



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 192 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2022



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 192 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2022

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	3.1.5	Departementets vurderinger og forslag	26
1.1	Kommuner til innbyggernes beste	7	3.1.6	Reduserte ferjepriser og forslag om justeringer i ferjekriteriet	27
1.2	Koronapandemien	7	3.2	Forslag om fordeling av fylkesveimidler	28
1.3	Kommunesektorens fundament er godt	8	3.2.1	Opprusting og fornying av fylkesvei	28
1.4	Hvordan kan de langsiktige utfordringene i kommunesektoren møtes?	9	3.2.2	Fylkesveiadministrasjon	29
1.5	En brukerorientert og effektiv offentlig sektor	9	3.3	Fylkesveikriteriet i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ...	29
1.6	En fremtidsrettet kommunestruktur	10	3.4	Beregning av sektorvekter i kostnadsnøkklene og i samlet utgiftsbehov	29
1.7	Et velfungerende og tillitsskapende demokrati	10	3.5	Anmodningsvedtak om ferjeavløsningsordningen	30
1.8	Inntektsrammer for kommunesektoren i 2022 mv.	11	3.5.1	Regjeringens forslag	30
			3.5.2	Dagens ferjeavløsningsordning ...	30
			3.5.3	Departementets vurdering og forslag	30
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2021 og 2022	13	3.6	Anmodningsvedtak om ressurskrevende tjenester	31
2	Kommuneøkonomien i 2021 og 2022	15	4	Skjønnstilskuddet	32
2.1	Koronapandemien – økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og statens kompenserende tiltak	15	4.1	Skjønnstilskuddet i 2022	32
2.2	Kommuneøkonomien i 2021	16	Del III	Bærekraftige, effektive og omstillingsdyktige kommuner	35
2.3	Statsbudsjettet 2021 – forslag til endringer i rammetilskuddet	17	5	En brukerorientert og effektiv offentlig sektor	37
2.4	Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2022	18	5.1	En mer fremtidsrettet kommunestruktur	37
2.4.1	Inntektsrammene for 2022	18	5.1.1	Status for de nye kommunene våren 2021 – på rett kurs og med et langsiktig perspektiv på gevinstrealisering	37
2.4.2	Pensjonskostnader	18	5.1.2	Regjeringens politikk for større og sterkere kommuner	40
Del II	Inntektssystemet	21	5.2	Kommunesektoren og bærekraftsmålene	44
3	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	23	5.2.1	Kommunesektoren er viktig for bærekraftig utvikling	44
3.1	Forslag til endringer i båt- og ferjenøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene	23	5.2.2	Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene	45
3.1.1	Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje	23	5.3	Innovasjon	46
3.1.2	Møreforskings forslag til nytt kriterium for båter	24	5.4	Digitalisering	47
3.1.3	Departementets høringsforslag	25	5.5	Effektivitet i kommunale tjenester	49
3.1.4	Oppsummering av høringen	25			

5.6	Statlig tilsyn med kommune- sektoren	52	7.3.5	Kompetanseløft 2025	74
5.6.1	Bakgrunn	52	7.3.6	Demensplan 2025	74
5.6.2	Utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren i perioden 2016–2019	52	7.3.7	Pårørendestrategi og handlingsplan	74
5.6.3	Iverksatte tiltak for å nå målene for statlig tilsyn med kommune- sektoren	53	7.3.8	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	74
5.6.4	Statlig tilsyn med kommune- sektoren skal fortsatt være koordinert og effektivt	54	7.3.9	Nasjonalt velferdsteknologi- program	74
6	Et velfungerende og tillitsskapende demokrati	56	7.3.10	Nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helse- foretak	74
6.1	Ny valglov	56	7.3.11	Digitalisering og e-helse	74
6.2	Stortings- og sametingsvalget 2021 – smittevern og tiltak i forbindelse med covid 19-pandemien	56	7.3.12	Endringer i tobakksskadeloven ...	76
6.3	Lokalvalgsundersøkelsen 2019	57	7.4	Justis- og beredskaps- departementet	76
6.4	Tillit til lokaldemokratiet	58	7.4.1	Sivilbeskyttelsesloven	76
6.5	Innbyggerforslag	60	7.4.2	Lov om arv- og dødsboskifte	76
6.6	Lokaldemokratiet i foregangs- kommuner	61	7.5	Klima- og miljødepartementet	76
6.7	Aktuelle forskningsprosjekter	61	7.5.1	Regjeringens politikk for grønn skipsfart	76
6.7.1	Lokalpolitikernes arbeidsvilkår	61	7.6	Kommunal- og moderniserings- departementet	77
6.7.2	Endringer i lokalpartiene og virkninger for lokaldemokratiet	61	7.6.1	Om høring av forslag til ny lovbestemmelse om privat- rettslige virkninger av ugyldige disposisjoner etter kommune- lovens økonomibestemmelser	77
6.7.3	Kommunal- og moderniserings- departementets organisasjons- database	62	7.6.2	Revidert veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	77
6.7.4	Tilstandsanalyse av det norske demokratiet	62	7.6.3	Forslag om endring av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger	77
6.7.5	KS' lokaldemokrati- undersøkelse 2021	62	7.6.4	Forslag om endring av IKS-loven mv.	77
Del IV	Statlige styringssignaler	65	7.6.5	ESA-sak om skattefritak og konkursimmunitet og arbeidet med like konkurransevilkår	78
7	Oppgavefordeling og regelverk	67	7.6.6	Retningslinjer fra Europarådet om offentlig etikk	78
7.1	Arbeids- og sosialdepartementet ...	67	7.6.7	Prop. L om lov om endringer i inndelingslova – tospråklig navn på Nordland fylke	78
7.1.1	Endringer i utlendings- forskriften	67	7.6.8	Endringer i plan- og byggningsloven	78
7.2	Barne- og familiedepartementet ...	67	7.6.9	Endringer i sameloven (konsultasjoner)	78
7.2.1	Barnevernsreformen	67	7.6.10	Utbyggingsavtaler	79
7.2.2	Forslag til ny barnevernslov	70	7.6.11	Overvann	79
7.3	Helse- og omsorgs- departementet	71	7.6.12	Nye krav til avstand, parsell- indeling og branngater på campingplasser	79
7.3.1	Rusreformen	71	7.6.13	EØS-regelverket for offentlig støtte	79
7.3.2	Likeverdsreformen	71			
7.3.3	Leve hele livet 2019–2023	72			
7.3.4	Investeringstilskuddet for heldøgns omsorgsplasser	73			

