringer i pasient- og brukergruppene i den kommunale helse- og omsorgssektoren, som har medført store endringer i kompetansebehovet. Nesten alle nye ressurser som er satt inn i omsorgssektoren de siste 20 årene har gått til å dekke tjenestebehov til et voksende antall yngre brukergrupper.² Av disse har hjelpebehovet i stor grad vært knyttet til somatiske og psykiske lidelser, men også til utviklingshemming og rusproblemer. Dette krever en annen kompetanse enn tidligere. Videre, som følge av blant annet samhandlingsreformen, ivaretar kommunene i dag brukere og pasienter med mer sammensatte behov og ivaretar en større del av det samlede pasientforløpet enn tidligere. Dette forutsetter bredere kompetanse enn det kommunene tidligere har hatt behov for.

God kompetanse i tjenestene bidrar til gode og likeverdige tjenester på tvers av kommuner. Kompetanseforskjeller mellom kommuner kan oppleves som forskjeller i tjenestenes kvalitet og omfang.

Analysen og framskrivninger viser at kommunene står overfor utfordringer med å skaffe tilstrekkelig og kompetent bemanning i helse- og omsorgstjenestene, både i dag og i framtiden. I dag er om lag en fjerdedel av de ansatte i den brukerrettede delen av de kommunale helse- og omsorgstjenestene uten helse- og sosialfaglig utdanning. Samtidig viser SSBs framskrivninger at det vil være en betydelig underdekning av sykepleiere og helsefagarbeidere de kommende år, samt noe underdekning av aktivtører, helsesøstre, jordmødre og leger. Videre vil sektoren stå overfor et økt tjenestebehov som følge av en økning i antall eldre. Lavere vekst i yngre aldersgrupper gir samtidig en knapphet på personell. Det tar flere år å utdanne nytt personell, og det krever planlegging å møte det økte behovet i årene fremover. Høy deltidsbruk samt små og sårbare fagmiljøer medvirker til at mange kommuner har rekrutteringsutfordringer. Dette er temaer som omtales i stortingsmeldingen om framtidens primærhelsetjeneste.

Kommunene har i dag et omfattende faglig ansvar på barnevernområdet. Komplekse problemstillinger stiller store krav til kompetanse hos de ansatte. Disse kompetanseutfordringene er ofte begrunnelsen for at kommuner inngår i inter-

² Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*.

kommunale samarbeid om barnevernet. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* foreslås det for Stortinget at det settes i gang et arbeid som vil medføre en endret ansvarsfordeling for barnevernet. Dette skal sette barnevernet bedre i stand til sikre et sterkt fagmiljø og å løse oppdraget om å gi gode tjenester til innbyggerne i kommunene.

Kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene, og handler i dag om å ivareta hensyn langt utover de rent arealmessige oppgavene. Plan- og bygningsloven (PBL) skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. 83 pst. av landets arealressurser forvaltes etter PBL, der kommunene har hovedansvaret. Daglig trefes beslutninger etter PBL som har stor betydning for folks velferd, helse, livskvalitet og miljø.

Det er et voksende gap mellom de forventninger og krav som stilles til kommunene på planområdet og deres faktiske kapasitet og kompetanse. Et bredt flertall på Stortinget har i Innst. S nr. 35 (2007–2008) ved behandling av riksrevisjonens rapport om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge påpekt at

Undersøkelsen viser at det er til dels stor mangel både på kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer.

En undersøkelse av NIVI Analyse³ viser at kommunene opplever det som vanskelig å rekruttere og at det er mange vakante stillinger innenfor planfeltet. Nesten 90 pst. av kommunene ser behov for å rekruttere personell med plankompetanse, som følge av at folk slutter, går av med pensjon og at planutfordringene er økende. NIVI konkluderer med at det er nødvendig med økt utdanningstilbud, intern omorganisering og systematiske rekrutteringstiltak for å møte personellbehovet.

Større kommuner vil imidlertid bidra til å skape brede og mer robuste fagmiljøer innen plan, kart og geodata. Samtidig vil de nye kommunenes ansvarsområder vokse både rent oppgavemessig og geografisk. Dette vil føre til økte forventninger både fra kommunens egne folkevalgte, fra innbyggerne og fra nasjonale og regionale myndigheter. Økt ansvar og større grad av selv-

stendighet vil øke nødvendigheten av høy teknisk, juridisk og pedagogisk kompetanse i kommunenes administrative organer.

7.4 Nasjonal kompetansepolitikk

Regjeringen gjennomfører en stor satsing på kunnskap. Kunnskap gir framtidsmuligheter for den enkelte, uansett bakgrunn, og danner grunnlaget for sosial mobilitet i samfunnet. Kunnskap er avgjørende for å levere gode offentlige tjenester, styrke norsk konkurransekraft og bygge landet for fremtiden. De viktigste hovedtiltakene i regjeringens satsing på kunnskap er etter- og videreutdanning for lærere, satsing på forskning, og endringer i universitets- og høyskolestrukturen. Noen av tiltakene beskrives senere i dette kapitlet.

I februar 2014 publiserte OECD rapporten *OECD Skills Strategy Diagnostic Report Norway*, som identifiserer sentrale kompetansepolitiske hovedutfordringer for Norge. 4. september 2014 offentliggjorde OECD prosjektets sluttrapport, *OECD Skills Strategy Action Report*, med anbefalinger til hvordan Norge på en mer effektiv og målrettet måte kan utvikle og bruke befolkningens kompetanse framover.

Målet med OECDs arbeid er å bistå medlemsland med å utvikle kompetansepolitiske strategier for bedre å kunne møte framtidens kompetanseutfordringer.

Hovedbudskapet fra OECD er at Norge, på tross av gode forutsetninger, ikke greier å utnytte befolkningens kompetanse godt nok. Det vises til at vi på en del områder mangler høykompetent og yrkesspesialisert arbeidskraft, mens vi samtidig har relativt store grupper med svake grunnleggende ferdigheter. Årsaken er blant annet at ansvar og tiltak ikke er godt nok koordinert til å sikre tilstrekkelig målrettet innsats.

Som varslet i statsbudsjettet for 2015 har regjeringen startet et arbeid med å utvikle en nasjonal kompetansepolitisk strategi. Arbeidet ledes av Kunnskapsdepartementet og utføres i samarbeid med relevante departementer. Partene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske aktører trekkes med i arbeidet. Dette er i tråd med det overordnede forslaget til tiltak fra OECD. En *whole of government*-tilnærming vil ifølge OECD være helt avgjørende for økt effekt av kompetansepolitiske tiltak nasjonalt og regionalt/lokalt. Dette vil kunne være et viktig verktøy for prioritering og evaluering av tiltak, samt gi bedre koordinering av virkemidler for en mer effektiv kompetansepolitikk. Strategien vil også bli førende for den statlige

³ NIVI rapport (2014:1): Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i norske kommuner, utarbeidet på oppdrag for KS.

kompetansepolitikken rettet mot regionalt og lokalt nivå.

I sammenheng med Skills Strategy-arbeidet skal det i løpet av 2015 legges fram en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap. Målet med meldingen er å utvikle en samordnet og helhetlig politikk for å styrke deltakelsen i arbeids- og samfunnsliv for voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke anerkjent kompetanse.

I dag er ansvaret for voksnes læring delt mellom flere departementer. Kunnskapsdepartementet har ansvar for grunnskole og videregående opplæring samt for voksenopplæring og kompetansepolitikk generelt. Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for opplæring innenfor arbeidsmarkedstiltak, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for introduksjonsprogram og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

Kunnskapsdepartementet leder også et prosjekt med mål om å utvikle et overordnet system for analyse og formidling av fremtidige kompetansebehov, jf. Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Formålet er å bidra til bedre informerte utdanningsvalg og et bedre grunnlag for dimensjonering av utdanningene.

7.5 Tiltak for økt kompetanse

Kommunenes ansvar for gode tjenester og for riktig og nødvendig kompetanse i forvaltningen reguleres i lov og avtaleverk for de ulike tjenestene.

Direktoratene har på nasjonalt nivå ansvar for kompetansehevende og tilretteleggende tiltak som bidrar til at kommunene ivaretar sitt ansvar på en god måte. Det finnes en rekke statlige direktorater og kompetansesentre som formidler kunnskap fra forskning og gir faglige anbefalinger på sine områder.

For at hele befolkningen skal ha gode offentlige tjenester er det viktig at kommunene også har kompetanse om samer og minoriteter. Kommunene må ta et særlig ansvar for å sikre at offentlige tjenester tilpasses ulike gruppers behov, innenfor eksempelvis områder som barnevern og helse. Likeverdige tjenester innebærer at den enkelte, uavhengig av bakgrunn, skal få tilpassede tjenester innenfor de rammene tjenestene har. Et eksempel på utvikling av tverrkulturell forståelse i offentlig virksomhet er «Hordalandsmodellen», som skal gjøre det offentlige tjenesteapparatet bedre i stand til å ta imot innvandrere og flyktninger. Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune har blant annet utviklet modeller for å foran-

kre tverrkulturell kunnskap på offentlige arbeidsplasser.

7.5.1 Samarbeid med universitets- og høyskolesektoren

I Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* framgår det at de helse- og sosialfaglige utdanningene ikke i tilstrekkelig grad møter kompetansebehovet i tjenestene. Det skyldes blant annet at utdanningene ikke har blitt tilpasset utviklings-trekkene som har hatt og fortsatt vil ha konsekvenser for kompetansebehovet. Hovedbudskapet i meldingen er at det er behov for mer samarbeid og bedre samspill mellom utdanningene og tjenestene man utdanner til. For å følge opp utviklingen i for eksempel helse- og omsorgstjenestene, må utdanningene i større grad rettes inn mot tjenestenes og pasientenes behov. Det har kommet tilbakemeldinger om at kandidatene ved fullført utdanning er for dårlig forberedt på viktige oppgaver og arbeidsmåter de møter i arbeidslivet. Dette viser at kontakten med yrkesfeltet (bl.a. kommunene) må styrkes. Kommunene må være klarere på sine kompetansebehov i bestillerrollen.

Generelt er det stort utviklingspotensial i samarbeidet mellom kommunene og forskningsmiljøene representert ved bl.a. kunnskaps- og kompetansesentre og universitets- og høyskolesektoren (UH). Dette gjelder både formalisert kontakt og tilrettelagte arenaer for samarbeid. Det er få arenaer for koordinert samarbeid mellom utdanningene og kommunesektoren, jf. samarbeidsorganene som finnes mellom spesialisthelsetjenesten og utdanningsinstitusjonene samt rådene for samarbeid mellom parter i arbeidslivet og UH-institusjoner. Enkelte utdanningsinstitusjoner har etablert samarbeid om for eksempel praksisstudier og praksisskoler.

Det er viktig at alle kommuner har en systematisk oversikt over egne kompetansebehov og er tydelige på sine fremtidige behov i dialogen med relevante utdanningsinstitusjoner.

Det er etablert samarbeidsråd med arbeidslivet ved statlige universiteter og høyskoler, som skal delta i utvikling av institusjonelle strategier. Rådene skal trekkes inn i arbeidet med å utforme læringsutbytte for gradsstudier og etter- og videreutdanning i tråd med arbeidslivets behov. Kommunene kan være én av mange aktører som deltar i samarbeid med universiteter og høyskoler.

Arbeidslivet spiller en viktig rolle som læringsarena i for eksempel helse- og sosialfagene og lærerutdanningen, i første omgang gjennom praksisdelen av utdanningene. Kvaliteten i praksis-

studiene, og hvordan de virker sammen med undervisningen ved lærestedene, er avgjørende for den samlede studiekvaliteten. Kommunene bør i større grad bidra ved å stille praksisplasser og praksisskoler til rådighet for utdanningsinstitusjonene.

Det er behov for å styrke kvalitet og relevans i praksisdelen av helse- og sosialfagsutdanningene. Det er også viktig at flere studenter får mer praksis i kommunene. I dag har mange studenter en uforholdsmessig stor andel av sin praksis i spesialisthelsetjenesten. Gitt samhandlingsreformen må det skje en tyngdeforskyvning av praksis fra spesialisthelsetjenesten til kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette er nødvendig for å møte framtidens kompetansebehov og for å bygge gode fagmiljøer i kommunene. Dette er også viktig for å sikre god rekruttering til kommunale tjenester og god kvalitet i tjenestene. Som en del av oppfølgingen av Meld. St. 13 (2011–2012) har Kunnskapsdepartementet satt i gang et utviklingsarbeid for å heve kvaliteten i praksisstudiene. Arbeidet omfatter blant annet utredning av forslag til indikatorer for kvalitet og relevans i praksisstudier, samt utredning av behovet for en ordning for godkjenning av praksissteder.

7.5.2 Strategi for kompetanse og rekruttering i skolen

Kunnskapsdepartementet la i 2014 frem *Lærerløftet – På lag for kunnskapsskolen*. Regjeringen vil gjennom denne planen gjennomføre et betydelig kompetanseløft for lærerne, som vil bidra til at elevene kan få mer kunnskap og dermed bedre muligheter. Regjeringen vil legge fram forslag for Stortinget om å gjøre dagens kompetansekrav for undervisning gjeldende også for de lærerne som var ferdig utdannet før 1. januar 2014, og som underviser i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk i grunnskolen.

Høsten 2013 fikk 1 850 lærere tilbud om videreutdanning gjennom *Kompetanse for kvalitet* som er en varig satsing på videreutdanning for lærere med mål om å styrke den faglige og pedagogiske kompetansen hos lærere i grunnskolen og videregående opplæring. Regjeringen har økt tilbudet om videreutdanning med 1500 studieplasser fra høsten 2015. Regjeringen vil fortsette satsingen. Kommunene har godkjent 5 696 søknader om videreutdanning i år.

Kompetansekravene for undervisning betyr at skoleeier må ha planer for hvordan kompetanseutvikling for lærere skal gjennomføres. Planene må kunne brukes som grunnlag for å dimensjonere videreutdanning på nasjonalt nivå.

I *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* skriver regjeringen at skoler hvor det er enighet om og lojalitet til et felles sett verdier og mål for pedagogisk praksis, ser ut til å lykkes bedre i å skape god læring for elevene enn skoler der lærerne arbeider mer individuelt. Skolebasert kompetanseheving vil derfor være et viktig satsingsområde de kommende årene.

I *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* varsles det at det skal gjennomføres forsøk med kollegabasert videreutdanning. Forsøkene vil forandre aktiv planlegging fra kommunenes side, for å kartlegge og samordne behov for kompetanseheving. Satsningene *Ungdomstrinn i utvikling* og *Kompetanse for mangfold* er eksempler på hvordan nasjonale myndigheter bidrar til skolebasert kompetanseheving for hele kollegier gjennom etterutdanning.

7.5.3 Strategi for kompetanse og rekruttering i barnehagen

Det er stor mangel på kvalifisert personale i barnehagene. De siste tallene viser at det i 2013 manglet 4 400 barnehagelærere for å oppfylle pedagognormen uten bruk av dispensasjoner. I tillegg er mange av de ansatte i barnehagen ufaglærte, 43,5 pst. av de ansatte hadde i 2013 ingen formell kompetanse for å jobbe med barn. Problemene med å rekruttere kvalifisert personale er særlig store i Oslo/Akershus og Rogaland.

Regjeringen følger opp kompetansestrategien *Kompetanse for framtidens barnehage* som gjelder for perioden 2014 til 2020. Strategiens mål er å rekruttere og beholde flere barnehagelærere og ansatte med relevant kompetanse for arbeid i barnehagen, å heve kompetansen for alle som jobber i barnehagen og å øke statusen for arbeid i barnehage. Et nytt system for kompetanseutvikling vil synliggjøre karriereveier og utviklingsmuligheter for alle grupper ansatte i barnehagen, og består av tiltak kommuner har hatt gode erfaringer med tidligere.

For å nå målene i kompetansestrategien er det viktig at alle aktørene i sektoren tar sitt ansvar, samarbeider og deltar aktivt i kompetansearbeidet for å få til økt kvalitet i barnehagene. Det er kommunene som barnehagemyndighet som skal sikre at barna i barnehagen får et pedagogisk godt og trygt barnehagetilbud. Barnehageeier har ansvaret for at de ansatte får den nødvendige opplæringen og får delta i kompetanseutviklingen på egen arbeidsplass. Regjeringen har økt bevilgningene til kompetanse i barnehagen betydelig. I statsbudsjettet for 2015 utgjør satsingen på kompetanse-

og rekrutteringstiltak 230 mill. kroner, sammenlignet med 120 mill. kroner i 2013 og 170 mill. kroner i 2014.

7.5.4 Helse – og omsorgssektoren

Helse- og omsorgstjenester er avgjørende for mange menneskers helse og livskvalitet, og det er svært viktig at tjenestene er kunnskapsbaserte og holder høy faglig kvalitet. I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (§ 4-1) fremgår det at kommunen, for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud, skal tilrettelegge slik at tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene.

Regjeringen har i 2015 lagt fram en melding til Stortinget om framtidens primærhelsetjeneste. Med primærhelsetjenestemeldingen sørger regjeringen for å gi en tydelig politisk retning for en moderne kommunal helse- og omsorgstjeneste, som er rustet for framtidens behov. Kompetanse er et grunnleggende premiss for framtidstede tjenester og effektiv ressursbruk.

Kompetanse- og rekrutteringsplanen *Kompetanseløftet 2015* inngår i *Omsorgsplan 2015*, og følger opp St.meld. nr. 25 (2005–2006) om framtidens omsorgstjenester. *Kompetanseløftet 2015* har som hovedmål å bidra til å sikre omsorgstjenestene tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning, og utvikling av kompetanse, tjenester og fagmiljø i omsorgssektoren. Samlet er det bevilget i overkant av 400 mill. kroner til *Kompetanseløftet* i 2015. Tiltakene består av tilskudd til grunn-, videre- og etterutdanning forvaltet av fylkesmannsembetene, tilskudd til fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag forvaltet av fylkeskommunene, finansiering av regionale utviklingssentre innenfor sykehjem og hjemmetjenester, samt andre opplæringstilbud og kompetansesatsinger i hovedsak forvaltet av Helsedirektoratet. *Kompetanseløftet 2015* avsluttes i 2015, og i de åtte første årene i planperioden (2007–2014) har i overkant av 30 000 personer gjennomført grunn-, videre- eller etterutdanning eller annen opplæring med støtte fra *Kompetanseløftet 2015*.

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2014 styrket tilskuddet til grunn-, videre- og etterutdanning av personell i omsorgstjenestene med 50 mill. kroner. I budsjettet for 2015 ble tilskudd til videre- og etterutdanning av personell i omsorgstjenestene samlet i et nytt kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd til omsorgstjenestene. I tillegg ble 2 mill. kroner til økt kunnskap og informasjon om lindrende behandling og omsorg ved livets slutt for barn og ungdom videreført i 2015.

Regjeringen har i Prop. 1 S (2014–2015) varslet at det skal utvikles en handlingsplan for rekruttering, kompetanseheving og fagutvikling i den kommunale omsorgssektoren, *Kompetanseløft 2020*. Planen skal bidra til å sikre at omsorgssektoren har tilstrekkelig og kompetent bemanning, og til utvikling av en faglig sterk omsorgstjeneste. Planen skal bygge på de gode erfaringene fra *Kompetanseløftet 2015*. Det planlegges å legge fram *Kompetanseløft 2020* i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2016. Planen inngår i regjeringens plan for omsorgsfeltet for perioden 2015–2020, *Omsorg 2020*, og følger opp Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* og regjeringens politikk på området. Planen vil omfatte hele den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Stortinget har bevilget 12,5 mill. kroner til et lønnstilskudd til videreutdanning i avansert klinisk sykepleie rettet inn mot behovene i kommunale helse- og omsorgstjenester. Formålet med tilskuddsordningen er å stimulere til en kompetanseoppbygging som vil bidra til en bedre helse-tjeneste.

Regjeringen har lagt frem den første årlige meldingen til Stortinget om kvalitet og pasientsikkerhet (Meld. St. 11 (2014–2015)). Stortinget gis med dette en anledning til å debattere kvalitet og pasientsikkerhet basert på årsmeldinger fra Statens helsetilsyn, Pasient- og brukerombudene, Norsk pasientskadeerstatning, gjennom Kunnskapssenterets meldeordning, kvalitetsindikatorer og internasjonale sammenligninger.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 35 (2006–2007) *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning – framtidens tannhelsetjenester*, ble det etablert et kompetanseløft i tannhelsetjenesten. Tiltakene har til hensikt å forbedre tilgjengeligheten til spesialisttannleger, økt kunnskapsutvikling, forskning og kompetanseutvikling i tannhelsetjenesten. Som en oppfølging av dette er departementet i gang med å utarbeide en egen forskningsstrategi for tannhelse. Videre har departementet, i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner*, vurdert at det vil være fordelaktig ved å overføre det fylkeskommunale ansvaret for tannhelsetjenesten til større kommuner.

Regjeringen skal lage en handlingsplan for oppfølgingen av *HelseOmsorg21*-strategien⁴ og det

⁴ HelseOmsorg 21 *Et kunnskapssystem for bedre folkehelse. Nasjonal forsknings- og innovasjonsstrategi for helse og omsorg*, er utarbeidet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, juni 2014.

er opprettet et HelseOmsorg21-råd. HelseOmsorg21-strategien foreslår et kunnskapsløft for kommunene. *HelseOmsorg21* viser til at i dag er forskningsinnsatsen i liten grad rettet mot kommunene, og står ikke i forhold til utfordringene og de store offentlige ressursene som brukes i kommunene. Tjenesteforskningen er fragmentert, har lite volum og er ofte regionalt og nasjonalt rettet mer enn internasjonalt eller nordisk.

7.5.5 Fagutdanningene

Regjeringen gjennomfører et yrkesfagløft. Det norske samfunnet vil merke et stadig større behov for fagutdannet arbeidskraft. Det trengs flere lærlingplasser og her må offentlig sektor ta sitt ansvar.

SSBs framskrivninger av tilgang på og etterspørsel etter arbeidskraft indikerer at det kan bli stor mangel på personer med yrkesfaglig utdanning på videregående nivå framover. I 2014 var det 8 000 elever som ønsket læreplass, men som ikke hadde fått det per 1. januar 2015. Kommunene bør gjøre lokale analyser av framtidig behov for fagarbeidere og bruke lærlingordningen aktivt for å kunne dekke opp dette behovet. Det vil være særlig viktig å fortsette økningen av antall læreplasser i helse- og oppvekstfagene. Antall læreplasser i dette utdanningsprogrammet har økt med 20 pst. i perioden 2011–2014.

Regjeringen vil innføre en bestemmelse i regelverket for offentlige anskaffelser som pålegger oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger. Et slikt krav skal, som i dag, bare kunne stilles der det er et definert behov for læreplasser innenfor den aktuelle bransjen. Nasjonale myndigheter skal utrede om det skal gjøres unntak fra bestemmelsen for anskaffelser under en viss størrelse eller varighet. Et slikt krav vil ha konsekvenser når kommunene skal gjøre anskaffelser som omfattes av anskaffelsesregelverket. Det skal utarbeides en veileder til hvordan kravet skal praktiseres.

Nasjonale myndigheter skal utrede om det skal gjøres unntak fra bestemmelsen for anskaffelser under en viss størrelse eller varighet. Et slikt krav vil ha konsekvenser når kommunene skal gjøre anskaffelser som omfattes av anskaffelsesregelverket. Det skal utarbeides en veileder til hvordan kravet skal praktiseres.

For at utdanninger skal være attraktive bør det være gode muligheter både til senere karriere og ytterligere utdanning. Gode overganger mellom utdanningsnivåer er viktig for å få til dette. Y-veien er en spesielt tilrettelagt ordning for studenter

med fagutdanning som er relevant for det aktuelle studiet på høyskolenivå. Ved avsluttet studium skal kandidatene ha samme kompetanse som de ordinære studentene. Ordningen er gjort generell for ingeniørutdanningen. På andre fagområder må universitetene og høyskolene inntil videre søke Kunnskapsdepartementet om å sette i gang Y-veitilbud. For å bidra til å gjøre helse- og sosialfaglig videregående opplæring mer attraktiv vil regjeringen legge til rette for at den kan gi grunnlag for opptak til høyere utdanning gjennom en Y-veiordning.

Fagskoleutdanningene er yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Utdanningene skal gi kompetanse som kan tas i bruk i arbeidslivet uten ytterligere generelle opplæringstiltak. I dag er fylkeskommunen ansvarlig for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.

I 2013 var det totalt 111 fagskoler i landet, som til sammen dekker et bredt spekter av utdanninger.⁵ Litt over 40 pst. av disse skolene er offentlige. Totalt 16 420 fagskolestudenter er fordelt på 744 forskjellige fagskoleutdanninger, og nær en tredjedel av disse studerer i Oslo og Akershus. Det ble lagt frem en NOU om fagskolene i desember 2014.⁶

Tre av fire fagskoler tilbyr utdanning innenfor tekniske fag og helse- og sosialfag. Videre er det mange fagskoler som tilbyr utdanning i humanistiske og estetiske fag, samferdsels-, sikkerhets- og servicefag. Et fåtall skoler tilbyr også utdanninger i pedagogiske fag, mediefag og primærnæringsfag.

Kommunene bør vurdere hvordan fagskoleutdanningene kan benyttes til å dekke behovet for videreutdanning hos egne ansatte og det kompetansebehovet som finnes i regionens næringer.

Regjeringen har bestemt at det skal skrives en stortingsmelding om fagskoleutdanning.

7.5.6 Plankompetanse

Ekspertutvalget for kommunereformen så bl.a. nærmere på utfordringer knyttet til kommunens rolle som samfunnsutvikler. Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse ble framhevet som to sentrale kriterier for å kunne legge til rette for positiv utvikling lokalt og i storsamfunnet.

⁵ Tilstandsrapporten Fagskoler 2013, Kunnskapsdepartementet.

⁶ NOU 2014: 14 Fagskolen- et attraktivt utdanningsvalg.

Arbeidet med å sikre kommunenes planfaglige kompetanse, både innen samfunnsplanlegging og arealplanlegging, har pågått siden den nye planloven trådte i kraft sommeren 2009. Miljøvern-departementet og deretter Kommunal- og moderniseringsdepartementet (fra 2014) har brukt betydelige ressurser på tiltak for grunnopplæring, videreutdanning, verktøyutvikling, veiledning, nettverksarbeid mv. Flere organisasjoner, herunder KS, har bidratt i dette, både for egen del og i samarbeid med ansvarlige myndigheter. Ulike temaer knyttet til praktisering av de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven og koblingen til annet areallovverk på områder som bl.a. naturmangfold, klima og energi, vannforvaltning, jordvern, samferdsel, boligbygging, matrikkel og geodata, har stått sentralt.

Utfordringene i de ulike delene av landet varierer og det krever ulik kompetanse for å møte disse utfordringene i byer, tettsteder og spredt bebygde strøk. Den store variasjonen til tross, forutsettes det at regioner og kommuner (i egenskap av å være generalistkommuner) er aktive medspillere i oppfølgingen av nasjonale mål og interesser gjennom sitt planarbeid.

Det er også nødvendig å styrke kunnskapsgrunnlaget på planområdet ved å satse på utdanning og rekruttering til planfaget. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bl.a. satt i gang et fireårig, forskningsbasert evalueringsprogram for plan- og bygningsloven i regi av Norges forskningsråd.

Innsatsen på utdanningsområdet vil videreføres, bl a. gjennom samarbeidsavtalen mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS om videre- og etterutdanningstilbud innen samfunnsplanlegging i regi av Sekretariatet for etter- og videreutdanning (SEVS).

Regjeringen ønsker å iverksette tiltak for å bedre utnyttelse av IKT-verktøy i planleggingen. I den forbindelse vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet se nærmere på metoder for sømløs dataflyt i planleggings- og byggefasen, gjennomføre et pilotprosjekt for etablering av en nasjonal, digital høydmodell og utvikle et nytt system for elektronisk tinglysning.

En 5-årig plansatsing mot store byer startet opp i 2013. Programmet har til hensikt bl.a. å styrke deres kompetanse og kapasitet og å bidra til mer plansamarbeid på tvers av sektor- og kommunegrensene.

I tillegg finnes en rekke veiledningstiltak med formål å styrke den kommunale plankompetansen, bl.a. nettsider for veiledning, inspirasjon og eksempelformidling som planlegging.no og steds-

utvikling.no, en nettbasert veiviser for kommunal saksbehandling innen plan- og miljøoppgaver (miljokommune.no) samt ulike fagnettverk.

7.6 Kommunens rolle som arbeidsgiver

Kommuneesektoren er arbeidsgiver for en betydelig andel av befolkningen i Norge. En arbeidsgiverstrategi er et viktig verktøy for å rekruttere og beholde medarbeiderne i egen organisasjon. Den enkelte kommune bør ha en strategi som beskriver kommunens visjoner, mål og verdier på en god måte. En arbeidsgiverstrategi bidrar til bevisstgjøring av folkevalgte i arbeidsgiverrollen og er en felles ramme for ledere i utøvelsen av det daglige arbeidsgiveransvaret.

En viktig oppgave for arbeidsgiver er å analysere og framskrive egne kompetansebehov. Det bør utvikles systemer og rutiner som gir en samlet og oppdatert oversikt over den formale og realkompetansen som finnes i kommunen og hvordan denne utnyttes.

Kommunenes kompetanse besittes av medarbeiderne. Den enkelte ansatte skal kunne fornye og utvikle sin kunnskap kontinuerlig og i takt med den utviklingen som foregår i samfunnet. Kompetanseutvikling bør ivareta både formalkompetanse for å sikre høykompetent arbeidskraft, men like viktig er det at det finnes systemer for intern hverdagslæring og kunnskapsutveksling. Arbeidsplassen er en viktig læringsarena for den enkelte medarbeider uavhengig av tjenestenivå. Gode kompetanseutviklingsplaner vil både bidra til bedre tjenester for innbyggerne, samtidig som det gir medarbeiderne tilbud om faglig utvikling som kan gi nye karrieremuligheter.

Luster kommune har gjennom deltakelse i *Sammen om en bedre kommune* utviklet en Strategi for rekruttering og kompetanseutvikling. Strategien er et overordnet styringsdokument for å sikre systematisk og framtidretta rekruttering og kompetanseutvikling. Luster har systematisert oppfølgingen av planen gjennom kommunens årshjul, hvor tjenesteenhetene er pålagt å fremlegge et eget kapittel om rekruttering og kompetanseutvikling med konkrete tiltak. Dette blir så behandlet i kommunestyret ved budsjettbehandling i desember.

7.6.1 Ledelse og strategisk utvikling

For at kommunene skal kunne levere gode tjenester og ha høy tillit blant sine innbyggere må virk-

somheten kjennetegnes av et kompetent lederskap. Offentlig sektor trenger handlekraftige og utviklingsorienterte ledere. God ledelse bør bygge på kunnskapsbasert styring, være utviklingsorientert og bidra til en effektiv forvaltning.

Staten har nylig lansert *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*. Gjennom dette lederutviklingsprogrammet ønsker staten å ta initiativ til en resultatorientert, gjennomføringskraftig og effektiv forvaltning.

Det gjøres mye godt utviklingsarbeid i kommunene. KS har en rekke kompetansetilbud til ledere på ulike nivå i kommunal sektor. Flere kommuner gjennomfører også egne utviklingsprogrammer for ledere og bygger nyttige nettverk for deling av kunnskap.

Molde kommune gjennomfører flere tiltak rettet mot lederne. Blant annet samarbeider de med kommuner i regionen om å tilby programmet *Ledelse av prosesser*. I programmet blir deltakerne utfordret på konkret øving med å håndtere ledelsesoppgaver, forstå og håndtere ulike roller og lære av egne refleksjoner. De gjennomfører også opplæring av alle enhetsledere i LEAN som metodikk for forbedrings- og utviklingsarbeid.

Finnøy og Rennesøy samarbeider med Høgskolen Stord/Haugesund om personalledelse, som del av deltakelse i *Sammen om en bedre kommune*. Studiet er obligatorisk for alle enhetsledere og kommunalsjefer og er et tilbud til hovedtillitsvalgte i kommunene. I løpet av prosjektperioden har mellom 50–60 ledere gjennomført programmet.

Å kunne jobbe og dele mer på tvers av grensene i forvaltningen vil være en enda viktigere suksessfaktor i offentlig sektor enn tidligere. Framtidens brukere av kommunale tjenester krever tværfaglige og samordnede tjenester av høy kvalitet. Gode, brukervennlige og helhetlige IKT-løsninger er viktig for å få til god samhandling i de fleste tjenester. Det er derfor en viktig lederoppgave å bidra til god samordning av kommunale velferdstjenester.

Endringstakten i samfunnet er høy, og ledere i kommunesektoren må gjøres i stand til å møte nye krav. Kommuner med evne og vilje til endring vil stå bedre rustet til å kunne levere gode og likeverdige tjenester i morgen.

7.6.2 Analyse og innovasjon

Kompetanse og kapasitet på analyse og strategisk arbeid er et grunnleggende premiss for å kunne forbedre og utvikle tjenestene. God tjenesteutvikling avhenger av gode beslutninger og et godt opplyst beslutningsgrunnlag for folkevalgte.

Både stat og kommune kan bli bedre til å se hvilke muligheter IKT åpner for effektivisering og forbedring. IKT vil også ofte gi gevinster i form av økt produktivitet og bedre tilpassede tjenester.

Evnen til å kunne tilegne seg kunnskap raskt, kunne omsette denne til eget bruk og dele med andre blir mer og mer sentral. Digitale læringsressurser spiller en nøkkelrolle i dette arbeidet. Bedre bruk av eksisterende systemer og data må være et prioritert område i alle deler av forvaltningen med hensyn til kompetanse. Samtidig vil ny teknologi gi nye arbeidsmetoder som krever ny kompetanse hos medarbeidere.

Det finnes i dag en rekke informasjonskilder for kommunene som de kan bruke i sitt beslutningsgrunnlag, planleggings- og utviklingsarbeid. Utfordringen er at informasjonen ligger spredt og oppleves vanskelig å sammenstille for kommunene.

Prosjektet *Analyse og planlegging av helse- og omsorgstjeneste i kommunene* har som mål å samle tilgjengelige styringsdata i en nettportal (fra bl.a. KOSTRA, GSI, SSB). Her kan kommunene lett finne alle relevante styringsdata, sammenligne egne driftsdata med andre kommuner, og gjøre grundig analyser av driftsdata. Den andre hensikten med prosjektet, er å utvikle en enkel veiledning for hvordan kommunene kan analysere de data som finnes tilgjengelig i portalen.

Portalen er i utgangspunktet utviklet med mål om å sammenstille informasjon innen helse- og omsorgssektoren, men åpner også opp for å sammenstille informasjon på andre sektorområder. Nettportalen er utviklet av fylkesmennene i Sør- og Nord-Trøndelag i et samarbeid med KS, NAV, helseforetak, Husbanken, fylkeskommunene, KoRus, Politiet, Helsedirektoratet, HUNT forskningssenter, Trøndelag forskning og utvikling og Senter for omsorgsforskning.

Gode og likeverdige kommunale tjenester er avhengige av at stat og kommune i fellesskap skaper og tar i bruk ny kunnskap. Brukerbasert, erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap danner grunnlaget for en god kunnskapsbasert praksis. Forskning innenfor de ulike kunnskapsområdene må omsettes til innovasjon for å sikre gode og fremtidsrettede løsninger og offentlige tjenester. God forskning er en viktig driver for innovasjon.

Innovasjon handler om å finne nye løsninger på gamle og nye utfordringer og bør være en integrert og kontinuerlig del av kommunens virksomhet. I Listerregionen finner vi et spennende samarbeid om velferdsteknologi i kommunene. For maksimalt godt utbytte av innovasjon er det viktig

at erfaringsspredning blir en naturlig del av det enkelte prosjekt.

Mye innovasjon gjøres i kommunene i dag, men det er fortsatt et stort potensiale. Innovasjon gjennom nye måter å gjøre eller organisere oppgavene på kan også bidra til å minske rekrutteringsbehovet noe. Innovasjon trenger ikke være teknologi, det kan f. eks også være nye arbeidstidsordninger. Det viktige er å finne ut av hva behovene eller utfordringene egentlig består av før man utvikler nye løsninger. Lederne er helt sentrale i å være en pådriver for, gi tillatelse til, og å følge opp utvikling av innovasjonsprosjekter.

I kraft av å ha en sterk økonomi, velorganiserte offentlige tjenester og ressurser i form av tilgjengelige virksomhetsdata har Norge gode forutsetninger for å drive innovasjon også innenfor offentlig sektor.

Regjeringen prioriterer forskning som kan gi ny kunnskap og grunnlag for nye ideer og gründervirksomhet og utvikle virkemidler som i større grad stimulerer til innovasjon og entreprenørskap. Dette er viktig for å legge til rette for innovasjon rettet mot kommunesektorens behov. Se omtale av regjeringens arbeid med modernisering og innovasjon i kapittel 4.

7.6.3 Strategisk kompetanseutvikling

For at kommunene skal kunne håndtere utfordringer både nå og i framtiden er det nyttig å ha en helhetlig og strategisk tilnærming til kompetanse. Hvilken type kompetanse har vi tilgjengelig i dag? Hvilken kompetanse trenger vi på kort og lang sikt for å løse oppgavene? Kan vi bruke kompetansen på andre måter? Hvordan kan vi videreutvikle den kompetansen vi har?

Refleksjon over kommunens utfordringer og muligheter er nødvendig for å kunne ha en strategisk tilnærming til kompetanseutvikling.

For å tenke strategisk og målrettet om kompetanseutvikling er det nyttig å arbeide gjennom tre trinn: kartlegge eksisterende kompetanse, identifisere avstanden mellom bestående og ønsket kompetanse og utvikle tiltak for å få tak i ønsket kompetanse.⁷

Utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune* har hatt kompetanse og rekruttering som et av fire hovedtemaer, i tillegg til sykefravær, heltidskultur og omdømme. Programmet ble star-

tet opp i 2011 og varer ut 2015. Til sammen har 110 kommuner deltatt med lokale prosjekter. Programmets målsetting på temaet kompetanse og rekruttering har vært å styrke kommunenes strategiske kompetanseplanlegging, og å realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer. Mange kommuner har jobbet med strategisk kompetanseplanlegging og gjort nyttige erfaringer som kan komme andre kommuner til nytte.

Programmet er basert på et partssamarbeid og en forutsetning for å delta i programmet har vært at prosjektene skal utvikles og forankres blant folkevalgte, administrasjonen og tillitsvalgte/ansatte. Å involvere tillitsvalgte i prosesser for kompetanseutvikling er en sentral del av prosessen.

7.6.4 Kartlegge

Det er lurt å starte med å kartlegge hvilken kompetanse kommunen faktisk har i dag. En slik kartlegging er ikke nytt for kommunene. Formell utdanning er ofte arkivert i kommunens personalsystem. Kartlegging av formalkompetanse vil være et godt utgangspunkt, men i tillegg til dette bør også realkompetanse kartlegges.

Dersom ny kartlegging skal gjøres bør det vurderes om den skal omfatte alle områder i kommunen, eller kun de tjenesteområder der man vet at utfordringene er eller blir store. Kompetanse bør også være en del av en årlig medarbeidersamtale. Slik kan det holdes en oppdatert oversikt.

Ved siden av å kartlegge den aktuelle kompetansebeholdningen kommunen har, er det viktig å kartlegge og analysere kommunens behov på kort og lang sikt. Her finnes ulike verktøy, blant annet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet lansert en nettside hvor framtidig rekrutteringsbehov beregnes ut fra den demografiske utviklingen, basert på tall fra SSB. KS har også utviklet en lignende rekrutteringsmodell.

Gjennom analyse av dagens kompetansebeholdning og framtidige behov vil det bli tydelig hvilke utfordringer som må løses. Kanskje er det slik at halvparten av lærerne er pensjonert om 5-10 år? Vi vet at i mange kommuner er befolkningsframskrivningene slik at det om 15 år er dobbelt så mange personer over 67 år per arbeidstaker, sammenlignet med i dag. Først når man ser gapet mellom eksisterende kompetanse og framtidige behov er det hensiktsmessig å diskutere løsninger, og legge en plan for hvordan løsningene skal settes i verk.

⁷ Kompetanse for en ny tid – inspirasjonshefte for strategisk kompetanseutvikling, skrevet av Anne Inga Hilsen (FAFO) på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014).

7.6.5 Tiltak

Det kan være mange løsninger på utfordringene med kompetanseutvikling.⁸ I faglitteraturen brukes betegnelsene *rekruttere, beholde, utvikle og avvikle* om ulike tiltak for strategisk kompetanseutvikling. Det er ikke enten eller, men som regel en kombinasjon av disse som er løsningen.

Mange kommuner tenker nytt rundt rekruttering. På Romerike samarbeider kommunene om en traineeordning for tekniske tjenester, som har som mål å rekruttere flere ingeniører. Programmet har hatt gode resultater siden oppstart i 2008. Fra hvert kull har enten alle eller minst 8 av 10 takket ja til fast stilling etter endt traineepriode.

Andre kommuner bruker kampanjer på sosiale medier for å nå unge. Stavanger kommune har tatt sosiale medier aktivt i bruk for å rekruttere medarbeidere, benytter i mindre papirannonsering og har en egen karrierettside. De har fått en større søkermasse og peker på at utradisjonelle profileringkampanjer også er kostnadseffektivt.

Bruk av lærlinger er et godt virkemiddel for senere rekruttering. Kanskje er det slik at kommunene også bør utvikle en bevisst juniorpolitikk som en del viktig av sin arbeidsgiverstrategi.

Etter- og videreutdanning er viktig og nødvendig i mange tilfeller for å oppnå nødvendig formalkompetanse som kan øke kvaliteten på tjenestene, men det finnes mange andre muligheter for utvikling og læring blant de ansatte. Hospitering er en rimelig og tilgjengelig metode for læring. Ansatte kan hospitere innad i egen kommune eller i andre kommuner, i kort eller lang tid. I Molde kommune har de en egen plan for hospitering som del av sin strategiske kompetanseplan innenfor flere tjenesteområder. Medarbeidere kan hospitere i andre kommuner både i Norge og Danmark.

Arbeidsplassen er en viktig arena for hverdagslæring. Dette kan skje internt på arbeidsplassen gjennom mentorordninger og på arenaer for læring på tvers av enheter og tjenesteområder. I Sørums kommuner jobber man i tverrfaglige arbeidslag for å ta ut det uutnyttede potensialet som finnes i organisasjonen. Målet er økt kvalitet i tjenestene og resurseffektivitet i det løpende arbeidet. En tverrfaglig løsning av «de vanlige oppgavene» vil gi en kompetanseutvikling innad i arbeidslaget. Det er viktig å etablere strukturer for erfaringsutveksling og læring mellom arbeidslagene.

Det finnes mange metoder og tiltak for hverdagslæring i kommunene. I Oppdal kommune har de utviklet et eget hefte, «Arbeidsplassen som

læringsarena». Hftet beskriver 12 metoder for hverdagslæring og kompetanseutvikling på arbeidsplassen i Oppdal kommune.