7.7	Kulturdepartementet	80	Del V	Resultater i kommunal sektor	85
7.7.1	Ny språklov	80			
7.8	Kunnskapsdepartementet	80	8	Utviklingen i kommune-økonomien	87
7.8.1	Ny opplæringslov	80	8.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	87
7.8.2	Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)	80	8.1.1	Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold	88
7.8.3	Fullføringsreformen	80	8.2	Inntekts- og aktivitetsutvikling	88
7.8.4	Ny tolkelov i 2021	81	8.3	Økonomisk balanse	90
7.8.5	Minoritetsrådgiverordningen	81	8.3.1	Netto driftsresultat og disposisjonsfond	90
7.8.6	Integreringsloven og v irkemiddelgjennomgangen	81	8.3.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	93
7.8.7	Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning	81	8.3.3	Nettofinansinvesteringer	93
7.9	Nærings- og fiskeridepartementet	82	8.4	Gjeld	93
7.9.1	Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet	82	9	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	98
7.10	Samferdselsdepartementet	82	9.1	Barnehage	98
7.10.1	Overføring av ordningen med offentlig kjøp av flyruter til fylkeskommunene	82	9.2	Grunnskole	100
7.10.2	Overføring av statens fiskerihavneanlegg til fylkeskommunene	82	9.3	Videregående opplæring	102
7.10.3	Revidert tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune	82	9.4	Barnevern	102
7.10.4	Nasjonale føringer for riks- og fylkesveier	83	9.5	Helse og omsorg	105
7.10.5	Endringer i vegsikkerhetsforskriften som følge av revidert veginfrastrukturdirektiv	83		Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2022	109
7.10.6	Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon	83		Vedlegg	
			1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2018–2021 ...	110
			2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner	112
			3	Finansielle indikatorer	129
			4	Skjønnstilskudd i 2020	147
			5	Oversikt over øremerkede tilskudd	153



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 192 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2022

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 11. mai 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Kommuner til innbyggernes beste

Kommuner og fylkeskommuner har et bredt ansvar for grunnleggende tjenester som er viktige i innbyggernes hverdag. Dette omfatter bl.a. barnehager, skole, helse- og omsorgstjenester, kollektivtransport, renovasjon og teknisk infrastruktur som veier, vann og avløp. Gode og forutsigbare økonomiske rammer er en forutsetning for at kommunene skal kunne levere de tjenestene som innbyggerne etterspør og har krav på. Det må fortsatt være en rimelig og rettferdig fordeling av inntektsrammen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, slik at innbyggerne i hele landet kan få et likeverdig tjenestetilbud.

Regjeringen har sørget for gode økonomiske rammer for kommunesektoren. Innenfor rammene av nasjonal politikk må kommunene ha et handlingsrom til å utforme tjenestene i tråd med lokale behov og prioriteringer. Staten bør ikke begrense det kommunale selvstyret mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Den kommunale handlefriheten har begrensninger; det må tas hensyn til innbyggernes rettssikkerhet og at alle har krav på grunnleggende tjenester. Vi

må likevel akseptere et mangfold av løsninger som er tilpasset lokale rammebetingelser.

1.2 Koronapandemien

Koronapandemien har preget landet sterkt siden mars 2020. Viruset rammer liv og helse. Inngripende tiltak fra myndighetene har fått store konsekvenser for livet i familier, for eldre, barn og ungdom. Arbeidslivet har vært sterkt påvirket av smitteverntiltakene.

Kommunesektoren har gjort en imponerende innsats i samfunnets møte med pandemien. Kommuner og fylkeskommuner har stått overfor store praktiske utfordringer med å ivareta samfunns-kritiske funksjoner under virusutbruddet. Kommunene har bekjempet de helsemessige konsekvensene av pandemien, gjennom smittevern-tiltak, testing, smittesporing og vaksinerings-tiltak. Kommuner og fylkeskommuner har i en krevende situasjon sørget for at innbyggerne har mottatt tjenester de er avhengig av i det daglige, som skole, barnehager, helse- og omsorgstjenester og kollektivtransport.

Regjeringen har samtidig under hele pandemien stilt opp for kommunesektoren. Regjeringen vil kompensere kommunesektoren for virkninger av inntektsbortfall og merutgifter som følge av koronapandemien. Kommunesektoren fikk i 2020 mer enn 19 mrd. kroner i ekstra overføringer og økonomiske tiltak. Av dette var rundt 18 mrd. kroner bevilgninger som er begrunnet i koronapandemien.

Etter koronautbruddet i 2020 etablerte regjeringen sammen med KS en arbeidsgruppe som kartlegger de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av pandemien. Arbeidsgruppen avga i mars en rapport med endelig anslag på de økonomiske konsekvensene for 2020. Basert på konklusjonene i arbeidsgruppens rapport, er kommunesektoren samlet sett kompensert for de økonomiske konsekvensene av pandemien i 2020. Det er imidlertid variasjoner mellom kommuner og mellom fylkeskommuner når det gjelder hvor hardt man er rammet av koronapandemien og hvor store de økonomiske konsekvensene har vært. Derfor er en stor del av kompensasjonen fra staten gitt som skjønnsmidler. Departementet har hatt, og vil fortsatt ha, nær kontakt med statsforvalteren om situasjonen i den enkelte kommune.

I 2021 er det bevilget koronamidler til kommunesektoren på nær 16 milliarder kroner. I Revidert nasjonalbudsjett 2021 foreslår regjeringen ytterligere 5 mrd. kroner i økte rammetilskudd til kommunesektoren. Se nærmere omtale av forslagene i kapittel 2.1.

Arbeidsgruppen vil avgi en ny rapport i august med oppdaterte anslag over økonomiske konsekvenser for 1. halvår 2021. I tillegg tar arbeidsgruppen sikte på å gi anslag for 2. halvår 2021. Videre skal arbeidsgruppen gi et anslag for kommunenes eventuelle merutgifter som følge av pandemien ved å gjennomføre valget høsten 2021.

Regjeringen vil komme tilbake med en ny vurdering av merutgifter og mindreinntekter i kommunesektoren på bakgrunn av arbeidsgruppens augustrapport.

Gjenåpning av samfunnet

Samfunnet vil gradvis gjenåpnes fremover, og økonomien vil ta seg opp. Arbeidstakerne kan etter hvert vende tilbake til en mer normal hverdag, og sosiale aktiviteter kan gjenopptas. Samtidig er de langsiktige konsekvensene av pandemien uvisse. Krisen har rammet ulike grupper skjevt. Vi må være forberedt på ettervirkninger og utfordringer for mange grupper. Det kan være knyttet til psykisk helse, ensomhet og andre helsemessige for-

hold, vold og overgrep i nære relasjoner, barn og unge som har mistet opplæring, arbeidstakere som har mistet jobben og har vanskeligheter med å komme tilbake i arbeidslivet. Ettervirkninger av pandemien kan ramme kommunens innbyggere på ulike måter. I håndteringen av pandemiens ettervirkninger vil kommunene også ha en viktig rolle.

1.3 Kommunesektorens fundament er godt

Ved inngangen til 2020, forut for virusutbruddet, var kommunesektorens økonomiske situasjon god.

I perioden fra 2013 til 2019 ble kommunesektorens frie inntekter styrket med anslagsvis 35 mrd. kroner. Det tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,6 prosent. Det har satt kommunene i stand til å satse på de grunnleggende velferdstjenestene til innbyggerne. I denne perioden har flere barn fått plass i barnehage, resultatene i grunnskolen har blitt bedre, saksbehandlingstiden i barnevernet har blitt redusert, det har blitt flere og mer kvalifiserte ansatte i helse- og omsorgstjenestene og flere har bestått den videregående opplæringen.

Gode driftsresultat

Den gode inntektsveksten har ført til at netto driftsresultat for kommunesektoren sett under ett de senere årene har ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent fra Teknisk Beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). I 2019 var netto driftsresultat 2 prosent av inntektene for sektoren som helhet. Basert på foreløpige KOSTRA-tall anslås netto driftsresultat i 2020 til 3 prosent. Både kommunene og fylkeskommunene har fått økt netto driftsresultat i 2020. For kommunene viser foreløpige tall netto driftsresultat til å bli 2,6 prosent av inntektene, mens fylkeskommunenes netto driftsresultat anslås til 5,4 prosent. Det var lenge stor usikkerhet knyttet til utviklingen i kommunenes økonomiske situasjon i 2020, men tallene tyder på at kommuneøkonomien har kommet gjennom året på en god måte.