E-læring er også et nyttig verktøy som kan benyttes til kompetanseutvikling. I Vesterålen har seks kommuner gått sammen om å utvikle en felles digital læringsplattform i samarbeid med Vest-Telemark, Kongsbergregionen og KS. Plattformen skal gjøre ulike kurs, sertifiseringer og andre kompetansetiltak tilgjengelig på en felles nettbasert løsning. Å beholde ansatte i jobb så lenge som mulig er nyttig både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Mange kommuner har en aktiv seniorpolitikk med mål om å beholde seniorene lengst mulig i jobb. Eksempel på vanlige tiltak er mer ferie, ekstra mulighet for kompetanseheving, redusert arbeidstid til samme lønn osv. Seniorene sitter på mye kompetanse som bør overføres til yngre medarbeidere. I Trondheim kommune gjøres dette ved å koble unge og erfarne medarbeidere. Slik kan seniorenns erfaring og kunnskap komme aktivt til nytte på arbeidsplassen og både trygge og berike yngre medarbeidere. Dette kan gi ny motivasjon til å stå lenger i jobb, samtidig som arbeidsgiver beholder viktig kompetanse. Noen ganger kan det hende at det er behov for å avvikle kompetanse. Med avvikle menes ikke nødvendigvis å si opp ansatte, men det kan for eksempel være oppgaver som må løses på andre måter enn før, slik at ansatte må avlære gamle rutiner og ta i bruk nye måter å gjøre ting på. Gjennom å jobbe strategisk og systematisk med kartlegging og planlegging vil kommunene stå bedre rustet til å møte framtiden.

7.7 Oppsummering

Nasjonale strategier, meldinger og igangsatte tiltak:

Regjeringen har gjennom en rekke stortingsmeldinger lagt fram ulike strategier og tiltak knyttet til kompetanse. Gjennom strategien – *Lærerløftet på lag for kunnskapsskolen* initierer regjeringen en betydelig satsing på kompetanse i skolen. *Kompetanse for kvalitet*⁹ er ett eksempel på tiltak der mer enn 5000 lærere vil få tilbud om videreutdanning i 2015.

Videre er satsingen *Ungdomstrinn i utvikling 2013–2017*¹⁰ under gjennomføring. Dette er et skolebasert kompetansetilbud til alle landets ungdomsskoler. De lokale prosjektene skjer med vei-

⁸ Linda Lai (2013), *Strategisk kompetanseledelse*, 3. utgave.

⁹ *Kompetanse for kvalitet- strategi for etter og videreutdanning 2012–2015*.

¹⁰ Meld. St. 22 (2010–2011).

ledning og kompetanseheving fra universitet eller høyskole.

Også *Kompetanse for mangfold 2013–2017*¹¹ er eksempel på igangsatte tiltak der myndigheter bidrar til barnehage- og skolebasert kompetanseheving for hele kollegiet på arbeidsplassen.

*Kompetanse for framtidens barnehage- strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*¹² skal bidra til å rekruttere og beholde flere barnehagelærere og ansatte med relevant kompetanse. Strategien har også som formål å heve kompetanse og status for alle som jobber i barnehagen. For å bidra til god rekruttering og god kvalitet i tjenestene innen skole- og barnehagesektoren har Kunnskapsdepartementet satt i gang et utviklingsarbeid for å heve kvaliteten i praksisstudiene.¹³

Det er behov for bedre informerte utdanningsvalg og dimensjonering av utdanningene i Norge. Kunnskapsdepartementet følger opp dette i et prosjekt som skal utvikle et overordnet system for analyse og formidling av framtidige kompetansebehov.¹⁴ Kompetanseutvikling må også basere seg på forskning og kunnskap om tjenestene.

Regjeringen har lagt fram en langtidsplan for forskning og høyere utdanning for perioden 2015–2024.¹⁵ Regjeringen har også lagt fram den første årlige meldingen til Stortinget om kvalitet og pasientsikkerhet som skal gi oss et viktig grunnlag for å debattere tjenestene.¹⁶

Tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning er en viktig målsetting i omsorgstjenestene. I tillegg er utvikling av eksisterende kompetanse, tjenester og fagmiljø i sektoren sentrale faktorer for å kunne gi gode tjenester også i framtiden. *Kompetanseløftet 2015* inngår i *Omsorgsplan 2015* og har som hovedmål å bidra til dette.¹⁷

På planområdet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet en rekke tiltak rettet mot kommunene. Grunnopplæring, videreutdanning, verktøyutvikling, veiledning og nettverksarbeid er noen av virkemidlene som blir brukt for å utvikle god plankompetanse i kommunene.

Planlagte nasjonale strategier, meldinger og tiltak

Regjeringen planlegger flere meldinger, strategier og tiltak rettet mot kompetanse i kommunene. Som

varslet i statsbudsjettet for 2015 skal det utvikles en nasjonal kompetansepolitisk strategi. Arbeidet er satt i gang og ledes av Kunnskapsdepartementet.

I strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskaps-skolen* varsles det at det skal gjennomføres forsøk med kollegabasert videreutdanning i skolen. Videre skal det utarbeides en helhetlig politikk for voksne som har svake grunnleggende ferdigheter. Dette gjøres gjennom en melding til Stortinget i 2015 om livslang læring og utenforskap.

I regjeringens plan for omsorgstjenestene inngår både Omsorg 2020 og Kompetanseløft 2020. Dette innebærer også en plan for rekruttering, kompetanseheving og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgssektoren.¹⁸

HelseOmsorg21-strategien skal følges opp med en egen handlingsplan. Videre er det nylig opprettet et HelseOmsorg21-råd som oppfølging av den samme strategien.

Hva kan kommunene selv gjøre?

For å kunne framstå som en attraktiv arbeidsgiver anbefales det at kommunene utarbeider en arbeidsgiverstrategi. Arbeidsgiverstrategien må praktiseres gjennom tydelige og kompetente ledere i kommunal sektor. Det er også et lederansvar å ivareta behovet for utvikling og innovasjon i tjenesteproduksjonen.

Oversikt over kommunens kompetansebeholdning må være oppdatert og bygge på interne kartlegginger. I tillegg er det viktig at framskrivninger og analyser av egne kompetansebehov ivaretas, og at kommunen bruker disse til å planlegge sine tjenester på en god måte. Analysene bør tas inn i kommunens kompetanseutviklingsplan, og det må arbeides strategisk og systematisk for å bidra til en god framtidig tjenesteproduksjon.

Kommunene er viktige aktører i forskning og utvikling av tjenestene. Ved å etterspørre praksisnær forskning og gjennomføre erfaringsbasert utviklingsarbeid er kommunene sentrale i å utvikle framtidens offentlige tjenester. Videre bør kommunene være bevisste og gode bestillere til universitets- og høyskolesektoren. Dette vil bidra til å sikre riktig kunnskap og kompetanse i profesjonsutdanningene i framtiden. For å utvikle kompetansen til kandidater fra profesjonsutdanningene bør kommunene i større grad tilby praksisplasser til morgendagens kommunemedarbeidere.

¹¹ Meld. St. 6 (2012–2013).

¹² Meld. St. 24 (2012–2013).

¹³ Meld. St. 13 (2011–2012).

¹⁴ Meld. St. 18 (2012–2013).

¹⁵ Meld. St. 7 (2014–2015).

¹⁶ Meld. St. 11 (2014–2015).

¹⁷ St.meld. nr. 25 (2005–2006).

¹⁸ Meld. St. 29 (2012–2013).

Del III
Inntektssystemet for kommuner
og fylkeskommuner

8 Inntektssystemet for fylkeskommunene

I kommuneproposisjonen 2015 varslet regjeringen at det skulle arbeides videre med kostnadsnøkkelen for båt og ferje fram mot kommuneproposisjonen 2016. Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2015, i Innst. 300 S (2013–2014), ba et flertall av kommunal- og forvaltningskomiteen regjeringen om å vurdere en ordning med ferjeavløsning for fylkeskommunene i inntektssystemet. I statsbudsjettet for 2015 varslet regjeringen at en ferjeavløsningsordning skulle vurderes, og at arbeidet skulle sees i sammenheng med kostnadsnøkkelen for båt og ferje. Dette kapitlet går gjennom regjeringens forslag til ferjeavløsningsordning og arbeidet med kostnadsnøkkelen for båt og ferje.

8.1 Alternativ bruk av ferjetilskudd – ferjeavløsningsordning for fylkesveiferjer

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd et nytt veisamband, vanligvis en bro eller en undersjøisk tunnel med tilhørende veinett, som erstatter et ferjesamband. Ordningen med alternativ bruk av ferjetilskudd for riksveiprojekter innebærer at innsparte drifts- og kapitalkostnader kan benyttes som delfinansiering av veiprojekter som avløser, eventuelt innkorter, et ferjesamband. Ordningen ble innført for riksveier gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 67 (2002–2003). Her ble det lagt til grunn at ferjeavløsningsmidler skulle utbetales i 15 år. Gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2013* ble maksimal lengde for utbetaling av innsparte ferjetilskudd økt til 30 år. For nærmere redegjørelse av detaljene i ordningen for riksveiferjer vises det til disse publikasjonene.

8.1.1 Forvaltningsreformen – ferdigstilte ferjeavløsningsprosjekter

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene overført ansvaret for en stor del av riksveinettet med tilhørende ferjeforbindelser, herunder var det også fire ferdigstilte, statlige ferjeavløsningsprosjekter (Finnfast, Austevollsbrua,

Imarsundprosjektet og Atlanterhavstunnelen) og fire påbegynte, statlige ferjeavløsningsprosjekter (Bremanger II, Dalsfjordsambandet, Ryaforbindelsen og Toventunnelen). I 2010 ble det lagt inn midler i tabell C i inntektssystemet til disse prosjektene, noe som innebærer at midlene blir gitt med en særskilt fordeling, og at de ikke omfordeles mellom fylkeskommunene etter kostnadsnøkkelen. Midlene ble delvis gitt som en del av investeringsmidlene (for ferdigstilte prosjekter) og delvis som en del av ferjemidlene (for fastlandsforbindelser som ble åpnet etter 2010). Med innføringen av det nye inntektssystemet for fylkeskommunene i 2015 ble disse midlene lagt inn i innbyggertilskuddet og fordelt etter kostnadsnøkkelen sammen med øvrige ferje- og veimidler fra forvaltningsreformen. Det betyr at pengene ble fordelt til alle fylkeskommuner, noe som framsto som et tap for fylkene med de åtte prosjektene. Det reelle tapet i 2015 er imidlertid adskillig lavere enn summen av de midlene som ble lagt i tabell C i 2010, siden mye av tapet fanges opp av overgangsordningen og tapskompensasjonen. I tillegg ble det brukt kriteriedata for 2012 for antall ferjesamband ved beregningen av utgiftsutjevningen, noe som gjør at Dalsfjordsambandet, Bremanger II og Toventunnelen som ble åpnet i 2013/2014 delvis ble kompensert. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2015 er det bevilget 4,9 millioner kroner for å kompensere fylkeskommunene Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Troms, som tapte på at midlene til ferjeavløsningsprosjektene ble lagt inn i innbyggertilskuddet, jf. Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015*.

For 2016 vil de åtte prosjektene fylkeskommunene overtok fra staten bli fulgt opp etter den ordningen som var gjeldende på det tidspunktet prosjektene ble vedtatt. Dette innebærer ferjeavløsningsmidler i 15 år regnet fra det året ferjetilskuddet opphørte. Dette gjøres ved å trekke midler ut av innbyggertilskuddet tilsvarende de beløpene en ferjeavløsningsordning for riksveiferjer ville gitt. Midlene tilbakeføres med en særskilt fordeling i tabell C for de gjenstående årene av 15 årsperioden. I tillegg vil det foretas noen mindre tekniske justeringer i utgiftsutjevningen. Overgangs-

ordningen og tapskompensasjonen for endringene i inntektssystemet i 2015 blir beregnet på nytt i statsbudsjettet for 2016 slik at fylkeskommunene med ferjeavløsningsprosjekter ikke dobbeltkompenseres.

8.1.2 Ferjeavløsningsordning i inntektssystemet – framtidige prosjekter

For nye ferjeavløsningsprosjekter foreslår departementet en ordning som er parallell med statens ordning, der beløpet til ferjeavløsning beregnes på bakgrunn av tap innenfor inntektssystemet når et ferjesamband avløses av en bro eller tunnel. Fylkeskommunene vil så selv måtte utforme konkrete finansieringsopplegg i det enkelte tilfelle. Tapet i inntektssystemet beregnes ved å se på effekten av å endre kriteriedata (antall ferjesamband) i utgiftsutjevningen i inntektssystemet når et ferjesamband erstattes av en bro eller tunnel. Det beregnede beløpet justeres så for endringer knyttet til drifts- og vedlikeholdsbehovet i utgiftsutjevningen, siden en bro eller tunnel fører til økte drifts- og vedlikeholdstilskudd til veier i inntektssystemet. Drift- og vedlikeholdsbehovet fanges opp gjennom kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, slik at fylkeskommunene blir kompensert for økte drifts- og vedlikeholdsbehov på fylkesveiene. En slik justering er det også i dagens ordning for riksveiferjeprojekter. Ferjeavløsningsbeløpet trekkes deretter ut av innbyggertilskuddet og legges i tabell C med en særskilt fordeling til den aktuelle fylkeskommunen i inntil 30 år eller gjeldende periode for riksveiferjeprojekter. Den enkelte fylkeskommune skal i sum ikke kompenseres for mer enn kostnaden ved prosjektet som erstatter det nedlagte sambandet. Denne løsningen vil være parallell med dagens ordning for riksveiprojekter. I praksis innebærer ordningen at fylkeskommunene med ferjeavløsningsprosjekter ikke taper i inntektssystemet når det bygges en bro eller en tunnel, men at disse midlene inngår som et bidrag i finansieringen. For å forenkle ordningen foreslås det at beløpet «fryses» i hele perioden, i stedet for å varsle endringer ved jevnlig, ordinære gjennomganger av inntektssystemet eller ved endringer i kriteriedata. Samferdselsdepartementet vil administrere ferjeavløsningsordningen og vurdere hvilke prosjekter som skal inkluderes.

8.2 Kostnadsnøkkel båt og ferje

I kommuneproposisjonen 2015 ble det lagt fram en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene, der

delkostnadsnøkkelen for båt og ferje besto av kriteriene «fylkesfaktor båter» og «antall ferjesamband». I årene før innføringen av «fylkesfaktor båter» og «antall ferjesamband» ble midlene til båt og ferje fordelt etter kriteriene «rutenett til sjøs i 1990» og «innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse». Det er store svakheter knyttet til disse kriteriene. Kriteriet «rutenett til sjøs» var foreldet, og endringer i båt- og ferjerutene siden 1990 har derfor ikke påvirket tilskuddsfordelingen gjennom inntektssystemet. Kriteriet måler kun rutenettets lengde, for eksempel vil to ruter av lik lengde med ulikt antall avganger gi samme tilskuddsfordeling i inntektssystemet. I forbindelse med LOFAST-prosjektet, der hele Lofoten ble landfast, ble det også avdekket en svakhet med kriteriet «antall innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse». LOFAST gjorde at kriterieverdien for Nordland fylkeskommune falt betydelig. Isolert sett påvirker dette tilskuddsfordelingen gjennom inntektssystemet i negativ retning for Nordland, men LOFAST erstattet et riksveiferjesamband og påvirket derfor ikke Nordland fylkeskommunes utgifter til båter og ferjer direkte. En oppdatering av kriteriet burde derfor ikke gitt endringer i tilskuddsfordelingen mellom fylkeskommunene. Disse eksemplene illustrerer hvorfor det var nødvendig å gjøre endringer i kostnadsnøkkelen for båt og ferje sammen med resten av inntektssystemet for fylkeskommunene i 2015. De nye kriteriene for båt og ferje, som ble innført i 2015, er en fylkesfaktor som gjenspeiler fylkeskommunenes driftsutgifter for båter, samt antall ferjesamband.

Fylkesfaktoren for båter er beregnet med bakgrunn i fylkeskommunenes driftsutgifter til båter per innbygger, basert på gjennomsnittstall for årene 2011–2013. Kriteriet innebærer at fylkeskommunene gjennom kostnadsnøkkelen får tilbake beløpet de i gjennomsnitt har rapportert å ha brukt på hurtigbåter i samme periode.

I praksis er dette et refusjonssystem, noe som i utgangspunktet ikke er ønskelig å ha innenfor utgiftsutjevningen, som skal være basert på objektive kriterier. De objektive kriteriene er faktorer som kan forklare forskjeller i utgifter til hurtigbåter mellom fylkeskommunene. Dette er forhold som knytter seg til etterspørsel, geografi, demografi og andre faktorer som kan påvirke kostnadene til hurtigbåtdrift. Frivillige kostnader som standard/kvalitet og effektivitet skal i utgangspunktet ikke kompenseres.

Bakgrunnen for at fylkesfaktoren ble valgt i 2015 og ikke et objektive kriterium, skyldes at man gjennom de statistiske analysene ikke fant statis-

tisk signifikante kriterier som kunne fange opp forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til båter på en tilfredsstillende måte.

Nytt kriterium for å fordele midler til ferjer i 2015 var «antall ferjesamband». Analyser viste en klar sammenheng mellom andel ferjesamband og utgifter til ferjer. Kriteriet innebærer at det fordeles et likt beløp per samband til fylkeskommunene. Fylkeskommuner med utgifter per samband over landsgjennomsnittet vil ikke få dekket sine faktiske utgifter, mens fylkeskommuner med utgifter per samband under landsgjennomsnittet vil få dekket mer enn sine faktiske utgifter. Målet med analysearbeidet fram mot kommuneproposisjonen 2016 har vært å finne modeller som differensierer mellom ulike ferjesamband for å bedre kunne fange opp forskjellene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

I forkant av analysearbeidet til kommuneproposisjonen 2015 hadde departementet i samarbeid med KS samlet inn et stort datamateriale fra fylkeskommunene, for både hurtigbåter og ferjer. Fylkeskommunene ble bedt om å rapportere antall samband, frekvens (antall avganger), lengde på rutenettet og antall fartøy som trafikkerte det enkelte sambandet/den enkelte ruten. Datasettet var ufullstendig, og kvaliteten på datamaterialet var varierende. Det var derfor ikke faglig forsvarlig å bruke materialet i arbeidet med kostnadsnøkklene. På bakgrunn av dette sendte departementet i desember ut en detaljert veileder til fylkeskommunene for hvordan de skulle gå fram for å kvalitetssikre tallene og sørge for enhetlig rapportering. Ikke alle fylkeskommuner har svart på forespørselen, men etter departementets vurdering er omfanget likevel tilstrekkelig, og kvaliteten på datamaterialet god nok til å brukes i analyser.

8.2.1 Båter

I analysearbeidet skilles det mellom båter og ferjer, på samme måte som KOSTRA skiller mellom utgifter til båter (funksjon 732) og utgifter til ferjer (funksjon 731). Båtene frakter primært passasjerer og trafikkerer gjerne øyer og fastlandspunkter der det ikke går vei eller der alternativ transportvei på land medfører betydelige ulemper. Ferjene er i større grad en del av veinettet, og binder sammen veier over fjorder og til øyer, og er dimensjonert for å frakte kjøretøy.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjort omfattende analyser av det innsamlede datamaterialet, som også er supplert med KOSTRA-tall og andre relevante data. Målet har

vært å finne faktorer som kan forklare hvorfor utgifter til hurtigbåter varierer mellom fylkeskommunene. Avhengig variabel i analysene har vært bruttodriftsutgifter eksklusive bruttodriftsinntekter og avskrivninger.

Følgende faktorer er undersøkt i arbeidet med kostnadsnøkkelen for hurtigbåter:

- Utseilt distanse i kilometer (KOSTRA)
- Utseilt distanse i km, basert på tall rapportert til KMD
- Antall samband, basert på tall rapportert til KMD
- Antall fartøy, basert på tall rapportert til KMD
- Lengde kystlinje (fastland + øyer)
- Befolkning på øyer uten fastlandsforbindelse
- Antall passasjerkilometer (KOSTRA)
- Antall reiser (KOSTRA)

Departementet har beregnet ulike samleindekser basert på overnevnte variabler, for å undersøke om dette kan fange opp forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene. Eksempler på slike indekser er:

- Indeks konstruert som gjennomsnitt av samlet utseilt distanse i kilometer per innbygger, antall samband per innbygger og antall fartøy per innbygger.
- Indeks konstruert av samlet produksjon i kilometer per innbygger, antall fartøy per innbygger og lengde kystlinje (fastland og øyer) per innbygger.

Selv om datamaterialet er av god nok kvalitet til å bruke i analyser, vil man på grunn av få enheter (9 fylkeskommuner i analysene) og ulike statistiske måleproblemer ikke kunne bruke statistiske modeller (regresjonsmodeller) med flere enn 1-2 forklaringsvariabler, pluss frie inntekter som kontrollvariabel. Frie inntekter per innbygger brukes i analysene for å kontrollere for hvilken effekt fylkeskommunenes inntektsnivå har på fylkeskommunenes utgifter.

Enheter (fylkeskommuner) med verdien 0 på utgifter eller en av produksjonsvariablene er ikke tatt med i analysene. Oslo har rapportert produksjon, men ikke kostnader i KOSTRA, og er derfor ikke tatt med. Vest-Agder har rapportert kostnader i KOSTRA (og utseilt distanse), men har ikke rapportert data til departementet, og er heller ikke tatt med i analysene. For Hordaland mangler data når det gjelder kilometer rutenett og frekvens. Tall fra KOSTRA er derfor brukt for samlet produksjon for Hordalands del.

Frie inntekter i kroner per innbygger er ikke statistisk signifikante i noen av modellene, noe

Tabell 8.1 Driftsutgifter 2013 til hurtigbåter etter ulike variabler.

Fylke	Utgifter per samband	Utgifter per 1 000 km utseilt distanse	Utgifter per fartøy
Østfold	5 685	129	2 843
Akershus	29 337	266	9 779
Telemark	13 929	169	8 696
Aust-Agder	1 050	92	1 050
Rogaland	25 335	191	18 425
Hordaland	10 764	104	8 807
Sogn og Fjordane	5 339	96	5 620
Møre og Romsdal	13 765	72	12 501
Sør-Trøndelag	8 403	44	7 578
Nord-Trøndelag	17 379	97	13 035
Nordland	10 559	188	10 559
Troms	16 084	154	16 084
Finnmark	12 435	289	12 435
Sum	11 341	137	10 166

som delvis skyldes få enheter og at variablene i analysen i for stor grad fanger opp det samme forholdet, det vil si at de som har høye inntekter også har mange samband, fartøy osv. Det er heller ingen av forklaringsvariablene (unntatt lengde kystlinje i antall kilometer per innbygger) som er signifikante i modeller der samtlige fylkeskommuner med driftsutgifter til båter tas med i analysene.

Samtlige modellvarianter som departementet har sett på gir store omfordelingsvirkninger sammenlignet med hvordan driftsutgiftene fordeler seg mellom fylkeskommunene (dvs. sammenlignet med fordeling etter fylkesfaktoren i dagens kostnadsnøkkel for hurtigbåter). En kostnadsnøkkel vil i utgangspunktet ikke være samsvarende med hvordan utgiftene faktisk fordeler seg. For eksempel vil forskjeller i utgifter også kunne ha sammenheng med variasjoner i standard, kvalitet, effektivitet o.l. Dette er frivillige kostnader som det ikke skal kompenseres for i utgiftsutjevnin-gen. Samtidig er det viktig at analyseresultatene er troverdige og at man klarer å fange opp alle relevante forhold som kan forklare utgiftsfordelingen. Ut i fra tilgjengelig datamateriale er det vanskelig å finne gode forklaringer på hvorfor det er så store forskjeller mellom faktiske utgifter og utslagene de ulike modellene gir. Dette kan tyde

på at det er forhold som påvirker utgiftsfordelingen som vi ikke klarer å fange opp i analysene. Det kan også være feil i regnskapstallene, eller det kan være ulik rapportering fra fylkeskommunene.

Tabell 8.1 viser driftsutgifter 2013 (eksklusive avskrivninger og driftsinntekter) til hurtigbåter for de ulike fylkene delt på antall samband, utseilte 1 000 kilometer og antall fartøy.

Tallene viser at det er stor variasjon i utgifter per samband og utgifter per 1 000 km utseilt distanse. Samtidig er forskjellene så store at de vanskelig kan forklares kun ut fra opplysninger om frekvens, sambandenes utseilte distanse eller andre data som departementet har tilgang til. Variasjonen kan også skyldes at det er ulik praksis når det gjelder klassifiseringen av samband.

Et spørsmål kan være om ulike ruter i et område regnes som ett samband med flere strekninger, eller som flere ulike samband. Selv om den samme definisjonen av et samband legges til grunn for rapportering vil det likevel være stor grad av skjønn involvert i klassifiseringen. Det kan gjøre det problematisk å bruke antall samband som kriterium for båter, siden fylkeskommunene kan påvirke verdien ved å omdefinere strekninger til samband. I noen fylker er det svært mange samband, men utgiftene per

samband er små og utseilt distanse er relativt liten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet ser derfor på den nåværende fylkesfaktoren i kostnadsnøkkelen som det beste alternativet for å fordele midler til hurtigbåter mellom fylkeskommunene på dette tidspunktet. I det videre arbeidet vil det være behov for å gå ytterligere inn i regnskapstallene som fylkeskommunene rapporterer i KOSTRA for å vurdere om det rapporteres likt. For å komme lengre i arbeidet trengs det også flere opplysninger om de ulike sambandene og fartøyene. Eksempelvis oversikt over hvilket fartsområde båtene trafikkerer (åpent hav og lavere fartsområder krever ulike bemanningsnormer), antall anløpssteder, størrelse på fartøyene, åpningstider og passasjerbelegg. Det tas sikte på å komme tilbake med en ny vurdering i kommuneproposisjonen for 2017.

8.2.2 Ferjer

I dagens kostnadsnøkkel (2015) er det kriteriet «antall ferjesamband» som fordeler midler til ferjer mellom fylkeskommunene. Kriteriet innebærer at det fordeles et likt beløp per samband til fylkeskommunene gjennom kostnadsnøkkelen. Selv om antall ferjesamband gir en høy forklaringskraft i analysene, skiller ikke kostnadsnøkkelen på lokale forhold som kan gi utslag i utgiftsvariasjoner fylkeskommunene.

Målet med arbeidet fram mot kommuneproposisjonen 2016 har vært å finne modeller som differensierer mellom ulike ferjesamband, for bedre å kunne fange opp forskjellene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

Statistisk sentralbyrå sin kostnadsindeks for nærsjø og innenriksfart, delindeks ferjer, er bygd opp med følgende fordeling av kostnader: mannskapskostnader med om lag 45 pst. av totalkostnader, drivstoffkostnader med om lag 20 pst. og andre variable kostnader, herunder løpende vedlikehold og administrasjonsutgifter med om lag 17 pst. og kapitalkostnader med 18 pst. Faktiske kostnader i ferjedriften vil avvike fra dette, og variere fra samband til samband. Ved å gjøre analysene på sambandsnivå, og ikke på fylkeskommunenivå, ville vi fått flere observasjoner i analysene. Her mangler det imidlertid bla. detaljerte regnskapstall for de ulike sambandene.

Det er rimelig å anta at variasjoner mellom fylkeskommunene i utgifter til fylkesveiferjer er

knyttet til forskjeller i antall ferjesamband (pga. høye faste kostnader), men også forskjeller i produsert mengde (f.eks. utseilt distanse, passasjerkilometer), forskjeller i etterspørsel (f.eks. antall reiser, antall fraktede kjøretøy, åpningstider) og ytre forhold (f.eks. fartsområde, kystlinje, værforhold og bølgehøyde).

Departementet har undersøkt følgende variabler i arbeidet med kostnadsnøkkelen for ferjer:

- Utseilt distanse
- Passasjerkilometer
- Antall reiser
- Antall fraktede kjøretøy
- Antall fartøy
- Lengde kystlinje
- Diverse samleindekser basert på overnevnte variabler (samme metode som for hurtigbåter, jf. avsnitt 8.2.1)
- Årsdøgntrafikk, åpningstider og fartsområde

Som for hurtigbåter er det også problemer med få observasjoner i analysene av driftsutgifter til ferjer, og dermed de samme statistiske måleproblemene.

Departementet har undersøkt flere ulike analysemodeller med samme metoder som for hurtigbåter, og har blant annet vurdert ulike samleindekser. Antall samband har i analysene fortsatt god forklaringskraft.

Imidlertid oppstår mange av de samme problemene som for båtanalysene. Modellene samsvarer dårlig med faktiske utgifter, uten at det er gode forklaringer på forskjellene. Også for ferjer kan variasjoner i standard, kvalitet, effektivitet o.l. påvirke forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene. Det mangler detaljerte data for bl.a. fartsområde og overfartstid, slik at det ikke har vært mulig å bruke dette i arbeidet nå. For ÅDT (gjennomsnittlig årsdøgntrafikk) og åpningstider er kvaliteten på KOSTRA-tallene varierende, noe som trolig skyldes at 2013 er første rapporteringsåret for disse tallene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har i arbeidet ikke funnet egnede kriterier som kan supplere «antall ferjesamband» i kostnadsnøkkelen, og foreslår derfor å beholde «antall ferjesamband» som kriterium inntil videre for fordeling av midler til ferjer i utgiftsutjevningen.

Når det gjelder kostnadsnøkkelen for ferjer vil departementet komme tilbake med en ny vurdering i kommuneproposisjonen for 2017.

9 Inntektssystemet for kommunene

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Inntektssystemet består av flere elementer, slik som kostnadsnøkkelene i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. Regjeringen vil foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene som legges fram i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet. Inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen. I årets kommuneproposisjon foreslår regjeringen en ny kommunal inntekt basert på vekst i lokal verdiskapning. Forslaget er omtalt i dette kapitlet.

9.1 Tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene

I Sundvolden-plattformen fastslår regjeringen:

Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der verdiene er skapt.

Regjeringen følger nå opp dette med å foreslå en ny kommunal inntekt basert på lokal verdiskapning.

Hensynet til det lokale selvstyret innebærer at kommunesektorens inntekter bør ha lokal forankring. Skatteinntektene, som i dag utgjør om lag 40 pst. av kommunesektorens inntekter og anslagsvis om lag 174 mrd. kroner for kommunesektoren, har en sterkere lokal forankring enn rammeoverføringene. Ved å la en andel av lokale skatteinntekter tilfalle lokalsamfunnet styrkes koblingen mellom de som betaler skatten, de lokale beslutningstakerne og de som mottar de kommunale tjenestene.

Regjeringen ønsker å bygge opp under et levende lokaldemokrati, der det blant annet legges vekt på hva kommunene og deres innbyggere skaper av vekst. For å gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for lokal næringsutvikling og føre en mer aktiv næringspolitikk, bør de

få tilført en andel av verdiskapningen som skjer lokalt.

I kommuneproposisjonen for 2015 ble det varslet at ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene skulle vurderes fram mot kommuneproposisjonen for 2016. Departementets vurdering er at tidligere modeller for kommunal selskapsskatt har klare svakheter. I stedet foreslås det at en del av den lokale verdiskapningen tilbakeføres til kommunene gjennom en indirekte modell basert på endring i lønnssum i private foretak. Slik oppnås et mer stabilt grunnlag for den nye inntekten enn ved den tradisjonelle selskapsskatten, samtidig som økt verdiskapning lokalt kommer hele lokalsamfunnet til gode.

9.1.1 Tidligere modeller for selskapsskatt

Selskapsskatten var en del av kommunenes inntekter i perioden fram til 1999 og i perioden 2005–2008. Fram til 1999 fikk kommuner og fylkeskommuner tilført en andel av den samlede overskuddsskatten fra selskapene. Fordelingen av selskapsskatten mellom kommuner var da knyttet til reglene for stedbunden beskatning, der inntekter og utgifter på selvangivelsen til selskapene ble fordelt mellom selskapets virksomheter i ulike kommuner. Selskapene sendte selvangivelse til kommunen hovedkontoret lå i, og kopi til likningskontorene i alle de kommunene selskapet var involvert, og måtte gi opplysninger om hvordan ulike poster kunne fordeles mellom enkeltkommuner. Likningskontorene i hver kommune beregnet en nettoinntekt basert på selskapets drift i vedkommende kommune, delvis basert på skjønn og lokalkunnskap. Dette var arbeidskrevende både for likningsmyndigheter og for selskapene. Etter 1990-tallet er det i skattelovgivningen lagt mindre vekt på stedbunden beskatning, og antall lokale skattekontorer er redusert, noe som gjør det vanskeligere å fordele skatten til selskaper på enkeltkommuner. For noen typer næringsvirksomhet, som overskuddsskatt fra finansnæringsvirksomhet, vil det også være vanskelig å finne en kommunevis fordeling av skatten.

I perioden før 1999 ble en uforholdsmessig stor del av selskapsskatten tilført kommunene der hovedkontorene i selskapene lå. Da selskapsskatten igjen ble tilbakeført til kommunene i 2005 var et av kravene at det i større grad skulle tas hensyn til hvor arbeidsplassene var lokalisert. Det ble foretatt omfattende beregninger i Skattedirektoratet, hvor skattedata for hvert enkelt foretak ble koblet sammen med sysselsettingsdata. Den kommunevise fordelingen av data var basert på de sysselsattes arbeidssted og ikke bosted. Kommunene fikk tilbakeført selskapsskatten indirekte som en del av rammetilskuddet med et tidsetterslep på tre år.

For mange kommuner svingte selskapsskatten mye fra år til år, men fordi Skattedirektoratets beregninger inneholdt taushetsbelagte opplysninger om hvert enkelt foretak kunne ikke kommunene få innsyn i og kunnskap om hvorfor inntekten varierte fra år til år.

Regjeringen ønsker en forenkling for både næringslivet og offentlig sektor. Næringslivet skal bruke mer tid på verdiskapning og mindre tid på utfylling av skjemaer til myndighetene. Når det gjelder innsyn i likningsdata om det enkelte foretak, vil det fremdeles være en restriktiv holdning til taushetsbelagte opplysninger. Det har ikke skjedd lovendringer som tilsier at kommunene kan få innsyn i slike data.

Når verdiskapningen i privat sektor på nytt skal tilbakeføres til kommunene, er departementets vurdering at tidligere modeller har så klare svakheter at de ikke er noe alternativ. Det foreslås i stedet at kommunene får tilført en del av verdiskapningen som skjer lokalt via en indirekte modell basert på lønnssum i privat sektor.

9.1.2 Ny inntekt fra lokal verdiskapning

Det foreslås at en del av den lokale verdiskapningen tilbakeføres til kommunene basert på lønnsgrunnlaget i det lokale næringslivet i den enkelte kommune. På samme måte som den tradisjonelle selskapsskatten vil lønnsgrunnlaget være påvirket av konjunkturer, men det vil være mer stabilt og forutsigbart. Den nye inntekten fra lokal verdiskapning foreslås basert på vekst i lønnsgrunnlaget i private foretak i kommunen over en periode, ved at alle kommuner som har en positiv utvikling får en andel av den nye inntekten. Andelen som hver kommune får av ny inntekt vil tilsvare den andelen kommunen har av samlet vekst i verdiskapning. Ved å basere den nye inntekten på endring i lønnssum, og ikke på fordelingen av lønnssum, mellom kommunene, oppnår en at alle

kommuner med en positiv utvikling, og ikke bare kommuner som i utgangspunktet har det rikeste næringslivet, kan få en andel av den nye inntekten. Dermed vil alle kommuner, både små og store, få et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling, samtidig som verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet.

Datagrunnlaget for tilbakeføringen er foretakenes rapportering av arbeidsgiveravgiftspliktige ytelser til Skattedirektoratet. Arbeidsgiveravgiften har de siste årene blitt lagt om fra å bli utliknet etter arbeidstakernes bosted til å bli utliknet etter foretakenes lokalisering. Mer konkret baseres ny inntekt fra verdiskapning på endring i lønnssummen, som er alle typer avgiftspliktig lønn og godtgjørelse, fratrukket sykelønnsrefusjon. Tilskudd og premier til pensjonsordninger holdes utenfor. SSB publiserer kommunevise tall, der data fra Skattedirektoratets skatteregnskap bl.a. er koblet med informasjon om hvor bedriftene og arbeidsplassene er lokalisert. Dette sikrer at ny inntekt baseres på de sysselsattes arbeidssted og ikke bosted. I SSBs statistikk kan tall for privat sektor skilles ut. I henhold til SSBs standard sektorgruppering er også offentlige foretak, dvs. aksjeselskaper og liknende, som er skilt ut fra offentlig forvaltning, inkludert i privat sektor.

Modellen tar utgangspunkt i vekst over en gitt periode. For å gi kommunene tid til å tilpasse seg ny inntekt innføres modellen i 2016, men gis først virkning i 2017. For å unngå for brå svingninger i den nye inntekten benyttes det vekst i lønnssum over en periode på fire år. I 2017 vil den nye inntekten baseres på vekst fra et gjennomsnitt av årene 2012–2014 til et gjennomsnitt av årene 2013–2015. Dette gjennomsnittet vil gjøre tilførselen av ny inntekt mer stabil, og virkningen av lavere aktivitet eller bedriftsnedleggelse for enkeltkommuner vil bli jevnet ut over flere år.

Da den kommunale selskapsskatten ble avviklet i 1999 var den kommunale satsen 4,25 pst. av en samlet skattesats på 28 pst. for selskaper. I perioden 2005–2008 var samlet beløp basert på en skattesats på 3,5 pst. av skattesatsen på 28 pst. Dette utgjorde drøyt 5 mrd. kroner i 2008, noe som tilsvarer 6,8 mrd. kroner i 2015-kroner.

Det foreslås en moderat innføring av ny inntekt fra lokal verdiskapning ved at samlet beløp i 2017 tilsvarer om lag ett prosentpoeng av skattesatsen på 27 pst. for selskaper. I 2013 utgjorde dette om lag 2,9 mrd. kroner.

Ny inntekt tildeles gjennom rammetilskuddet, men utjevnes på linje med øvrige kommunale skatteinntekter. I den helhetlige gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene fram mot

kommuneproposisjonen for 2017 skal bl.a. skatens andel av kommunesektorens samlede inntekter, som i dag ligger på om lag 40 pst., vurderes.

9.1.3 Verdiskapning på kommunenivå

På kommunenivå varierer endringen i lønnssum i privat sektor en del fra år til år. Det vil derfor være vanskelig å si hvordan ny inntekt fra lokal verdiskapning vil fordeles mellom kommunene i 2017 og senere år.

Statistikk fra SSB viser at i privat sektor økte lønssummen med 6,7 pst. fra 2011 til 2012, og med 5,6 pst. fra 2012 til 2013. Fra 2011 til 2012 hadde i underkant av 90 pst. av kommunene vekst i lønnssum i privat sektor, mens i overkant av 80 pst. av kommunene hadde vekst fra 2012 til 2013. Blant kommunene med høyest prosentvis vekst ligger et mangfold av kommuner. Kommuner med høy vekst er ulike mht. hvilket nivå de har på lønnssum i privat sektor i utgangspunktet, og de varierer også mye i innbyggertall. Det er også stor geografisk spredning blant kommunene med høyest vekst.

10 Skjønnskuddet

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at den samlede skjønnskuddet for 2016 blir satt til 2 547 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 928 mill. kroner til kommunene, mens 619 mill. kroner går til fylkeskommunene.

Differensiert arbeidsgiveravgift

Dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift (DA) ble revidert som følge av nye retningslinjer for regional statsstøtte. De nye retningslinjene gjelder fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020, og 31 kommuner fikk avgiftslette. Provenyeffekten av avgiftsletten for de 31 kommunene er beregnet til 267 mill. kroner. Differensiert arbeidsgiveravgift er en ordning rettet mot næringslivet i distriktene og skal legge til rette for sysselsettingsvekst i hele landet. Ordningen skal være nøytral for kommunal sektor. De 31 kommunene som fikk avgiftslette ble derfor for 2015 trukket tilsvarende beløp ved beregningen av rammetilskuddet.

En del kommuner har fått kompensasjon gjennom skjønnskuddet for endringer i DA i 2004 og 2007. Kompensasjonen ble lagt inn i basisrammen i 2015. Dette åpnet for at fylkesmennene kunne omdisponere denne kompensasjonen, noe som også ble gjort. I retningslinjene for skjønnskuddet fra fylkesmannen var det fra 2013 åpnet for at fylkesmannen kunne omdisponere kompensasjonen for tidligere endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

I Stortingets behandling av Prop. 1 S (2014–2015) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Innst. 16 S (2014–2015) ba flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen regjeringen om å påse at fylkesmennene ikke foretar endringer i tildelingen av kompensasjon for tidligere endringer i DA som medfører stor reduksjon i skjønnskuddet fra det ene året til det andre. Regjeringen ble videre bedt om å vurdere den økonomiske situasjonen for den enkelte kommune og komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2016.

Departementet sendte i januar 2015 et brev til fylkesmennene hvor de ble bedt om å vurdere sin skjønnskuddet sett i lys av komiteens merknad. Etter å ha vurdert tilbakemeldingene og de økonomiske konsekvensene for de ulike kommunene, besluttet departementet å øke skjønnskuddet til Fylkesmannen i Telemark og skjønnskuddet til Fylkesmannen i Møre og Romsdal med et engangsbeløp på 7 mill. kroner for 2015. Disse midlene skal fordeles av fylkesmannen til kommuner som i vesentlig grad fikk redusert tidligere DA-kompensasjon i skjønnet for 2015.

I retningslinjene for skjønnskuddet fra fylkesmannen for 2016 vil det åpnes for en gradvis nedtrapping av tidligere DA-kompensasjon, samtidig som det presiseres at reduksjonen skal fordeles over flere år. I og med at fylkesmennene har trappet ned tidligere kompensasjon i varierende grad, er det vanskelig å beskrive et løp som alle fylkesmennene bør følge. Ved å presisere i retningslinjene at reduksjonen skal fordeles over flere år, vil kommunene oppleve en større grad av forutsigbarhet i tildelingen av kompensasjon for tidligere endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Regjeringen legger også opp til at trekket i rammetilskuddet for de 31 kommunene som fra 1. juli 2014 fikk redusert arbeidsgiveravgift trappes ned over fem år fra 2016. Dette vil utgjøre i overkant av 53 mill. kroner årlig. Nedtrappingen finansieres innenfor kommunenes frie inntekter. Prinsippet om provenynøytralitet overfor kommunesektoren ved omlegginger av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift står derfor fast. En

nedtrapping av trekket er hensiktsmessig da grunnlaget for trekket er lønnsstatistikk fra Skatte- direktoratet for 2012, og dette grunnlaget kan endres betydelig fram mot 2021. Ved framtidige endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vil eventuell kompensasjon og/eller trekk trappes ned over syv år. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift må revideres når nye retningslinjer for regionalstøtte fra EU-kommisjonen vedtas. Dette er en planlagt revisjon som gjøres hvert syvende år.