Gode driftsresultater over flere år har muliggjort oppbygging av betydelige disposisjonsfond. Ved utgangen av 2020 anslås disposisjonsfond til å utgjøre 11,6 prosent som andel av inntektene for sektoren samlet. Til sammenligning utgjorde disposisjonsfond 6,9 prosent av inntektene ved utgangen av 2013.

Gode driftsresultater har også ført til at antall kommuner i ROBEK har gått betydelig ned de siste årene. Ved inngangen til mai 2021 var det registrert kun 13 kommuner i ROBEK, mot 46 kommuner i 2013.

En god og forutsigbar kommuneøkonomi gir et godt grunnlag for at kommunesektoren fortsatt kan levere de tjenestene innbyggerne har krav på og forventer, både under den nåværende unntakssituasjonen og når situasjonen etter hvert normaliseres.

1.4 Hvordan kan de langsiktige utfordringene i kommunesektoren møtes?

Utfordringene fremover

Regjeringen la i februar i år frem Perspektivmeldingen 2021. Meldingen drøfter viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføringen av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv.

I årene fremover vil handlingsrommet i statsbudsjettet bli mindre. Det blir flere eldre, noe som vil gi en vekst i utgifter til helse- og omsorgstjenester og til pensjonsutbetalinger. For kommunene vil dette bety vekst i utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, og at arbeidskraftbehovet øker innenfor sektoren. Samtidig vil det bli relativt færre i yrkesaktiv alder, noe som også betyr at veksten i skatteinntekter vil avta.

Handlingsrommet vil også svekkes fordi bruken av fondsmidler over statsbudsjettet forventes å vokse mindre enn tidligere, og etter hvert krympe som andel av økonomien.

Regjeringens strategier

For at innbyggerne også på lang sikt skal kunne få gode velferdstjenester, må det gjøres noen grep. Slik kan regjeringens strategier for å møte utfordringene oppsummeres:

1. Skape flere jobber
2. Verdiskaping og jevn fordeling sikres gjennom at flest mulig er i arbeid
3. En effektiv og fremtidsrettet offentlig sektor
4. Klima- og miljøutfordringene må møtes med en offensiv politikk

Norge har et godt utgangspunkt for å møte de langsiktige utfordringene. I internasjonal sammenheng har vi en svært god statsfinansiell situasjon, vi har høy sysselsetting og lav ledighet, vi har et høyt utdanningsnivå og god omstillingsevne, og vi

har gode velferdsordninger og jevnere fordeling mellom innbyggerne.

For å møte samfunnsutfordringene må vi jobbe smartere. Innovasjon, digitalisering og bruk av ny teknologi er helt sentralt. Regjeringen vil legge til rette for at innovasjon kan skje gjennom å gi kommunene handlingsrom og insentiver til å innovere. Kommunesektoren må ha god økonomi for fortsatt kunne gi gode tjenester og satse på fremtidens løsninger. Dette oppnås best med mer rammefinansiering og mindre øremerking, slik at kommunene kan finne lokalt tilpassede løsninger og beholde gevinsten når ting gjøres smartere. Den statlige styringen av kommunesektoren bør baseres på mer målstyring og mindre detaljstyring. Regjeringen ønsker å sette overordnede mål, og har tillit til at kommunene finner gode måter å nå disse målene på.

1.5 En brukerorientert og effektiv offentlig sektor

Både staten og kommunene må i årene fremover tenke nytt om hvordan de løser oppgavene sine og ta i bruk de mulighetene ny teknologi gir. Regjeringen er derfor opptatt av at kommunene satser på innovasjon og digitalisering.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS har inngått en samarbeidsavtale om innovasjon i offentlig sektor og bærekraftsmålene, med sikte på signering våren 2021. Partene skal blant annet samarbeide om oppfølging av Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor*, og om Norges forpliktelser til å nå bærekraftsmålene. Partene skal også vurdere hvordan forsøk kan brukes mer systematisk til å teste ut nye løsninger på større samfunnsutfordringer.

Norge har et stort ansvar for å bidra til oppnåelsen av bærekraftsmålene innen 2030, både her hjemme og i resten av verden. Regjeringen tar sikte på å legge frem en nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene før sommeren. Alle deler av samfunnet må bidra hvis vi skal lykkes med å nå målene innen 2030. For å sikre bred forankring blir derfor handlingsplanen utarbeidet som en stortingsmelding, og innbyggere, kommuner, næringsliv og sivilsamfunn over hele landet har gitt innspill og bidrag til meldingen.

Digitalisering og ny teknologi

Digitalisering og bruk av ny teknologi er en forutsetning for å lykkes med å fornye offentlig sektor. Digitaliseringsstrategien, *En digital offentlig sektor*

– *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, ble lansert i 2019. KS, Skate og Digitaliseringsdirektoratet følger opp tiltakene i strategien gjennom en felles handlingsplan.