Når det gjelder fylkeskommunene vil dagens retningslinjer for regionalstøtte medføre økte kostnader for transportsektoren. Der det er inngått avtaler med det offentlige om kjøp av transporttjenester vil merkostnadene for transportselskapene kunne resultere i økte kostnader for fylkeskommunene, avhengig av utforming av kontraktene mellom fylkeskommunen og selskapene. Det er derfor gitt kompensasjon til fylkeskommunene gjennom skjønnsmidlene som følge av disse økte kostnadene. Kompensasjonen videreføres i skjønnsrammen for 2016.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen etter retningslinjer for skjønnsdeling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmesider etter framleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen settes til 1 291 mill. kroner for kommunene og 379 mill. kroner for fylkeskommunene i 2015. Dette er en nominell videreføring av basisrammen til kommunene. Basisrammen til fylkeskommunene er redusert med 9 mill. kroner i forhold til i 2015. Reduksjonen i basisrammen til fylkeskommunene skyldes at Oppland fylkeskommune får redusert skjønnsrammen med 9 mill. kroner i 2016. Oppland fylkeskommune fikk en sterk økning i skjønnsrammen i perioden 2001 til 2005, denne økningen skyldes blant annet kompensasjon for sykehusreformen i 2003. Per dags dato har derfor Oppland fylkeskommune en betydelig høyere skjønnsramme enn sammenlignbare fylkeskommuner, uten at dette lenger har en faglig begrunnelse. Oppland fylkeskommune vil derfor få redusert sin skjønnsramme med totalt 44 mill. kroner over 5 år, dvs. et trekk på om lag 9 mill. kroner per år. Dette vil medføre at skjønnsrammen til Oppland fylkeskommune over tid reduseres til et nivå som tilsvarer skjønnsrammen til sammenlignbare fyl-

keskommuner. Beløpet Oppland fylkeskommune trekkes motregnes med en tilsvarende økning i innbyggertilskuddet, som fordeles på alle fylkeskommuner.

Kompensasjon for endringer i inntektssystemet

I forbindelse med endringene i inntektssystemet i 2011, ble det fordelt 400 mill. kroner til kommuner som tapte mer enn 100 kroner per innbygger på summen av endringene. Fordelingen vil ligge fast med samme kronebeløp inntil neste revisjon av kostnadsnøkkelen.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Storsamfunnet skal stille opp når lokalsamfunn rammes av naturskade eller andre ekstraordinære hendelser. Samtidig har kommunene og fylkeskommunene et eget ansvar for å håndtere uforutsette utgifter. Kommunene må ta høyde for dette i sine plan- og budsjettprosesser, og drive et godt forebyggende arbeid for å redusere skadeomfanget på infrastrukturen.

Departementet holder hvert år igjen en reser-vepott innenfor skjønnsrammen som blant annet går til kommuner og fylkeskommuner som får store og utforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. Midlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter flom, ras og annen naturskade, men kan også kompensere for utgifter grunnet andre ekstraordinære hendelser. I retningslinjene for den delen av skjønnsmidlene som fordeles av fylkesmannen, bes fylkesmannen også om å avsette midler innenfor skjønnsrammen til naturskade.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for håndtering av den akutte kritesituasjonen og/eller til reparasjoner av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard, i tilfeller der utgiftene i sum overstiger 250 kroner per innbygger. Følgende praksis legges da til grunn: Om utgiftene i sum overstiger 250 kroner per innbygger gis det en kompensasjon på halvparten av medgåtte utgifter opp til 500 kroner per innbygger. Kommuner som har hatt utgifter over 500 kroner per innbygger får dekket alt utover 250 kroner per innbygger.

Når det gjelder fylkeskommunene vil departementet vurdere behovet for skjønnsmidler etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle.

Kommuner som er rammet av naturskade som medfører utgifter av ekstraordinær størrelse kan søke om skjønnsmidler gjennom fylkesmannen. Fylkeskommuner kan søke departementet direkte.

Reservepotten for kommunene i 2016 er uendret på 125 mill. kroner og reservepotten for fylkeskommunene er uendret på 100 mill. kroner.

Prosjektskjønn

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter som fordeles av departementet. Målgruppen for tilskuddet er kommunesektoren, men prosjekter i regi av departementet og/eller KS finansieres også via prosjektskjønnet.

Prosjektskjønnet foreslås satt til 112 mill. kroner i 2016. Dette er en nedgang på 94 mill. kroner fra 2015. Nedgangen skyldes først og fremst mindre behov innenfor store prosjekter som har blitt finansiert via prosjektskjønnet: midler til informasjon og folkehøring i forbindelse med kommunereformen, elektronisk valgadministrasjonssystem (EVA) og programmet *Sammen om en bedre kommune*.

I tilknytning til oppretting av et valgdirektorat kan det i forbindelse med statsbudsjettet for 2016 bli vurdert å overføre midler til kap. 578, post 01.

I forbindelse med kommunereformen er det satt av 100 000 kroner per kommune til informasjon og folkehøringer i kommunene. For 2016 er samlet behov anslått til 21,4 mill. kroner. Det settes også av 4 mill. kroner som etter søknad kan gis i tilskudd til KS for deres rolle i de regionale prosessene. Innenfor prosjektskjønnsmidlene er det også rom for andre tilskudd knyttet til kommunereformen. Blant annet er det satt av 1 mill. kroner som etter søknad kan gis i støtte til Fylkesmannen i Oppland til et prosjekt om kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon i kommunene.

Det settes av 47 mill. kroner til elektronisk valgadministrasjonssystem (EVA) i 2016. Dette er en nedgang på 35 mill. kroner fra 2015. Oppgaver knyttet til valggjennomføringen, herunder valgadministrasjonssystemet, skal flyttes ut av departementet. Det etableres et eget valgdirektorat som vil ivareta de sentrale oppgavene knyttet til gjennomføring av valg.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sammen med KS, LO Kommune, Unio, YS kommune og Akademikerne inngått en samarbeidsavtale om utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune*. Programmet skal støtte opp om lokalt initierte prosjekter om temaene

sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-/deltidsproblematikk og omdømme. 2015 er siste året hvor deltakerkommunene får tilskudd. I 2016 skal midler gå til slutføring av programmet gjennom sluttrapport og evaluering. Det er satt av 2,5 mill. kroner til å slutføre dette programmet i 2016. Departementet utreder muligheter for et eventuelt nytt program, i samarbeid med partene i arbeidslivet.

Videre er det blant annet også satt av midler til tilskudd til videreutvikling av IKT i kommunesektoren og klarspråk i kommunesektoren.

Følgende kriterier for prosjektskjønnet gjelder for 2016:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan gi tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter i kommuner og fylkeskommuner, på grunnlag av søknader. Prosjektene skal ha overføringsverdi til andre kommuner og fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet.
- Tilskudd kan også gis der kommuner og fylkeskommuner samarbeider med andre organisasjoner om prosjektet, men kommunen eller fylkeskommunen må stå som søker.
- For å sikre åpenhet og tverrpolitisk involvering lokalt skal søknader om utviklings- og fornyingsprosjekter fra kommuner og fylkeskommuner være behandlet i kommunestyret/fylkestinget. Søknader fra flere kommuner og fylkeskommuner i samarbeid prioriteres framfor søknader fra enkeltkommuner/-fylkeskommuner.
- Tilskudd kan gis på grunnlag av søknad fra KS til utviklings- og fornyingsprosjekter, herunder også kommunereform, som gjennomføres av KS i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner.
- Tilskudd kan også gis til KS til konferanser og andre formidlingsarenaer som er åpne for alle kommuner og fylkeskommuner.
- Departementet kan selv initiere prosjekter eller programmer om utvikling eller fornying i et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Som hovedregel skal samtlige kommuner og fylkeskommuner inviteres til å søke om å få delta.
- Departementet kan i særlige tilfeller gi tilskudd til prosjekter i kommuner eller fylkeskommuner som gjennomføres av andre departementer, dersom prosjektet er i tråd med kriteriene for prosjektskjønnet.
- Tilskudd kan ikke gis til ordinært omstillings- eller omorganiseringsarbeid som er en del av kommuners og fylkeskommuners løpende utviklingsarbeid.

- Tilskudd kan heller ikke gis til kommuner og fylkeskommuner til rene utredninger.
- Kommuner kan søke om tilskudd til gjennomføring av lokale prosesser, for å dekke kostnader til faktainnsamling og høring av innbygere, jf. Inndelingsloven § 10.
- Prosjektskjønnet kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via prosjektskjønnet. Det kan også gis tilskudd til KS til gjennomføring av utredninger og forskning om kommuner og fylkeskommuner.

Del IV
Statlige styringssignaler

11 Oppgavefordeling og regelverk

11.1 Arbeids- og sosialdepartementet

11.1.1 Lovforslag om plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad

Stortinget vedtok 24. mars 2015 å innføre en plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Formålet er å styrke stønadmottakernes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget. Staten vil konsultere KS i arbeidet med å anslå merkostnader som følge av lovendringen. Lovendringen trer i kraft så snart som mulig etter at eventuelle merkostnader for kommunene er dekket.

11.1.2 Lovforslag om at kommunene i vurderingene av søknader om økonomisk stønad som hovedregel skal holde barns inntekt utenfor

Arbeids- og sosialdepartementet har hatt på høring et lovforslag om at barns inntekt holdes utenfor ved vurdering av søknader om økonomisk stønad (sosialhjelp). Det tas sikte på å legge fram en lovproposisjon før sommeren 2015. Forslaget antas ikke å ha vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

11.1.3 Endringer i sosialtjenesteloven om forvaltningens taushetsplikt – utlevering av enkelte opplysninger til politiet og kriminalomsorgen

Arbeids- og sosialdepartementet tar sikte på å sende på høring et forslag om endringer i sosialtjenesteloven om forvaltningens taushetsplikt knyttet til utlevering av enkelte opplysninger til politiet og kriminalomsorgen. Forslaget antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene.

11.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

11.2.1 Endringer i barnevernloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la 20. mars 2015 fram Prop. 72 L (2014–2015) *Endringer i barnevernloven*. Departementet foreslår blant annet å utvide kommunenes adgang til å pålegge hjelpetiltak, slik at den omfatter flere typer hjelpetiltak enn i dag. I tillegg foreslås det å lempe på vilkårene for å pålegge hjelpetiltak. Formålet er å gi barn rett til hjelp og forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse. En utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak vil gi barnevernet et nytt virkemiddel for å gi barn den hjelpen de trenger. Lovendringen innebærer at barneverntjenesten vil få flere valgmuligheter i de tilfellene der foreldrene ikke ønsker iverksettelse av frivillige hjelpetiltak.

11.2.2 Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern

For å bidra til at barn og unge som trenger det, får hjelp fra barnevernet er det i perioden 2011 til 2015 øremerket til sammen om lag 627 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Bevilgningen har gått til om lag 920 nye stillinger i det kommunale barnevernet. Målsetningen med satsingen er å styrke de mest utsatte barneverntjenestene. Regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2016.

11.2.3 Forsøksvirksomhet på barnevernområdet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang et arbeid med å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i barnevernet. Ambisjonen er et bedre barnevern der flere barn får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet bidra til å gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det

enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barneverntjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Det må legges vekt på forsvarlig omstilling. Endringer må gjennomføres på måter som sikrer forutsigbarhet for ansatte og for barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet. Det tas sikte på at økt kommunalt ansvar for barnevernet skal prøves ut i form av forsøksvirksomhet i inntil fire kommuner. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i forbindelse med en framtidig strukturreform i barnevernet. Det tas sikte på å utlyse forsøk våren 2015 med iverksettelse av forsøksvirksomhet fra 2016.

11.2.4 Regjeringens strategi mot barnefattigdom

De fleste norske barn har gode levekår, men barnefattigdommen har økt i en periode hvor fattigdommen for øvrig har holdt seg stabil. Regjeringen vil føre en politikk som skaper muligheter for alle. Det sosiale sikkerhetsnettet skal styrkes, slik at flere løftes opp og færre faller utenfor. Regjeringen la 6. mai fram strategien *Barn som lever i fattigdom – regjeringens strategi*. Strategien skal bidra til å forebygge fattigdom og gi flere en vei ut av fattigdom. Regjeringen foreslår også en rekke tiltak som vil gi barn i familier med lav inntekt en bedre mulighet for å benytte tilbud om barnehage, samt å delta i fritidsaktiviteter og på ulike sosiale arenaer. Det foreslås å øke tilskuddet til utleieboliger for at flere barn kan få et godt sted å bo.

Det kommunale hjelpeapparatet har mye av ansvaret for å hjelpe barn, unge og familier som er rammet av fattigdom. I kommunene er det avgjørende at det arbeides på tvers av sektorene for å motvirke at barn, ungdom og familier med fattigdomsrelaterte utfordringer blir kasterballe mellom ulike hjelpeinstanser. Det er særlig viktig å styrke kunnskap, bevissthet og kompetanse i kommunene om fattigdom og konsekvenser av fattigdom blant barn og unge, herunder etablere verktøy for å ha oversikt over og følge levekårene til fattigdomsutsatte grupper lokalt. I arbeidet mot barnefattigdom legges det opp til at kommuner og frivillige aktører etablerer gode samarbeidsrelasjoner.

11.3 Finansdepartementet

11.3.1 Overføring av skatteoppkrevingen til Skatteetaten

Regjeringen har satt i gang arbeidet med sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen (skatteinnkreving, føring av skatteregnskapet og arbeidsgiverkontroll) fra kommunene til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016. Dette er et av tiltakene i regjeringens reform for å få en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning. Skatteoppkreverfunksjonen er i dag ved lov lagt til kommunene og utføres av skatteoppkreverne.

Skattedirektoratet utredet i 2014 hvordan skatteoppkrevingen kan organiseres i Skatteetaten for å oppnå en bedre og mer effektiv skatteoppkreving. Skattedirektoratets forslag har vært på høring, og regjeringen har fremmet et forslag om overføring av skatteoppkrevingen i Prop. 120 LS (2014–2015) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*. I forslaget som er fremmet, er det i tillegg til de 27 kontorene som Skattedirektoratet har foreslått, lagt opp til å etablere kontorer på ytterligere seks steder og en styrking av kontoret i Kristiansund med flere arbeidsplasser. Regjeringen kommer tilbake med forslag til rammeoverføring fra kommunene til Skatteetaten og realisering av gevinster i Prop. 1 S (2015–2016) (Statsbudsjettet 2016). Prosessen vil bli gjennomført innenfor ordinære rammer for omstilling og utøvelse av medbestemmelse.

Videre legges det opp til at kommunene fortsatt skal ha særnamskompetanse for de kommunale kravene som skatteoppkreveren i dag kan kreve inn etter reglene i skattebetalingsloven. Det vises for øvrig til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*.

11.4 Helse- og omsorgsdepartementet

11.4.1 Ny akuttmedisinforskrift

En ny forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) ble fastsatt 20. mars 2015. Forskriften gjelder fra 1. mai 2015.

Forskriften stiller noen nye krav til de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus, samtidig som mange av endringene er en tydeliggjøring av minimumskrav som følger av det gjeldende forsvarlighetskravet. Forskriften tydeliggjør også krav til samhandling og samarbeid mellom virksomheter som yter akuttmedisinske tjenester.

På legevaktområdet stiller forskriften blant annet kompetansekrav til leger som skal ha legevakt alene uten bakvakt. Legen må enten være spesialist i allmennmedisin eller være godkjent allmennlege med tre års veiledet tjeneste etter EØS-regelverket. I tillegg til godkjent veiledet tjeneste må legen ha gjennomført 40 legevakter, eller ha arbeidet ett år som allmennlege eller fastlege i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Hvis en lege på vakt ikke oppfyller disse kravene, må kommunen sørge for bakvakt som oppfyller kravene. Bakvakten må kunne rykke ut når det er nødvendig. Det vil være en overgangsordning på tre år for å oppfylle disse kravene.

Forskriften stiller også krav til at leger i kommunal legevakt må gjennomføre kurs i akuttmedisin og volds- og overgrepshåndtering. Her vil det være en overgangsordning på fem år. Det stilles samme krav til svartid på telefonen i legevaktssentralene som til fastlegekontorene.

Forskriften legger også til rette for et nasjonalt legevaktnummer – 116 117 – som skal innføres 1. september 2015.

11.4.2 Samhandlingsreformen

Kommunene vil fra 1. januar 2016 få en plikt til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgnopphold for pasienter med somatiske sykdommer. Dette medfører at øremerkede midler over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett innlemmes i kommunenes frie inntekter fra 1. januar 2016. Mange kommuner har eller er i gang med å bygge opp et slikt tilbud. Ved utgangen av 2014 hadde rundt halvparten av kommunene mottatt tilskudd til etablering. Mange kommuner har valgt å organisere sitt tilbud gjennom interkommunalt samarbeid.

Det tas sikte på å innføre en plikt for kommunene til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgnopphold for pasienter og brukere med psykiske lidelser og rusproblemer fra 2017.

11.4.3 Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet

Helse- og omsorgsdepartementet la 7. mai 2015 fram stortingsmeldingen *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Med meldingen vil regjeringen legge grunnlaget for en framtidsrettet kommunal helse- og omsorgstjeneste for alle innbyggere. Det foreslås tiltak som skal ivareta brukere med god helse og behov for raske avklaringer, brukere med langvarige eller kroniske sykdommer og brukere med store og sammensatte

behov og nedsatt funksjon. Regjeringen vil skape pasientens helsetjeneste. De samlede tiltakene i meldingen peker ut en retning som er i samsvar med målsetningene for samhandlingsreformen, men tar denne et skritt videre.

Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* gir nye muligheter for utvikling av den kommunale helse- og omsorgstjenesten, noe som kan bidra til gode og likeverdige tjenester over hele landet. Meldingen vektlegger betydningen av å se de kommunale helse- og omsorgstjenestene i en sammenheng der også tannhelsetjenesten er omfattet.

I meldingen til Stortinget om framtidens primærhelsetjeneste skisseres det en rekke tiltak som til sammen kan gi kommunene økte muligheter for å forebygge sykdom, tilby helse- og omsorgstjenester av høyere kvalitet og utnytte tilgjengelige ressurser bedre. Det foreslås tiltak som vil kunne iverksettes innenfor nåværende ordninger på kort sikt, og tiltak som vil kreve utredninger, høringer og budsjettbehandling, og som dermed først kan iverksettes på lengre sikt. Meldingen legger til rette for mer flerfaglig samarbeid innad i kommunen, flere teambaserte tjenestetilbud og tettere oppfølging av personer med kroniske lidelser.

Meldingen ser virkemidler for forskning, kunnskapsutvikling, kompetanse, ledelse og innovasjon i sammenheng i hele den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det langsiktige målet er å utvikle en mer helhetlig helse- og omsorgstjeneste.

Satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Regjeringen vil fortsette å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, herunder jordmortjenesten. Innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene for 2016 er 200 mill. kroner begrunnet med styrking av tjenesten. I statsbudsjettet for 2014 ble 180 mill. kroner av veksten i kommunesektorens frie inntekter begrunnet med en satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten. I 2015 ble disse tjenestene styrket ytterligere med 270 mill. kroner gjennom vekst i kommunenes frie inntekter, til sammen 455 mill. 2015-kroner. Midlene ble fordelt til kommunene basert på antall innbyggere i alderen 0–19 år, med et minstenivå på 100 000 kroner per kommune. Styrkingen i statsbudsjettet for 2016 av helsestasjons- og skolehelsetjenesten, inkludert jordmortjenesten, foreslås fordelt etter samme nøkkel og plassert i tabell C.

Nye og forsterkede tiltak i Omsorg 2020

Regjeringens plan for omsorgsfeltet, Omsorg 2020, omfatter tiltak for å styrke kapasitet, kvalitet og kompetanse i sykehjem, hjemmetjenester og dagaktivitetstilbud mv. I Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* foreslår regjeringen nye og forsterkede tiltak for å bedre kvaliteten i tjenestene og styrke den medisinske oppfølgingen av brukere med store og sammensatte behov.

Det er ved behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015), jf. Innst. 11 S (2014–2015) besluttet at det skal utvikles en ny demensplan for å bedre tjenestetilbudet til personer med demens og deres pårørende og et nytt kompetanseløft for perioden 2016–2020. Planene skal avløse dagens demensplan og dagens kompetanseløft og inngå i Omsorg 2020. Det tas sikte på framleggelse i forbindelse med statsbudsjettet for 2016. Som del av meldingen om framtidens primærhelsetjeneste foreslår regjeringen at kompetanseløftet skal omfatte hele den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Investeringstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsnedsettelse. I 2015 er det lagt til grunn en tilsagnsramme for investeringsordningen tilsvarende 2 500 plasser. Ved utgangen av 2014 var det siden ordningen ble etablert totalt gitt tilsagn om tilskudd til 9 876 heldøgns omsorgsplasser, fordelt på 5 445 plasser i sykehjem og 4 431 plasser i omsorgsbolig. KS har spurt kommunene om deres behov og planer for utbygging av heldøgns omsorgsplasser i årene framover. Resultatene fra undersøkelsen anslår et investeringsbehov på om lag 60 000 plasser fram mot 2030. Dette inkluderer både utskifting, renovering og kapasitetsvekst. Regjeringen vil i samarbeid med KS utarbeide en plan som bygger på en forutsetning om netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser.

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Det er satt i gang et utredningsarbeid for å starte opp et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Forsøket vil settes i gang i 2016 med to modeller og vil løpe over tre år. I kommuner innenfor modell A skal tjenester tildeles etter nasjonale tildelingskriterier og statlig satt budsjetttramme. Bevilgningen gis stikkordet overslagsbevilgning. I kommuner innenfor modell B skal kommunen tildele tjenester og midlene til sektoren øremerkes.

Forsøket skal finansieres ved at det for hver forsøkskommune gjøres et uttrekk fra kommunerammen tilsvarende de faktiske utgiftene til omsorgstjenestene. Veksten til sektoren skal følge den generelle veksten i kommuneøkonomien i de tre årene forsøket løper. I tillegg vil forsøkskommunene få et eget inntektpåslag. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal stå for beregning og gjennomføring av uttrekket. Bevilgningen til kommuner i forsøket vil skje over en tilskuddspost på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Det anslås en årlig kostnad på om lag 230 mill. 2016-kroner i forbindelse med forsøket. Disse midlene skal benyttes til et inntektpåslag til deltakende forsøkskommuner. Inntektpåslaget i forsøksperioden vil bli gradvis avviklet over tre år, etter at forsøket er avsluttet.

Kommunene søker selv om å delta i forsøket. Helsedirektoratet vil annonsere forsøket i god tid før søknadsfristen som vil være 1. desember 2015. Det tas sikte på at forsøket starter opp 1. mai 2016. Helsedirektoratet leder arbeidet med utredningen og utvikler blant annet nasjonale tildelingskriterier. Helsedirektoratet vil også lede prosjektet i gjennomførings- og evalueringsfasen av forsøket.

11.4.4 Opptappingsplan på rusfeltet

Regjeringen vil styrke innsatsen på rusfeltet gjennom en ny opptappingsplan som skal bidra til kapasitet og kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer. Helse- og omsorgsdepartementet har i samarbeid med berørte departementer startet arbeidet med å utarbeide planen. Regjeringen tar sikte på å fremme opptappingsplanen for Stortinget i løpet av 2015.

I 2016 er 400 mill. kroner av veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Midlene foreslås fordelt etter sosialnøkkelen. Regjeringen vil gjennom etablerte rapporteringsordninger følge nøye med på utviklingen i sektoren, og om kommunene følger opp regjeringens satsing med tiltak innenfor rusområdet.

11.4.5 Folkehelsemeldingen

Det vises til Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Psykisk helse skal inkluderes som en likeverdig del av folkehelsearbeidet. Regjeringen vil styrke samarbeidet på tvers av sektorer for å skape et samfunn som fremmer psykisk helse og trivsel. Psykisk helse skal ivaretas i arbeidet med å bygge opp kompetanse og utvikle og spre verktøy og modeller for folkehelsearbeid i kommunene.

Regjeringen vil legge til rette for at det skal bli enklere å velge sunt og for at hensynet til liv og helse i større grad skal være et premiss for samfunnsutviklingen. Norge har sluttet seg til Verdens helseorganisasjons mål om å redusere for tidlig død av ikke-smittsomme sykdommer (NCD) som hjerte- og karsykdommer, diabetes, kols og kreft med 25 pst. innen 2025. Eldrepolitikken skal videreutvikles og regjeringen vil legge fram en samlet strategi for en moderne eldrepolitikk. Formålet er å fremme økt yrkesdeltakelse, aktivitet, helse, trygghet og solidaritet mellom generasjonene.

Det er et mål å utvikle et mer helsefremmende miljø og beskytte befolkningen mot miljøfarer som støy, luftforurensning, miljøgifter, stråling, dårlig inneklima, risiko for ulykker og skader, samt mat- og vannbårne sykdommer. Hensynet til befolkningens helse og trivsel skal få større plass i steds-, nærmiljø- og lokalsamfunnsutviklingen. Det skal settes i gang et utviklingsarbeid i samarbeid med kommunesektoren med sikte på å etablere et program for folkehelsearbeid i kommunene. Utvikling av metoder og verktøy til bruk i folkehelsearbeidet er en viktig del av innsatsen. Innholdet i kommunehelseprofilene skal utvides, den faglige støtten til kommunene skal styrkes og statlige føringer skal koordineres bedre.

11.5 Justis- og beredskapsdepartementet

11.5.1 Politireformen

Justis- og beredskapsdepartementet la 6. mars 2015 Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* fram for Stortinget.

Målet med reformen er et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, samt sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Det er viktig å sikre at flere politiressurser kan brukes til politiets kjerneoppgaver.

Regjeringen vil redusere antall politidistrikter fra 27 til 12, og antall tjenestesteder vil også bli redusert, men ikke så mye som Politianalysens anslag på 210. Politidirektoratet skal beslutte den lokale tjenestestrukturen. Det er utarbeidet sentrale krav til politiets arbeid som blant annet skal

være retningsgivende for hvilke tjenestesteder som skal opprettholdes og hvilke som skal slå sammen. Eksempler på krav er kjøretid til nærmeste polititjenestested, fleksible åpningstider, krav om responstid og samarbeid med kommunene. Politimesteren skal ta berørte kommuner med på råd i saker om endring i tjenestestedstrukturen.

Kommunene skal ha saker om mulige endringer til uttalelse før beslutningen reelt sett treffes, og med en rimelig tid til behandling i kommunen. Det forutsettes også at politiet følger de retningslinjer som gjelder for utredning mv. i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser. Den enkelte kommune som berøres av strukturendring, skal kunne påklage Politidirektoratets beslutning til departementet på grunnlag av feil i saksbehandlingen og at tjenestestedstrukturen ikke oppfyller de sentrale krav som er fastsatt til polititjenesten.

Hver kommune skal ha minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten skal bistå det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunen.

11.6 Klima- og miljødepartementet

11.6.1 Forskrift om fremmede organismer

Forskriften om fremmede organismer vil etter planen tre i kraft senest 1. januar 2016. Dette regelverket vil berøre kommuner som blant annet står for utsetting av planter i parkanlegg mv. Det vil bli stilt krav om tillatelse for utsetting av fremmede planter med betydelig miljørisiko. Regelverket vil også stille krav til håndtering av løsmasser i forbindelse med for eksempel byggearbeider. Kommunene er ansvarlige for avfallshåndtering, og regelverket vil kunne medføre at det vil bli økt behov for håndtering av fremmede organismer i hageavfall mv. Miljødirektoratet vil gjennomgå eksisterende veileder om ulovlige dumpeplasser for hageavfall samt gi veiledning til kommunenes avfallsmottak for å sørge for forsvarlig håndtering av avfall som inneholder fremmede skadelige organismer.

11.6.2 Forvaltning av små verneområder

Kommuner som har mindre verneområder som naturreservater, biotopvernområder og mindre landskapsvernområder som per i dag ikke forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har fått tilbud om å overta forvaltningsmyndighet for disse verneområdene. Kommuner som takker ja

til dette tilbudet, kan få overført myndigheten etter naturmangfoldloven § 62 i løpet av 2015.

11.6.3 Motorferdsel i utmark

Klima- og miljødepartementet la 28. november 2014 fram Prop. 35 L (2014–2015) *Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.* Forslaget vil gi kommunene økt ansvar og myndighet når det gjelder motorferdsel i utmark, og det åpnes for at kommunene kan fastsette snøscooterløyper for fornøyleskjøring. Stortinget legger opp til behandling av lovforslaget kort tid etter framleggelsen av kommuneproposisjonen for 2016. Lovforslaget er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 549 (2013–2014) fra juni 2014 der Stortinget ba regjeringen om snarest mulig å legge fram forslag til endring i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag som sikrer lokal forvaltning innenfor tydelige nasjonale retningslinjer.

11.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

11.7.1 Forenklinger i bygningsdelen av plan- og bygningsloven

Våren 2014 foreslo regjeringen en rekke forenklinger i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. Forenklingene ble vedtatt av Stortinget i juni 2014. I etterkant har forslag til nye forskrifter vært på høring, og forskriftsendringene ble vedtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 8. mars 2015. Forenklingene i bygningsdelen av plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften (SAK) vil tre i kraft 1. juli 2015.

Intensjonen med endringene er å effektivisere byggesaksprosessene. Det blir nå enklere å utføre byggetiltak på egen eiendom uten å måtte søke, og kommunen slipper å bruke ressurser på mindre byggesaker. Forenklingene vil gi mindre byråkrati og omkamper. Samtidig innføres flere tidsfrister for kommunene som behandler byggesaker, slik at innbyggerne får behandlet sakene raskere. Endringene vil bety færre saker for kommunene, enklere behandling får tiltakshavere, og at tiltakshaver dermed får større ansvar for tiltakenes lovlighet i tilknytning til kommunale planer, regelverk og andre myndigheter.

Regjeringen vil også gjøre det enklere og billigere for folk flest å tilpasse eksisterende bolig til egne behov og slik også gjøre at det blir lettere å leie ut deler av boligen. Et høringsforslag om endringer i byggesaksforskriften (SAK10) og byggt tekniske forskrift (TEK10) ble derfor sendt

ut 24. februar 2015. Høringsfristen er 26. mai 2015. Departementet antar at endringer tidligst vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2016.

Oppheving av lokal godkjenning av ansvarlige foretak i byggesaker vil tre i kraft 1. januar 2016. Dette er fordi krav om lokal godkjenning ikke bør oppheves før man har på plass andre ordninger som sikrer at seriøsitet i næringen og kvalitet i bygg ivaretas.

11.7.2 Nye energikrav til bygg

Gjennom klimaforliket sluttet Stortinget seg til at energikravene i byggt teknisk forskrift (TEK10) skal skjerpes til passivhusnivå i 2015 og nesten nullenerginivå i 2020, jf. Innst. S 390 (2011–2012). Et forslag til nye energikrav ble sendt på offentlig høring 16. februar 2015 med høringsfrist 18. mai 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på at nye energikrav i byggt teknisk forskrift kan gjelde fra 1. januar 2016. Kommunene er lokal bygningsmyndighet. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) vil utarbeide veiledning til nye krav for kommuner og byggenæringen.

11.7.3 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

I tråd med plan- og bygningsloven utarbeider regjeringen i 2015 nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Den nasjonale politikken som formidles i forventningsdokument, skal følges opp i regional og kommunal planlegging samt legges til grunn for statens deltakelse i planleggingen.

11.8 Kulturdepartementet

Fra 1. september 2015 vil ikke prestene lenger ha plikt til å bo i tjenestebolig. Et betydelig antall av prestenes tjenesteboliger stilles i dag til disposisjon av kommunene mot en årlig refusjon fra staten etter særskilte bestemmelser. Som følge av at bopliktordningen avvikles, vil ikke lenger kommunene bli pålagt å stille tjenesteboliger til rådighet for prestene.

Selv om bopliktordningen avvikles fra 1. september, vil likevel prestene ha rett til å bo i boligene så lenge nåværende arbeidsforhold varer. For eksisterende tjenesteboliger vil derfor tidligere pålegg og dagens refusjonsordning gjelde så lenge prestene bor i boligene.

I Kulturdepartementets rundskriv V-7B/2015, datert 13. mars 2015, som også er sendt til kom-

munene, er det orientert nærmere om avviklingen av prestenes bopliktordning.

11.9 Kunnskapsdepartementet

11.9.1 Endringer i barnehageloven

Forslag til endringer i barnehageloven har vært på offentlig høring. Kunnskapsdepartementet foreslo blant annet å innføre en hjemmel i barnehageloven til at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med barnehager og barnehageiere. Det ble også foreslått en presisering av reglene om dokumentasjon og vurdering. Innspillene fra høringsinstansene er nå til vurdering i departementet.

11.9.2 Endringer i forskrift om foreldrebetaling i barnehager

Kunnskapsdepartementet har fastsatt forskriftsendringer om innføring av en nasjonal ordning for reduksjon i foreldrebetaling for en barnehageplass til familier med lav inntekt. Forskriftsendringen trådte i kraft 1. mai 2015. Endringen innebærer at plikten kommunen hadde til å ha en ordning for reduksjon til familier med lavest betalingsevne, blir tydeligere regulert. Foreldrebetalingen skal maksimalt utgjøre seks pst. av husholdningens samlede skattepliktige kapital- og personinntekt, begrenset oppad til maksimalprisen. I statsbudsjettet for 2015 bevilget Stortinget 235 mill. kroner til denne ordningen, jf. Prop. 1 S (2014–2015) og Innst. 2 S (2014–2015) *Tillegg 1*. Helårseffekten i 2016 er 391 mill. kroner. Innføringen av ordningen vil kunne medføre økte administrative utgifter i en overgangsperiode, siden kommunene må tilpasse seg en ny ordning underveis i et barnehageår. I Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015* er det derfor foreslått en engangsbevilgning på 41,7 mill. kroner over kommunenes rammetilskudd, jf. omtale i kapittel 3.

I statsbudsjettet for 2015 er det over budsjettet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bevilget 51 mill. kroner til gratis kjernetid til alle 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt, jf. Innst. 2 S (2014–2015) *Tillegg 1*. Helårseffekten i 2016 er 102 mill. kroner. Forslag til regulering av gratis kjernetid til 4- og 5-åringer i familier med lav inntekt har vært på høring. Forslaget innebærer at alle 4- og 5-åringer i familier med en inntekt under en inntektsgrense fastsatt av Stortinget, har rett på 20 timer gratis oppholdstid i barne-

hage per uke. For 2015 har regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett foreslått at denne inntektsgrensen settes til 405 000 kroner. Forskriftsendringen skal etter planen tre i kraft 1. august 2015. Midlene til ordningen er i Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015* foreslått overført til kommunenes rammetilskudd, jf. omtale i kapittel 3.

11.9.3 Lovproposisjon med forslag om friere skolevalg på tvers av fylkesgrenser

Kunnskapsdepartementet tar sikte på å sende på høring forslag til endringer i opplæringsloven høsten 2015 som omhandler friere skolevalg på tvers av fylkesgrenser. Forslaget vil i hovedsak innebære en ubetinget rett til gjesteelevsgaranti fra hjemfylket til søkeren. Forslaget vil videre innebære at elever som av tungtveiende sosiale eller pedagogiske grunner søker plass i andre fylker, prioriteres foran andre gjesteelever. Forslaget vil ikke gi fylkeskommunen eleven søker seg til, plikt til å gi inntak. Kapasitetshensyn i mottakerfylket vil være avgjørende, og fylkeskommunene skal fortsatt prioritere egne søkere. Kunnskapsdepartementet har hatt drøftinger med KS og representanter for fylkesutdanningsseksjonene i forbindelse med utarbeidelsen av forslaget.

11.9.4 Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringslova og privatskolelova

Kunnskapsdepartementet la 27. mars 2015 fram Prop. 82 L (2014–2015) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (krav om relevant kompetanse i undervisningsfag m.m.)*. I lovproposisjonen foreslås følgende endringer som vil berøre kommunesektoren:

- Endring av reglene om krav om relevant kompetanse i undervisningsfag. Det foreslås at dagens kompetansekrav for undervisning blir gjeldende også for de lærerne som var ferdig utdannet før 1. januar 2014, og som underviser i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk i grunnskolen.
- Klargjøring av hvilke avgjørelser som barneverntjenesten har rett til å ta på vegne av barnet i skolesammenheng når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet.
- Endring av navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) og innføring av en bestemmelse om tidsbruk knyttet til kristendomskunnskap i læreplanen i faget.

11.9.5 Lovproposisjon med forslag om endringer i privatskolelova (ny friskolelov)

Kunnskapsdepartementet la 27. mars 2015 fram Prop. 84 L (2014–2015) *Endringer i privatskolelova mv.* I lovproposisjonen foreslås det å beholde dagens ordning med krav til særskilt godkjenningsgrunnlag. I tillegg foreslås det å føye til to nye godkjenningsgrunnlag; videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer og profilskoler.

11.9.6 Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring

I Prop. 1 S (2014–2015) for Kunnskapsdepartementet ble det varslet at innretningen av midlene på kap. 226, post 60 fra 2016 skal vurderes i sammenheng med *Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet tar sikte på at midlene på posten i 2016 skal benyttes til å sette i gang tiltak i videregående opplæring for bedre gjennomføring, som skal utprøves systematisk og effektevalueres, fortrinnsvis gjennom såkalte kontrollerte eksperimenter. Etter departementets vurdering er det behov for å utvikle og formidle mer kunnskapsbaserte tiltak for å forebygge frafall i skolen og tilbakeføre ungdom utenfor opplæring og arbeid.

En slik utprøving krever betydelig forarbeid og forankring i praksisfeltet, blant annet basert på erfaringer fra andre land med tilsvarende evalueringsformer. For at tiltakene skal kunne iverksettes og evalueres fra skolestart høsten 2016 er det nødvendig å lyse ut midlene for 2016 før sommeren 2015. Det tas i utlysningen forbehold om Stortingets budsjettvedtak.

11.9.7 Forsøk med faglige karriereveier for lærere

Regjeringen ønsker å beholde flere dyktige lærere i klasserommet. Lærere skal kunne ha en faglig karrierevei, samtidig som de beholder undervisning som sin hovedoppgave. Som en del av Lærerloftet vil regjeringen derfor prøve ut en toårig ordning med om lag 200 lærerspesialister i skolen fra høsten 2015. Ved siden av å undervise skal lærerspesialistene være pådrivere for det faglige utviklingsarbeidet på skolen. Både offentlige og private skoleeiere har fått tilbud om å delta i piloten. Det skal prøves ut to modeller, én modell der de utvalgte lærerspesialistene får 48 000 kroner i lønnstillegg og én modell som kombinerer

lønn og redusert undervisningstid. Staten dekker halvparten av kostnaden. De utvalgte skoleeierne vil lyse ut funksjonen som lærerspesialist i løpet av våren 2015.

11.9.8 Fagskoler

I forbindelse med forvaltningsreformen ble drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene overført til fylkeskommunene i 2010, og tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet. For årene 2010 til 2015 ble det gjort en særskilt fordeling av tilskuddet utenfor utgiftsutjevningen, på basis av antall registrerte fagskolestudenter. Det tas sikte på at midlene også for 2016 gis som en særskilt fordeling basert på studenttall (antall registrerte studenter høsten 2014).

Det offentlig oppnevnte Fagskoleutvalget la fram sin rapport i desember 2014, jf. NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. Rapporten tar opp en rekke forhold ved fagskolene og foreslår tiltak både overfor myndighetene, fagskolene og arbeidslivet. Kunnskapsdepartementet tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget om fagskolene.

11.10 Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet fremmet 10. april i år Prop. 89 L (2014–2015) *Endringer i lov om Innovasjon Norge (eierforhold og forvaltning av selskapet)*. I proposisjonen er det foreslått at eierskapet til selskapet skal tilbakeføres til staten. Når fylkeskommunene ble deleiere av Innovasjon Norge, måtte hver av dem skyte inn om lag 0,5 mill. kroner i egenkapital. Samtidig ble budsjett-rammene økt tilsvarende et halvt årsverk per fylkeskommune knyttet til eierskapet i Innovasjon Norge. Departementet legger opp til at innskuddet kan kompenseres ved at fylkeskommunene beholder økningen i rammeoverføringene knyttet til forvaltningen av eierskapet i Innovasjon Norge, tilsvarende et halvt årsverk per fylkeskommune.

11.11 Samferdselsdepartementet

11.11.1 Revisjon av havne- og farvannsloven

Samferdselsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som har fått i oppdrag å evaluere og vurdere revisjon av lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven). Arbeidsgruppen skal levere sin rapport innen 31. desember 2015. Havne- og farvannsloven fordeler

forvaltningsansvar og myndighet mellom stat og kommune. I tillegg er de havner som inngår i transportnettverket i hovedsak kommunale, og virksomheten reguleres blant annet av havne- og farvannsloven. Det må derfor antas at en eventuell lovrevisjon kan få konsekvenser for kommunene.

11.11.2 Vrakfjerningskonvensjonen

Det tas sikte på å tiltre og implementere vrakfjerningskonvensjonen (Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak) i norsk rett i løpet av 2015 eller tidlig i 2016. Konvensjonen inneholder bestemmelser om lokalisering, merking og fjerning av vrak, samt bestemmelser om erstatningsansvar og mulighet for å fremme krav direkte mot skipets forsikringsselskap. Implementering av vrakfjerningskonvensjonen vil bedre mulighetene for det offentlige til å få dekket kostnader i forbindelse med heving av vrak. Det antas at implementering av konvensjonen kan få betydning for kommunene, sett hen til det ansvaret som i dag tilligger kommunene etter forurensningsloven og havne- og farvannsloven.

11.11.3 Ny tilskuddsordning til ikke-statlige lufthavner

Fra 1. januar 2016 vil det bli innført en ny tilskuddsordning til ikke-statlige lufthavner som

erstatte dagens ordninger. Forslag til ny tilskuddsordning ble lagt fram i Prop. 1 S (2014–2015) for Samferdselsdepartementet. Tilskudds-omfanget for den nye ordningen vil være omtrent som i dag, men kriteriene for å kunne motta tilskudd vil endres. De aktuelle ikke-statlige flyplasesene vil i 2015 bli invitert til å søke om tilskudd fra den nye ordningen. Det vil bli inngått flerårige, gjensidig forpliktende avtaler med lufthavneiere om å drive de aktuelle lufthavnene som en offentlig tjenesteforpliktelse.

11.11.4 Statlig kjøp av flyruter

Samferdselsdepartementet gir tilskudd til flere regionale flyruter for å sørge for en akseptabel transportstandard. Kontraktene på flyrutene Førde–Bergen, Førde–Oslo, Florø–Bergen, Florø–Oslo, Sogndal–Bergen, Sogndal–Oslo, Sandane–Bergen, Sandane–Oslo, Ørsta–Volda–Bergen, Ørsta–Volda–Oslo, Røros–Oslo og Fagernes–Oslo utløper 31. mars 2016. Fra 1. april 2016 vil det bli endringer i hvilke ruter staten kjøper og i hvilket omfang. Flyruten Fagernes–Oslo er allerede vedtatt nedlagt, og statens eierskap for Fagernes lufthavn vil bli vurdert av Samferdselsdepartementet i samarbeid med lokale myndigheter og næringsliv, jf. Prop. 1 S (2014–2015) og Innst. 13 S (2014–2015).

12 Konsultasjonsordningen med KS

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens organisasjon). Ordningen legger til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Ordningen har bidratt til bedre kontakt mellom KS og staten, og større enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Ordningen består av to plenumsmøter og bilaterale møter mellom KS og enkeltdepartementer. Tidspunktene for de faste møtene er i forkant av viktige milepæler i regjeringens årlige budsjettprosess. De bilaterale møtene legges til oktober/november.