Som del av konsultasjonsordningen er det også inngått samarbeidsavtale mellom KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om digitalisering. Denne omfatter blant annet tiltak i digitaliseringsstrategien. Det er etablert en felles arbeidsgruppe for å følge opp samarbeidsavtalen, herunder utforming av felles prinsipper for involvering av kommunal sektor i statlige digitaliserings tiltak. Departementet samarbeider med KS for å hjelpe flere kommuner med å etablere et lavterskel Digihjelpen-tilbud for innbyggere som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter. Departementet skal utarbeide en ny strategi i løpet av 2021 for å styrke arbeidet med å heve befolkningens digitale kompetanse og legge til rette for økt digital deltagelse – kalt *Digital hele livet*.

Det gjøres mye godt omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren, noe som frigjør ressurser som kan brukes til å gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Det er fremdeles muligheter for en mer effektiv ressursbruk, og effektivitetsanalyser kan være en av flere tilnærminger til en forståelse for og diskusjon om effektivitet i kommunene.

Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

1.6 En fremtidsrettet kommunestruktur

Kommunereformen som regjeringen har gjennomført, har gitt de største endringene i kommuneinndelingen på over 50 år. Fra 1. januar 2020 ble 43 nye kommuner etablert. På oppdrag fra departementet har statsforvalterne gitt en kortfattet og overordnet vurdering av situasjonen i de nye kommunene – ett år etter at de fleste sammenslåingene i reformen trådte i kraft. Basert på statsforvalternes tilbakemeldinger er departementets vurdering at de nye kommunene jobber godt for at reformens mål skal oppfylles. De nye kommunene opplever allerede positive erfaringer fra sammenslåingene, særlig ved at de har styrket kapasitet og kompetanse på ulike fagområder. Samtidig gjenstår det som forventet fremdeles mye arbeid for å hente ut flere gevinster av sammenslåingene, og spesielt har arbeidet med håndteringen av koronapandemien tatt mye tid og ressurser for kommunene i 2020. Departementet vil gjennomføre en helhetlig evaluering av kommunereformen på et senere tidspunkt.

For å sikre innbyggerne tilgang på gode og likeverdige offentlige tjenester, trenger vi bærekraftige og sterke kommuner med sterke fagmiljøer. Det er fremdeles forskjeller mellom kommuner både i størrelse, kompetanse og hvor godt de ivaretar sine oppgaver, og det er fare for at disse variasjonene forsterkes. Det er særlig utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse i små kommuner og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling som gjør det nødvendig å jobbe videre med en enda mer fremtidsrettet kommunestruktur.

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

Arbeidet med kommunesammenslåinger vil fortsette gjennom positive insentiver og verktøy for gode lokale prosesser. Gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som slår seg sammen, blir videreført. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

1.7 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Lokaldemokratiet er en grunnleggende del av det norske demokratiet og styringssystemet. Handlingsrom og mulighet til lokal tilpasning av tjenestetilbud er sentrale forutsetninger for et sterkt lokaldemokrati.

Kommunene og fylkeskommunene spiller en sentral rolle i gjennomføringen av valg, og deres gode rutiner er viktig for å opprettholde tilliten til den norske valgordningen og demokratiet. Valglovutvalget la frem sin utredning i mai 2020. Valgloven legger rammene for hvordan det viktigste elementet i det norske demokratiet skal gjennomføres. Departementet følger opp valglovutvalgets utredning, og vil legge frem forslag til ny valglov i løpet av 2022.

Det skal gjennomføres valg til Stortinget og Sametinget 13. september 2021. På grunn av pandemien vil årets valg medføre ekstra arbeid for å sikre at det kan gjennomføres på en smittevernsessig forsvarlig måte. Departementet la i vår frem forslag om flere midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven som skal gi kommunene et større handlingsrom for å kunne gjennomføre valget på en trygg og god måte, også ved et lokalt smitteutbrudd. Alle forslagene ble vedtatt av Stortinget. Departementet har også laget en

smittevernveileder, med faglig støtte fra Folkehelseinstituttet.

Det norske samfunnet er preget av høy mellommenneskelig tillit og høy tillit til offentlige myndigheter. Undersøkelser gjort på oppdrag fra departementet viser at særlig institusjoner og aktører på lokalt nivå har høy tillit. Samtidig er høy tillit ikke en selvfølge, heller ikke i Norge. Tillit må bygges kontinuerlig av alle som forvalter makt på vegne av innbyggere i Norge. Det gjøres ved å utvise åpenhet og at innbyggerne opplever at de kan påvirke gjennom deltakelse. Dessuten må også beslutningstakerne ha tillit til innbyggerne og være lydhøre for deres stemmer.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6 av gjennomføring av årets valg, lokalvalgsundersøkelsen 2019, undersøkelser om tillit og innbyggerforslag, samt om et nytt utviklingsprosjekt om lokaldemokrati og pågående forskningsprosjekter.