Involvering av KS i statlige lovutredninger

Det ble fastsatt rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren på det første konsultasjonsmøtet i 2013.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* skal avveininger mellom hensyn til nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlefrihet framgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen gjennom å belyse konsekvenser for kommunesektoren ved utredning av nye eller reviderte lover og regelverk. Formålet med medvirkningen fra KS er at regjeringen og Stortinget får et best mulig beslutningsgrunnlag.

Ordningen omfatter statlig initierte lov- og forskriftsendringer, inkludert rettighetslovgivning, som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Rutinene for medvirkning fra KS vil også gjelde når arbeidet med nye lover eller forskrifter har sin bakgrunn i EU/EØS-regelverk. Rutinene vil bygge på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordnin-

gen. Involvering av KS i lovmedvirkningssaker er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både KS og departementene kan melde inn aktuelle saker.

Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer. Rutinene skal bidra til at det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Disse prosessene skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre at KS involveres uten at det gis innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde inn aktuelle saker.

Bilaterale samarbeidsavtaler

Bilaterale samarbeidsavtaler er blitt et vanlig virkemiddel i styringen og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen inngås mellom KS og ett eller flere departementer, og skal bidra til tjenesteutvikling og måloppnåelse på sentrale områder som kommunesektoren har ansvaret for. Et annet formål med samarbeidsavtalene er å fremme samordning mellom ulike fagområder og sektorer. Avtalene kan brukes på prioriterte kommunale politikkområder som et alternativ til å bruke sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking. En avtale tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har sammenfallende interesser på et område, og definerer felles mål for samarbeidet. Gjeldende samarbeidsavtaler er avtaler om kvalitetsutvikling, avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom forvaltningsnivåene. Både staten og KS kan foreslå nye avtaler. Det er per mai 2014 fem gjeldende bilaterale avtaler:

- Avtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen

- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet
- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene
- Utviklingsavtale for partnerskapet stat-kommune om NAV-kontorene

En nærmere omtale av konsultasjonsordningen, referater og møtedokumenter ligger på departementets nettsider på www.regjeringen.no. Departementet har utarbeidet en veileder om konsultasjonsordningen (H-2228), som vil bli revidert i 2015.

Del V
Resultater i kommunal sektor

13 Utviklingen i kommuneøkonomien

13.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 pst. i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,5 pst. Samlet inntektsvekst vil med dette bli om lag som det ble lagt opp til i budsjettoplegget for 2014. Svakere utvikling i norsk økonomi enn forventet bidro til svak vekst i skatteinntektene, men dette ble langt på vei motvirket av at øremerkede overføringer og gebyrer ble høyere enn anslått i statsbudsjettet.

I 2013 og 2014 økte aktivitetsveksten samtidig som inntektsveksten avtok. Den økte aktivitetsveksten i disse årene skyldtes i første rekke økningen i kommuneforvaltningens investeringer. Sysselsetningsveksten har de senere årene vært noe lavere enn inntektsveksten. Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenestekområder. Det høye investeringsnivået og økende grad av lånefinansiering har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 pst. av inntektene i 2007 til 47 pst. ved utgangen av 2014. Deler av kommunesektorens gjeld vil imidlertid være knyttet til investeringer som finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne, statlige kompensasjonsordninger o.l. Deler av gjelden vil derfor ikke, eller bare delvis, belaste kommunenes og fylkeskommunenes driftsbudsjetter og -regnskaper.

Kommunesektoren som helhet ser ut til å få et netto driftsresultat på 1,6 pst. av inntektene i 2014 (konserntall), om lag samme nivå som i 2013 (når det korrigeres for endret føring av momskompensasjon knyttet til investeringer). Kommunene fikk et netto driftsresultat på 1,3 pst. av inntektene og fylkeskommunene et netto driftsresultat på 3,0 pst. av inntektene. Netto driftsresultat for 2014 ligger noe under de nye anbefalte nivåene på henholdsvis 2 pst. (kommunesektoren som helhet), 1¾ pst. (kommunene) og 4 pst. (fylkeskommunene).

Ved inngangen til mai 2015 var i alt 50 kommuner oppført i ROBEK. Ingen fylkeskommuner var

i ROBEK. Dette er et lavt tall, historisk sett, og antallet har vært stabilt de senere årene.

13.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I tabell 13.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 2002 og fram til 2014, dvs. årene etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten.

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter 17,5 pst. både i 2013 og 2014. Tabellen viser at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 12 pst. i perioden 2002–2008, for så å øke til over 13 pst. fra 2009.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsetningsandelen svakt fram til 2008. De siste seks årene har timeverksandelen økt svakt og anslås å utgjøre 15,7 pst. i 2014. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer anslås den kommunale sysselsetningsandelen til knapt 19 pst. etter 2010, det samme som i årene 2002–2005.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold til norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet tok seg opp igjen etter 2009, har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for Fastlands-Norge er økningen i den kommunale andelen noe større. Inntektsandelen har økt til tross

Tabell 13.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi, 2002–2014.

	2002–2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ²
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,6	11,8	11,5	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,5
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,9	15,6	15,2	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	15,4	14,9	14,8	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,7	15,7
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av samlet antall sysselsatte i landet	19,2	18,6	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,8	18,8

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

for at realveksten i kommunesektorens inntekter var lavere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2014. Dette har flere forklaringer, blant annet at det de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012). Reformene betraktes som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi, jf. nærmere omtale i avsnitt 13.3.

13.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

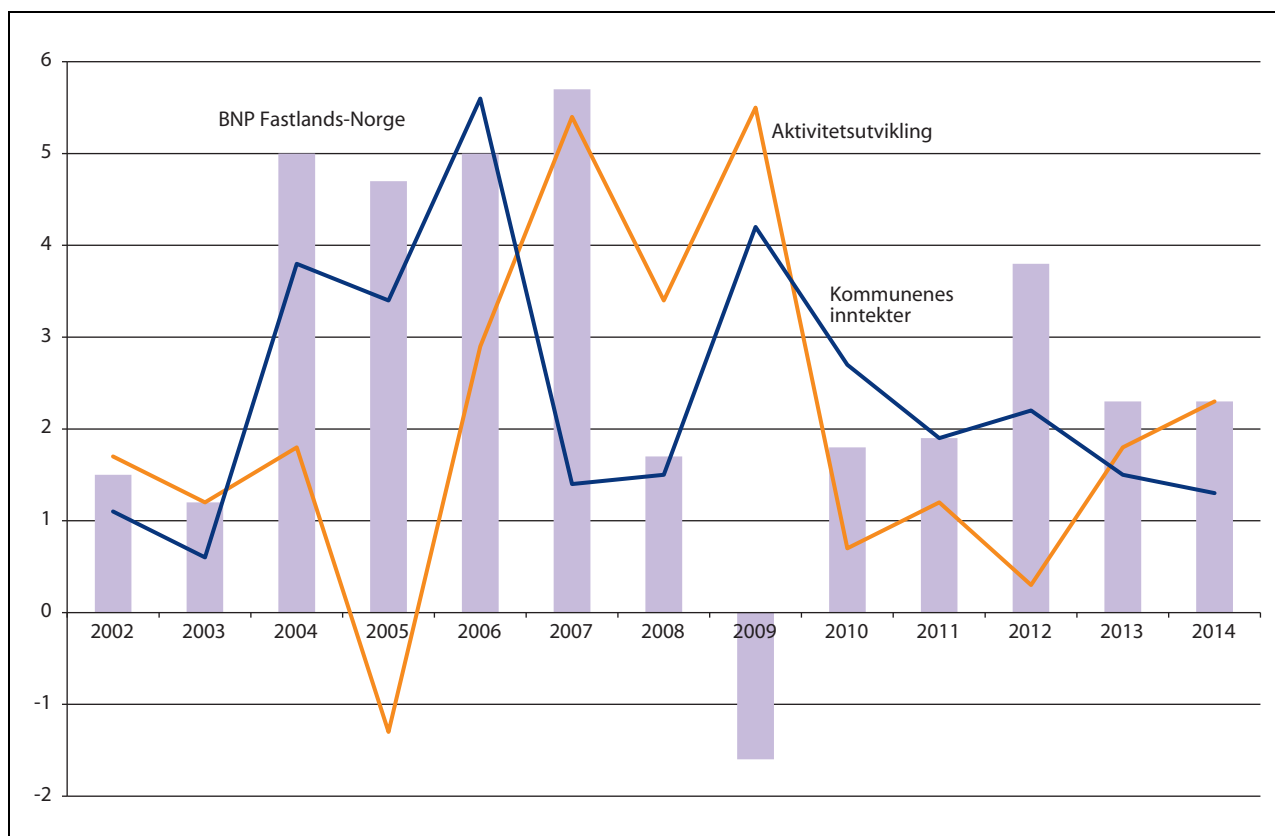
For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer i sektoren. I figur 13.1 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002–2014.

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy

vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 13.2. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. De første årene etter 2009 var det en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned. Etter noen år med realnedgang i investeringene, var investeringsveksten høy i 2013 og 2014, og aktivitetsveksten økte. For 2014 er aktivitetsveksten anslått til 2,3 pst.

Sysselsettingsveksten i kommuneforvaltningen i 2014 var moderat, med en vekst i utførte timeverk på 1,1 pst. og en anslått vekst i antall sysselsatte personer på 0,9 pst. ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene fra februar 2015. Sysselsettingsveksten (1,1 pst.) i 2014 var lavere enn inntektsveksten (1,3 pst.).

Tabell 13.3 viser realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter i perioden 2002–2014. Perioden sett under ett 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.



Figur 13.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2014. Prosentvis volumendring fra året før.^{1,2}

- ¹ Som vektor brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.
- ² For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene ikke helt sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra prognosene som legges til grunn i

de økonomiske oppleggene, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt.

Tabell 13.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2002–2014. Volumendring i pst. fra året før.

	2002–2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ²
Sysselsetting ³	0,4	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,6	1,1
Produktinnsats	2,1	3,4	4,0	1,7	10,2	-1,1	0,4	0,2	3,5	3,1
Brutto realinvesteringer	1,0	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	4,6	6,9
Aktivitet totalt	0,9	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	2,3

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 13.3 Kommunesektorens inntekter 2002–2014. Endring i pst. fra året før.

	2002–2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ²
Samlede inntekter	2,2	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,2	1,5	1,3
Frie inntekter	1,2	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	0,5

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

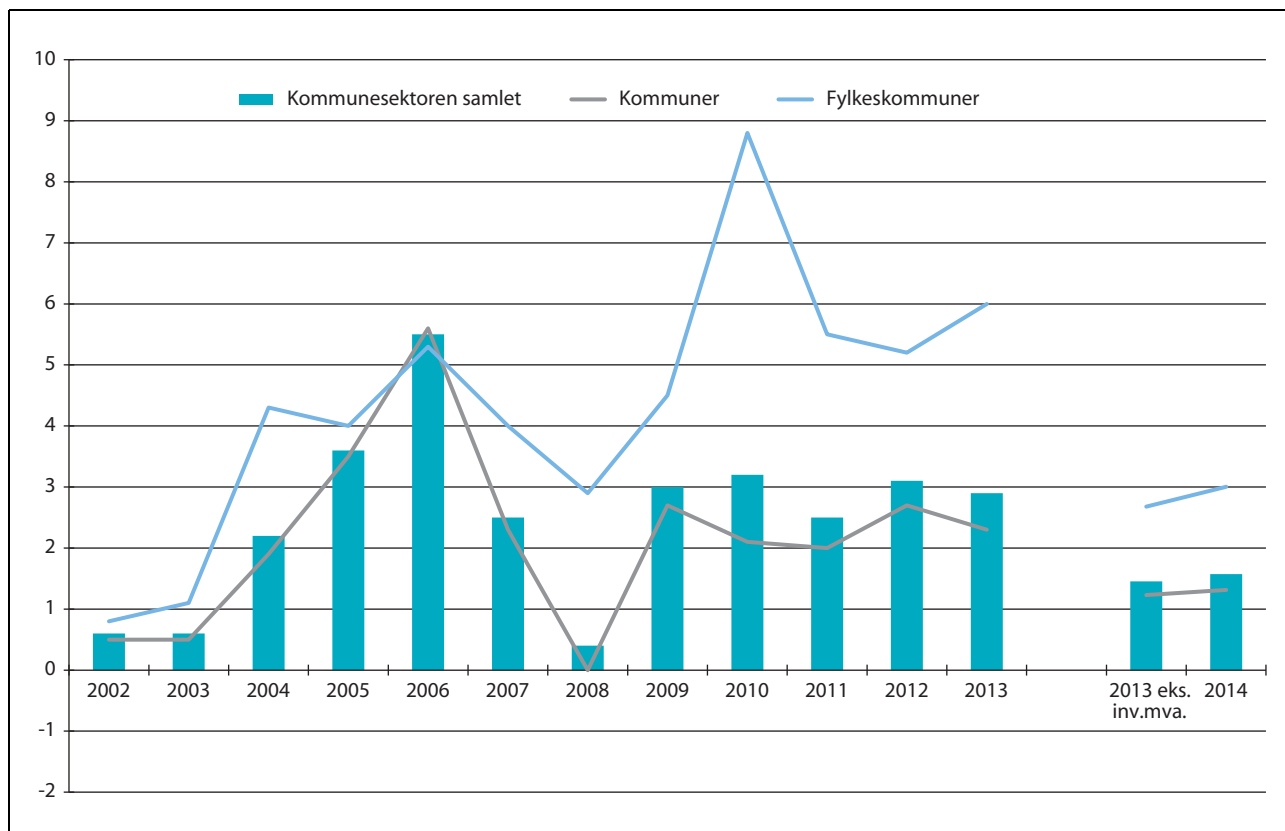
Kilde: Finansdepartementet.

13.4 Økonomisk balanse

13.4.1 Netto driftsresultat

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

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009–2013 var nær 3 pst. (for kommunekassene, dvs. kommunene og fylkeskommunene som juridiske enheter, men der kommunale og fylkeskommunale foretak, som fører egne regnskap, er holdt utenom). Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunene hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvalt-



Figur 13.2 Netto driftsresultat for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene. Pst. av driftsinntekter. 2002–2014.^{1,2}

¹ F.o.m. 2014 føres merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Dette gir et brudd i tidsserien fra 2013–2014.

² Tall for kommunekassene t.o.m. 2013. Tall for konsern (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper) i de to søylene for 2013 eks. investeringsmomsen og 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ningsreformen. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer, som føres i investeringsregnskapet. Reformen har derfor bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

F.o.m. 2014 blir merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer inntektsført i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet, slik som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat, slik at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet anslås til 1,4 pst. av inntektene i 2014. Korrigert for at momskompensasjon knyttet til investeringer nå føres i investeringsregnskapet, ligger netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har tidligere anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 3 pst. av driftsinntektene. I forbindelse med den endrede regnskapsføringen har utvalget gjort en ny vurdering av anbefalt nivå for netto driftsresultat i kommunesektoren. Det anbefalte nivået for kommunesektoren som helhet har blitt nedjustert til 2 pst., og med et anbefalt nivå på 1¾ pst. for kommunene samlet (inklusive Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene samlet. Anbefalingene refererer til konserntall, dvs. inkludert kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS).

Netto driftsresultat er vanligvis høyere når også kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper tas med. Avviket har de siste årene ligget i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng. Når også kommunale foretak og interkommunale selskaper tas med, viser de ureviderte KOSTRA-tallene et netto driftsresultat på 1,3 pst. for kommunene inkl. Oslo, 3,0 pst. for fylkeskommunene og 1,6 pst. for sektoren samlet i 2014.

13.4.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

Kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig finansiell situasjon, blir ført opp i ROBEK og underlagt noe sterkere statlig kontroll enn de øvrige. Det fins klare, objektive kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret: Kommunestyret eller fylkestinget må ha vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i økonomisk balanse, de må ha vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn

to år, eller de har ikke klart å følge opp den opprinnelig vedtatte inndeckningsplanen. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon, og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes.

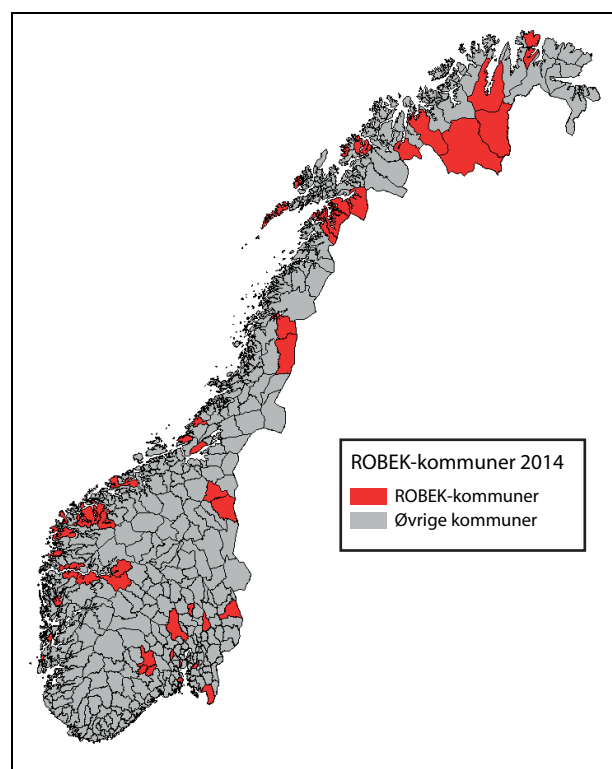
I dette avsnittet presenteres noen kjennetegn ved de 54 kommunene som var i ROBEK ved utgangen av 2014.

Geografi

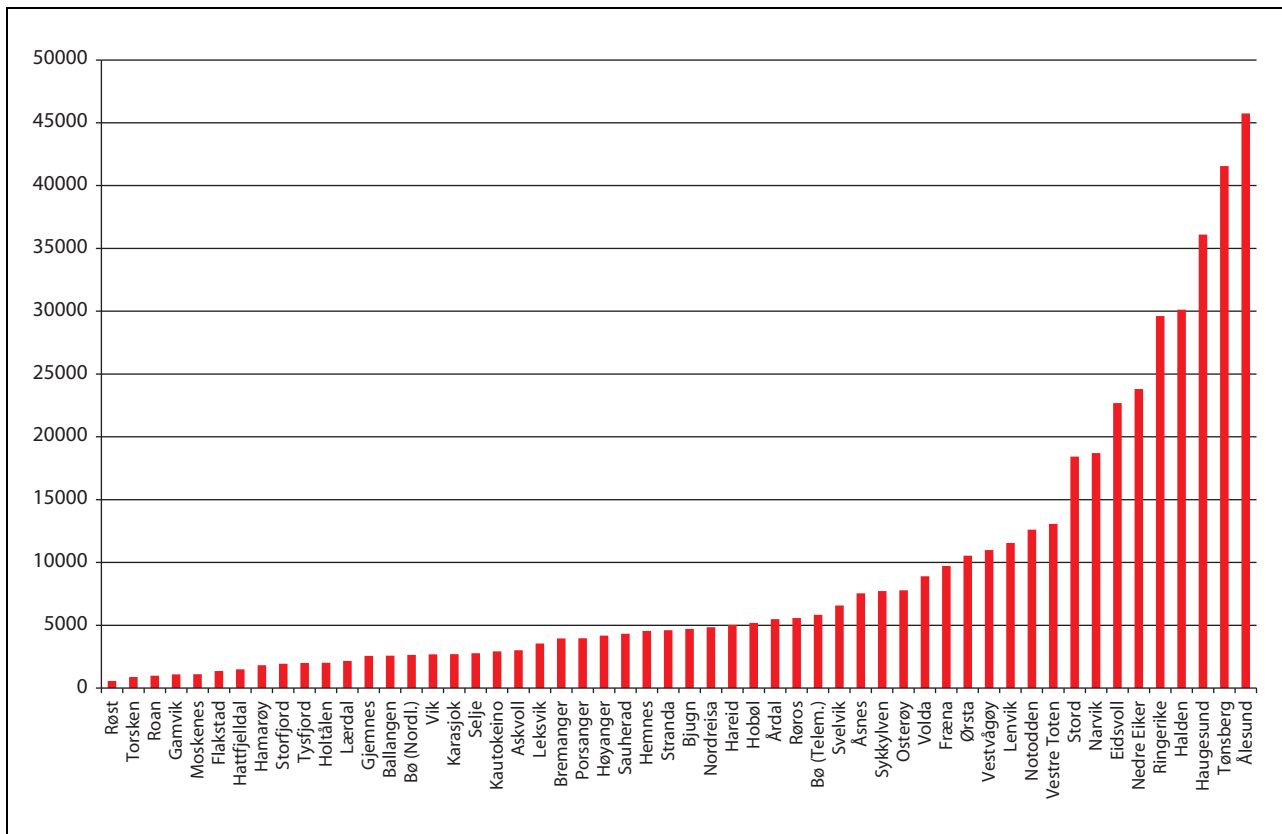
ROBEK-kommunene ligger i 2015 både klyngevis i Nord-Norge og på Vestlandet og noe mer spredt på Østlandet.

Folketall

Kommunene som ved utgangen av 2014 var oppført i ROBEK, omfattet spekteret fra de aller minste til kommuner med opp mot 50 000 innbyggere. Sett opp mot innbyggertall utgjorde ROBEK-kommunene et representativt utvalg av landets kommuner, selv om kommunene med 2 000–5 000 og med 20 000–50 000 innbyggere var svakt overrepresentert, mens de største og til en viss grad også de aller minste kommunene var underrepresentert. Røst var den minste kommunen med 566 innbyggere, mens Ålesund var størst med 45 747 innbyggere.



Figur 13.3 ROBEK-kommunene ved utgangen av 2014.



Figur 13.4 ROBEK-kommunene sortert etter innbyggertall.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat viser hva kommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens økonomiske handlefrihet. Figur 13.5 viser netto driftsresultat som andel av driftsinntektene i 2013 for alle kommunene i ROBEK. Den oransje søylen viser gjennomsnittet for landet uten Oslo, og det var på 2,6 pst. Gjennomsnittet for ROBEK-kommunene var på 0,7 pst. Noen av kommunene har fått veldig høye netto driftsresultater. For noen av disse skyldes det at de har tatt store grep og er i ferd med å omstille kommunen og kommuneøkonomien.

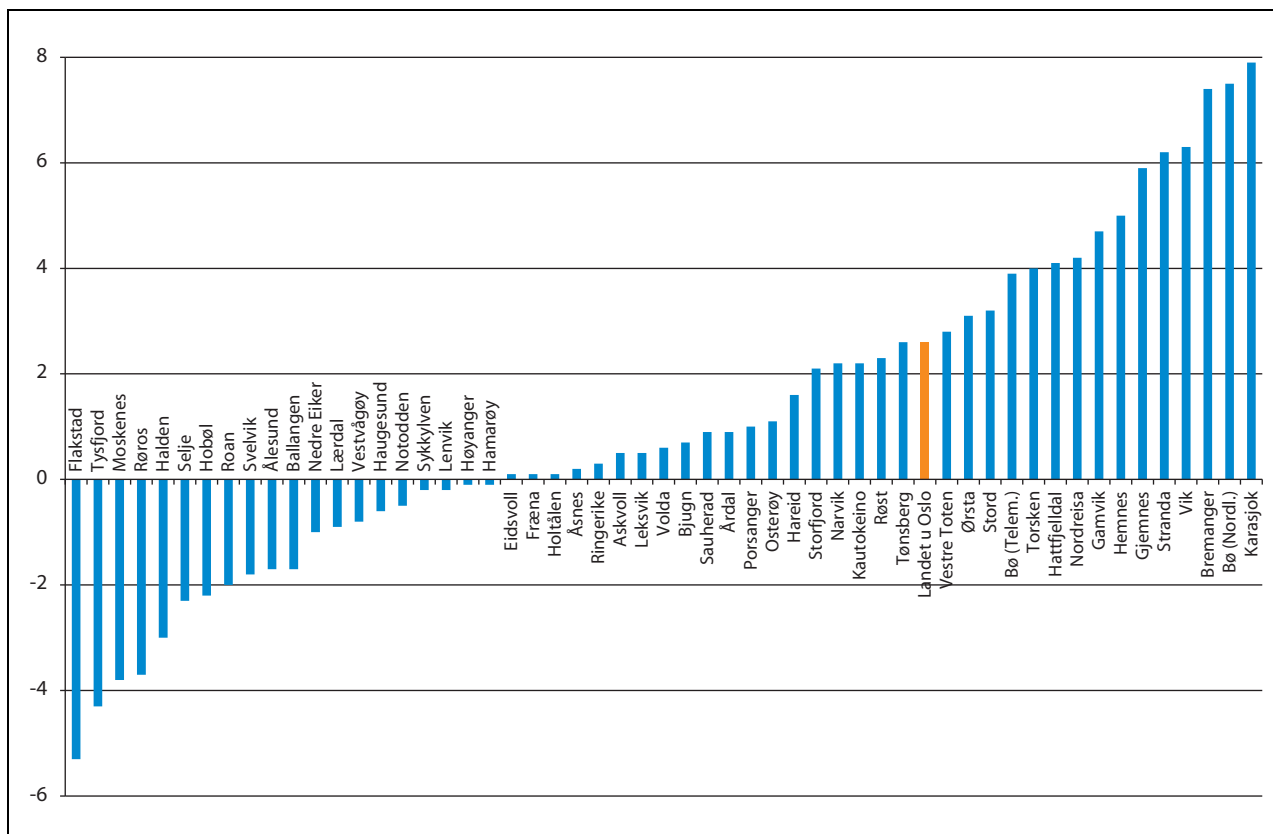
Det er dermed ikke bare kommuner med dårlig netto driftsresultat som er i ROBEK. Totalt hadde 84 kommuner et negativt netto driftsresultat i 2013, men bare 19 av disse var i ROBEK. Drøye 2/3 av ROBEK-kommunene er under landssnittet, mens for alle kommuner hadde ca. 60 pst. av kommunene et netto driftsresultat på 2,6 pst. eller lavere.

Netto lånegjeld

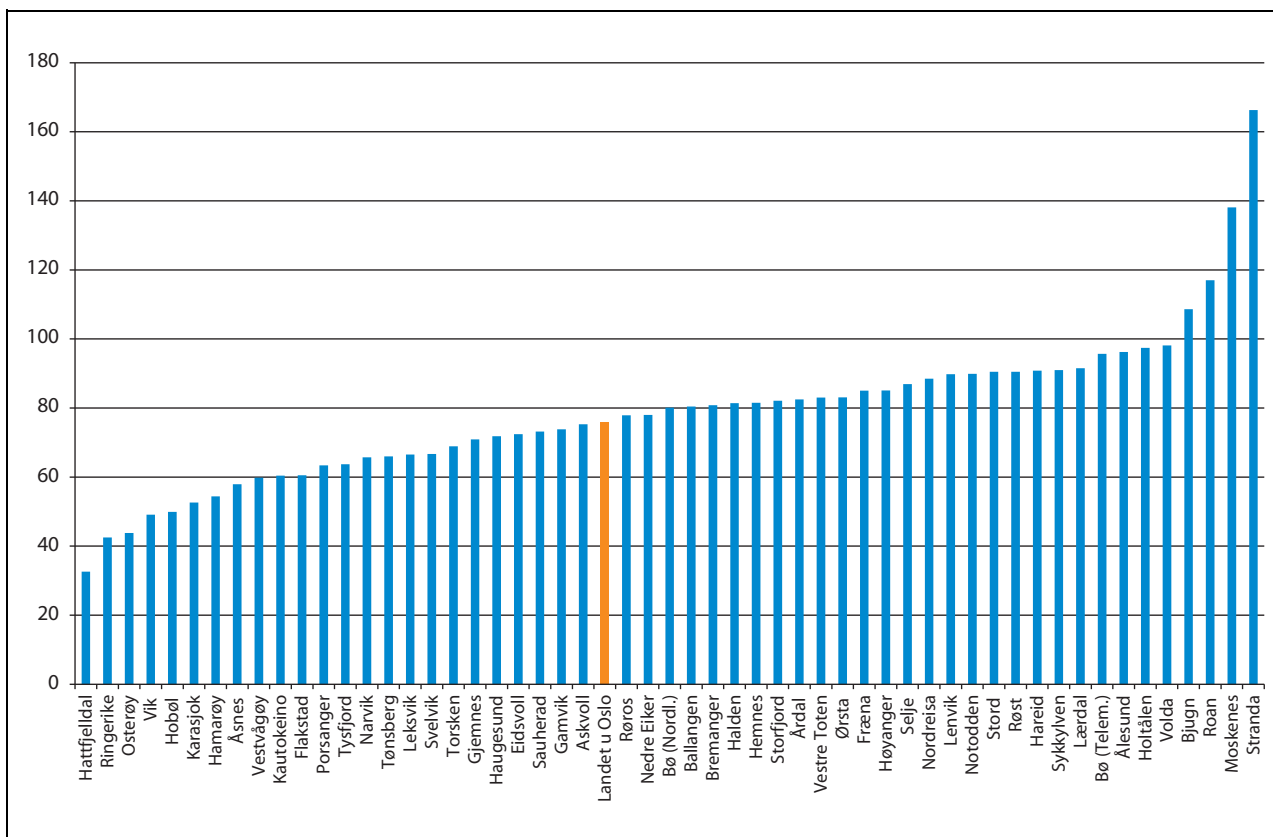
Netto lånegjeld gir uttrykk for hvor mye av kommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter og er et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen gjennom flere år. Utviklingen i langsiktig gjeld bestemmes av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen tar opp til egne investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån.

Landet uten Oslo hadde en netto lånegjeld på 76 pst. av driftsinntektene, jf. figur 13.6. ROBEK-kommunene hadde et snitt på ca 79 pst. i 2013, mens kommunene som ikke var i ROBEK hadde et snitt på drøye 67 pst. Som det framgår av figur 13.6 har litt over halvparten av kommunene høyere netto lånegjeld enn landsgjennomsnittet.

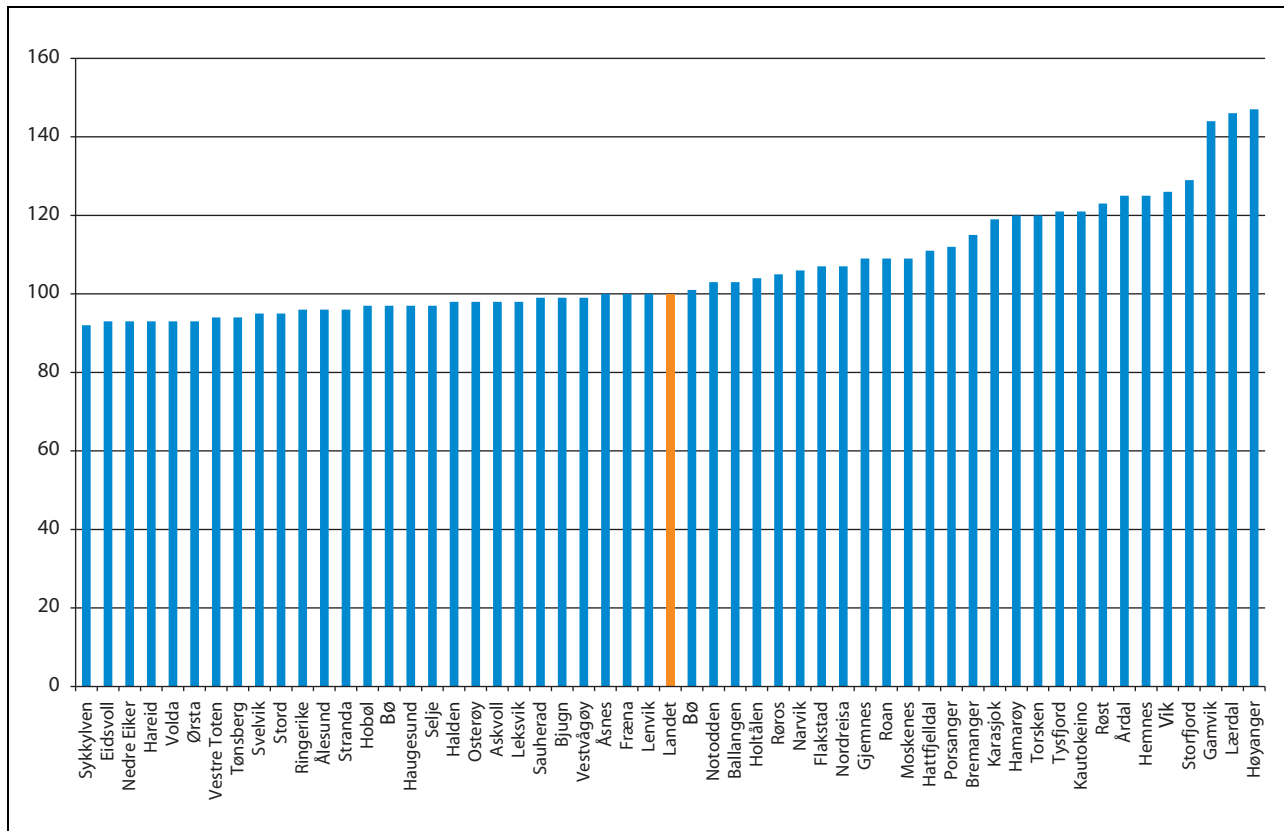
Kommunene har hatt et høyt investeringsnivå, men det er ikke alle typer investeringer som belaster kommuneøkonomien. Selvkostregulerte tjenester som vann, avløp og renovasjon dekkes gjennom gebyr fra abonnentene, mens noen investeringer, som kirke- og skolebygg har rentekompensasjonsordninger, jf. nærmere omtale i avsnitt 13.5. I 2013 hadde ROBEK-kommunene



Figur 13.5 ROBEK-kommunene sortert etter nivå på netto driftsresultat som andel av driftsinntektene (pst.).



Figur 13.6 ROBEK-kommunene sortert etter nivå på netto lånegjeld som andel av driftsinntektene, konserntall (i pst.).



Figur 13.7 ROBEK-kommunene sortert etter nivå på korrigerte frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Landsgjennomsnitt = 100.

om lag 12 prosentpoeng høyere lånegjeld enn kommunene som ikke var i ROBEK.

Likevel gir ikke netto lånegjeld i ROBEK-kommuner et entydig svar på hvorfor akkurat disse kommunene har havnet i ROBEK. Noen har veldig høy lånegjeld, mens andre ligger under landsnittet. Korrigeres det for Stranda, som har høyest netto lånegjeld, er det uvektede snittet for netto lånegjeld i ROBEK-kommunene om lag 77,4 pst. og dermed bare rett over landsnittet på 76 pst.

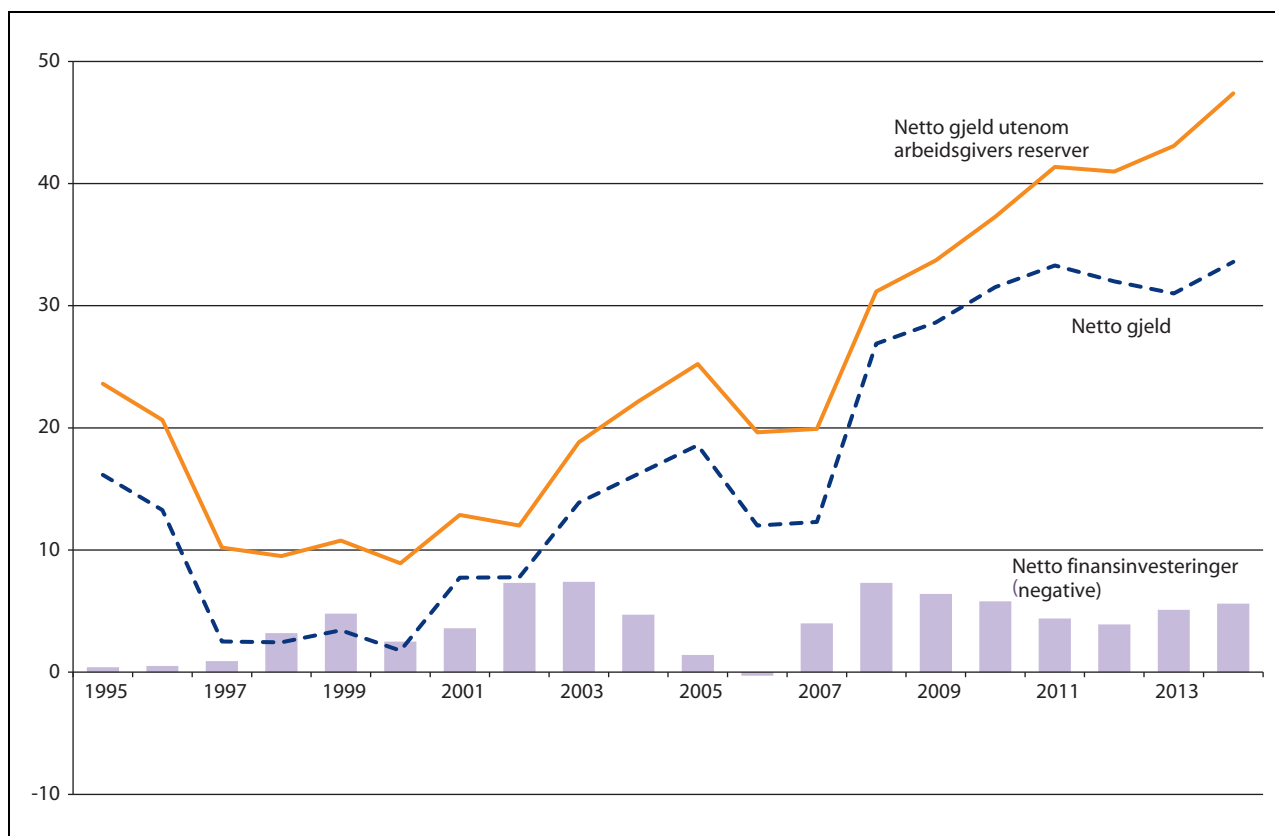
Korrigerte frie inntekter

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. De korrigerte inntektene i figur 13.7 inkluderer eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatt er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. Om lag 3/4 av kommunene har inntekter fra eiendomsskatt.

Som det framgår av figur 13.7 finner vi både noen av de fattigste og rikeste kommunene i ROBEK, med om lag like mange over og under landssnittet. På bunnen finner vi Sykkylven med korrigerte inntekter på 92 pst. og Eidsvoll, Nedre Eiker, Hareid, Volda og Ørsta på 93 pst. av landssnittet. På topp finner vi til sammenlikning Gamvik med 144, Lærdal med 146 og Høyanger med 147 pst. av landssnittet.

Oppsummering

Det er ikke et klart mønster som kjennetegner dagens ROBEK-kommuner. Vi har kommuner med høyt og lavt folketall, med høyt og lavt driftsresultat, høy og lav netto lånegjeld og høye og lave korrigerte inntekter. Det er ingen retning som skiller seg markant ut for noen av indikatorene. En viss klyngetendens geografisk, og også det at store områder er uten ROBEK-kommuner, kan tyde på at smitteeffekt og kultur spiller en rolle. Når «alle» naboene også er i ROBEK, blir det kanskje sett på som mindre negativt å bli innmeldt enn dersom en er eneste ROBEK-kommune i sin region.



Figur 13.8 Nettofinansinvesteringer (negative) og nettogjeld¹ i kommuneforvaltningen. Pst. av inntekter.

¹ Etter at Statistisk sentralbyrå gjennomførte en revisjon av statistikken i 2014, ble også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver» (tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet). I figuren er netto gjeld vist både med og uten disse regnskapspostene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

13.5 Nettofinansinvesteringer og gjeld

Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvestering, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, trekker dette i retning av at nettofinansinvesteringene vil bli mer negative.

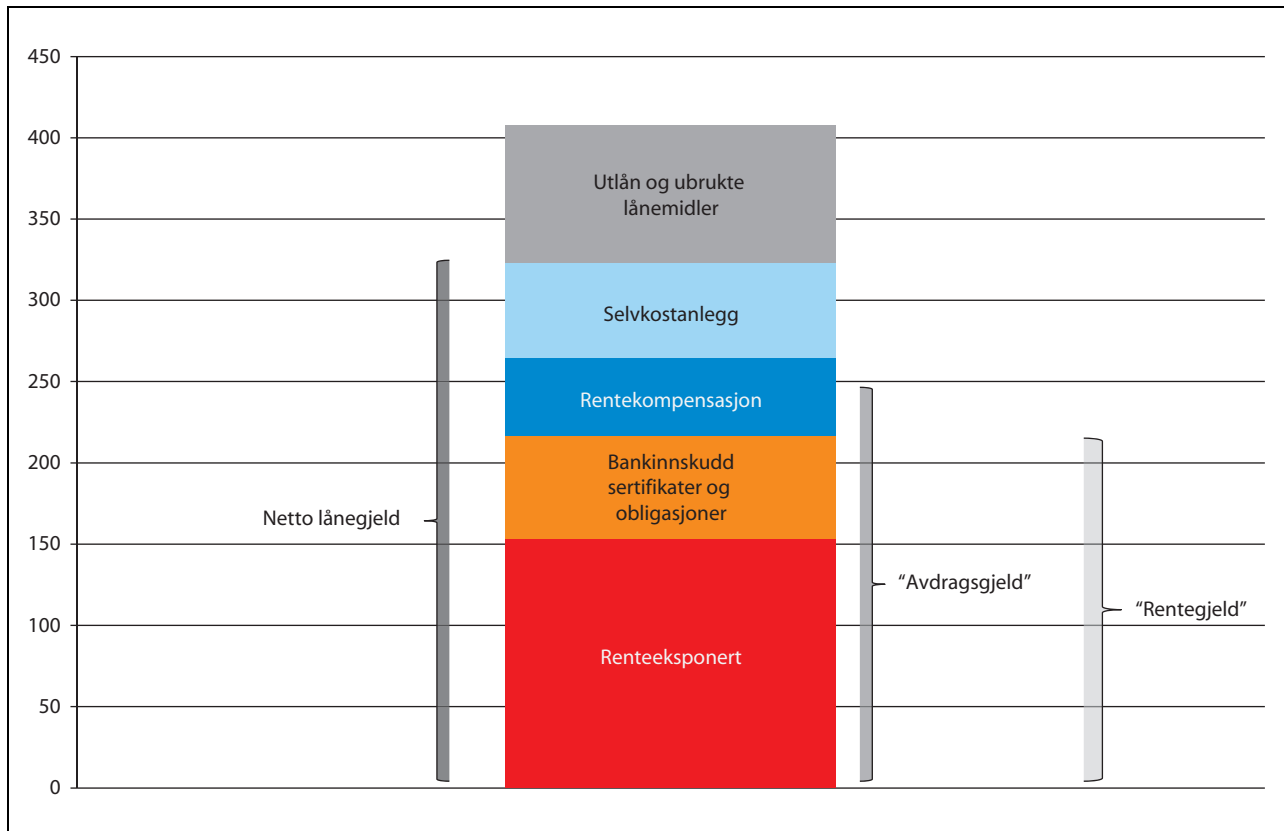
Figur 13.8 viser utviklingen i nettofinansinvesteringer og netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer, basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper) over perioden 1995–2014. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd.