1.8 Inntektsrammer for kommunesektoren i 2022 mv.

Regjeringen legger opp til en realvekst i sektorens frie inntekter på mellom 2,0 og 2,4 mrd. kroner. Dette tilsvarer en vekst på om lag 0,5 prosent. Veksten skal dekke merutgifter som følge av den demografiske utviklingen på om lag 0,9 mrd. kroner. Når det gjelder pensjon anslås det en økning i sektorens samlede pensjonskostnader i 2022 på om lag 0,6 mrd. kroner. Regjeringen sørger med dette for et opplegg som gir handlingsrom for en videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet.

Kostnadsnøkkel for båt og ferje, tilskuddsordning for ferjeavløsningsprosjekter og halvering av ferjetakster

Fordelingen av inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner bør være mest mulig objektiv og treffsikker. Departementet legger nå frem forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje, som blant annet inneholder et nytt kriterium for normerte båtkostnader. Forslaget er basert på

et oppdrag Møreforskning Molde i samarbeid med Transportøkonomisk institutt har gjort for departementet, departementets egne analyser og høring blant fylkeskommunene.

Fylkeskommunale ferjeavløsningsprosjekter, dvs. veiprosjekter som avløser eller korter inn på ferjesamband, kan finansieres delvis gjennom ferjeavløsningsmidler innenfor rammetilskuddet til fylkeskommunene. Regjeringen foreslår en ny tilskuddsordning for ferjeavløsningsprosjekter, som skal avhjelpe rentekostnadene de første årene etter at prosjektene er ferdigstilt. Forslaget er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 727, 17. juni 2020 fra Stortinget.

Regjeringen følger opp vedtaket i revidert nasjonalbudsjett, og vil arbeide for å halvere ferjetakstene i løpet av kommende stortingsperiode i samarbeid med fylkeskommunene. I Prop. 195 S (2020–2021) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2021*, foreslår regjeringen en økning i rammetilskuddet til fylkeskommunene på 55 mill. kroner i 2021 for å legge til rette for en reduksjon i ferjeprisene på fylkeskommunale ferjesamband på 10 prosent i andre halvår 2021.

Ressurskrevende tjenester

I forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2020–2021) fattet Stortinget anmodningsvedtak om at regjeringen i kommuneproposisjonen for 2022 foreslår en revidert og mer treffsikker metode for å beregne tilskudd til de minste kommunene med størst behov for ressurskrevende tjenester. I helse- og omsorgskomiteen, Innst. 242 S (2020–2021), ba Stortinget regjeringen utrede og legge fram et trinn 2 i toppfinansieringsordningen med en makssum per innbygger, og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2022. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2022 foreslå å gi en tilleggskompensasjon til mindre kommuner som har spesielt høye utgifter per innbygger til ressurskrevende tjenester.

Inntektsrammer for kommunesektoren er nærmere omtalt i kapittel 2, mens øvrige saker er nærmere omtalt i kapittel 3.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner
og fylkeskommuner i 2021 og 2022

2 Kommuneøkonomien i 2021 og 2022

2.1 Koronapandemien – økonomiske konsekvenser for kommunesektoren og statens kompensierende tiltak

Regjeringen har under pandemihåndteringen vært tydelig på at kommunesektoren skal kompenseres for virkninger av inntektsbortfall og merutgifter i forbindelse med koronapandemien, og har fulgt opp dette for 2020. Regjeringen vil fortsette å kompensere kommunesektoren for koronarelaterte merutgifter og mindreinntekter i 2021. I april 2020 etablerte regjeringen sammen med KS en arbeidsgruppe som skal gi faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren. Arbeidsgruppen skal kartlegge hvilke typer utgifter og inntekter i kommunesektoren som blir påvirket av pandemien, og gi et anslag på hvor mye de ulike typene av utgifter og inntekter utgjør.

Stortinget har fattet følgende anmodningsvedtak knyttet til koronapandemien og dens konsekvenser for kommunesektoren:

Vedtak nr. 414, 19. mars 2020, jf. Prop. 52 S (2019–2020) og Innst. 197 S (2019–2020):

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

Vedtak nr. 718, 17. juni 2020, jf. Prop. 105 S (2019–2020) og Innst. 383 S (2019–2020):

«Stortinget ber regjeringen gjøre nye vurderinger av behovet for kompensasjon til kommunesektoren i lys av ny informasjon både om merutgifter og inntektsbortfall i kommunesektoren, utvikling i skatteinngang og lønns-/prisutvikling, og komme tilbake til Stortinget i tilknytning til nysalderingen av statsbudsjettet for 2020, og om mulig gi en løypemelding i forslag til statsbudsjettet for 2021.»

Vedtak nr. 719, 17. juni 2020, jf. Prop. 105 S (2019–2020) og Innst. 383 S (2019–2020):

«Stortinget ber regjeringen legge frem en analyse av samlede økonomiske konsekvenser av koronapandemien for kommunesektoren i 2020 i RNB 2021/kommuneproposisjonen 2022.»

Nærmere om 2020

I 2020 fikk kommunesektoren tilleggsbevilgninger begrunnet med koronapandemien på om lag 18 mrd. kroner. Om lag 12 mrd. kroner av dette var bevilgninger gitt som kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter. Om lag 6 mrd. kroner var andre bevilgninger, blant annet til aktivitetsstimulerende tiltak.

Arbeidsgruppen avga i mars sin rapport med anslag over de økonomiske konsekvensene av pandemien for kommunesektoren i 2020. Merutgifter og inntektsbortfall anslås til om lag 14 mrd. kroner, fordelt med om lag 10 mrd. kroner på kommunene og om lag 4 mrd. kroner på fylkeskommunene. I tillegg kommer lavere skatteinntekter enn anslått i saldert budsjett for 2020, anslått til 3,8 mrd. kroner for sektoren samlet.

I motsatt retning trekker den midlertidige reduksjonen i arbeidsgiveravgiften 3. termin 2020 og økt kjøpekraft som følge av lavere kostnadsvekst enn budsjettet. Innsparingen for kommunesektoren som følge av reduksjonen i arbeidsgiveravgiften, anslås til 1,7 mrd. kroner. Innsparingen som følge av lavere lønns- og prisvekst enn budsjettet, anslås til 7,4 mrd. kroner.

Basert på konklusjonene i arbeidsgruppens rapport, er kommunesektoren samlet sett kompensert for de økonomiske konsekvensene av pandemien i 2020 med 2 mrd. kroner utover de anslåtte virkningene. Det er imidlertid variasjoner mellom kommuner og mellom fylkeskommuner når det gjelder hvor hardt de er rammet av koronapandemien og hvor store de økonomiske konsekvensene har vært. Derfor er en stor del av kompensasjonen gitt som skjønnsmidler via statsforvalterne.

Nærmere om 1. halvår 2021

Ved behandlingen av Prop. 1 S og Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021) ble det bevilget i alt 8,6 mrd. kroner for å kompensere for merutgifter og mindreinntekter som følge av pandemien for 1. halvår 2021. Størstedelen av denne bevilgningen ble gitt på bakgrunn av arbeidsgruppens anslag for 3. tertial 2020 i delrapporten fra oktober 2020, omregnet til halvårseffekt. Det ble i tillegg lagt på 1,4 mrd. kroner utover anslagene fra arbeidsgruppen, blant annet for å ta hensyn til den videre utviklingen av pandemien og konsekvensene for kommunesektoren i 2021.

Arbeidsgruppens marsrapport viser at anslagene for 2020 samlet sett er tilnærmet uendret fra delrapporten fra oktober 2020, til tross for at smittesituasjonen forverret seg etter at delrapporten ble lagt frem. På denne bakgrunn er det ikke behov for å justere bevilgningen for 1. halvår 2021 nå.

Arbeidsgruppen skal jobbe videre frem til august 2021. I neste rapport skal arbeidsgruppen anslå merutgifter og mindreinntekter for 1. halvår 2021 basert på foreløpige regnskapstall. Det tas også sikte på å gi anslag for 2. halvår 2021. Videre skal rapporten gi et anslag for kommunenes eventuelle merutgifter ved å gjennomføre valget høsten 2021 som følge av pandemien.

Ekstra skjønnsmidler 1,5 mrd. kroner

Av tilleggsbevilgningen ble skjønnsrammen til kommunene økt med 1,5 mrd. kroner. Formålet med bevilgningen er å ivareta kommunevise variasjoner i utgifter knyttet til smittevern og oppfølging av TISK-strategien. Departementet har fordelt skjønnsmidlene i fylkesvise rammer til statsforvalterembetene, som har frist 14. juni for å fordele midlene til kommunene.

Ved fordeling av de fylkesvise rammene, er det lagt vekt på å treffe de fylkene som har hatt de høyeste merutgiftene til smittevern og oppfølging av TISK-strategien, og departementet har derfor lagt stor vekt på statsforvalternes rapportering til departementet i mars.

Nærmere om 2. halvår 2021

Utviklingen i smittesituasjonen, vaksinasjonstempo og behovet for smitteverntiltak er usikker. Regjeringens strategi for veien ut av krisen er å skape mer og inkludere flere. Strategien innebærer å kompensere når det er nødvendig, men trappe ned de økonomiske tiltakene for å gi insentiver til aktivitet så snart smittesituasjonen og

smitteverntiltakene gjør det mulig. Regjeringen mener det vil være behov for ytterligere midler til kommunesektoren for å håndtere konsekvensene av pandemien i 2. halvår.

Regjeringen foreslår i Prop. 195 S (2020–2021) økning i rammetilskuddene til kommunesektoren i forbindelse med koronapandemien på 7,3 mrd. kroner.

Til *kommunene* foreslår regjeringen en tilleggsbevilgning på 2,5 mrd. kroner, fordelt med 1 mrd. kroner som innbyggertilskudd til alle kommuner og 1,5 mrd. kroner i skjønnsmidler. Alle kommuner må forventes å ha noe merutgifter som følge av pandemien. Samtidig bør en vesentlig del av bevilgningen gis som skjønnsmidler, slik at midlene kan målrettes til kommuner som er hardest rammet av pandemien.