Det framgår av figur 13.8 at netto gjeld utgjorde om lag 34 pst. av inntektene ved utgangen av 2014. I 2014 gjorde Statistisk sentralbyrå endringer i statistikken for netto gjeld, der også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler ble tatt inn som fordringer i sektoren. Dersom denne kategorien holdes utenfor, steg gjeldsandelen fra 43 pst. i 2013 til over 47 pst. av inntektene ved utgangen av 2014.

Gjeldsbelastning

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget til over 47 pst. av inntektene, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 13.9 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, dekomponert for å forsøke å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) nær-



Figur 13.9 Kommunesektorens langsiktige gjeld ved utgangen av 2014. Mrd. kroner.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

mere 410 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 85 mrd. kroner). Noe knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 60 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak. For sykehjemmene innebar ordningen at staten dekker både renter og avdrag (nærmere 15 mrd. kroner). I de øvrige ordningene dekker staten renteutgiftene (om lag 35 mrd. kroner).

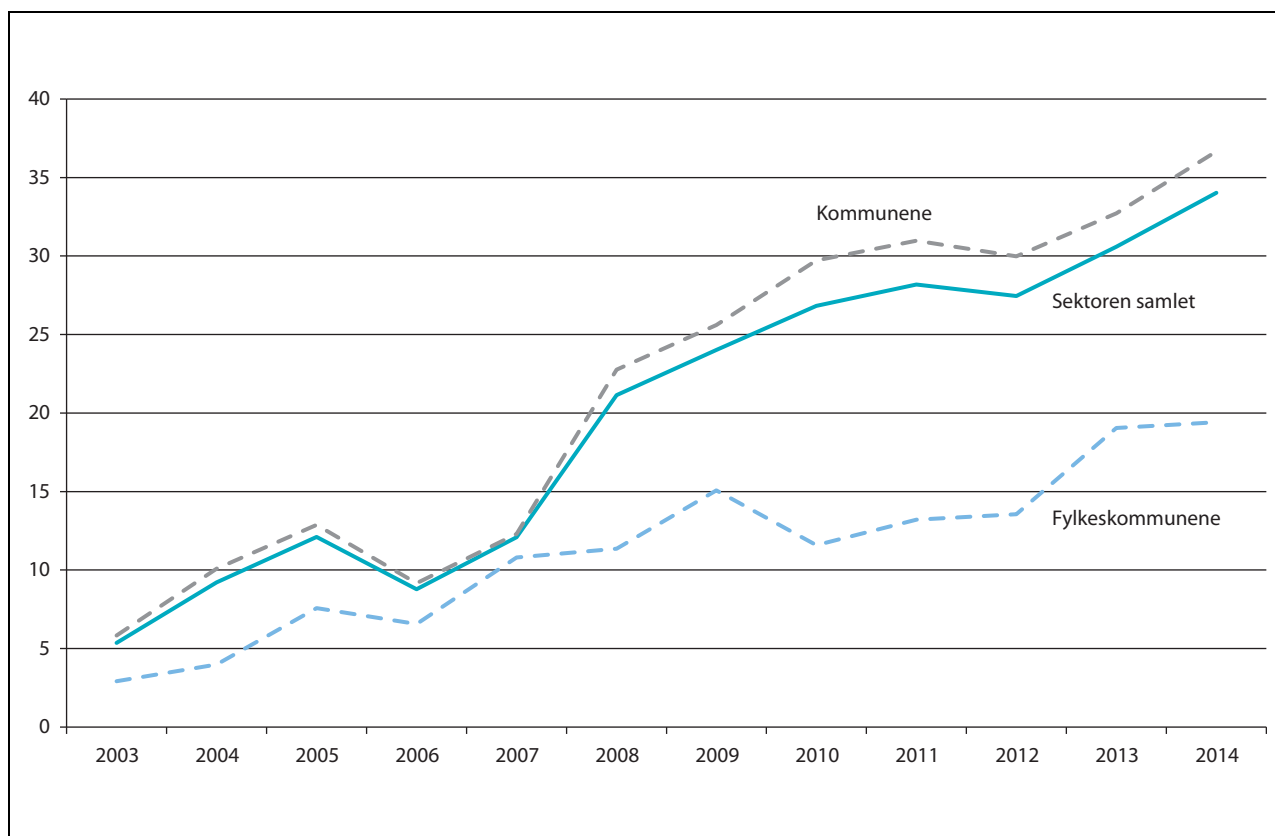
Basert på disse tallene kan gjelden der avdragene må dekkes av kommunesektoren selv, anslås til rundt 250 mrd. kroner, det vil si rundt 60 pst. av sektorens samlede langsiktige gjeld. For den resterende gjelden vil avdragene i realiteten bli dekket gjennom gebyrer fra innbyggere, statlige tilskuddsordninger o.l., og vil ikke nettobelaste kommunenes og fylkeskommunenes budsjetter og regnskaper. Gjelden der også renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv, kan anslås

til rundt 215 mrd. kroner, eller godt og vel halvparten av den samlede gjelden, mens renteutgiftene for den andre halvdel ikke vil nettobelaste kommunebudsjettene.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 65 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2014 anslås til om lag 150 mrd. kroner. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 1½ mrd. kroner, eller vel 0,3 pst. av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.

På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden. Ved utgangen av 2014 hadde om lag 75 pst. av kommunesektorens lån kortere rentebinding enn tre måneder, rundt 10 pst. hadde 3–12 måneders bindingstid, 10 pst. 1-5 år og 5 pst. over fem år.



Figur 13.10 Kommunenes netto renteeksponering. Pst. av brutto driftsinntekter. 2003–2014.¹

¹ F.o.m. 2012 er det i statistikken mulig å identifisere gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette gir bedre kvalitet på statistikken når gjelden aggregeres opp til konsernnivå, men innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. I figuren er det tilsynelatende en svak nedgang i den renteeksponerte gjelden fra 2011 til 2012. Dette skyldtes imidlertid denne tekniske endringen – i realiteten økte gjelden også dette året. F.o.m. 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter. Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

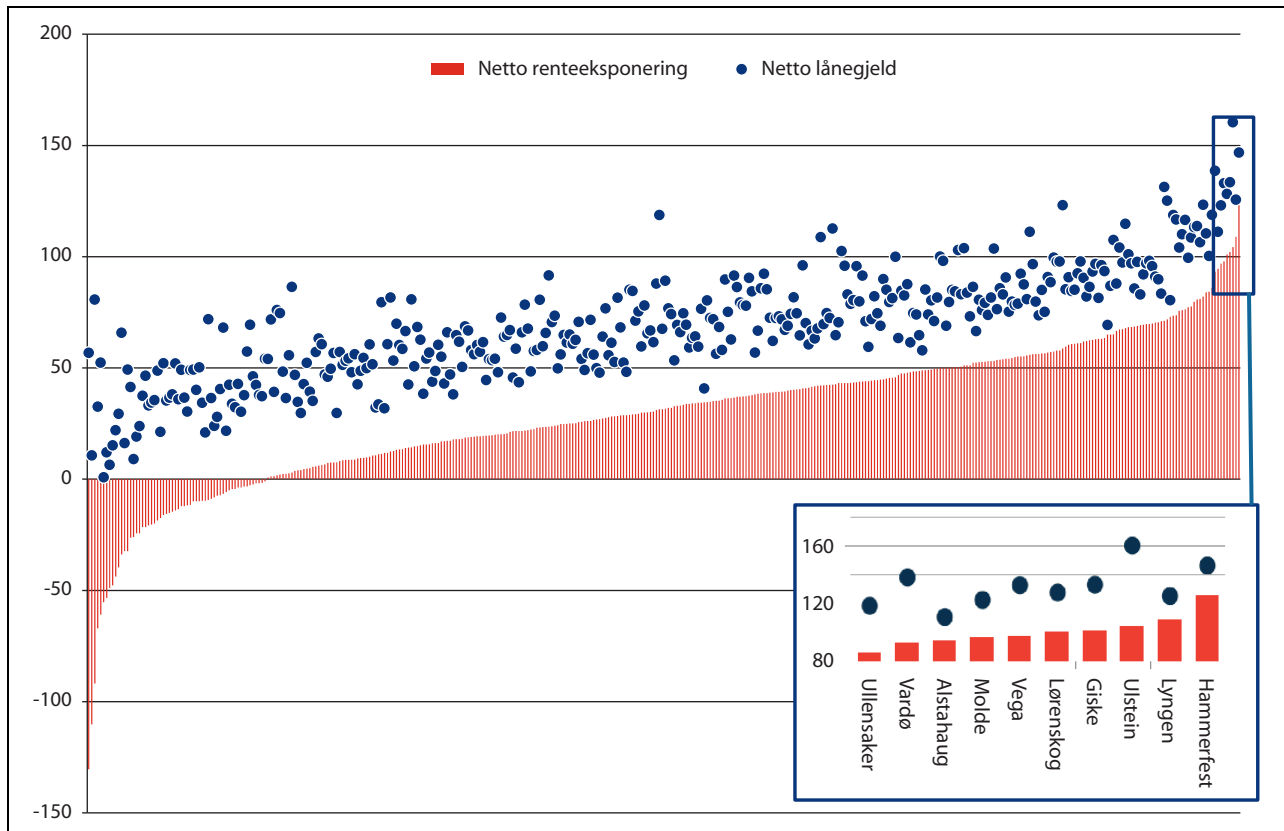
Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger), som motsvares av tilsvarende pensjonsforpliktelser. Ved utgangen av 2014 utgjorde pensjonsmidlene nærmere 400 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en rentendring, vil sektoren i denne sammenheng ha fordel av en høyere rente over tid. På lengre sikt er det rimelig at et høyere rentenivå også vil gi høyere avkastning på de oppsparte pensjonsmidlene. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

På kort sikt vil derfor utslagene av en eventuell renteøkning være relativt beskjedne for kommunesektoren sett under ett. På noe lengre sikt vil høyere rente slå ut i økte renteutgifter (anslått til vel 0,3 pst. av inntektene for hvert prosentpo-

eng rentenivået øker med ut fra dagens gjeldsnivå). Da vil imidlertid også effekten av en høyere rente på pensjonsmidlene kunne antas å slå noe mer inn, noe som trekker i motsatt retning. Når det også tas hensyn til at en rentendring vil påvirke kommunesektorens pensjonskostnader, er det ikke nødvendigvis gitt at en renteøkning over tid vil gi sektoren høyere utgifter.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2014 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 34 pst. av de samlede driftsinntektene. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, jf. figur 13.10.



Figur 13.11 Netto lånegjeld og renteesponering for kommunene, sortert stigende etter nivå.¹ 2013. Pst. av brutto driftsinntekter.

¹ Enkelte kommuner har ikke rapportert tilstrekkelige data til å kunne inngå i beregningen av renteesponeringen. Blant disse var Stranda og Moskenes de to kommunene med høyest netto lånegjeld ved utgangen av 2013 (hhv. 166 og 138 pst. av driftsinntektene).

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

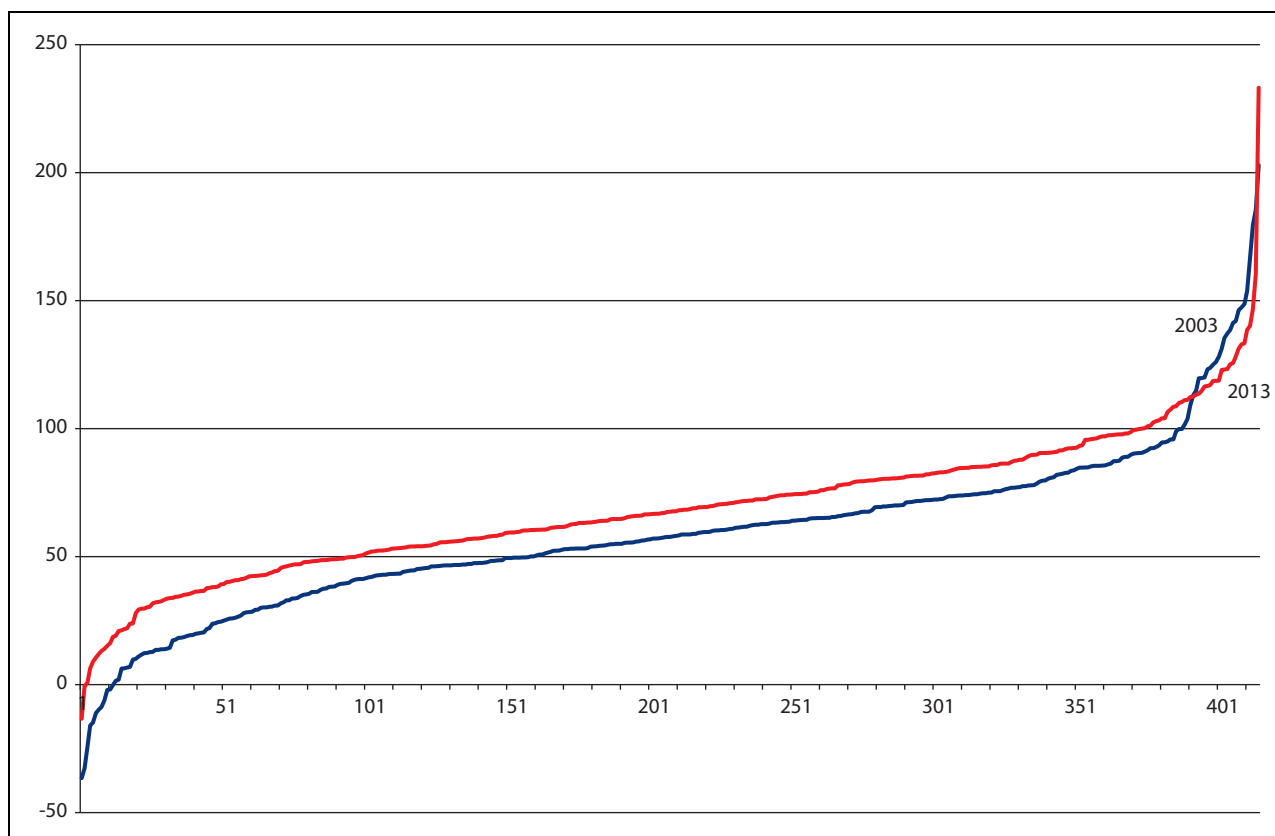
Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Denne utviklingen må i hovedsak ses i sammenheng med en kombinasjon av høy befolkningsvekst og lav rente.

I figur 13.11 er tilsvarende øvelse gjort for enkeltkommuner. Ikke alle kommuner har rapportert de nødvendige dataene i KOSTRA, men for å få med flest mulig er det her brukt tall for 2013, ikke de foreløpige 2014-tallene. I alt inngår 386 kommuner i figuren. Søylene viser hver enkelt kommunes renteesponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter nivå. Eksempelvis vil en renteesponering på 50 pst. innebære at ved en økning i renten på 1 prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 pst. av driftsinntektene før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (f.eks. utleieboliger der leieinntektene dekker rentene).

Punktene i figuren viser netto lånegjeld, dvs. langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukte låne-

midler, som andel av driftsinntektene for samme kommune, jf. også vedlegg 4. Differansen mellom punkt og søyle kan henføres til gjeld knyttet til henholdsvis selvkosttjenester og rentekompensasjonsordninger samt rentebærende plasseringer, jf. også figur 13.9.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. F.eks. vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå og -utvikling, økonomisk handlingsrom m.m. være noen momenter som kan ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figuren illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre og i utgangspunktet vil være klart mer utsatt for endringer i rentenivået. Hvis det tas utgangspunkt i de ti kommunene som tilsynelatende er mest eksponert for en endring i rentenivået (målt ved renteesponert gjeld som andel av driftsinntektene), hadde disse en renteesponert gjeld som tilsvarte fra 80 pst. av inntektene og oppover. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp nær-



Figur 13.12 Kommunene sortert stigende etter nivå på netto lånegjeld i pst. av brutto driftsinntekter i henholdsvis 2003 og 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

mere én pst. av inntektene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteeffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter o.l.).

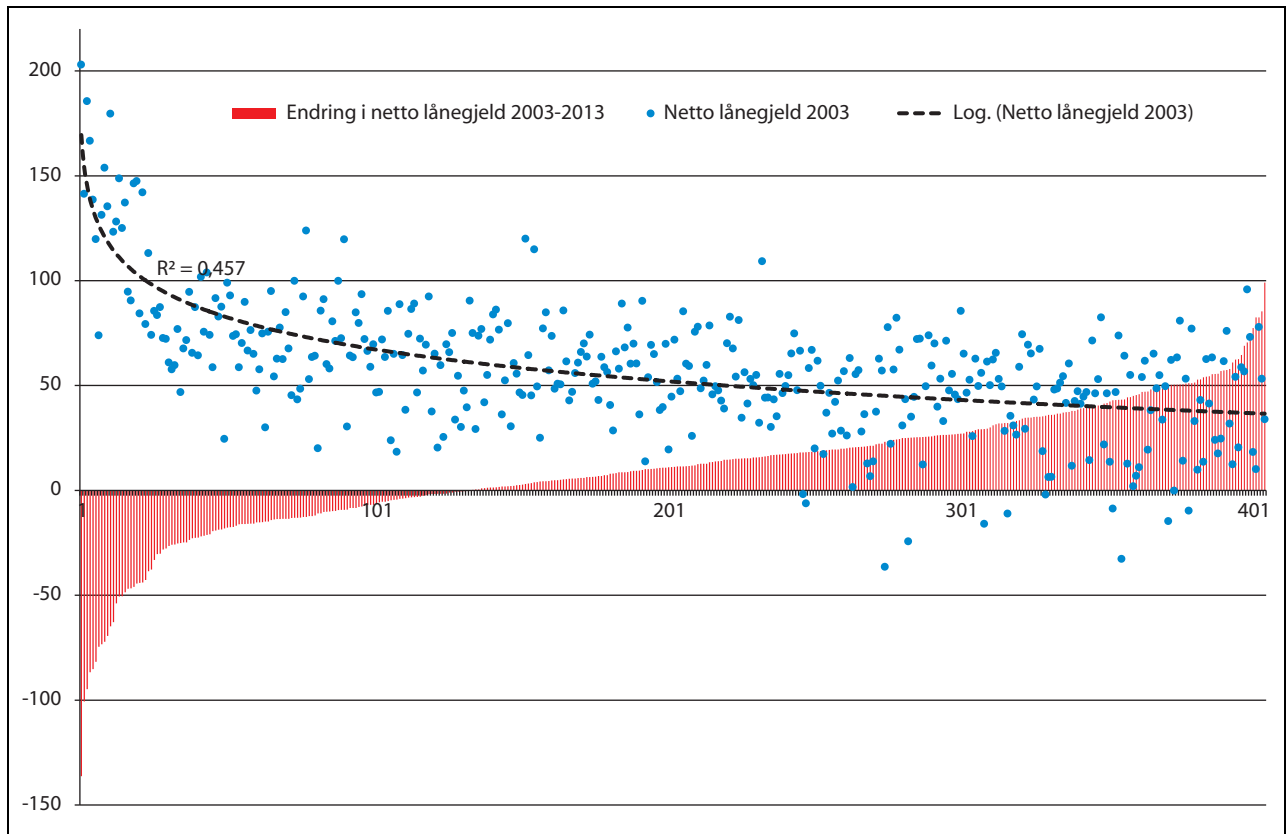
For å illustrere gjeldsutviklingen over tid, er kommunene i figur 13.12 sortert etter stigende nivå på gjeldsgraden i henholdsvis 2003 og 2013. For å kunne sammenligne med år lengre tilbake i tid, er indikatoren for netto lånegjeld benyttet (de blå prikkene i figur 13.11). Kommunene med høyest gjeld i de respektive årene ligger til høyre i figuren. Det generelle gjeldsnivået var lavere i 2003, men når det gjelder de kommunene med særskilt høy gjeld, endret ikke bildet seg vesentlig i løpet av tiårsperioden. I 2003 hadde sågar flere kommuner en netto lånegjeld som oversteg 120 pst. av inntektene, sammenliknet med 2013.

Samtidig reduserte de aller fleste kommunene som hadde særlig høy gjeld i 2003, gjeldsbelastningen i den påfølgende tiårsperioden, jf. figur 13.13. I 2003 hadde i overkant av 40 kommuner en netto lånegjeld på over 90 pst. av driftsinntektene. Av disse økte fire kommuner gjeldsgraden i den påfølgende tiårsperioden, mens de øvrige reduserte gjeldsbelastningen. I de kommunene som

økte gjelden ytterligere, var det – med unntak av for Stranda kommune – snakk om relativt beskjedne økninger (hhv. 3, 3 og 16 prosentpoeng, mens Strandas gjeld økte med 70 prosentpoeng). I alt reduserte rundt 1/3 av kommunene gjeldsgraden fra 2003 til 2013, mens gjeldsgraden økte i 2/3 av kommunene.

Oppsummert antas utslagene av en eventuell renteøkning å være relativt beskjedne for kommunesektoren sett under ett. På noe lengre sikt vil høyere rente slå ut i økte renteutgifter (anslått til vel 0,3 pst. av inntektene for hvert prosentpoeng rentenivået øker ut fra dagens gjeldsnivå), men da vil samtidig også effekten av en høyere rente på pensjonsmidlene antas å slå noe mer inn, noe som trekker i motsatt retning.

For enkeltkommuner vil variasjonene naturligvis være større, og enkelte kommuner vil kunne være sårbare for endringer i rentenivået. Kommunene sett under ett ser i dagens situasjon ut til å greie å betjene renter og avdrag på de lånene de har på en god måte. Antallet kommuner i ROBEK har de siste årene ligget på et lavt nivå, sett i forhold til tidligere år. Det er imidlertid viktig at den



Figur 13.13 Gjeldsnivå i 2003 (netto lånegjeld i pst. av brutto driftsinntekter) og gjeldsutvikling i perioden 2003–2013 (endring i prosentpoeng i netto lånegjeld som andel av driftsinntekter). Kommunene sortert stigende etter gjeldsøkning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

enkelte kommune tenker nøye gjennom hvordan de bruker pengene sine og om de kan tåle en høyere gjeld og en høyere rente, og de må ta høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner og innrette sin finansforvaltning deretter.

Dette er prioriteringer som de lokale folkevalgte skal gjøre og er en naturlig del av oppgavene som følger med å sitte i et kommunestyre. Lånefinansierte investeringer med økte renter og

avdrag vil binde opp midler i driften, og dette må alltid vurderes opp mot kommunens øvrige oppgaver og behovet for å styrke driften av tjenestene på andre områder. Så lenge den økonomiske balansen opprettholdes, vil gjeldsbelastningen i bunn og grunn gjenspeile hvordan kommunestyret har prioritert investeringer med tilhørende renter og avdrag opp mot øvrige driftsutgifter i kommunen.

14 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i løpet av 2014 og for perioden 2009 til 2014.

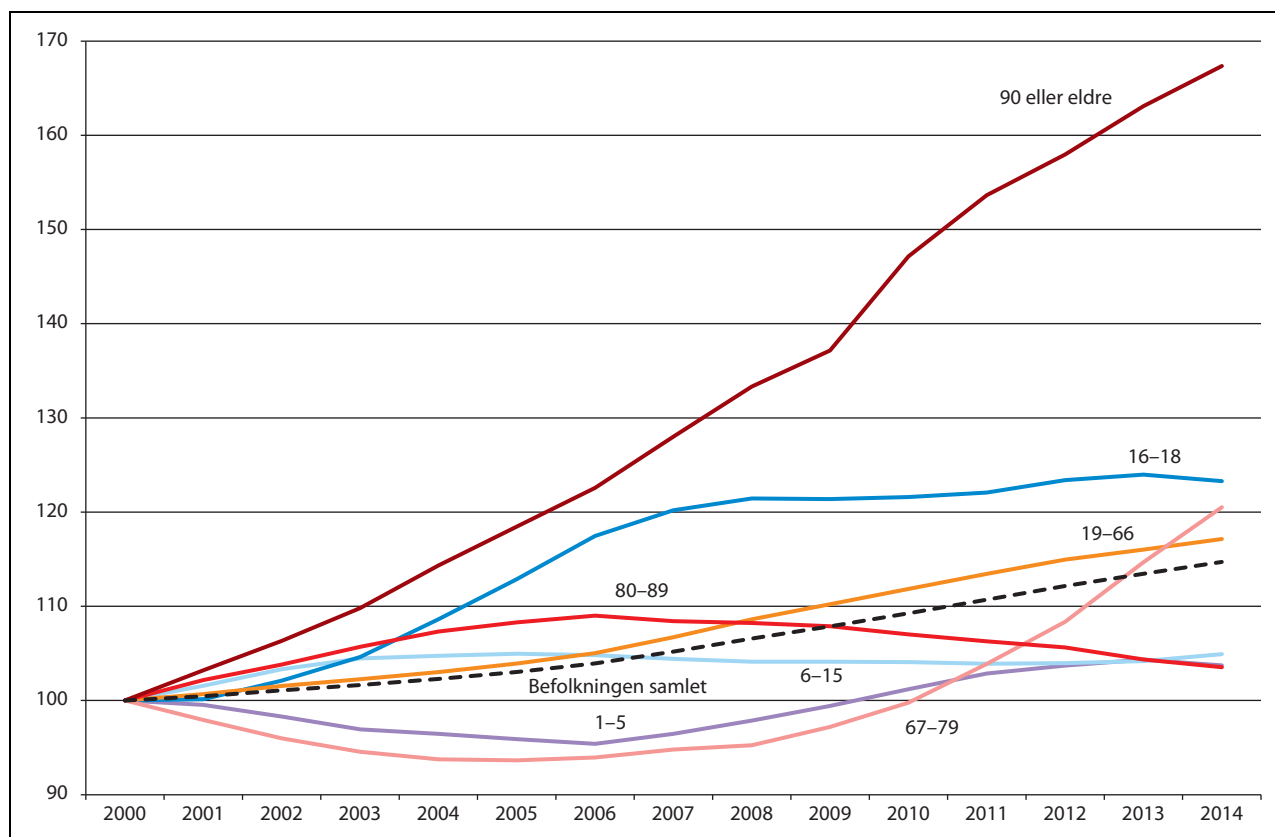
Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall ble publisert 16. mars 2015, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

Demografisk utvikling

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

kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2009–2014 beskrives i tabell 14.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I perioden 2009–2014 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 118 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen kom særlig blant de eldre (aldersgruppene 67–79 år og 90 år og over), men det var også en svak økning i antallet barn og unge, og da særlig blant barn i barnehagealder. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 308 000, tilsvarende 6,3 pst. Til sammenligning økte antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med 6,8 pst. i samme periode.



Figur 14.1 Befolkningsutvikling 2000–2014. Indeksert. År 2000=100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.1 Demografisk utvikling 2009–2014.

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Barnehager:</i>							
Antall barn 1–5 år	301 500	316 400	314 600	13 000	-1 800	0,9	-0,6
Antall barn 1–2 år	121 700	123 600	122 200	500	-1 400	0,1	-1,2
Antall barn 3–5 år	179 800	192 800	192 400	12 600	-400	1,4	-0,2
<i>Grunnskole:</i>							
Antall barn 6–15 år	617 700	618 100	622 500	4 700	4 300	0,2	0,7
<i>Videregående opplæring:</i>							
Antall unge 16–18 år	193 000	197 100	196 100	3 100	-1 100	0,3	-0,6
<i>Barnevern:</i>							
Antall barn og unge 0–17 år	1 109 200	1 125 200	1 125 600	16 400	400	0,3	0,0
<i>Pleie- og omsorg:</i>							
Antall eldre 67 år og over	625 100	698 700	722 700	97 600	24 000	2,9	3,4
Antall eldre 67–79 år	405 100	478 000	502 300	97 200	24 300	4,4	5,1
Antall eldre 80–89 år	184 400	178 400	176 900	-7 400	-1 400	-0,8	-0,8
Antall eldre 90 år og over	35 700	42 400	43 500	7 800	1 100	4,1	2,6
<i>Totalt:</i>							
Antall innbyggere i alt	4 858 200	5 109 100	5 165 800	307 600	56 700	1,2	1,1
Antall innbyggere 1–18 år og 67 år og over	1 737 400	1 830 400	1 855 800	118 400	25 400	1,3	1,4
Andel innbyggere 1–18 år og 67 år og over (pst.)	35,8	35,8	35,9	0,2	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Gjennom 2014 var tallet på barn og unge relativt stabilt. Det var en nedgang i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16–18 år, mens det ble flere 6–15-åringene. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Som i de foregående årene var veksten svært sterk både i aldersgruppen 67–79 år og blant de aller eldste (90 år og over), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80–89 år. Samlet sett økte innbyggertallet med nærmere 57 000 i løpet av 2014.

Barnehage

Innbyggertallet blant de yngste barna økte i perioden 2009–2014. Utbyggingen av barnehageplasser var enda større, og barnehagedekningen gikk opp

fra vel 88 pst. i 2009 til i overkant av 90 pst. i 2014. I alt hadde om lag 16 000 flere barn barnehageplass i 2014, sammenlignet med 2009. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna var dekningsgraden stabil, mens dekningsgraden for 1–2-åringene fortsatte å øke. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned i perioden.

I tillegg til flere barn og høyere barnehagedekning, var det også en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere 1½ time fra 2009 til 2014. Kapasitetsveksten var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall avtalte oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasi-

teten med 2,3 pst. årlig fra 2009 til 2013, mens veksten i antall barn med plass i barnehage utgjorde 1,5 pst.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2009 under ett, var veksten i

ressursinnsatsen i de kommunale barnehagene (årlig vekst på 1,2 pst.) noe høyere enn kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerede oppholdstimer (0,9 pst.).

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk opp i perioden.

Tabell 14.2 Utvikling i barnehagesektoren 2009–2014 (private og kommunale).

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Barn med plass i barnehage i alt	270 000	287 100	286 300	16 300	-800	1,2	-0,3
– herav andel i kommunal barnehage	53,1	51,9	51,5	-1,6	-0,4		
Barn under ett år med plass i barnehage	2 700	1 900	2 100	-600	200	-4,5	13,3
Barn 1–2 år med plass i barnehage	93 800	98 700	97 800	4 000	-900	0,8	-0,9
Barn 3–5 år med plass i barnehage	173 000	186 100	185 900	12 900	-200	1,5	-0,1
Korrigerede oppholdstimer (i mill.) ¹	821,5	878,7	879,2	57,7	0,5	1,4	0,1
– herav i kommunale barnehager (i mill.) ¹	425,3	450,1	444,9	19,6	-5,2	0,9	-1,1
Ukorrigerede oppholdstimer (i mill.)	552,1	604,1	.	.	.	.	.
– herav i kommunale barnehager (i mill.)	293,2	313,2	.	.	.	.	.
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	90,6	95,8	96,5	5,9	0,7		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	42,2	43,6	.	.	.	.	.
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel av 1–5-åringer som har barnehageplass	88,5	90,0	90,2	1,7	0,2		
Andel av 0-åringer som har barnehageplass	4,4	3,2	3,6	-0,8	0,4		
Andel av 1–2-åringer som har barnehageplass	77,1	79,8	80,1	3,0	0,3		
Andel av 3–5-åringer som har barnehageplass	96,2	96,5	96,6	0,4	0,1		

Tabell 14.2 Utvikling i barnehagesektoren 2009–2014 (private og kommunale).

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk	68 100	74 300	75 000	6 900	700	1,9	0,8
Antall årsverk i kommunale barnehager	36 900	39 200	39 200	2 300	-	1,2	0,0
<i>Kvalitet:</i>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning ²	83,4	87,3	90,0	6,6	2,7		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	32,0	33,7	34,6	2,6	0,9		

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

² Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenlignbare med tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste par årene. I 2014 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenlignet med året før. I de private barnehagene gikk barnetallet noe opp, men det var færre barn i de kommunale barnehagene. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1–5 år, sammenlignet med året før. Så til tross for at tallet på barn i barnehage gikk ned, økte likevel dekningsgradene for alle alderstrinnene svakt. Barnehagedekningen ser ut til å ha stabilisert seg på om lag 96½ pst. for de eldste barna og på rundt 80 pst. for 1–2-åringene. Samlet barnehagedekning var 90,2 pst.

I snitt tilbrakte barna mer tid i barnehagen i 2014 sammenlignet med 2013. Det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (korrigerte oppholdstimer), var derfor om lag uendret, selv om færre barn gikk i barnehage. Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk var også uendret fra 2013 til 2014.

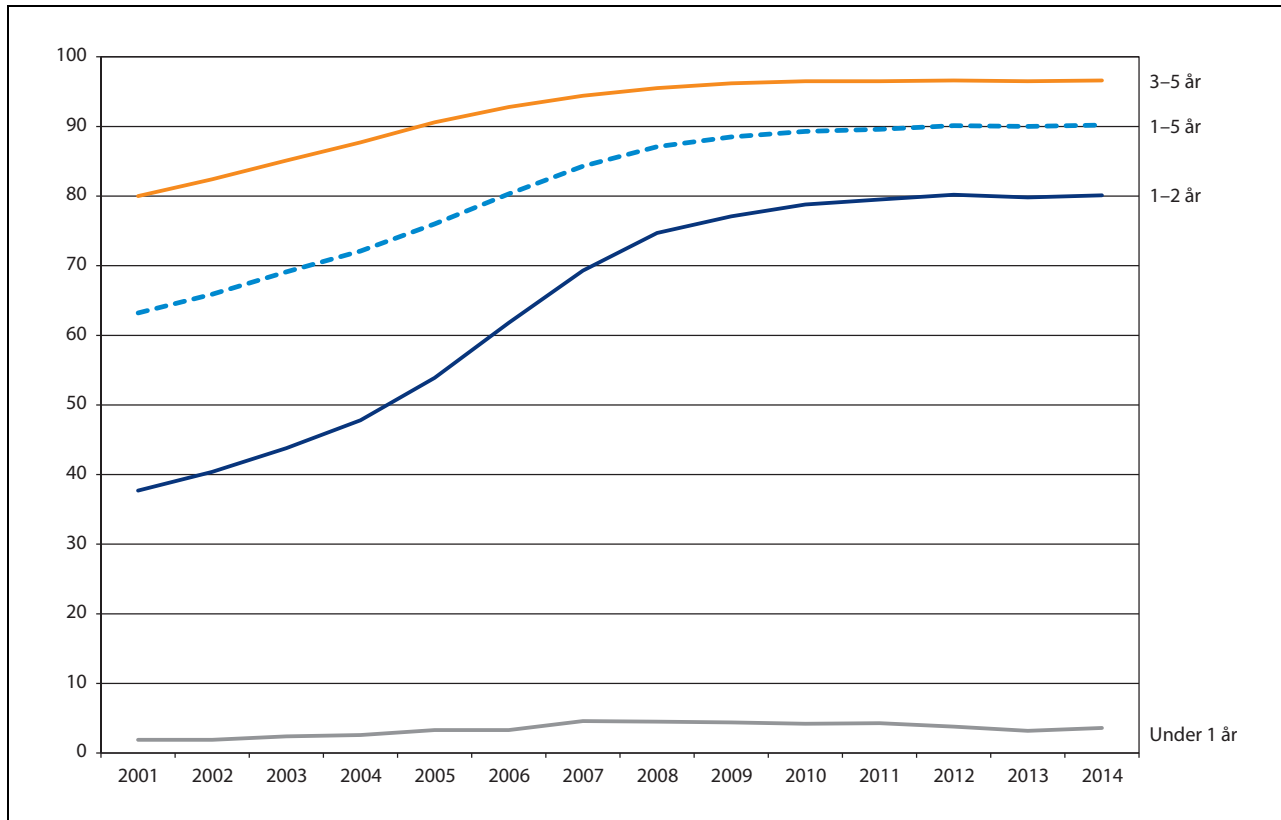
Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning samt andelen assistenter med fagutdanning fortsatte å øke i 2014.

Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen i perioden 2009–2014. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der tre pst. av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene.

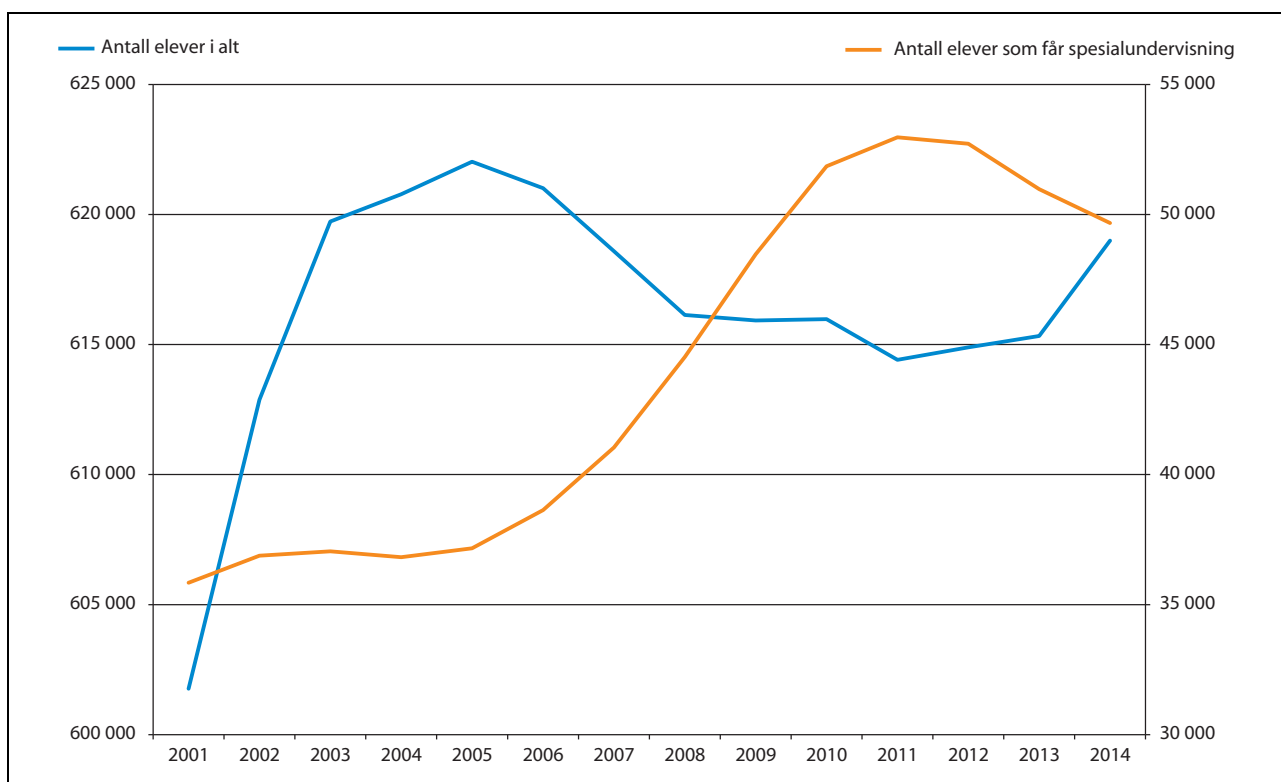
I 2014 var det en liten økning i elevtallet, og veksten var sterkere i de private skolene. Veksten i antall årstimer til undervisning var om lag uendret fra året før, og den sterke veksten som en tidligere så innenfor spesialundervisningen, ser ut til å ha snudd i løpet av de to siste årene. I 2014 var det for første gang på flere år en liten nedgang i årstimer til spesialundervisningen. Nedgangen i 2014 skyldtes at færre elever fikk spesialundervisning enn tidligere, men de som fikk det, fikk i snitt flere timer utenfor klassen enn i 2013.

Rundt 63 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2014 plass i skolefritidsordningen (SFO). Mens det de foregående årene var en liten, men jevn økning i andelen elever i SFO, var det en liten reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen i 2014.



Figur 14.2 Andel barn med barnehageplass. 2001–2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 14.3 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning. 2001–2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.3 Utvikling i grunnskolen 2009–2014 (privat og kommunal).

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Elever i alt i grunnskolen	612 700	614 900	618 700	6 000	3 800	0,2	0,6
Elever i private grunnskoler	13 300	19 100	20 400	7 100	1 300	9,0	7,0
Antall elever med plass i SFO	143 600	157 300	158 000	14 400	700	1,9	0,5
Antall elever med spesialundervisning	46 800	50 800	49 600	2 800	-1 200	1,1	-2,5
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel elever 6–9 år med plass i SFO ¹	59,5	63,0	62,3	2,8	-0,7		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk (kommunale)	92 500	94 700	93 800	1 300	-900	0,3	-1,0
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) ²	35 990	35 980	36 130	140	150	0,1	0,4
– herav årstimer til spesialundervisning (i 1000)	6 200	6 390	6 300	100	-90	0,3	-1,4
Årstimer til undervisn. i alt per elev ²	58,7	58,5	58,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und. ³	131,6	125,7	127,2	-4,4	1,6	-0,7	1,3
<i>Kvalitet:</i>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.–10. årstrinn ⁴	13,7	13,7	13,8	0,1	0,1	0,1	0,7

¹ Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

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

³ Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

⁴ Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2009–2014 økte elevtallet i videregående skole med vel 7 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet skyldes i første rekke at

det ble flere unge i alderen 16–18 år. I tillegg tok en litt høyere andel i denne aldersgruppen samt flere voksne (over 20 år) videregående opplæring. Også antall lærlinger økte i perioden. Veksten i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk, var stabilt gjennom perioden.

I 2014 var det en liten nedgang i elevtallet, hovedsakelig som følge av mindre årskull i alders-

Tabell 14.4 Utvikling i videregående opplæring 2009–2014 (privat og fylkeskommunal).

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall elever i videregående skole i alt	190 300	199 300	197 600	7 300	-1 700	0,8	-0,8
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	177 500	183 300	181 500	4 000	-1 800	0,4	-1,0
Antall lærlinger/lærekandidater	37 200	39 100	40 100	2 900	1 000	1,5	2,6
Antall i annen videregående utdanning	.	3 700	3 600	.	-100	.	-1,1
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 16–18-åringers som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,0	91,8	92,0	1,0	0,2		
Andel elever over 20 år	7,9	9,7	9,8	1,9	0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale skoler	33 600	34 100	33 600	0	-500	0,0	-1,5
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	21 100	21 400	21 300	200	-100	0,3	-0,3
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,7	8,9	8,8	0,1	-0,1	0,2	-1,1
<i>Kvalitet:</i>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,8	88,5	.	.	.		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	69,2	71,0	.	.	.		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,4	4,9	4,6	0,2	-0,3		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gruppen 16–18 år. Nedgangen kom i sin helhet i de fylkeskommunale skolene, mens elevtallet i de private var tilnærmet uendret. Det var også en liten nedgang i årsverkene ved de fylkeskommunale skolene. Antallet lærlinger fortsatte på sin side å øke.

Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2009–2014. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

Tabell 14.5 Utvikling i barnevernet 2009–2014.

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall undersøkelser ¹	36 500	49 600	51 700	.	2 100	.	4,1
Antall barn med barneverntiltak	47 100	53 800	52 700	5 600	-1 100	2,3	-2,1
– herav hjelpetiltak	39 300	44 700	43 200	3 900	-1 500	1,9	-3,3
– herav omsorgstiltak	7 800	9 100	9 500	1 700	400	4,0	4,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	3,3	4,1	4,2	0,9	0,1		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0–17 år	4,2	4,8	4,7	0,5	-0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk ²	3 400	4 900	5 000	.	100	.	3,2
<i>Kvalitet:</i>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år ²	2,8	3,9	4,1	1,3	0,2		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	75	75	79	4	4		

¹ Fra og med rapporteringsåret 2013 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun én undersøkelse per barn innhentet og publisert.

² Fra og med 2013 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Også i 2014 var det vekst i årsverkene innen barnevernet, og det ble gjennomført flere undersøkelser enn i 2013. Færre barn og unge mottok hjelp fra barnevernet. Nedgangen kan henføres til at det ble færre barn og unge med hjelpetiltak, mens det for barn med omsorgstiltak var en økning i antallet.

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden var innenfor den lovbestemte fristen på tre måneder, gikk opp med fire prosentpoeng i 2014.

Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2009–2014. Mesteparten av økningen kom i 2014. Andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp, var i 2014 på samme nivå som i 2009.

Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte om lag i takt med folketallet i perioden 2009–2014. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene til-

Tabell 14.6 Utvikling i sosialtjenestene 2009–2014.

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av sosialhjelp	125 300	127 500	134 700	9 400	7 200	1,9	5,9
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år	4,2	4,0	4,2	-	0,2		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk	5 500	5 900	6 000	500	100	1,8	1,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

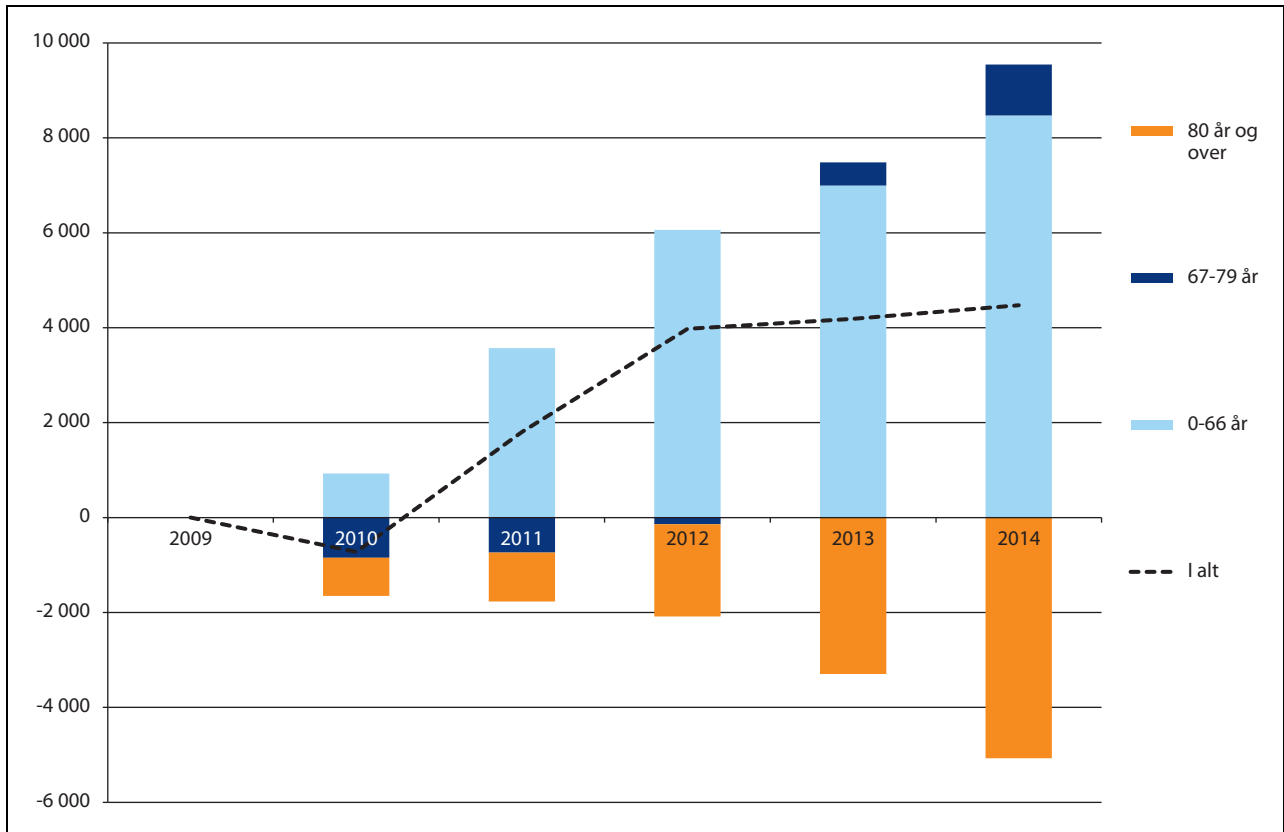
rettelegges for rullestolbrukere. Siden 2009 har en stadig større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol, mens fra 2013 til 2014 var andelen stabil.

Blant husstander som benyttet seg av et midlertidig botilbud i løpet av året, gikk andelen som oppholdt seg i boliger kortere enn tre måneder opp med fire prosentpoeng i 2014.

Tabell 14.7 Utvikling i kommunalt disponerte boliger 2009–2014.

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall kommunalt disponerte boliger	100 300	105 100	104 800	4 500	-300	0,9	-0,3
<i>Dekningsgrad:</i>							
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	21	21	20	-1	-1		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere	43	48	48	5	-		
Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd.	74	71	75	1	4		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 14.4 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2014, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Omsorgstjenester

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2009–2014. Antall årsverk økte med 10 500, tilsvarende en årlig vekst på i overkant av 1½ pst.

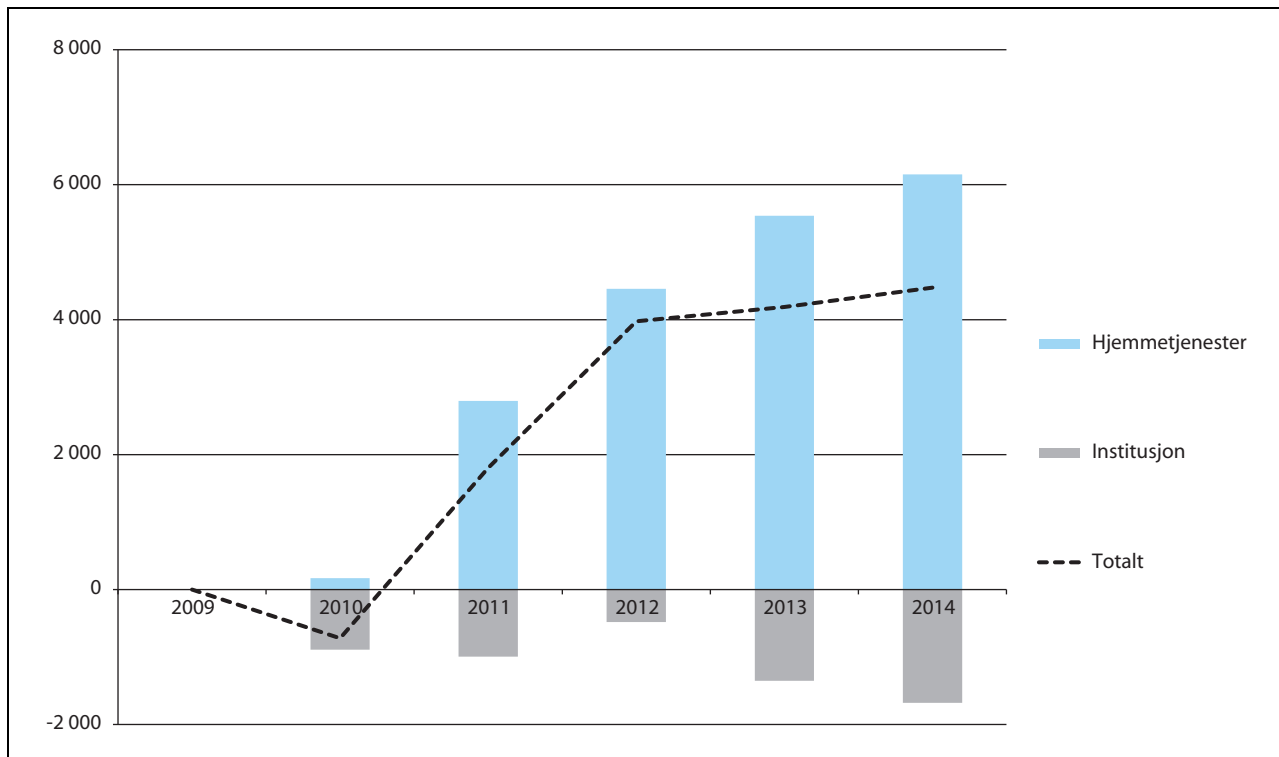
Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80–89 år, noe som henger sammen med at innbyggertallet i denne gruppen gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi, og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

Samtidig som antall plasser i institusjon har holdt seg på samme nivå over flere år, går antall beboere i institusjon ned. Beboere i bolig med heldøgns bemanning øker noe. Dette kommer i tillegg til de som mottar heldøgns tjenester i sykehjem og aldershjem.

Den enkelte mottaker fikk i snitt tildelt flere timer pleie og bistand i 2013 enn i 2009. Endring i sammensetningen av mottakergruppene med flere mottakere blant de yngre (under 67 år) og blant de aller eldste (over 90 år), kan tyde på økt pleietyngde i hjemmetjenestene. Det illustreres også av at den enkelte mottaker i snitt fikk flere timer pleie og praktisk bistand i 2014 enn i 2009.

Sett i forhold til 2013 mottok færre eldre i 2014 kommunale helse- og omsorgstjenester, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Dette gjelder også når nedgangen ses i forhold til innbyggertallet. Andelen 80 år og over som bor i institusjon var i 2014 på 13,6 pst. Andelen som mottok hjemmetjenester var på 32,6 pst. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2014. Samlet var antallet mottakere av helse- og omsorgstjenester på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Avtalte årsverk økte med om lag 1 300 fra 2013 til 2014, og lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre. Eneromsdekningen på institusjonene gikk opp, etter å ha vært mer eller mindre uendret over flere år.



Figur 14.5 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2014, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.8 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene 2009–2014 (private og kommunale).¹

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av hjemme- tjenester	186 300	191 900	192 500	6 200	600	0,7	0,3
– herav under 67 år	76 700	83 500	84 900	8 200	1 400	2,1	1,7
– herav 67–79 år	33 500	34 100	34 600	1 100	500	0,6	1,5
– herav 80 år og over	76 100	74 300	73 000	-3 100	-1 300	-0,8	-1,7
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	7,5	8,4	.	.	.	.	.
Antall beboere i institusjon	44 400	43 000	42 700	-1 700	-300	-0,8	-0,7
– herav under 67 år	4 600	4 800	4 800	200	-	0,9	0,0
– herav 67–79 år	7 800	7 700	7 800	-	100	0,0	1,3
– herav 80 år og over	32 000	30 600	30 100	-1 900	-500	-1,2	-1,6
Antall plasser i alders- og syke- hjem	41 100	41 600	41 200	100	-400	0,0	-1,0

Tabell 14.8 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene 2009–2014 (private og kommunale).¹

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
– herav andel private plasser i pst.	10,3	10,2	.	.	.	.	.
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	20 200	21 900	22 200	2 000	300	1,9	1,4
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 67–79 år som bor på institusjon	1,9	1,6	1,6	-0,3	-		
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,6	13,8	13,6	-1,0	-0,2		
Andel 67–79 år som mottar hjemmetjenester	8,3	7,1	6,9	-1,4	-0,2		
Andel 80 og over som mottar hjemmetjenester	34,6	33,6	32,6	-2,0	-1,0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i alt ²	123 500	132 700	134 000	10 500	1 300	1,6	1,0
<i>Kvalitet:</i>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,34	0,46	0,51	0,17	0,05	8,4	10,9
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon ³	0,30	0,38	0,39	0,09	0,01	5,4	2,6
Andel årsverk med fagutdanning	72	74	.	.	.		
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,8	93,9	95,0	1,2	1,1		

¹ SSB vil publisere ytterligere tall for helse- og omsorgstjenestene for 2014, basert på IPLOS-statistikken, 24. juni 2015.

² Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på NAVs Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Tallene for Oslo for 2012 lå noe for lavt. Årsaken var at Oslo kommune hadde mangler i rapporteringen til NAVs A/A-register.

³ Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sett i forhold til 2013 mottok færre eldre i 2014 kommunale helse- og omsorgstjenester, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Dette gjelder også når nedgangen ses i forhold til innbyggertallet. Andelen 80 år og over som bodde i institusjon var i 2014 på 13,6 pst. Andelen som mottok hjemmetjenester var på 32,6 pst. Tallet på mottakere under 67 år var på om lag samme nivå som året før, etter flere år med rela-

tivt sterk vekst. Samlet var antallet mottakere av helse- og omsorgstjenester på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Avtalte årsverk økte på sin side med om lag 1 300, og lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre. Eneromsdekningen på institusjonene gikk opp, etter å ha vært mer eller mindre uendret over flere år.

Tabell 14.9 Utvikling i kommunehelsetjenesten 2009–2014.

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall barn som har fullført helseundersøkelser innen utgangen av 1. klasse	51 900	57 600	61 500	9 600	3 900	3,5	6,8
Antall gravide med fullført fødselsforberedende kurs	8 300	8 200	7 700	-600	-500	-1,4	-6,2
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	46 600	47 900	48 100	1 500	200	0,6	0,4
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med fullført helseundersøking ved 2–3-årsalder	96	95	97	1	2		
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	9,5	10,2	10,2	0,7	-		
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	8,7	8,9	8,8	0,1	-0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten ¹	.	4 300	.	.	.	.	.

¹ Tall for årsverk i 2014 for helsestasjons- og skolehelsetjenesten hentet fra register blir publisert 15. juni 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kommunehelsetjenesten

Kommunene hadde i årene 2009–2014 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn. Legedekningen gikk opp gjennom perioden, mens fysioterapidekningen var stabil.

I 2014 var det en relativt kraftig vekst i antallet helseundersøkelser blant barn og unge. Innen svangerskapsomsorgen tok færre gravide fødsels-

forberedende kurs sammenlignet med året før, mens tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk svakt opp.

Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med knapt 1 pst. årlig i perioden 2009–2014. Dette var på nivå med årsverksveksten i samme

Tabell 14.10 Utvikling i sentraladministrasjonen 2009–2014.

	2009	2013	2014	Endring 2009–14	Endring 2013–14	Årlig endring 2009–14, pst.	Årlig endring 2013–14, pst.
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk	53 700	56 800	56 100	2 400	-700	0,9	-1,1
– herav i kommunene	49 300	52 000	51 400	2 100	-600	0,8	-1,2
– herav i fylkeskommunene	4 300	4 800	4 800	500	-	1,8	0,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

periode for sektoren samlet sett (1,0 pst.). Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn i kommunene i denne perioden. I 2014 var det en nedgang i årsverkene som gikk til administrasjonen i kommunene, mens tallet for fylkeskommunene var uendret fra 2013.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2016.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2016 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2016

I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 547 millioner kroner for 2016. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2012–2015**

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. 2012–2015. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Endring fra året før, pst.	
	2012	2013	2014	2015	2014	2015
A. Inntekter i alt	417 979	440 853	461 818	477 889	4,8	3,5
Formuesinntekter	17 483	17 267	18 168	16 388	5,2	-9,8
Skatteinntekter	153 657	162 813	166 829	173 960	2,5	4,3
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>145 065</i>	<i>153 375</i>	<i>156 632</i>	<i>163 505</i>	<i>2,1</i>	<i>4,4</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>8 592</i>	<i>9 438</i>	<i>10 197</i>	<i>10 455</i>	<i>8,0</i>	<i>2,5</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	187 161	197 785	210 839	219 174	6,6	4,0
Gebyrinntekter mv.	54 946	57 416	60 154	62 349	4,8	3,6
Andre overføringer	4 732	5 572	5 828	6 018	4,6	3,3
B. Totale utgifter	433 621	462 342	486 539	500 093	5,2	2,8
Renteutgifter	10 948	10 580	10 821	8 595	2,3	-20,6
Overføringer til private	37 651	40 374	42 100	43 851	4,3	4,2
Overføringer til statsforvaltningen	8 542	8 751	9 188	3 595	5,0	-60,9
Lønnskostnader	223 764	237 545	248 601	260 605	4,7	4,8
Produktinnsats	80 768	86 239	90 780	94 261	5,3	3,8
Produktkjøp til husholdninger	22 191	23 427	24 825	25 953	6,0	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	50 693	55 922	60 745	63 633	8,6	4,8
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 232	-1 917	-2 013	-1 900	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 296	1 421	1 492	1 500	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-15 642	-21 489	-24 721	-22 204	-	-
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	308 654	328 386	343 764	360 034	4,7	4,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2014

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2014, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer samt naturressursskatt. Det vises også tall for frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter. Korrigerte frie inntekter i 2014 for kommunene er gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter innbyggertall (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.5 viser tall for den enkelte kommune.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolknings sammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenligne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes forutsetningene kommunene har for å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det er elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner også etter utgiftsutjevningen. Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skatteinivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

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. Frie inntekter for 2014 er korrigert for kostnadsnøkkelen for 2014. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen. Driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og variasjonen i kostnadene til drift av disse tilbudene korrigeres.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (som er «billige» å drive) vil få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (som er «dyre» å drive) vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er visse svakheter knyttet til å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenligner inntektsnivået mellom kommuner. Viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenlignbart over tid, er skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av naturskader og andre engangstilskudd holdt utenom beregningen. De siste årene har det totalt sett vært en økning i naturskadeskjønn, og for den enkelte kommune eller fylkeskommune kan inntektene variere mye fra det ene året til det andre.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2014, er det brukt innbyggertall per 1. juli 2013, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2014. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2014, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2014. I 2014 utgjorde de frie inntektene om lag 3/4 av samlede inntekter i kommunesektoren. Tallene for eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og hjemfallsinntekter er fra 2013.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. 331 kommuner hadde inntekter i form av eiendomsskatt i 2013.

I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet gruppert etter landsdel. Tabellen viser at det i 2014 var kommunene i Nord-Norge og Oslo kommune som hadde høyest nivå på de korrigerte frie inntektene når man regner uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Når man regner med eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter hadde kommunene i Nord-Norge og på Vestlandet høyest nivå. Innad i den enkelte landsdel kan det være store variasjoner mellom kommunene.

Tabell 2.2 viser tilsvarende tall for kommunene fordelt fylkesvis. De utgiftskorrigerte frie inntektene, eksklusiv eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, varierer fra 96 pst. av lands-

gjennomsnittet for kommunene i Østfold til 118 pst. for kommunene i Finnmark.

I tabell 2.3 vises frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene; Bergen, Stavanger og Trondheim og Oslo. I tillegg er 23 kommuner med høye inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2014 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Sammen med kraftkommunene har de minste kommunene det høyeste nivået på korrigerte frie inntekter.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter landsdel. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Landsdel	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl.	Korrigerte frie inntekter inkl.
		eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
Akershus	22	102	98
Hedmark og Oppland	48	98	99
Sør-Østlandet	71	97	97
Agder og Rogaland	56	100	101
Vestlandet	95	100	102
Trøndelag	48	99	100
Nord-Norge	87	106	109
Oslo	1	105	101
Hele landet	428	100	100

I denne tabellen inneholder de ulike grupperingene følgende fylker: Akershus (Akershus), Hedmark og Oppland (Hedmark, Oppland), Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark), Agder og Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark), Oslo (Oslo).

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
Østfold	18	96	97
Akershus	22	102	98
Oslo	1	105	101
Hedmark	22	97	99
Oppland	26	98	99
Buskerud	21	98	97
Vestfold	14	97	93
Telemark	18	98	102
Aust-Agder	15	98	100
Vest-Agder	15	97	100
Rogaland	26	103	102
Hordaland	33	100	101
Sogn og Fjordane	26	101	108
Møre og Romsdal	36	99	100
Sør-Trøndelag	25	99	100
Nord-Trøndelag	23	99	99
Nordland	44	102	106
Troms	24	106	107
Finnmark	19	118	121
Hele landet	428	100	100

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Korrigerte frie inntekter ekskl. konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
< 2076 innb.	88	112	116
2076 – 3985 innb.	88	104	106
3985 – 7544 innb.	89	99	102
7544 – 20 000 innb.	86	98	99
> 20 000 innb.	50	99	98
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	102	101
Kraftkommuner	23	106	161
Oslo	1	105	101
Hele landet	428	100	100

Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Denne gruppen omfatter 23 kommuner.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2014 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 2.4 framgår det at det er store inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene. Korrigerte frie inntekter varierer fra 90 pst. i Akershus til 135 pst. i Finnmark. Tallene for fylkeskommunene for 2014 er sterkt påvirket av forvaltningsreformen. Midlene som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen hadde til og med 2014 en særskilt fordeling, som ble vist i tabell C i Grønt hefte (Beregningsteknisk

dokumentasjon til Prop 1 S). Dette betyr at midlene ikke ble fordelt etter kostnadsnøkkelen, og at midlene til disse formålene derfor ikke blir korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for 2014. I 2014 utgjorde saker med særskilt fordeling i tabell C i Grønt hefte 9,3 mrd. kroner.

Oslo har som eneste fylkeskommune (kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette over tabell C i Grønt hefte med særskilt fordeling. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylkeskommune	Korrigerte frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet
Østfold	91
Akershus	90
Oslo	98
Hedmark	97
Oppland	99
Buskerud	93
Vestfold	93
Telemark	98
Aust-Agder	97
Vest-Agder	97
Rogaland	94
Hordaland	102
Sogn og Fjordane	123
Møre og Romsdal	111
Sør-Trøndelag	96
Nord-Trøndelag	112
Nordland	128
Troms	130
Finnmark	135
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>

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 2014, både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter.

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0101 Halden	96	97
0104 Moss	96	97
0105 Sarpsborg	95	97
0106 Fredrikstad	96	97
0111 Hvaler	102	114
0118 Aremark	104	107
0119 Marker	96	92
0121 Rømskog	111	107
0122 Trøgstad	96	94
0123 Spydeberg	97	97
0124 Askim	95	98
0125 Eidsberg	97	94
0127 Skiptvet	96	100
0128 Rakkestad	96	96
0135 Råde	96	97
0136 Rygge	96	97
0137 Våler	96	98
0138 Hobøl	98	97
<i>Østfold</i>	<i>96</i>	<i>97</i>
0211 Vestby	98	94
0213 Ski	98	94
0214 Ås	97	94
0215 Frogn	101	98
0216 Nesodden	99	95
0217 Oppegård	103	99
0219 Bærum	110	105
0220 Asker	108	104
0221 Aurskog-Høland	96	92

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0226 Sørumsund	99	97
0227 Fet	98	94
0228 Rælingen	98	94
0229 Enebakk	96	93
0230 Lørenskog	100	99
0231 Skedsmo	98	96
0233 Nittedal	100	96
0234 Gjerdrum	100	96
0235 Ullensaker	98	94
0236 Nes	96	94
0237 Eidsvoll	97	93
0238 Nannestad	95	92
0239 Hurdal	101	97
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>98</i>
0301 Oslo	105	101
<i>Oslo</i>	<i>105</i>	<i>101</i>
0402 Kongsvinger	96	96
0403 Hamar	96	101
0412 Ringsaker	95	96
0415 Løten	96	95
0417 Stange	96	98
0418 Nord-Odal	97	98
0419 Sør-Odal	97	99
0420 Eidskog	101	101
0423 Grue	101	102
0425 Åsnes	101	99
0426 Våler	102	102
0427 Elverum	96	95
0428 Trysil	98	101
0429 Åmot	104	107
0430 Stor-Elvdal	103	100
0432 Rendalen	103	117
0434 Engerdal	106	107

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0436 Tolga	102	101
0437 Tynset	99	105
0438 Alvdal	100	103
0439 Følldal	102	106
0441 Os	102	103
<i>Hedmark</i>	<i>97</i>	<i>99</i>
0501 Lillehammer	97	98
0502 Gjøvik	96	98
0511 Dovre	100	97
0512 Lesja	101	110
0513 Skjåk	103	116
0514 Lom	103	104
0515 Vågå	99	104
0516 Nord-Fron	99	112
0517 Sel	99	99
0519 Sør-Fron	100	108
0520 Ringebu	103	106
0521 Øyer	97	101
0522 Gausdal	99	102
0528 Østre Toten	96	93
0529 Vestre Toten	96	94
0532 Jevnaker	96	92
0533 Lunner	96	96
0534 Gran	96	94
0536 Søndre Land	103	99
0538 Nordre Land	99	100
0540 Sør-Aurdal	100	101
0541 Etnedal	104	109
0542 Nord-Aurdal	96	100
0543 Vestre Slidre	101	105
0544 Øystre Slidre	101	103
0545 Vang	106	124
<i>Oppland</i>	<i>98</i>	<i>99</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0602 Drammen	97	93
0604 Kongsberg	102	103
0605 Ringerike	96	96
0612 Hole	97	93
0615 Flå	116	117
0616 Nes	97	104
0617 Gol	98	103
0618 Hemsedal	105	110
0619 Ål	98	104
0620 Hol	103	142
0621 Sigdal	102	98
0622 Krødsherad	104	101
0623 Modum	97	97
0624 Øvre Eiker	96	92
0625 Nedre Eiker	96	92
0626 Lier	100	96
0627 Røyken	98	95
0628 Hurum	97	93
0631 Flesberg	100	99
0632 Rollag	112	130
0633 Nore og Uvdal	106	152
<i>Buskerud</i>	98	97
0701 Horten	96	92
0702 Holmestrand	97	95
0704 Tønsberg	98	94
0706 Sandefjord	96	92
0709 Larvik	96	92
0711 Svelvik	96	95
0713 Sande	96	93
0714 Hof	100	96
0716 Re	99	95
0719 Andebu	97	93
0720 Stokke	96	92

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0722 Nøtterøy	98	95
0723 Tjøme	99	95
0728 Lardal	101	97
<i>Vestfold</i>	<i>97</i>	<i>93</i>
0805 Porsgrunn	96	97
0806 Skien	95	96
0807 Notodden	98	103
0811 Siljan	99	97
0814 Bamble	95	99
0815 Kragerø	98	102
0817 Drangedal	101	101
0819 Nome	100	103
0821 Bø	99	101
0822 Sauherad	98	99
0826 Tinn	106	137
0827 Hjartdal	108	115
0828 Seljord	103	109
0829 Kviteseid	102	104
0830 Nissedal	106	122
0831 Fyresdal	103	128
0833 Tøkke	105	143
0834 Vinje	104	140
<i>Telemark</i>	<i>98</i>	<i>102</i>
0901 Risør	98	99
0904 Grimstad	98	99
0906 Arendal	96	96
0911 Gjerstad	104	106
0912 Vegårshei	105	101
0914 Tvedestrand	96	92
0919 Froland	96	98
0926 Lillesand	97	96
0928 Birkenes	96	94
0929 Åmli	105	119

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
0935 Iveland	107	120
0937 Evje og Hornnes	97	96
0938 Bygland	106	128
0940 Valle	108	167
0941 Bykle	137	278
<i>Aust-Agder</i>	<i>98</i>	<i>100</i>
1001 Kristiansand	97	99
1002 Mandal	96	92
1003 Farsund	96	99
1004 Flekkefjord	96	98
1014 Vennesla	96	98
1017 Songdalen	95	94
1018 Søgne	96	96
1021 Marnardal	100	105
1026 Åseral	109	168
1027 Audnedal	105	103
1029 Lindesnes	96	106
1032 Lyngdal	96	92
1034 Hægebostad	105	101
1037 Kvinesdal	99	115
1046 Sirdal	120	201
<i>Vest-Agder</i>	<i>97</i>	<i>100</i>
1101 Eigersund	100	100
1102 Sandnes	102	98
1103 Stavanger	108	106
1106 Haugesund	98	96
1111 Sokndal	98	99
1112 Lund	101	97
1114 Bjerkreim	101	102
1119 Hå	97	93
1120 Klepp	99	95
1121 Time	100	96
1122 Gjesdal	98	98

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1124 Sola	107	103
1127 Randaberg	105	104
1129 Forsand	109	175
1130 Strand	98	99
1133 Hjelmeland	103	121
1134 Suldal	104	171
1135 Sauda	106	121
1141 Finnøy	107	110
1142 Rennesøy	103	100
1144 Kvitsøy	123	120
1145 Bokn	110	127
1146 Tysvær	98	120
1149 Karmøy	96	96
1151 Utsira	161	159
1160 Vindafjord	103	102
<i>Rogaland</i>	<i>103</i>	<i>102</i>
1201 Bergen	101	99
1211 Etne	100	100
1216 Sveio	98	98
1219 Bømlo	99	98
1221 Stord	98	98
1222 Fitjar	103	106
1223 Tysnes	105	104
1224 Kvinnherad	101	114
1227 Jondal	110	112
1228 Odda	102	133
1231 Ullensvang	101	101
1232 Eidfjord	120	247
1233 Ulvik	111	141
1234 Granvin	117	119
1235 Voss	98	102
1238 Kvam	100	111
1241 Fusa	100	102

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1242 Samnanger	103	112
1243 Os	98	94
1244 Austevoll	106	103
1245 Sund	96	95
1246 Fjell	99	95
1247 Askøy	96	92
1251 Vaksdal	99	120
1252 Modalen	129	248
1253 Osterøy	97	97
1256 Meland	98	98
1259 Øygarden	96	150
1260 Radøy	98	99
1263 Lindås	98	116
1264 Austrheim	106	110
1265 Fedje	122	125
1266 Masfjorden	109	140
<i>Hordaland</i>	<i>100</i>	<i>101</i>
1401 Flora	102	104
1411 Gulen	105	114
1412 Solund	121	117
1413 Hyllestad	112	113
1416 Høyanger	99	147
1417 Vik	101	126
1418 Balestrand	108	137
1419 Leikanger	101	102
1420 Sogndal	99	101
1421 Aurland	111	185
1422 Lærdal	107	145
1424 Årdal	101	124
1426 Luster	101	123
1428 Askvoll	101	97
1429 Fjaler	101	100
1430 Gaular	100	99

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1431 Jølster	100	104
1432 Førde	99	100
1433 Naustdal	102	102
1438 Bremanger	100	114
1439 Vågsøy	101	101
1441 Selje	102	99
1443 Eid	97	93
1444 Hornindal	108	103
1445 Gloppen	99	99
1449 Stryn	96	96
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>101</i>	<i>108</i>
1502 Molde	98	99
1504 Ålesund	99	96
1505 Kristiansund	99	100
1511 Vanylven	103	99
1514 Sande	106	102
1515 Herøy	101	97
1516 Ulstein	103	99
1517 Hareid	96	92
1519 Volda	96	93
1520 Ørsta	97	94
1523 Ørskog	101	97
1524 Norddal	106	136
1525 Stranda	98	98
1526 Stordal	113	108
1528 Sykkylven	96	92
1529 Skodje	97	93
1531 Sula	97	94
1532 Giske	97	93
1534 Haram	99	96
1535 Vestnes	97	96
1539 Rauma	99	102
1543 Nesset	103	108

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1545 Midsund	107	103
1546 Sandøy	110	108
1547 Aukra	98	200
1548 Fræna	98	99
1551 Eide	98	95
1554 Averøy	97	100
1557 Gjemnes	106	109
1560 Tingvoll	99	95
1563 Sunndal	98	119
1566 Surnadal	100	106
1567 Rindal	103	111
1571 Halså	104	107
1573 Smøla	101	109
1576 Aure	112	128
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
1601 Trondheim	99	100
1612 Hemne	101	104
1613 Snillfjord	113	111
1617 Hitra	101	102
1620 Frøya	106	103
1621 Ørland	103	99
1622 Agdenes	108	104
1624 Rissa	100	97
1627 Bjugn	101	98
1630 Åfjord	102	100
1632 Roan	107	110
1633 Osen	107	103
1634 Oppdal	99	101
1635 Rennebu	100	116
1636 Meldal	106	104
1638 Orkdal	96	92
1640 Røros	100	103
1644 Holtålen	102	105

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1648 Midtre Gauldal	99	97
1653 Melhus	97	97
1657 Skaun	97	94
1662 Klæbu	97	98
1663 Malvik	97	93
1664 Selbu	101	106
1665 Tydal	110	165
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
1702 Steinkjer	97	96
1703 Namsos	99	99
1711 Meråker	100	116
1714 Stjørdal	96	92
1717 Frosta	103	99
1718 Leksvik	102	98
1719 Levanger	96	97
1721 Verdal	97	98
1724 Verran	101	106
1725 Namdalseid	107	107
1736 Snåsa	109	109
1738 Lierne	112	121
1739 Røyrvik	129	150
1740 Namsskogan	118	150
1742 Grong	111	122
1743 Høylandet	109	106
1744 Overhalla	99	98
1748 Fosnes	126	124
1749 Flatanger	117	117
1750 Vikna	99	100
1751 Nærøy	99	99
1755 Leka	130	126
1756 Inderøy	106	102
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1804 Bodø	102	102
1805 Narvik	99	107
1811 Bindal	108	121
1812 Sømna	106	102
1813 Brønnøy	99	99
1815 Vega	114	113
1816 Vevelstad	121	117
1818 Herøy	107	108
1820 Alstahaug	99	100
1822 Leirfjord	105	104
1824 Vefsn	101	105
1825 Grane	110	115
1826 Hattfjelldal	108	112
1827 Dønna	109	110
1828 Nesna	108	106
1832 Hemnes	100	131
1833 Rana	100	109
1834 Lurøy	106	109
1835 Træna	129	125
1836 Rødøy	108	110
1837 Meløy	101	121
1838 Gildeskål	107	121
1839 Beiarn	115	150
1840 Saltdal	100	98
1841 Fauske	99	108
1845 Sørfold	111	164
1848 Steigen	106	108
1849 Hamarøy	106	123
1850 Tysfjord	111	123
1851 Lødingen	107	103
1852 Tjeldsund	120	117
1853 Evenes	114	113
1854 Ballangen	104	104
1856 Røst	134	130

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1857 Værøy	114	109
1859 Flakstad	112	110
1860 Vestvågøy	101	100
1865 Vågan	100	100
1866 Hadsel	100	98
1867 Bø	106	102
1868 Øksnes	101	97
1870 Sortland	101	100
1871 Andøy	102	102
1874 Moskenes	111	107
<i>Nordland</i>	<i>102</i>	<i>106</i>
1902 Tromsø	104	104
1903 Harstad	104	106
1911 Kvæfjord	107	103
1913 Skånland	107	105
1917 Ibestad	114	112
1919 Gratangen	118	114
1920 Lavangen	117	113
1922 Bardu	105	121
1923 Salangen	110	110
1924 Målselv	103	106
1925 Sørreisa	104	100
1926 Dyrøy	119	114
1927 Tranøy	114	113
1928 Torsken	120	121
1929 Berg	117	120
1931 Lenvik	102	101
1933 Balsfjord	103	107
1936 Karlsøy	115	118
1938 Lyngen	113	113
1939 Storfjord	118	122
1940 Kåfjord	119	124
1941 Skjervøy	117	117

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene.
Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter
1942 Nordreisa	104	106
1943 Kvæningen	133	138
<i>Troms</i>	<i>106</i>	<i>107</i>
2002 Vardø	128	125
2003 Vadsø	111	111
2004 Hammerfest	113	140
2011 Kautokeino	122	120
2012 Alta	110	111
2014 Loppa	155	149
2015 Hasvik	143	138
2017 Kvalsund	139	148
2018 Måsøy	139	136
2019 Nordkapp	117	116
2020 Porsanger	113	110
2021 Karasjok	123	118
2022 Lebesby	135	150
2023 Gamvik	145	142
2024 Berlevåg	145	140
2025 Tana	122	119
2027 Nesseby	144	141
2028 Båtsfjord	126	121
2030 Sør-Varanger	112	115
<i>Finnmark</i>	<i>118</i>	<i>121</i>
<i>Landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2014, publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 16. mars 2015. Regnskaps-tallene bygger på rapporter fra i alt 362 kommuner og 18 fylkeskommuner. Det er 38 færre kommuner som har rapportert i år enn i fjor på samme tid. De fleste som ikke har rapportert kommer fra de tre nordligste fylkene.

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på drøye 492 mrd. kroner i 2014, hvorav fylkeskommunenes andel (eksklusive Oslo) var på drøye 68 mrd. kroner. Ingen av fylkeskommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2014, mens to hadde det i 2013. I 2013 var det 80 kommuner med negativt netto driftsresultat, mens det i 2014 var 102 kommuner.

Følgende indikatorer er brukt for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene
- Disposisjonsfond + mindreforbruk i pst. av driftsinntektene
- Merforbruk i pst. av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i pst. av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i pst. av driftsinntektene

Definisjoner av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anså tidligere at et driftsresultat på om lag 3 pst. for sektoren samlet var nødvendig over tid for å sitte

igjen med tilstrekkelige midler til investeringer, og for å ha en sunn økonomi på sikt. Fra og med 2014 føres momskompensasjonen knyttet til investeringer i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat, og at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. I TBUs høstrapport 2014 ble det anbefalt at nivået for kommunesektoren samlet blir nedjustert til 2 pst., med et anbefalt nivå på 1 ¾ pst. for kommunene (inklusive Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall. Konserntallene omfatter i tillegg til kommunekassen også kommunale foretak. I dette vedlegget er det bare vist til tall for netto driftsresultat for kommunekassen eksklusive kommunale foretak. Netto driftsresultat for konsern er som regel noe høyere enn netto driftsresultat for den ordinære driften.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsbudsjettet.

Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. Disposisjonsfond og mindreforbruk er her slått sammen til én indikator for å vise hvor mye kommunene reelt sett har til disposisjon. Indikatoren sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift.

Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indika-

toren som brukes her er akkumulert merforbruk. Den viser ikke bare årets merforbruk, men kommunenes/fylkeskommunenes totale merforbruk som må dekkes inn.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

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 disposisjonsfond, regnskapsmessig mer-/mindreforbruk og nivået på arbeidskapitalen er netto lånegjeld et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen gjennom flere år.

Utviklingen i langsiktig gjeld avhenger av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen/fylkeskommunen tar opp til egne investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån. Indikatoren her påvirkes også av utviklingen i utlån av midler og endringer i ubrukte lånemidler. Utlån og ubrukte lånemidler trekkes fra kommunenes langsiktige gjeld for å komme fram til netto lånegjeld. I tolkningen av indikatoren netto lånegjeld er det viktig å være klar over at deler av gjelden vil være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, kirkebygg og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester som vann, avløp og renovasjon blir renter og avdrag i prinsippet dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. Disse faktorene er det ikke tatt hensyn til i indikatoren, men de vil påvirke kommunens reelle gjeldsbelastning.

1 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

Etter en oppgang fra 2008 til 2010 ble driftsresultatet redusert i 2011, men stabiliserte seg på opp mot 6 pst. i 2012 og 2013. De foreløpige regnskapstallene for fylkeskommunene viser et lavere driftsoverskudd i 2014. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 3,0 pst. av driftsinntektene i 2014. Nedgangen fra tidligere år skyldes at momskompensasjonen knyttet til investeringer f.o.m. 2014 føres i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet som tidligere. Korrigert for dette var netto driftsresultat i 2014 på om lag samme nivå som i 2013. Tallene er dermed ikke sammenlignbare med tidligere år. Korrigert for endringer i regnskapsføringen var netto driftsresultat i 2014 om lag uendret i forhold til 2013.

Figur 3.2 viser at mens to av fylkeskommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2013, hadde alle fylkeskommunene et positivt netto driftsresultat i 2014.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

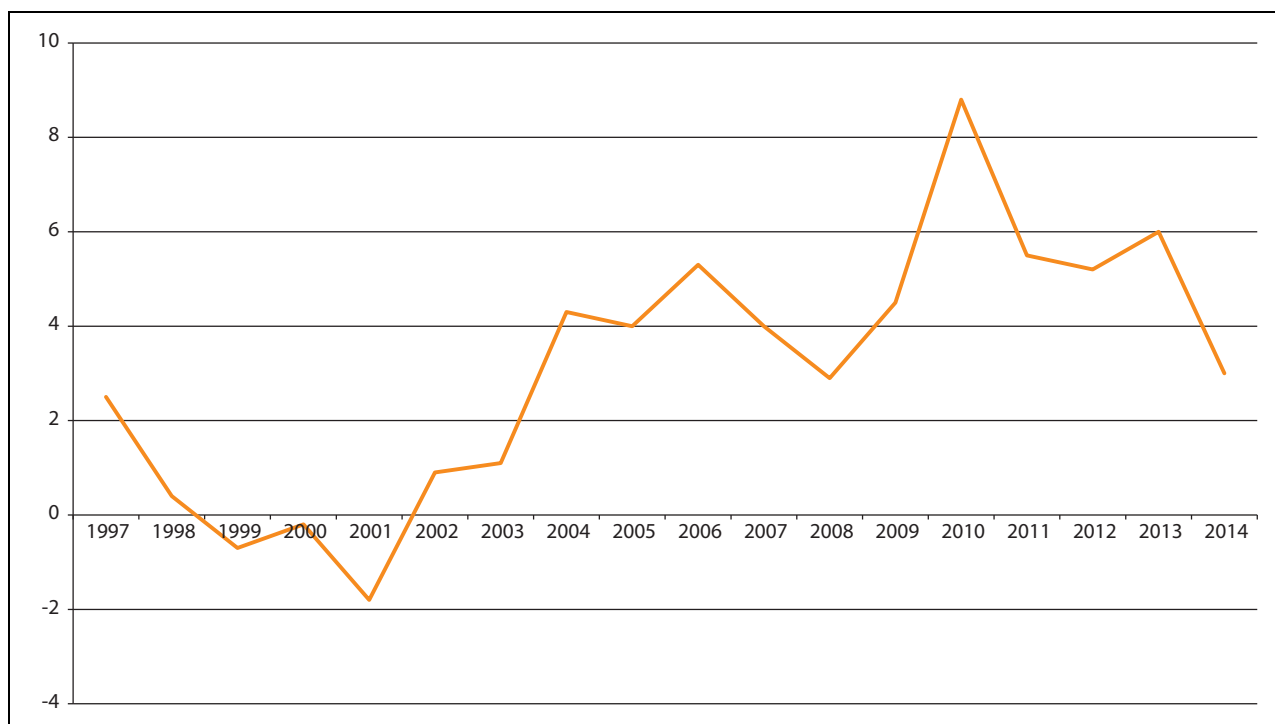
Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2014. Disposisjonsfond inklusive mindreforbruket utgjorde for landet utenom Oslo 8,5 pst. Det er en svak oppgang fra 2013. Østfold hadde i 2014, som i de tre siste årene, høyest kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 15,6 pst. Vestfold var rett under med 15,5 pst. Ingen av fylkeskommunene hadde et merforbruk i 2014.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommune utenom Oslo 10,7 pst. av driftsinntektene i 2014, jf. tabell 3.1 og figur 3.3. Dette er svak nedgang fra 2013, og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har gått litt ned. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

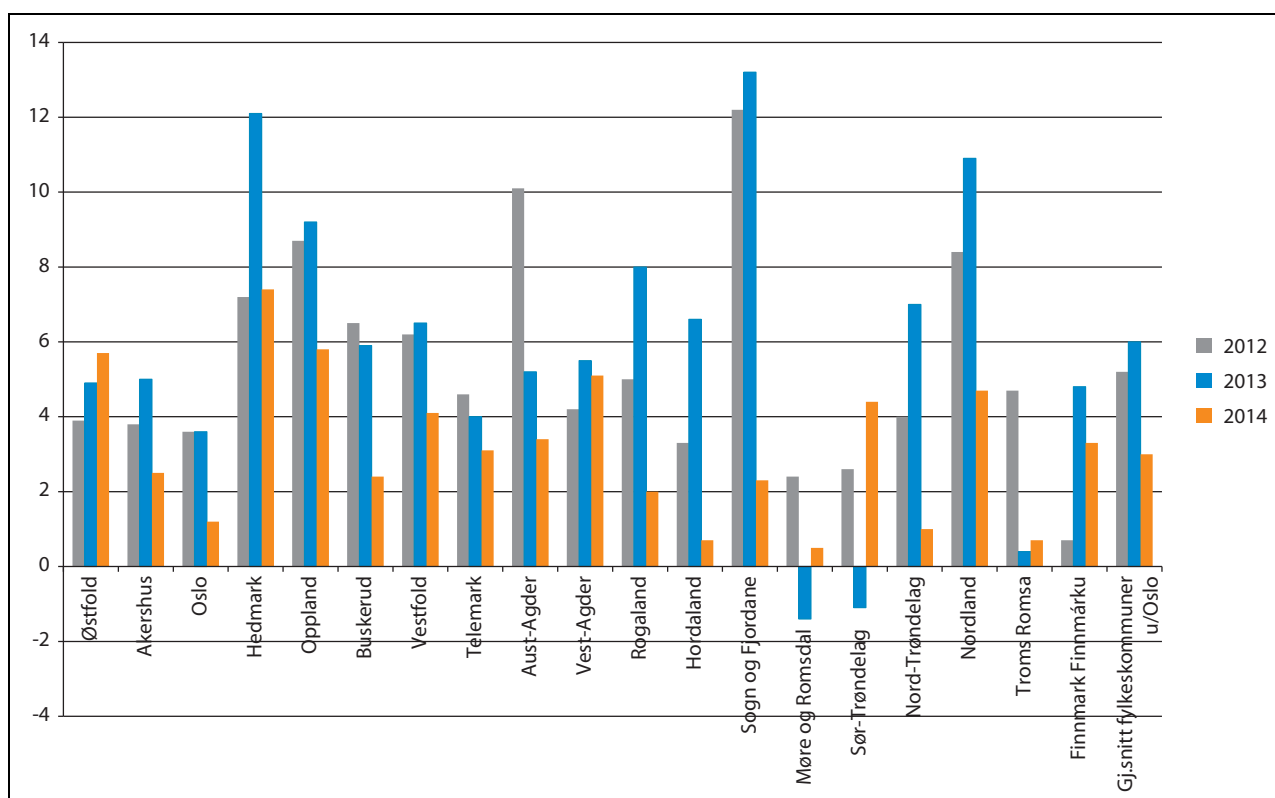
Netto lånegjeld

Netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 63,1 pst. av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusive Oslo, jf. tabell 3.1. Lånegjelden som andel av driftsinntektene har økt det siste året, etter en svak nedgang i 2013, jf. figur 3.4. Investeringene i 2014 var mye av det samme som i 2013, blant annet innen samferdsel og videregående opplæring.

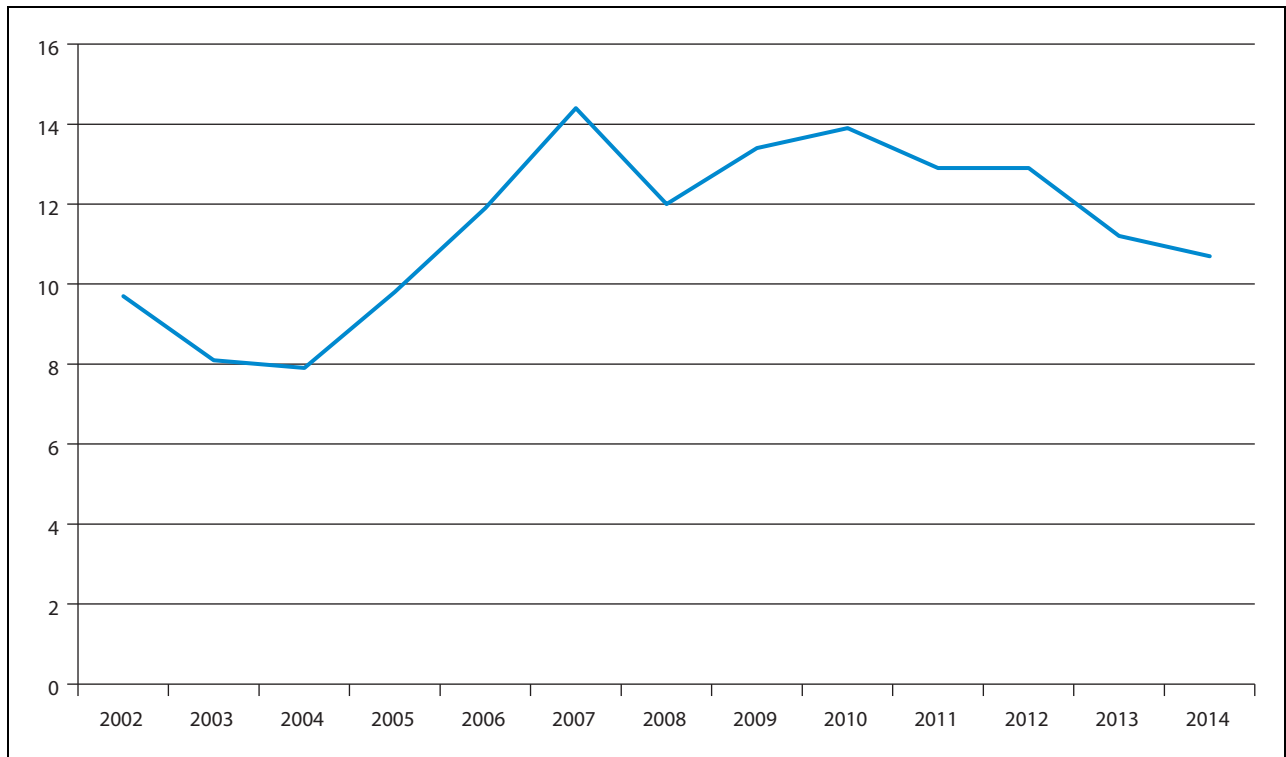


Figur 3.1 Utviklingen i netto driftsresultat 1997–2014 for fylkeskommunene utenom Oslo i pst. av driftsinntektene.

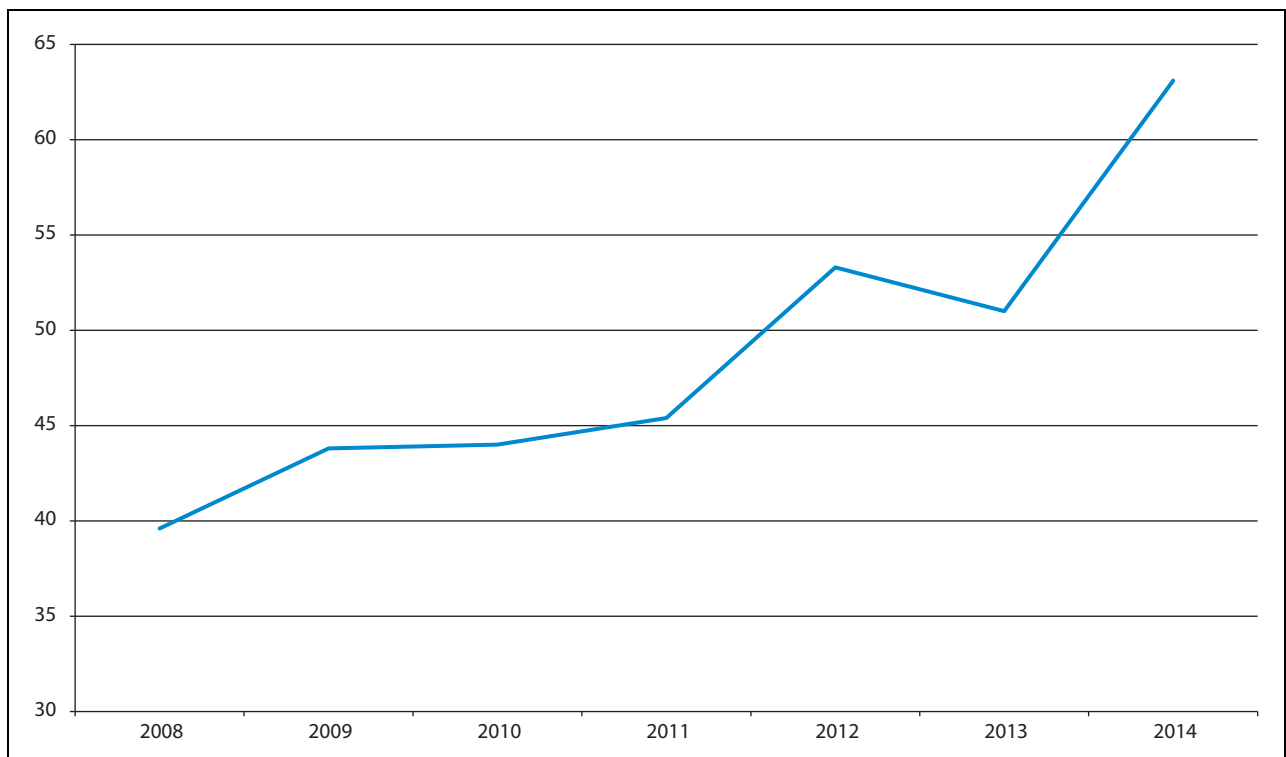
Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Forbedringen i netto driftsresultat fra 2009 til 2010 må ses i sammenheng med forvaltningsreformen, som bl.a. innebar at store deler av riksveinettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.



Figur 3.2 Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene for alle fylkeskommunene i 2012, 2013 og 2014.



Figur 3.3 Arbeidskapital i pst. av driftsinntektene for fylkeskommunene (utenom Oslo). 2002–2014.



Figur 3.4 Utviklingen i netto lånegjeld som andel av driftsinntektene for fylkeskommunene. 2008–2014.

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premieavvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
Østfold	5,7	15,6	0	16,8	50,9
Akershus	2,5	12,3	0	9,5	34,6
Hedmark	7,4	9,1	0	17,0	33,6
Oppland	5,8	13,2	0	14,7	36,8
Buskerud	2,4	7,5	0	4,0	64,7
Vestfold	4,1	15,5	0	11,9	86,5
Telemark	3,1	10,0	0	7,2	71,7
Aust-Agder	3,4	9,2	0	21,4	63,8
Vest-Agder	5,1	3,8	0	9,9	50,4
Rogaland	2	7,0	0	2,5	87,1
Hordaland	0,7	4,4	0	11,3	95,9
Sogn og Fjordane	2,3	12,6	0	20,6	79
Møre og Romsdal	0,5	7,9	0	16,6	76,5
Sør-Trøndelag	4,4	5,5	0	-1,4	99,9
Nord-Trøndelag ²	1,0	7,8	0	6,2	5,7
Nordland	4,7	8,7	0	12,5	42,1
Troms Romsa	0,7	2,8	0	6,4	48,7
Finnmark Finnmarku	3,3	3,8	0	22,2	72,1
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>3,0</i>	<i>8,5</i>	<i>0</i>	<i>10,7</i>	<i>63,1</i>

¹ Konsern.² Nord-Trøndelag fylkeskommune har en netto lånegjeld på 5,7 pst. Dette skyldes store videreutlån til kraftselskap som blir trukket fra når en regner ut netto lånegjeld konsern.

2 Kommuner

Netto driftsresultat

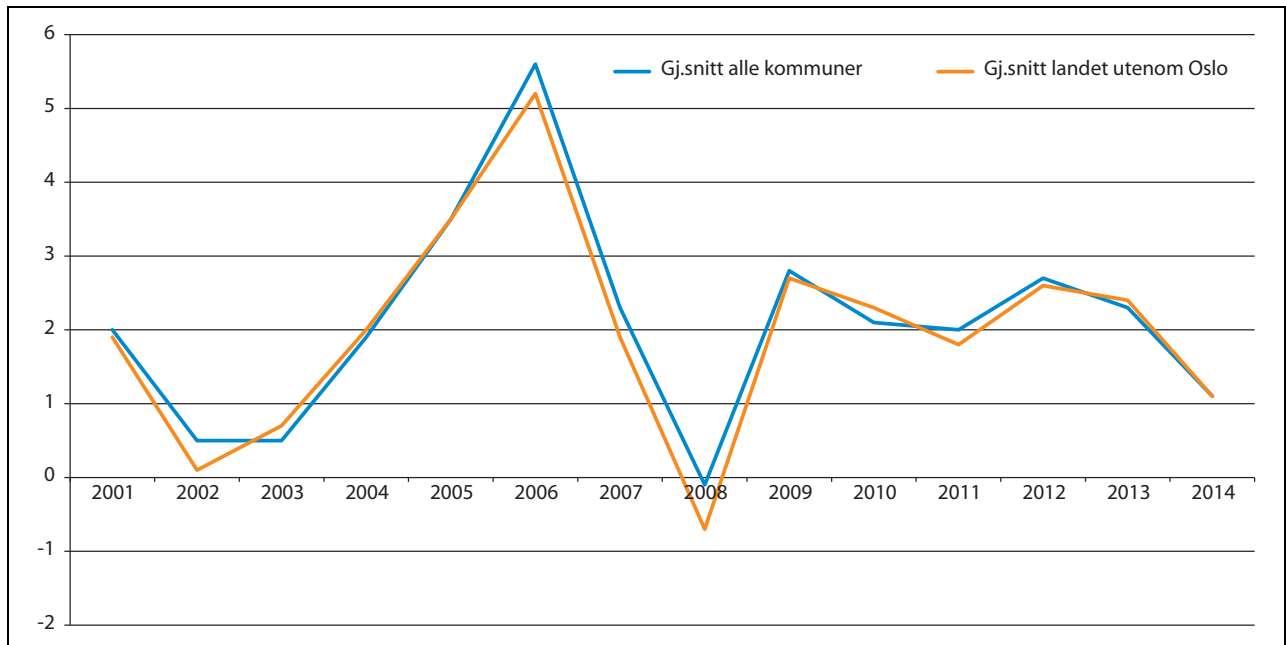
Ureviderte KOSTRA-tall for 2014, basert på regnskapstall fra 362 kommuner, tyder på at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo har gått ned fra 2013 til 2014, jf. figur 3.5.

De foreløpige tallene for 2014 viser at netto driftsresultat for alle kommuner utenom Oslo var på 1,1 pst. av driftsinntektene. I 2013 var netto driftsresultatet som andel av driftsinntektene på 2,4 pst. Dette skyldes blant annet omleggingen av føringen av momskompensasjon fra investerings- til driftsregnskapet. Korrigert for

omleggingen er netto driftsresultat for kommunene om lag uendret fra 2013.

På landsbasis hadde 102 av de 362 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA et negativt netto driftsresultat for 2014. Dette er en økning på 22 kommuner fra 2013, og da hadde 400 kommuner levert KOSTRA-tall. Økningen må sees i sammenheng med at momskompensasjonen ikke lenger føres i driftsregnskapet. Per 17. mars var det 50 kommuner i ROBEK, én mindre enn på samme tidspunkt i 2013.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene for 2014. Kommunene i Sogn og Fjordane hadde høyest gjennomsnittlig netto driftsresultat med 2,9 pst. Aust-Agder hadde lavest med -0,2 pst.

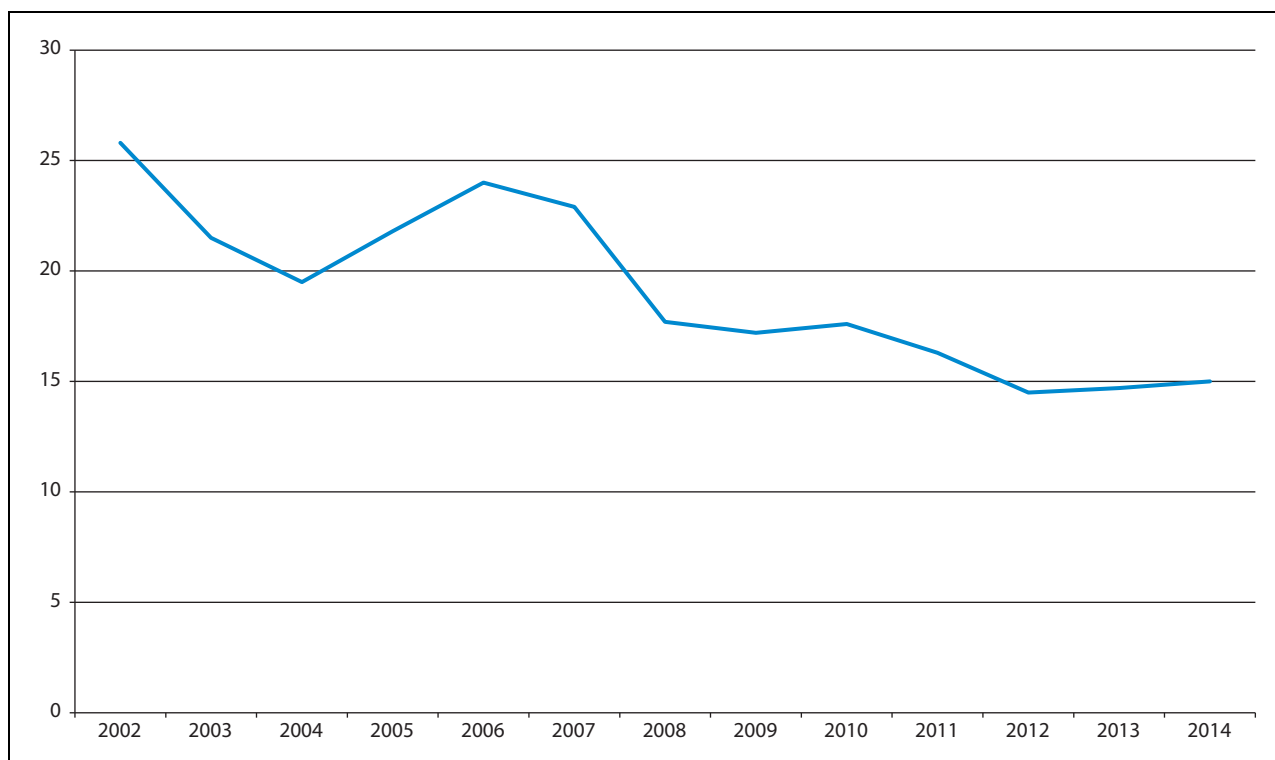


Figur 3.5 Utviklingen i netto driftsresultat 2001–2014 for kommunene med og uten Oslo i pst. av driftsinntektene.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2014.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premieavvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
Østfold	0,4	4,2	1,6	9,1	78,3
Akershus	2,3	12,5	0,0	24,8	83,9
Oslo	1,2	5,0	0,0	-7,4	39,0
Hedmark	1,1	8,6	0,3	19,9	71,7
Oppland	1,0	7,4	0,2	21,6	57,5
Buskerud	1,0	5,2	0,7	5,8	78,4
Vestfold	1,7	8,6	0,3	23,6	75,1
Telemark	0,4	4,8	0,5	14,2	80,1
Aust-Agder	-0,2	3,8	1,1	13,5	92,1
Vest-Agder	1,8	9,4	0,0	21,3	88,8
Rogaland	0,7	4,7	0,4	8,7	64,4
Hordaland	1,3	4,5	0,0	6,1	79,3
Sogn og Fjordane	2,9	4,7	0,8	12,9	75,8
Møre og Romsdal	0,3	4,3	1,7	14,9	90,3
Sør-Trøndelag	0,6	4,4	0,2	31,6	89,6
Nord-Trøndelag	1,0	4,1	0,2	7,8	78,0
Nordland	0,6	4,5	1,0	9,3	70,6
Troms	0,5	3,3	0,4	6,2	86,7
Finnmark	2,5	5,8	0,3	16,0	88,6
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>1,1</i>	<i>6,2</i>	<i>0,5</i>	<i>14,9</i>	<i>78,7</i>

¹ Konsern.



Figur 3.6 Utvikling i arbeidskapital (ekskl. premieavvik) som andel av driftsinntektene i kommunene i 2002–2014. Prosent.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Landet utenom Oslo hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 6,2 pst. av driftsinntektene i 2014. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, men også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde den høyeste kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 12,5 pst.

Akkumulert merforbruk i landet utenom Oslo var på 0,5 pst. Dette er det samme som i 2013. Møre og Romsdal hadde høyest samlet merforbruk med 1,7 pst, etterfulgt av Østfold med 1,6 pst. Akershus, Oslo, Vest-Agder og Hordaland er fylker som ikke har rapportert merforbruk ved utgangen av 2014.

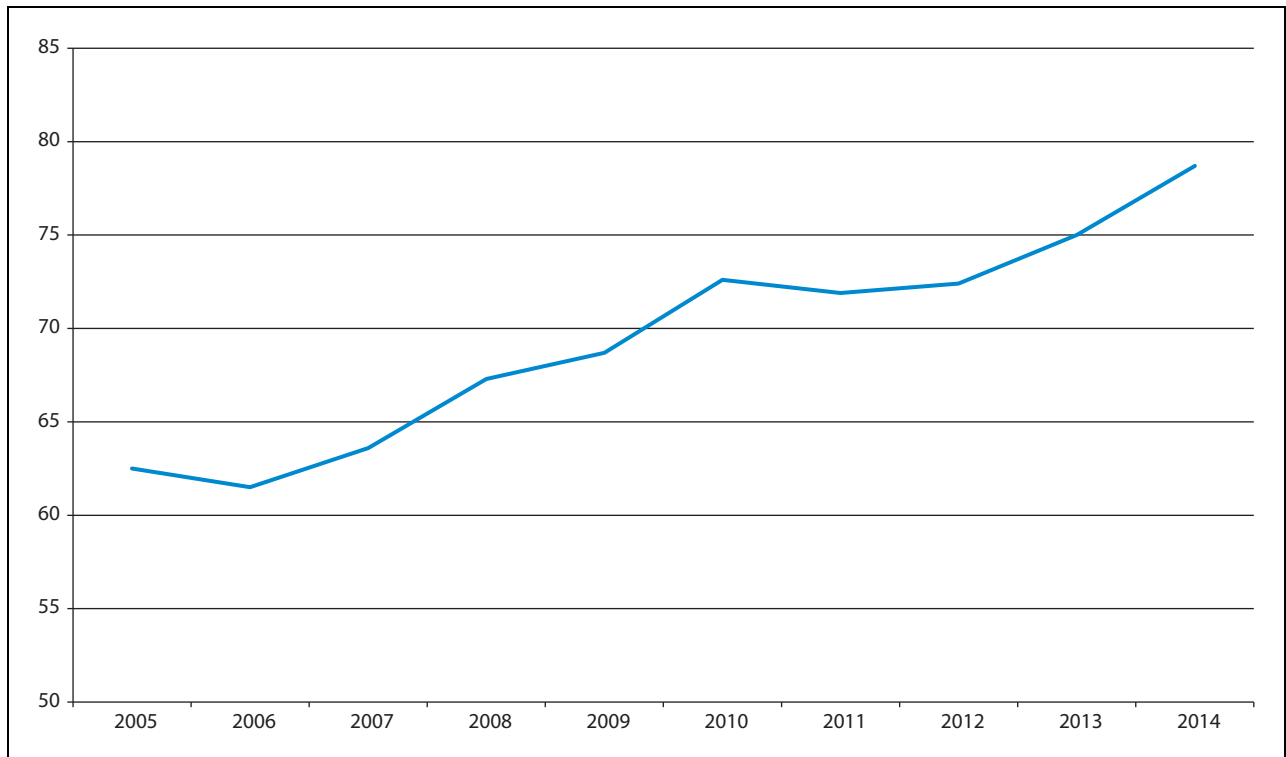
Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene, jf. tabell 3.2. Målt som andel av driftsinntektene, har arbeidskapitalen gått ned siden 2006, og siden 2012 har den vært stabil rundt 15 pst. for kommunene samlet (ekskl. Oslo). Det fylkesvise snittet varierer fra -7,4 pst. i Oslo til 31,6 pst. i Sør-Trøndelag.

Netto lånegjeld

Kommunenes gjeldsbelastning som andel av driftsinntektene, målt ved langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser, fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, har steget jevnt de siste årene, jf. figur 3.7. Dette betyr at lånegjelden i forhold til driftsinntektene har blitt høyere. Gjeldsøkningen skyldes det høye investeringsnivået de siste årene. Deler av investeringene har vært innen selvkostregulerte tjenester som vann, avløp og renovasjon, der kostnadene dekkes gjennom gebyrene fra abonnentene, og innen rentekompensasjonsordningene for skole og kirkebygg, der staten dekker renteutgiftene. Deler av gjelden vil derfor være knyttet til lån som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien.

Landet utenom Oslo hadde en netto lånegjeld som andel av driftsinntektene på 78,7 pst. i 2014. Kommunene i Akershus, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Troms og Finnmark hadde alle i gjennomsnitt over 80 pst. netto lånegjeld i forhold til driftsinntektene i 2014.



Figur 3.7 Utvikling i netto lånegjeld i forhold til driftsinntektene i kommunene ekskl. Oslo i 2005–2014. Prosent.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premieavvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
0101 Halden	0,1	0,2	13,4	-17,2	75,9
0104 Moss	0,5	2,3	0,3	1,0	77,0
0105 Sarpsborg	-1,5	4,4	0,0	18,3	82,9
0106 Fredrikstad	1,4	3,9	0,0	11,7	92,0
0111 Hvaler	3,2	7,1	0,0	25,4	80,4
0118 Aremark	1,1	0,8	0,0	24,8	16,8
0119 Marker	-2,7	0,0	2,6	-13,3	51,8
0121 Rømskog	4,0	37,0	0,0	45,1	25,8
0122 Trøgstad	3,3	20,9	0,0	33,7	33,0
0123 Spydeberg	-1,7	1,7	0,0	24,6	67,2
0124 Askim	0,7	11,4	0,0	15,5	82,6
0125 Eidsberg	1,2	7,2	0,0	10,5	78,4
0127 Skiptvet	1,7	7,1	0,0	2,1	19,3
0128 Rakkestad	0,8	3,4	0,0	3,8	89,9
0135 Råde	0,6	3,3	0,0	13,7	59,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
0136 Rygge	-0,6	0,2	0,0	6,1	70,4
0137 Våler (Østf.)	4,7	11,1	0,0	25,8	47,5
0138 Hobøl	-3,8	0,0	7,3	-1,5	46,1
<i>Østfold</i>	<i>0,4</i>	<i>4,2</i>	<i>1,6</i>	<i>9,1</i>	<i>78,3</i>
0211 Vestby	4,2	24,1	0,0	52,5	117,6
0213 Ski	-1,7	10,7	0,0	18,3	95,8
0214 Ås	0,4	7,0	0,0	31,4	83,5
0215 Frogn	2,5	11,3	0,0	17,4	81,0
0216 Nesodden	0,2	4,1	0,0	8,1	80,2
0217 Oppegård	1,1	10,4	0,0	9,4	85,9
0219 Bærum	2,5	21,0	0,0	30,1	69,4
0220 Asker	5,4	18,4	0,0	43,5	91,5
0221 Aurskog-Høland	2,8	8,0	0,0	22,4	57,8
0226 Sørums	-0,9	2,1	0,0	0,6	96,6
0227 Fet	2,0	5,5	0,0	10,0	109,2
0228 Rælingen	1,9	4,6	0,0	16,7	93,9
0229 Enebakk	2,4	10,5	0,0	22,5	88,9
0230 Lørenskog	4,2	6,1	0,0	22,3	114,1
0231 Skedsmo	4,7	6,5	0,0	22,8	67,5
0233 Nittedal	2,4	11,6	0,0	25,5	44,6
0234 Gjerdrum	-4,2	16,6	0,2	30,5	91,0
0235 Ullensaker	0,6	4,2	0,0	13,6	126,3
0236 Nes (Ak.)	-0,6	11,5	0,0	15,4	54,1
0237 Eidsvoll	2,9	12,2	0,0	24,7	81,6
0238 Nannestad	-0,3	16,0	0,0	30,9	101,6
0239 Hurdal					
<i>Akershus</i>	<i>2,3</i>	<i>12,5</i>	<i>0,0</i>	<i>24,8</i>	<i>83,9</i>
0301 Oslo kommune	1,2	5,0	0,0	-7,4	39,0
<i>Oslo</i>	<i>1,2</i>	<i>5,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-7,4</i>	<i>39,0</i>
0402 Kongsvinger	0,9	5,5	0,0	12,7	84,9
0403 Hamar	-0,5	6,9	0,0	29,1	79,4
0412 Ringsaker	3,8	19,5	0,0	45,6	54,9
0415 Løten	1,2	15,2	0,0	27,9	64,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
0417 Stange	1,8	13,9	0,0	25,9	68,4
0418 Nord-Odal	3,1	4,4	0,0	10,3	81,3
0419 Sør-Odal	-0,7	2,8	0,0	0,0	78,2
0420 Eidskog	0,0	3,4	0,0	0,1	76,9
0423 Grue	-1,1	0,0	3,6	-7,0	84,6
0425 Åsnes	-1,2				
0426 Våler (Hedm.)	1,9	4,8	-1,0	16,0	66,6
0427 Elverum	-2,6	0,7	1,8	2,4	82,0
0428 Trysil	3,9	11,0	0,0	11,0	81,1
0429 Åmot	1,8	4,8	0,0	9,4	80,6
0430 Stor-Elvdal	1,6	3,2	0,0	2,5	59,4
0432 Rendalen	4,1	17,6	0,0	24,7	55,1
0434 Engerdal	9,1	17,4	0,0	42,9	20,9
0436 Tolga	-1,9	1,9	1,6	2,9	52,2
0437 Tynset	1,3	4,8	0,0	18,0	70,0
0438 Alvdal	3,3	7,3	0,0	20,4	49,5
0439 Folldal	1,6	3,5	0,0	7,9	64,7
0441 Os (Hedm.)	1,6	9,0	0,0	6,6	78,3
<i>Hedmark</i>	<i>1,1</i>	<i>8,6</i>	<i>0,3</i>	<i>19,9</i>	<i>71,7</i>
0501 Lillehammer	-0,7	0,3	0,0	2,2	62,2
0502 Gjøvik	1,2	13,3	0,0	44,4	56,6
0511 Dovre	-1,7	4,2	1,7	2,0	60,4
0512 Lesja	2,0	1,0	1,6	12,6	52,3
0513 Skjåk	3,6	12,5	0,0	50,7	11,4
0514 Lom	-0,7	9,1	0,0	41,3	60,6
0515 Vågå	0,7	6,8	0,0	14,9	87,4
0516 Nord-Fron	1,1	7,3	0,0	19,0	51,2
0517 Sel	3,0	7,4	0,0	9,7	56,9
0519 Sør-Fron	1,9	8,4	0,0	15,9	50,3
0520 Ringebu	0,4	11,4	0,0	12,1	78,2
0521 Øyer	1,1	0,6	0,0	5,6	13,9
0522 Gausdal	1,6	18,0	0,0	26,3	76,4
0528 Østre Toten	0,6	2,2	0,0	4,5	61,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
0529 Vestre Toten	-1,0	0,0	3,0	-2,0	88,3
0532 Jevnaker	1,4	5,7	0,0	8,5	69,2
0533 Lunner	0,9	2,5	0,0	13,4	61,3
0534 Gran	0,2	5,9	0,0	6,2	48,7
0536 Søndre Land	4,9	10,1	0,0	42,2	44,2
0538 Nordre Land	3,8	5,9	0,0	128,5	44,8
0540 Sør-Aurdal	-2,8	3,1	0,0	11,8	61,1
0541 Etnedal	8,5	25,1	0,0	19,7	22,9
0542 Nord-Aurdal	4,5	25,4	0,0	24,4	60,3
0543 Vestre Slidre	-8,0	5,4	0,0	4,1	41,8
0544 Øystre Slidre	1,1	22,4	0,0	29,9	56,9
0545 Vang	6,0	11,5	0,0	37,0	2,5
<i>Oppland</i>	<i>1,0</i>	<i>7,4</i>	<i>0,2</i>	<i>21,6</i>	<i>57,5</i>
0602 Drammen	2,8	7,1	0,0	-5,0	148
0604 Kongsberg	-0,2	0,1	0,0	3,3	62,0
0605 Ringerike	1,6	7,6	1,4	7,0	42,5
0612 Hole	-9,0	4,4	9,3	-2,0	83,1
0615 Flå	1,3	11,6	0,0	20,2	44,2
0616 Nes (Busk.)	2,3	1,6	1,0	10,1	32,3
0617 Gol					
0618 Hemsedal	-2,0	10,4	3,3	10,4	63,3
0619 Ål	1,7	8,2	0,0	28,7	31,8
0620 Hol	-4,3	8,1	0,0	33,4	58,7
0621 Sigdal	2,8	8,3	0,0	35,9	43,6
0622 Krødsherad	3,5	12,9	0,0	20,7	20,7
0623 Modum	0,4	3,4	-0,4	5,8	36,9
0624 Øvre Eiker	-0,4	6,1	0,0	8,4	77,1
0625 Nedre Eiker	-2,4	0,0	4,1	-0,5	80,4
0626 Lier	1,7	4,4	0,0	8,6	86,0
0627 Røyken	2,6	6,5	0,0	12,8	32,9
0628 Hurum	1,6	4,0	0,0	1,6	49,2
0631 Flesberg	3,8	0,7	0,4	7,9	33,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
0632 Rollag	4,4	4,3	0,0	15,5	27,1
0633 Nore og Uvdal	3,5	6,7	0,0	15,1	27,6
<i>Buskerud</i>	<i>1,0</i>	<i>5,2</i>	<i>0,7</i>	<i>5,8</i>	<i>78,4</i>
0701 Horten	1,9	5,5	0,0	16,5	69,8
0702 Holmestrand	4,8	17,3	0,0	34,5	96,1
0704 Tønsberg	0,7	0,0	1,6	0,3	69,3
0706 Sandefjord	5,1	23,6	0,0	52,8	23,6
0709 Larvik	0,0	2,6	0,0	20,8	126,4
0711 Svelvik					
0713 Sande (Vestf.)	1,5	2,9	0,0	17,5	66,0
0714 Hof	-2,5	3,0	0,0	5,4	35,8
0716 Re	-0,5	3,3	0,0	49,1	104,7
0719 Andebu	4,9	14,0	0,0	40,8	62,7
0720 Stokke	1,1	6,2	0,0	15,9	35,3
0722 Nøtterøy	0,3	8,2	0,0	10,2	96,7
0723 Tjøme	0,0	20,1	0,0	33,0	130,4
0728 Lardal	1,3	19,7	0,0	52,1	51,4
<i>Vestfold</i>	<i>1,7</i>	<i>8,6</i>	<i>0,3</i>	<i>23,6</i>	<i>75,1</i>
0805 Porsgrunn	-2,9	5,9	1,0	24,8	92,7
0806 Skien	2,2	3,7	0,0	11,7	81,3
0807 Notodden	-0,5	0,6	0,0	7,5	93,4
0811 Siljan	4,6	9,9	0,0	51,5	41,8
0814 Bamble	-0,6	10,6	0,0	33,2	72,1
0815 Kragerø	-0,9	0,0	0,5	-0,9	102,1
0817 Drangedal	2,0	3,7	0,0	11,6	121,2
0819 Nome	0,2	0,7	0,8	-1,5	72,5
0821 Bø (Telem.)	-0,9	0,0	2,0	9,7	101,0
0822 Sauherad	-2,3	0,0	3,9	1,5	82,9
0826 Tinn	4,0	16,2	0,0	10,7	36,0
0827 Hjartdal					
0828 Seljord					
0829 Kviteseid	0,1	3,7	0,0	0,3	31,5
0830 Nissedal	0,0	0,0	0,5	20,4	65,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
0831 Fyresdal	5,7	3,4	1,1	10,0	14,1
0833 Tokke	0,0	4,9	0,0	10,7	43,8
0834 Vinje	4,7	11,5	0,0	16,0	73,4
<i>Telemark</i>	<i>0,4</i>	<i>4,8</i>	<i>0,5</i>	<i>14,2</i>	<i>80,1</i>
0901 Risør	1,0	4,1	0,0	18,8	94,5
0904 Grimstad	2,5	4,4	0,0	17,7	71,0
0906 Arendal	-2,6	0,3	1,9	3,5	109,3
0911 Gjerstad	1,8	18,5	0,0	22,8	118,5
0912 Vegårshei	-0,4	1,3	0,0	26,0	63,1
0914 Tvedestrand	-0,9	0,2	0,5	-2,5	52,9
0919 Froland	-0,1	1,9	0,0	37,2	96,1
0926 Lillesand	-4,9	2,0	4,5	1,5	140,5
0928 Birkenes	-0,4	1,3	0,6	18,6	105,0
0929 Åmli	2,5	3,9	0,0	23,7	87,5
0935 Iveland					
0937 Evje og Hornnes	0,4	8,2	0,0	16,5	58,0
0938 Bygland	-1,9	12,6	0,1	36,4	56,9
0940 Valle	3,2	5,6	0,0	23,7	66,2
0941 Bykle	14,6	34,6	0,0	59,7	6,6
<i>Aust-Agder</i>	<i>-0,2</i>	<i>3,8</i>	<i>1,1</i>	<i>13,5</i>	<i>92,1</i>
1001 Kristiansand	1,4	8,7	0,0	14,7	115,3
1002 Mandal	2,6	5,5	0,0	11,9	84,1
1003 Farsund	-0,1	0,9	0,0	21,3	89,2
1004 Flekkefjord	0,3	2,4	0,0	7,4	72,3
1014 Vennesla	2,4	12,4	0,0	23,9	62,7
1017 Songdalen	3,2	10,4	0,0	44,9	89,2
1018 Søgne	3,6	2,4	0,0	5,9	3,8
1021 Marnardal	5,8	43,5	0,0	74,4	64,5
1026 Åseral	12,7	65,6	0,0	144,8	47,8
1027 Audnedal	1,2	30,7	0,0	131,0	61,6
1029 Lindesnes	1,0	6,2	0,0	23,3	72,8
1032 Lyngdal	-1,1	5,4	0,0	16,2	69,2
1034 Hægebostad	-2,8	4,5	1,5	20,5	58,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1037 Kvinesdal	2,2	13,2	0,0	25,6	62,7
1046 Sirdal	6,0	23,3	0,0	49,4	68,3
<i>Vest-Agder</i>	<i>1,8</i>	<i>9,4</i>	<i>0,0</i>	<i>21,3</i>	<i>88,8</i>
1101 Eigersund	0,3	2,8	0,0	2,1	55,9
1102 Sandnes	2,6	7,6	0,0	14,0	63,1
1103 Stavanger	-1,3	0,4	0,0	-0,8	69,3
1106 Haugesund	-2,8	0,2	6,9	-4,9	68,5
1111 Sokndal	-0,8	12,1	0,6	48,1	97,4
1112 Lund	-3,0	3,3	1,3	14,1	59,3
1114 Bjerkreim	1,8				
1119 Hå	5,8	14,6	0,0	30,2	39,4
1120 Klepp	1,4	9,8	0,0	12,5	62,3
1121 Time	0,1	0,3	0,0	0,1	69,1
1122 Gjesdal	3,0	7,2	0,0	24,6	94,5
1124 Sola	2,8	3,8	0,0	8,3	81,0
1127 Randaberg	-0,3	1,6	0,0	23,0	84,7
1129 Forsand	0,9	36,1	0,0	53,0	39,7
1130 Strand	2,5	4,3	0,0	11,2	51,1
1133 Hjelmeland					
1134 Suldal	8,4	33,7	0,0	51,5	29,7
1135 Sauda	3,0	7,6	1,2	17,7	65,4
1141 Finnøy	0,7	4,6	0,0	-86,2	-13,8
1142 Rennesøy	0,9	3,1	0,0	10,1	99,9
1144 Kvitsøy	5,8	18,0	0,0	20,1	48,2
1145 Bokn	3,3	13,9	0,0	12,5	25,6
1146 Tysvær	3,5	7,5	0,0	11,9	77,5
1149 Karmøy	0,6	3,5	0,0	13,7	45,1
1151 Utsira	-6,3	9,0	-129,9	29,0	61,2
1160 Vindafjord	0,7	10,1	0,0	26,8	55,3
<i>Rogaland</i>	<i>0,7</i>	<i>4,7</i>	<i>0,4</i>	<i>8,7</i>	<i>64,4</i>
1201 Bergen	0,1	2,0	0,0	-5,5	82,2
1211 Etne	-3,0	14,4	2,0	19,3	58,0
1216 Sveio	1,2	5,1	0,0	13,3	55,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1219 Bømlo	0,3	0,2	0,4	-5,8	65,0
1221 Stord	0,8	2,3	0,0	10,7	95,5
1222 Fitjar	-1,6	3,3	0,4	9,4	73,7
1223 Tysnes	4,3	10,8	0,0	13,5	53,5
1224 Kvinnherad	3,8	9,5	0,0	50,3	88,2
1227 Jondal	4,4	14,6	0,0	241,6	40,3
1228 Odda	8,3	5,5	0,0	17,7	60,4
1231 Ullensvang	1,5	6,6	0,0	-105,4	44,7
1232 Eidfjord	14,5	34,3	0,0	62,4	-12,4
1233 Ulvik	1,4	10,1	0,0	57,7	9,6
1234 Granvin	4,9	12,2	0,0	36,1	52,7
1235 Voss	5,1	4,6	0,0	20,6	48,3
1238 Kvam	-0,6	4,9	0,0	30,9	105,1
1241 Fusa					
1242 Samnanger	-1,8	-0,8	0,0	9,5	71,9
1243 Os (Hord.)	3,7	18,0	0,0	25,9	107,9
1244 Austevoll	0,3	6,5	0,0	11,5	68,8
1245 Sund	1,9	4,4	0,0	8,2	67,4
1246 Fjell	0,8	6,5	0,0	11,5	86,8
1247 Askøy	1,3	1,9	0,0	12,1	121,3
1251 Vaksdal	2,1	17,6	0,0	27,8	52,2
1252 Modalen	8,1	16,4	-3,6	37,4	11,7
1253 Osterøy	2,3	0,1	0,0	13,2	47,5
1256 Meland	2,9				
1259 Øygarden	7,6	4,3	0,0	10,6	54,1
1260 Radøy					
1263 Lindås	3,6	13,7	0,0	25,7	69,7
1264 Austrheim	-3,4	0,1	0,0	2,0	61,0
1265 Fedje	-0,7	9,4	0,3	25,9	14,3
1266 Masfjorden	0,9	21,5	0,0	26,6	33,3
<i>Hordaland</i>	<i>1,3</i>	<i>4,5</i>	<i>0,0</i>	<i>6,1</i>	<i>79,3</i>
1401 Flora	-0,7	0,7	0,0	2,2	100,7
1411 Gulen	2,4	17,6	0,0	29,4	33,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1412 Solund	-2,8	1,1	0,0	8,3	59,3
1413 Hyllestad	3,7	2,1	0,0	14,9	83,6
1416 Høyanger	3,3	2,6	0,0	-4,4	90,7
1417 Vik	4,6	0,0	13,7	-14,4	50,9
1418 Balestrand	1,2	4,4	0,0	14,1	37,1
1419 Leikanger	-3,0	14,8	0,0	46,5	83,4
1420 Sogndal	4,2	11,1	0,0	18,9	53,3
1421 Aurland	6,1	2,8	0,0	20,4	33,4
1422 Lærdal	8,3	2,4	0,0	14,5	80,6
1424 Årdal	1,7	1,8	3,5	11,6	79,6
1426 Luster	1,3	13,0	0,0	30,8	56,2
1428 Askvoll	2,6	2,2	1,5	1,6	79,2
1429 Fjaler	0,7	1,3	0,0	8,7	58,8
1430 Gaular					
1431 Jølster					
1432 Førde	0,2	5,4	0,0	24,9	114,7
1433 Naustdal					
1438 Bremanger	25,7	0,5	0,0	-5,9	61,6
1439 Vågsøy					
1441 Selje	0,0	0,0	4,7	-3,4	83,7
1443 Eid	-1,5	3,5	0,0	23,9	93,5
1444 Hornindal	-0,6	19,9	0,0	34,7	82,6
1445 Gloppen					
1449 Stryn	2,3	6,0	0,0	22,0	57,5
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>2,9</i>	<i>4,7</i>	<i>0,8</i>	<i>12,9</i>	<i>75,8</i>
1502 Molde	-2,2	0,0	3,1	9,8	120,9
1504 Ålesund	-2,4	0,0	4,9	-3,3	102,6
1505 Kristiansund	-2,0	0,0	1,9	5,9	83,1
1511 Vanylven	2,1	2,3	-2,1	22,4	74,5
1514 Sande (M. og R.)	-1,3	1,7	1,1	24,1	80,3
1515 Herøy (M. og R.)					
1516 Ulstein					
1517 Hareid	2,2	0,0	1,5	-4,5	89,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1519 Volda	2,0	4,2	0,0	17,5	89,8
1520 Ørsta					
1523 Ørskog	-4,5	7,5	4,3	17,1	73,5
1524 Norddal	-0,1	4,3	0,5	12,9	119,3
1525 Stranda	2,0				
1526 Stordal					
1528 Sykkylven	-1,3	0,2	10,7	-16,8	95,2
1529 Skodje	0,2	8,6	0,0	29,5	93,2
1531 Sula	0,1	13,1	0,0	23,9	101,0
1532 Giske	-2,0	1,8	0,0	35,6	164,9
1534 Haram	2,2	3,9	0,0	121,8	112,6
1535 Vestnes	1,2	0,9	0,0	9,7	63,6
1539 Rauma	-0,8	0,3	0,6	9,8	55,6
1543 Nesset					
1545 Midsund	1,6	4,5	0,0	20,2	72,3
1546 Sandøy	-2,1	28,6	2,6	90,5	85,1
1547 Aukra	18,2	41,5	0,0	50,6	74,8
1548 Fræna	1,4	0,0	1,5	14,2	76,8
1551 Eide	0,5	10,5	0,0	23,5	100,5
1554 Averøy	0,6	1,5	0,0	11,3	116,6
1557 Gjemnes	7,5	4,1	0,7	10,1	67,5
1560 Tingvoll	-1,1	4,3	0,0	15,7	108,5
1563 Sunndal	3,2	12,5	0,0	16,1	60,8
1566 Surnadal	-1,1	8,2	0,0	9,2	64,9
1567 Rindal	-2,3	6,2	-2,2	-1,1	68,0
1571 Halså	3,2	8,3	0,0	11,6	93,6
1573 Smøla	5,1	11,9	0,0	12,9	62,0
1576 Aure	5,5				
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>0,3</i>	<i>4,3</i>	<i>1,7</i>	<i>14,9</i>	<i>90,3</i>
1601 Trondheim	0,3	2,6	0,0	43,6	103,5
1612 Hemne					
1613 Snillfjord	1,6	5,2	0,0	15,9	39,9
1617 Hitra	-0,6	10,0	0,0	42,6	142,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1620 Frøya					
1621 Ørland	1,8	0,0	1,0	10,5	121,7
1622 Agdenes	5,1	27,6	0,0	52,5	28,6
1624 Rissa	2,4	7,4	0,0	30,6	80,2
1627 Bjugn	-2,0	0,2	4,1	13,9	109,4
1630 Åfjord					
1632 Roan	3,5	0,0	1,4	-5,4	111,3
1633 Osen	1,4	5,4	2,5	19,3	34,7
1634 Oppdal	1,2	7,9	0,0	16,5	50,3
1635 Rennebu					
1636 Meldal	4,2	8,0	0,0	12,7	58,8
1638 Orkdal	0,7	9,6	0,0	11,8	58,4
1640 Røros	-2,9	0,0	0,0	-1,6	-80,5
1644 Holtålen	-1,0	0,5	4,5	-3,1	104,8
1648 Midtre Gauldal	-0,9	1,4	0,1	6,3	64,5
1653 Melhus	-0,2	10,5	0,0	29,7	99,9
1657 Skaun	4,7	19,9	0,0	19,0	66,5
1662 Klæbu	2,9	10,9	0,0	2,9	63,1
1663 Malvik	0,4	0,6	0,0	15,9	98,3
1664 Selbu	2,4	1,7	0,0	4,9	61,9
1665 Tydal	3,1	5,6	0,0	13,2	46,5
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>0,6</i>	<i>4,4</i>	<i>0,2</i>	<i>31,6</i>	<i>89,6</i>
1702 Steinkjer	0,6	5,6	0,0	8,6	49,5
1703 Namsos	1,7	2,0	0,3	3,2	74,6
1711 Meråker					
1714 Stjørdal	0,7	4,4	0,0	17,7	86,3
1717 Frosta	1,1	1,8	0,6	3,4	78,3
1718 Leksvik	3,2	0,0	0,9	-4,8	63,1
1719 Levanger	0,0	2,0	0,0	-2,5	97,3
1721 Verdal	-0,9	2,2	1,0	-3,1	95,9
1724 Verran					
1725 Namdalseid	0,8	7,1	0,0	24,6	101,0
1736 Snåase Snåsa	-1,6	6,0	0,0	5,2	92,9

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1738 Lierne	7,9	4,5	0,0	18,8	63,3
1739 Raarvihke Røyrvik					
1740 Namsskogan	5,1	5,8	0,0	14,5	49,4
1742 Grong	-1,9	7,9	0,0	16,7	80,5
1743 Høylandet	2,5	10,0	0,0	17,5	46,8
1744 Overhalla	2,0	6,6	0,0	14,4	84,7
1748 Fosnes	0,3	6,5	0,0	6,8	46,1
1749 Flatanger	0,9	2,9	0,0	11,1	54,2
1750 Vikna					
1751 Nærøy	1,1	1,1	0,0	-0,6	85,6
1755 Leka					
1756 Inderøy	3,0	6,5	0,0	13,4	83,4
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>1,0</i>	<i>4,1</i>	<i>0,2</i>	<i>7,8</i>	<i>78,0</i>
1804 Bodø	-1,2	1,7	0,0	10,5	92,5
1805 Narvik	3,8	1,8	0,0	-11,3	57,4
1811 Bindal	1,5	25,5	0,0	27,0	35,1
1812 Sømna	-1,0	12,2	0,0	18,1	67,2
1813 Brønnøy	-3,8	-0,7	4,0	3,1	82,3
1815 Vega	2,4				
1816 Vevelstad					
1818 Herøy (Nordl.)	2,6	15,5	0,0	32,9	110,8
1820 Alstahaug	-0,9	5,9	0,0	5,8	124,5
1822 Leirfjord	0,1	5,7	0,0	2,0	53,3
1824 Vefsn	-2,5	7,2	1,2	5,4	102,9
1825 Grane	-0,6	7,2	0,0	40,6	34,1
1826 Hattfjelldal	7,9	10,9	20,1	23,5	28,2
1827 Dønna					
1828 Nesna	1,8	5,7	0,0	12,8	61,6
1832 Hemnes					
1833 Rana	1,5	4,9	0,0	15,0	58,7
1834 Lurøy					
1835 Træna					
1836 Rødøy					

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1837 Meløy					
1838 Gildeskål					
1839 Beiarn					
1840 Saltdal					
1841 Fauske					
1845 Sørfold					
1848 Steigen					
1849 Hábmer Hamarøy					
1850 Divtasvuodna Tysfjord					
1851 Lødingen	1,8	4,7	0,0	9,0	44,1
1852 Tjeldsund					
1853 Evenes					
1854 Ballangen					
1856 Røst	2,7	0,7	0,0	-1,0	83,1
1857 Værøy					
1859 Flakstad	0,7	0,1	15,0	-7,0	56,5
1860 Vestvågøy	-3,2	0,0	3,1	4,2	60,2
1865 Vågan					
1866 Hadsel	-3,0	0,4	7,1	-0,3	76,8
1867 Bø (Nordl.)					
1868 Øksnes	0,1	0,0	0,2	-2,0	79,7
1870 Sortland	0,8	0,1	0,0	0,6	5,8
1871 Andøy	-0,7	0,6	0,5	6,7	51,7
1874 Moskenes					
<i>Nordland</i>	<i>0,6</i>	<i>4,5</i>	<i>1,0</i>	<i>9,3</i>	<i>70,6</i>
1902 Tromsø	-1,7	0,4	0,0	-1,5	99,6
1903 Harstad	0,8	1,1	0,0	10,8	112,5
1911 Kvæfjord	0,2	0,1	2,0	-14,3	38,5
1913 Skånland	-0,8	0,9	0,0	4,6	91,4
1917 Ibestad	-2,4	3,5	0,0	6,5	42,6
1919 Gratangen					
1920 Lavangen					

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
1922 Bardu					
1923 Salangen					
1924 Målselv	2,1				
1925 Sørreisa					
1926 Dyrøy					
1927 Tranøy	3,2	3,1	0,0	-1,2	59,3
1928 Torsken	2,1	0,0	16,0	-10,0	67,6
1929 Berg	2,9	14,7	0,0	39,1	75,5
1931 Lenvik					
1933 Balsfjord	2,9	3,6	0,0	2,5	84,3
1936 Karlsøy	0,9	0,0	0,2	-2,3	85,6
1938 Lyngen	1,1	3,6	0,0	0,8	125,1
1939 Omasvuotna Storfjord Omasvuonon	5,1	2,1	3,7	11,4	76,2
1940 Gáivuotna Kåfjord	1,6	0,4	0,1	-1,4	-1,4
1941 Skjervøy	0,1	3,8	0,0	6,3	79,6
1942 Nordreisa					
1943 Kvæningen	-6,1	13,6	0,0	14,8	58,9
<i>Troms</i>	<i>0,5</i>	<i>3,3</i>	<i>0,4</i>	<i>6,2</i>	<i>86,7</i>
2002 Vardø	2,8	25,0	0,0	21,0	165,0
2003 Vadsø					
2004 Hammerfest	6,2	3,2	0,0	22,1	155,3
2011 Guovdageaidnu Kautokeino					
2012 Alta	-0,2	1,3	0,0	10,9	70,0
2014 Loppa	1,9	18,7	0,1	23,6	30,2
2015 Hasvik	7,5	19,7	0,0	23,1	30,7
2017 Kvalsund	6,2	6,8	0,0	8,0	48,7
2018 Måsøy	-3,9	3,0	0,0	11,2	87,2
2019 Nordkapp					
2020 Porsanger Porsángu Porsanki					
2021 Kárásjohka Karasjok	4,3	2,3	0,0	19,2	49,3
2022 Lebesby	4,7	9,3	0,0	13,5	65,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2014 i pst. av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst) ¹
2023 Gamvik	-1,5	0,0	3,3	-5,6	74,7
2024 Berlevåg					
2025 Deatnu Tana					
2027 Unjárga Nesseby					
2028 Båtsfjord					
2030 Sør-Varanger	1,1	1,7	0,4	12,7	121,6
<i>Finnmark</i>	<i>2,5</i>	<i>5,8</i>	<i>0,3</i>	<i>16,0</i>	<i>88,6</i>
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>1,1</i>	<i>6,2</i>	<i>0,5</i>	<i>14,9</i>	<i>78,7</i>

¹ Konsern.

Vedlegg 4

Skjønnsfordelingen i 2014 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnsmidler

1 Skjønnsfordelingen 2014

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordelte årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I behandlingen av revidert statsbudsjettet for 2014 fikk departementet tilslutning til å fordele en samlet skjønnsramme på 2 653 mill. kroner. Av denne rammen gikk 2 141 mill. kroner til kommunene, og 512 mill. kroner til fylkeskommunene.

Departementet fordelte selv skjønnsstilskuddet til fylkeskommunene, og fastsatte fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Fylkesmannen fordele disse fylkesrammene videre ut til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnsstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene.

Kommunene

Av rammen på 2 141 mill. kroner utgjorde basisrammen 1 004 mill. kroner. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, uten andre føringer enn retningslinjene for skjønnsfordeling gitt av departementet.

I 2014 ble 100 mill. kroner av skjønnsrammen fordelt til inntektssvake kommuner i Sør-Norge. Departementet fastsatte den fylkesvise fordelingen, og fylkesmannen fordelte midlene på enkeltkommuner etter retningslinjer fra departementet.

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) endret, 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. Da enkelte kommuner ikke eller kun delvis fikk gjeninnført redusert sats for arbeidsgiveravgift, ble en andel av kompensasjonen videreført i skjønnsrammen. I 2014 ble 395 mill. kroner av skjønns-

rammen begrunnet med økt sats for DAA. Det skjedde en ny endring av ordningen med DAA med virkning fra 1. juli 2014, da fikk 31 kommuner lavere sats på arbeidsgiveravgiften.

I 2014 ble 396,6 mill. kroner av skjønnsrammen til kommunene fordelt direkte av departementet til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 2011. Denne fordelingen vil ligge fast fram til neste revisjon av kostnadsnøkkel i inntektssystemet for kommunene.

I 2014 ble det til sammen utbetalt om lag 165 mill. kroner i kompensasjon til naturskaderammede kommuner. Lærdal kommune ble tildelt til sammen 16 mill. kroner i skjønnsmidler etter brannen i 2014. 4,9 mill. var knyttet til brannlukkingen og den akutte håndteringen av krisesituasjonen. 6,1 mill. var knyttet til opprydding og reparasjon av kommunal infrastruktur og 3 mill. ble gitt som leder- og kompetansestøtte. I tillegg ble Lærdal tildelt 2 mill. kroner i skjønnsmidler til kommunale omstillingstiltak, som en del av en samlet tildeling av omstillingsmidler på til sammen 5 mill. kroner, hvorav resten ble gitt via fylkeskommunens omstillingsmidler. Kommuner som ble rammet av flom på Vestlandet høsten 2014 fikk som en første utbetaling 86 mill. kroner i desember. Mer informasjon om utbetaling av midler er publisert på www.regjeringen.no/kmd.

Departementet kan også dele ut skjønnsmidler til andre særlige forhold som ikke i tilstrekkelig grad kompenseres i inntektssystemet. Ørland kommune fikk i 2014 8 mill. kroner i forbindelse med etableringen av ny kampflybase.

Det ble i 2014 satt av 132 mill. kroner til utviklings- og utredningsprosjekter (prosjektskjønn). Bevilgningsbehovet til dette formålet viste seg å bli mindre enn antatt, og det ble derfor omdisponert om lag 20,4 mill. kroner fra prosjektskjønnet til reservepotten for uforutsette hendelser i desember 2014. I avsnitt 3 følger en nærmere omtale av prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet.

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnsrammen til kommunene og fylkeskommunene i 2014 (i mill. kroner).

	Kommuner Kap. 571, post 64	Fylkeskommuner Kap. 572, post 64
Østfold	63,4	8,0
Akershus	66,9	0,0
Oslo	6,3	0,0
Hedmark	99,2	17,2
Oppland	79,2	64,0
Buskerud	49,1	7,9
Vestfold	39,4	21,6
Telemark	52,2	14,3
Aust-Agder	33,1	8,1
Vest-Agder	45,5	9,1
Rogaland	76,9	15,9
Hordaland	137,5	41,4
Sogn og Fjordane	77,9	28,2
Møre og Romsdal	109,3	13,1
Sør-Trøndelag	135,8	33,3
Nord-Trøndelag	64,2	15,4
Nordland	149,8	48,4
Troms	136,9	23,1
Finnmark	76,4	43,0
Sum fylkesvis fordeling	1 499,0	412,0
Skjønnsmidler til prosjekter og fordeling gjennom året	242,0	100,0
Skjønnsmidler gitt som kompensasjon for endringer i inntektssystemet	396,6	

Fylkeskommunene

Den samlede skjønnsrammen for fylkeskommunene utgjorde 512 mill. kroner i 2014. Innenfor skjønnsrammen ligger kompensasjon for økt sats på differensiert arbeidsgiveravgift (DAA). Den utgjorde om lag 70,5 mill. kroner i 2014.

I 2014 ble det satt av 100 mill. kroner til en egen reservepott for fylkeskommunene, og om lag 5 mill. kroner ble utbetalt til naturskaderammede fylkeskommuner i 2014. I tillegg ble det utbetalt om lag 31,6 mill. kroner til fylkeskommunene grunnet feil i kriteriedata 2014 og 22,8 mill. kroner til Troms fylkeskommune til Bjarkøyfor-

bindelsen. Mer informasjon om utbetaling av skjønnsmidler er tilgjengelig på www.regjeringen.no/kmd.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

Fylkesmennene har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene som er fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler en andel av sin fylkesramme i statsbudsjettet, men har anledning til å holde igjen en pott til fordeling gjennom året. I 2014 satte fylkesmennene av om lag 376 mill. kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på de tilba-

keholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året, herunder fornyingsprosjekter som er omtalt under avsnitt 2.

2 Fylkesmannens bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene

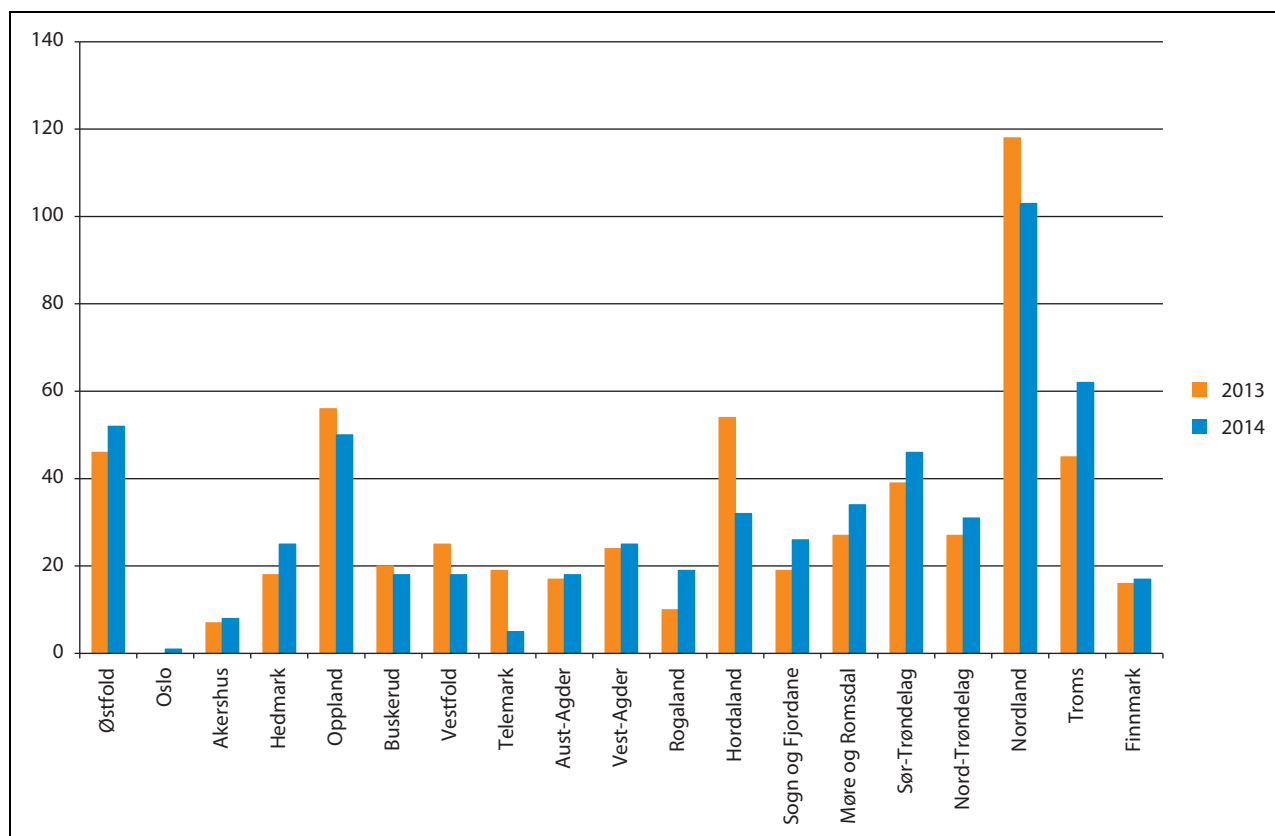
Fylkesmennene skal stimulere til lokalt omstillings- og fornyingsarbeid, og bidra til å skape en kultur for omstilling i kommunene. Fylkesmennenes arbeid med omstilling og fornying må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsfordeling.

Fylkesmennene kan finansiere kommunale fornyingsprosjekter gjennom tildeling av skjønnsmidler. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnsfordeling, men fylkesmannen har myndighet til å tilpasse skjønnsfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter i enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid. Fylkes-

mannen blir spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling av kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og bedre økonomistyring.

I 2014 fordelte fylkesmennene 182,6 mill. kroner på til sammen 590 omstillings- og fornyingsprosjekter. Det betyr at hvert prosjekt i snitt fikk om lag 309 500 kroner i støtte. Til sammenligning støttet embetene samlet sett 588 prosjekter med drøye 163 mill. kroner i 2013.

Antall fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierte betydelig i 2014. Dette har en naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen, og hvor stor del av skjønnsrammen som settes av til fornyingsprosjekter. Figur 4.1 viser fordelingen av antall prosjekter i 2013 og 2014. Totalt fikk embetene 990 søknader i 2014. Nordland fordeler klart mest skjønnsmidler til fornyingsprosjekter, 32,8 mill. kroner på 103 prosjekter. Embetene med færrest prosjekter var Telemark med 5 og Oslo og Akershus som fordelte ett prosjekt til Oslo og 8 i Akershus. Dette var første gangen Oslo fikk prosjektskjønnsmidler og de fikk 6,3 mill. kroner til sitt prosjekt. Embetene som fordelte minst midler til prosjekter er Aust-Agder med 3,6 mill. kroner og Vestfold med 3,9 mill. kroner. Embetene fordeler



Figur 4.1 Antall prosjekter per fylke, 2013–2014.

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 samarbeidsprosjekter som skal gi bedre løsninger innen for eksempel barnevern, helse og omsorg, nettverk, kompetanseutveksling mellom kommuner og arealplanlegging.

Det arbeides for tiden med en ny integrert søknads- og rapporteringsdatabase som vil være klar for prosjektskjønn 2016.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert gjennom departementets prosjektskjønnsmidler

3.1 Valg og lokaldemokrati

EVA, valgadministrativt datasystem

Det valgadministrative systemet EVA ble i 2013 innført og tatt i bruk av alle landets kommuner og fylkeskommuner. Systemet vil bli benyttet ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015. EVA består av to deler. Hoveddelen er et valgadministrativt system, og den andre delen gir mulighet til å skanne stemmesedler. Forsøk med stemmegiving over internett skal ikke videreføres, og denne delen av EVA er ikke lenger i bruk. I 2014 ble EVA forbedret og videreutviklet basert på erfaringer og tilbakemeldinger fra brukerne. EVA har fått et mer brukevennlig design, deler av funksjonaliteten er forenklet, samt at skanningsløsningen er gjort mer robust slik at alle kommuner som ønsker å skanne ved kommunestyre- og fylkestingsvalget vil kunne ta denne delen av EVA i bruk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet overtok også ansvaret for valgresultatsrapportering og prognosemodell fra SSB. Arbeidet med å få denne løsningen inn som en del av de elektroniske løsningene for gjennomføring av valg startet opp i 2014. Samlet ble det i 2014 brukt 46,5 mill. kroner på disse prosjektene over prosjektskjønnet.

Lokaldemokratidatabase

KS inviterte i 2014 landets kommuner til å gjennomføre en undersøkelse om demokratiet i egen kommune. Undersøkelsene ble gjennomført som en spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg av innbyggerne i de kommunene som deltok i undersø-

kelsen og til kommunens kommunestyrerepresentanter. Til sammen 43 kommuner deltok i undersøkelsen i 2014. Data fra undersøkelsen legges inn i en database som tilrettelegges for nettpublisering. Prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. KS fikk i 2014 bevilget 1 950 000 kroner til prosjektet.

Forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år, utgifter til seminar

Det vil ved kommunestyrevalget i 2015 gjennomføres forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år i 20 kommuner. Det ble i november 2014 arrangert et seminar for kommunene som deltar i forsøket. Samlet ble det i 2014 brukt 185 552 kroner på seminaret.

3.2 Kommuneloven og øvrig juridisk rammeverk

Åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid i kommunesektoren

Prosjektet «Åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid i kommunesektoren» har vært et felleprosjekt mellom KS og Transparency International Norge (TI). Målet med prosjektet har vært å bidra til bevisstgjøring av aktørene i sektoren, og utvikling og formidling av verktøy og metoder som kan redusere risikoen for korrupsjon og avvikssituasjoner i kommunene. Det er laget en egen antikorrupsjonshåndbok spesielt for kommunesektoren, som gir råd og verktøy for kommunenes eget arbeid med korrupsjonsforebygging.

Departementet utbetalte 495 000 kroner til prosjektet i 2011, 650 000 kroner i 2012, 1,3 mill. kroner i 2013 og 785 000 kroner i 2014. Prosjektet ble avsluttet i 2014.

Etikkportalen

Kommunene må ha tillit i befolkningen. Verdier som åpenhet, rolleklarhet og planmessig innsats for å hindre misligheter og uetiske forhold er helt avgjørende. 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. Kommunene må ha en bevisst og klar holdning til disse utfordringene, og de må ivareta egenkontrollen på en god måte. God egenkontroll i kommunene er avgjørende for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene.

Departementet etablerte www.etikkportalen.no i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. På portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Denne støtten dekker også utgifter til det tilknyttede registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning, og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Departementet har gitt økonomisk støtte til etikkportalen med 250 000 kroner i 2014.

Pilotprosjekt – utvidet samarbeid om tilsyn og kontroll

Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, Fylkesmannen i Vest-Agder og KS Agder satte i 2013 i gang et pilotprosjekt om samordnet tilsyn og egenkontroll på utdanningsområdet. Prosjektet skal utarbeide forslag til hvordan økt læring, faglig veiledning og forbedring av utdanningstjenestene kan realiseres i forbindelse med fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Prosjektet skal videre utarbeide forslag til samhandlingsrutiner mellom fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen på utdanningsområdet. Det tas sikte på at prosjektet skal vare til 2016. Departementet har gitt KS Agder tilskudd til prosjektet på 715 000 kroner i 2014.

Følgeevaluering av bruk av vertskommune med folkevalgte nemnder i Værnesregionen

I perioden 2013–2015 gjennomføres det en følgeevaluering av et vertskommunesamarbeid med folkevalgte nemnder etter kommuneloven kap. 5A inngått mellom fem kommuner i Nord-Trøndelag. Samarbeidet omfatter områdene barnevern, legevakt og helse og omsorg. Evalueringen utføres av en ekstern evaluator, og skal bidra til kunnskap om hvordan en større og sentralisert styringsmodell fungerer. Erfaringer og resultater skal meddeles i etterkant til andre kommuner/regionsamarbeid, regionale og sentrale myndigheter. Evalueringen har en kostnadsramme på 2 580 000 kroner. Anslått bevilgningsbehov i perioden fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er til sammen 390 000 kroner. Departementet har i 2014 utbetalt tilskudd til evalueringen på 130 000 kroner.

3.3 Fornyings tiltak og erfaringspredning

Sammen om en bedre kommune

Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med KS, LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademikerne om utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune*. Programmet støtter lokale prosjekter som jobber innenfor temaene sykefravær/nærvær, heltid/deltid, kompetanse/rekruttering og omdømme. Programmet startet opp høsten 2011 og vil gå ut 2015.

I 2014 var 102 kommuner med i programmet, omtrent likt fordelt på to puljer. Disse mottok til sammen i underkant av 30 mill. kroner i tilskudd. I tillegg er det brukt ca. 6 mill. kroner til gjennomføring av programaktivitet med blant annet nettverkssamlinger, tre ulike temaverksted, prosjektledersamlinger, bidrag fra kompetansemiljø og formidlingsarbeid.

Programmet har inngått kontrakt med kompetansemiljøer (FAFO, Agenda Kaupang og Ressursenter for omstilling i kommunene) som bidrar med faglig bistand på temaene, samt analyse av kommunenes aktivitet for å hente ut resultater og erfaringer. Kompetansemiljøenes oppsummering av resultatene fra 2014 viser at kommunene generelt har kommet langt i sine lokale prosjekter. Fordi pulje 1 er i ferd med å avslutte en rekke tiltak, er det til sammen færre tiltak i 2014 enn i 2013. Nye tiltak er mer konkrete og målbare enn tidligere.

For kommunene som jobber med sykefravær/nærvær er resultatene for pulje 1 og pulje 2 ulike. Resultatene viser at pulje 1 hadde et lavere nærvær i 2014 enn i 2013, mens pulje 2 har et høyere nærvær i 2014 enn i 2013. Begge puljer har likevel samlet sett et høyere nærvær i 2014 enn ved prosjektets oppstart. Hovedtiltak det jobbes med er oppfølgings- og tilretteleggingstiltak for ansatte, kurs og annen opplæring for ansatte og ledere, utvikling av systemer og rutiner og samarbeid med eksterne aktører. Gjennomsnittlige PAI-tall¹ for sykefravær i kommunene 4. kvartal 2013–3. kvartal 2014 var 9,8 pst. For kommunene som jobber med sykefravær som hovedtema i programmet var PAI-tallene på sykefravær for samme periode 9,2 pst. Det tas forbehold om at noen av kommunene rapporterer tall fra hele kommunen, mens andre rapporterer fra en virksomhet eller tjenesteområde.

Blant kommunene som jobber med temaet heltid/deltid har 17 av 23 rapportert målbare resultater. I pulje 1 har gjennomsnittlig stillingstørrelse økt med 9 prosentpoeng, mens i

¹ Tall fra personaladministrativt informasjonssystem.

pulje 2 har tilsvarende tall økt med 6,8 prosentpoeng. Hoveddelen av tiltakene handler om utprøving av nye arbeidstidsordninger, blant annet langvakter i helgene. Helgeproblematikken er utfordrende for prosjektene. I begge puljer rapporteres det også at det er krevende å motivere ansatte til å arbeide flere ubekvemme vakter, og å skape forståelse i organisasjonen for at arbeidstid må organiseres annerledes for å oppnå målene om positive effekter både for brukere og ansatte.

Blant kommunene som jobber med kompetanse og rekruttering har seks av åtte prosjekter i pulje 1 rapportert at de helt eller delvis har nådd sine mål. I pulje 2 rapporterer mange kommuner at de fortsatt er i oppstartsfase og at det er vanskelig å oppgi konkrete resultater. Mange skal måle resultater i 2015. Flere rapporterer allikevel om færre ledige stillinger, færre ansatte med dispensasjoner og flere med formalutdanning. Mange har etablert eller påbegynt planverk og styringsverktøy for kompetanse og rekruttering.

Kommunene som deltar i omdømmeprojektene gir uttrykk for at omdømme er vanskelig å kvantifisere og måle, men aktiviteten og presisjonen i prosjektene er økende. De tre største tiltaksgruppene er kartlegginger/undersøkelser med påfølgende strategi- eller kommunikasjonsplaner, kommunikasjonstiltak og kulturtiltak.

Bearbeidningen av årsrapportene er basert på kommunenes innsendte rapporter til departementet. Det gjennomføres ikke følgeforskning av de lokale prosjektene.

Det er en stor bredde i tiltakene som prøves ut. Departementet har engasjert kompetansemiljøene til å foreta dypdykk i 16 av kommunene for å finne ut mer om hvilke tiltak som har effekt og hva som påvirker resultatene. I første delrapport viser kompetansemiljøene blant annet til hvilke lokale forutsetninger som må være på plass for at prosjektene skal få resultater. God forankring hos politisk og administrativ ledelse og ansatte, samt bevissthet om behovet og hvorfor prosjektet er viktig hos alle parter, er blant disse. Andre delrapport skal utarbeides for de samme kommunene i 2015 og skal presenteres på avslutningskonferansen for programmet i desember 2015.

Innovasjon i kommunesektoren

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) fikk i 2014 tilsagn om 2,5 mill. kroner til å utvikle Difi til å være et kompetansemiljø for innovasjon i kommunesektoren. Av dette er vel 2,3 mill. kroner benyttet

og utbetalt. Direktoratet ser også dette arbeidet opp mot innovasjon i statlig sektor. Difi har lagt vekt på å skaffe seg innsikt i hva som er kommunenes behov for støtte. En hovedaktivitet har vært å bygge opp nettverk og fysiske og digitale møteplasser hvor forvaltningen, og særlig kommunene, kan utvikle kompetanse om innovasjon. Difi har etablert egne veiledningssider på difi.no som bygges ut med faglig stoff om innovasjon. Difis rolle som kompetansemiljø er også videreført i 2015.

Innovasjonsstudium på høyskolene i Lillehammer og Gjøvik

Det ble i 2014 gitt 1,5 mill. kroner som engangsstøtte til et innovasjonsstudium for kommunalt ansatte ved høyskolene på Lillehammer og Gjøvik. Studiet har som siktemål å bidra til utvikling og spredning av kunnskap om innovasjonsprosesser i kommunesektoren, ved å gi de omtrent 30 studentene kunnskap om hvordan man planlegger og gjennomfører et innovasjonsprosjekt. Studiet har i pilotkullet hatt ni deltakende kommuner: Kongsvinger, Lillehammer, Bærum, Bjugn, Sarpsborg, Sørums, Våler, Østre Toten og Eidsberg. Høgskolen på Lillehammer melder i sin rapportering om at studentenes evalueringer er positive. Høgskolen er nå i gang med et nytt ordinært kull med oppstart i januar 2015, finansiert med studieavgift på 40 000 kroner per student.

Innovasjonspris

For å synliggjøre de gode ideene og å stimulere til innovasjon i kommunesektoren, ble det sommeren 2014 delt ut en innovasjonspris. Prisen skulle gå til en kommune (ev. flere) som hadde vist stor evne til nytenkning og til å sette innovative ideer ut i livet. Etter en søknadsrunde mottok departementet over 40 søknader. Arendal kommune mottok prisen på 500 000 kroner fra statssekretær Paul Chaffey på Arendalskonferansen i juni 2014. Juryen trakk i sin begrunnelse fram at Arendal har satset på innovasjon som en integrert del av kommunens oppgaveløsning. Kommunen har også et bevisst forhold til alle eksterne samarbeidspartnere. Det ble også trukket fram at Arendal har satset på formidlingsarenaer og møteplasser for innovasjon, herunder Arendalskonferansen. Totalt ble det bevilget vel 530 000 kroner til formålet. Innovasjonsprisen vil også i 2015 bli delt ut på Arendalskonferansen.

Samordning av IKT i kommunesektoren – støtte til KommIT

KS fikk i 2014 støtte på 10 mill. kroner til utviklingsprosjekter i regi av KommIT. KommIT er et program for IKT-samordning i kommunesektoren eid av KS. Kommuner og fylkeskommuner bidrar også i finansieringen av programmet. Programmet skal gå ut 2015, og skal i siste fase evalueres for å finne egnet organisasjons- og finansieringsform fra 2016.

KommIT har i 2014 blant annet arbeidet med utvikling av sertifiseringskurs for felles kommunal IKT-arkitektur, utvikling av standard for informasjonsutveksling for Noark5-standard, videreutvikling av IKT-kostnads- og modenhetsanalyse, samt prosjekter for å legge til rette for digitalisering av byggesaksbehandling. KommIT arbeider også med å utvikle kurs og læringsarenaer som skal bidra til å øke den digitale kompetansen i kommunesektoren. Sammen med KS har KommIT vært kommunesektorens representanter i nasjonale prosesser innen IKT, blant annet gjennom deltakelse i samarbeidsrådet SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning).

Klarspråk i kommunesektoren – støtte til pilotprosjekt

KS fikk i 2014 tilsagn om 950 000 kroner til et pilotprosjekt for klarspråk i kommunesektoren. Av dette ble vel 395 000 kr benyttet og utbetalt. Formålet med prosjektet er å bedre innholdet i den skriftlige kommunikasjonen med innbyggere og næringsliv. Pilotprosjektet skal samle erfaringer og resultater fra kommunalt klarspråkarbeid. Prosjektet skal videre legge grunnlaget for å gi anbefalinger til et hovedprosjekt for klarspråk som skal være tilgjengelig for hele kommunesektoren. Pilotprosjektet avsluttes våren 2015.

Nynorskprisen

Radøy kommune ble i desember 2014 tildelt nynorskprisen. Radøy fikk prisen for sitt brede arbeid med å vedlikeholde og styrke nynorsk språk. Prisen var på 100 000 kroner.

Fra klimaplan til klimahandling – på vei mot nullutslippskommunen

Miljøstiftelsen ZERO har i 2014 fått støtte til prosjektet *Fra klimaplan til klimahandling – på vei mot nullutslippskommunen*. Seks kommuner og to fylkeskommuner har vært tilknyttet prosjektet i

2014. Målet med prosjektet har vært å få de tilknyttede kommunene og fylkeskommunene til å gjennomføre målrettede klimatiltak i sine organisasjoner. ZERO har i prosjektåret blant annet gitt veiledning og klimarådgivning, organisert seminarer og nettverksmøter, samt drevet klimaretet informasjonsspredning opp mot deltakerkommunene. Departementet har utbetalt 1 011 000 kroner til prosjektet i 2014.

Prosjekter om kommunestruktur

Fram til Stortinget sommeren 2014 ga sin tilslutning til regjeringens forslag til kommunereform, ga departementet støtte til utredning av konsekvenser av kommunesammenslåing etter søknader fra kommunene.

Ofoten regionråd fikk på vegne av kommunene Ballangen, Evenes, Narvik og Tysfjord 490 000 kroner til et prosjekt om kommunestruktur. Utredningen ble gjennomført av Telemarksforskning, og er tilgjengelig på deres hjemmeside.

Vesterålen regionråd fikk på vegne av kommunene Sortland, Hadsel, Andøy, Øksnes, Bø og Lødingen 550 000 kroner til utredning av kommunestruktur. Utredningen ble gjennomført av BDO AS, og er tilgjengelig på regionrådets hjemmeside.

Helgeland regionråd fikk på vegne av kommunene Alstahaug, Dønna, Leirfjord og Vefsn 377 500 kroner til å avslutte sitt toårige prosjekt om kommunestruktur. Det ble utarbeidet en rapport av Telemarksforskning, som er tilgjengelig på deres hjemmeside.

Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme startet våren 2014 sitt arbeid med kommunereformen, og fikk 600 000 kroner i støtte. Holmestrand, Hof og Re fikk 550 000 kroner til interne utredninger som er tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

Træna kommune, i samarbeid med Fedje, Hasvik, Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Utsira og Værøy, ønsket å gjennomføre et utredningsprosjekt for å se nærmere på øykommuners utfordringer i kommunereformen. Departementet støttet arbeidet med 800 000 kroner. Det ble utarbeidet en utredning av Bygdeforskning, som er tilgjengelig på deres hjemmeside.

Bjugn og Ørland kommuner utredet i 2013 spørsmålet om kommunesammenslåing. Kommunene involverte innbyggerne med en rådgivende lokal folkeavstemning, og fikk 187 345 kroner til dette arbeidet. Det var flertall for sammenslåing i Ørland, og flertall mot sammenslåing i Bjugn. Prosessen ble avsluttet etter folkeavstemningen.

Vedlegg 5

Forsøk

1 Forsøk

1.1 Forsøk etter forsøksloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) når kommuner er involvert.

Etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Det skilles mellom ulike typer forsøk: 1) unntak fra gjeldende lover og forskrifter, 2) avvik fra bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner og 4) enhetsfylke.

Formålet med forsøksvirksomheten er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer, samt en hensiktsmessig oppgavefordeling. Det skal legges særskilt vekt på å forbedre tjenestene til innbyggerne. Forsøk er forvaltningsutvikling og ikke et verktøy for generelle dispensasjoner fra gjeldende lovgivning. For en nærmere omtale av forsøk vises det til kap. 6.6 Forsøk som utviklingsverktøy i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og til departementets nettsider om forsøk på www.regjeringen.no/kmd.

Det er ingen pågående forsøk etter forsøksloven.

1.2 Forsøk etter valgloven

1.2.1 Forsøk med stemmerett for 16-åringer

Regjeringen besluttet i mars 2014 å gjennomføre et nytt forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunevalget i 2015. Stortinget har tidligere sluttet seg til at slike forsøk kan gjennomføres. Stortinget gjorde dette ved behandlingen av St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemo-*

krati. Det ble gjennomført et tilsvarende forsøk ved kommunevalget i 2011. Forsøket i 2011 ga mange interessante erfaringer. Samtidig ønsker departementet å ha et bredere erfaringsgrunnlag gjennom et nytt forsøk. Det gikk ut invitasjon til alle kommunene, og totalt 124 kommuner søkte om å delta i forsøket. I august 2014 ble det offentliggjort at følgende 20 kommuner skal delta i forsøket: Austevoll, Eid, Gausdal, Hamar, Horten, Hå, Klæbu, Kautokeino, Kristiansund, Lillesand, Luster, Mandal, Marker, Målselv, Namdalseid, Oppegård, Porsgrunn, Stavanger, Tysfjord og Vadsø. Ti av disse kommunene er nye siden forsøket i 2011. Institutt for samfunnsforskning har fått i oppdrag å evaluere forsøket.

1.3 Forsøk med elektronisk avkryssing på valgdagen

Alle kommuner brukte det nye valgadministrative systemet EVA ved valget i 2013. Dette systemet eies, driftes og forvaltes av staten. EVA består av to deler. Hoveddelen er et valgadministrativt system, og den andre delen gir mulighet til å skanne stemmesedler. Departementet vil også bruke data fra EVA til prognose- og resultatformidling for kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015.

Ved stortingsvalget i 2013 deltok 13 kommuner i forsøket med elektronisk avkryssing på valgdagen. I 2015 skal 27 kommuner delta i forsøket. Dette er ikke et forsøk med elektronisk stemmegivning. Formålet med forsøket er å prøve ut avkryssing i et elektronisk manntall på valgdagen. Manntallet kommer inn i EVA fra Skattedirektoratet og vil bli brukt i hele stemmegivningsperioden. Når velgere har en godkjent stemmegivning vil dette komme fram når man søker opp velgeren i manntallet. Stemmegivningen blir registrert umiddelbart. Velgere som har avgitt godkjent forhåndsstemme vil også være krysset av i manntallet. Departementet vil evaluere forsøket.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 05/2015