Regjeringen foreslår 757 mill. kroner til vaksinasjon mot covid-19 og 100 mill. kroner til dekning av personellkostnader i relevante kommuner i forbindelse med massetesting for covid-19. Videre foreslår regjeringen 1 153 mill. kroner til karantenehotell, 1 mrd. kroner til kommunal kompensasjonsordning for lokale virksomheter og 79 mill. kroner til pakke for psykisk helse og sårbare grupper.

Til *fylkeskommunene* foreslår regjeringen en tilleggsbevilgning på 1,531 mrd. kroner til å dekke tap som følge av smitteverntiltak i den fylkeskommunale kollektivtransporten. Det er usikkert hvor lenge det vil være behov for ekstra midler. Videre foreslås det 150 mill. kroner knyttet til merutgifter i videregående opplæring og tapte brukerinntekter i tannhelsetjenesten. Tilleggsbevilgningen til fylkeskommunene blir i sin helhet gitt som skjønnsmidler.

Regjeringen vil komme tilbake med en ny vurdering av merutgifter og mindreinntekter i kommunesektoren på bakgrunn av arbeidsgruppens augustrappport.

2.2 Kommuneøkonomien i 2021

Saldert budsjett 2021 innebar en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 4,1 mrd. kroner. Veksten ble da målt i forhold til anslått inntektsnivå for 2020 i Revidert nasjonalbudsjett 2020. De midlertidige koronabevilgningene var ikke medregnet ved beregning av veksten. Veksten i frie inntekter ble på samme måte anslått til 4,2 mrd. kroner. Veksten i både samlede og frie inntekter inkluderte et særskilt tillegg på 1,9 mrd. kroner som kompensasjon for den midlertidige skattesvikten i 2020.

Sammenliknet med oppdatert anslag på regnskap for 2020 ble veksten i samlede inntekter i saldert budsjett 2021 anslått til 1,7 mrd. kroner. Tilsvarende ble veksten i frie inntekter anslått til 1,8 mrd. kroner. Det var da tatt hensyn til oppjustering av skatteanslaget for 2020 med 2,3 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2021.

I Revidert nasjonalbudsjett 2021 er nye anslag på inntektsveksten for kommunesektoren i 2021 lagt frem. De nye anslagene bygger på følgende:

- Anslaget på skatt på inntekt og formue i 2021 er oppjustert med 3,2 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett, i hovedsak som følge av oppjusterte anslag for lønns- og sysselsettingsvekst. Økningen i skatteanslaget fordeler seg med 2,7 mrd. kroner på kommunene og 0,5 mrd. kroner på fylkeskommunene.
- Kommunal deflator for 2021 anslås til 2,7 prosent. Anslaget er uendret fra saldert budsjett. Anslaget bygger på økning av lønnsvekstanslaget fra 2,2 til 2,7 prosent, og en nedjustering av prisveksten på varer og tjenester fra 3,5 prosent til 2,8 prosent.
- Endring i anslag på inntektsveksten fra 2020 til 2021 må også ses i sammenheng med at skatteinntektene i 2020 ble 0,9 mrd. kroner lavere enn anslått i statsbudsjettet for 2021. Det var også et betydelig mindreforbruk av øremerkede tilskudd i 2020 sammenliknet med anslaget i statsbudsjettet for 2021.

På denne bakgrunn anslås kommunesektorens samlede og frie inntekter i 2021 å øke med henholdsvis om lag 9,0 og 5,9 mrd. kroner. Økte bevilgninger begrunnet i koronapandemien er ikke medregnet.

Tabell 2.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2020 og oppdatert anslag for 2021 i nominelle priser. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Inntektene i 2020 er korrigerert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv. Midlertidige bevilgninger begrunnet i koronapandemien i 2020 og 2021 er ikke inkludert. Dette innebærer at inntektsnivået i 2020 og 2021 er sammenliknbart.

2.3 Statsbudsjettet 2021 – forslag til endringer i rammetilskuddet

Nedenfor er forslag til endringer i rammetilskuddet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021 omtalt. Endringer i rammetilskuddene som er begrunnet i koronapandemien er omtalt i punkt 2.1. For andre forslag som berører kommunesektoren vises det til Prop. 195 S (2020–2021) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2021*.

Basistilskudd til fastleger (kap. 571, post 60 Innbygger-tilskudd)

Regjeringen foreslår 75 mill. kroner som kompensasjon for å øke basistilskuddet under knekkpunktet fra 1. juli 2021, for å sørge for rekruttering til og stabilitet i fastlegeordningen. Bevilgningen på kap. 762, post 63 på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett reduseres tilsvarende. Satsen under knekkpunkt foreslås økt fra 577 kroner til 610 kroner per capita. Satsen over knekkpunkt videreføres på 499 kroner per capita. Kommunene vil bli kompensert for helårseffekten i statsbudsjettet for 2022.

Tabell 2.1 Kommunesektorens frie inntekter i 2020¹ og 2021². Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren		
	2020	2021	Endr. i prosent	2020	2021	Endr. i prosent	2020	2021	Endr. i prosent
Skatteinntekter	183 662	198 119	7,9	34 321	37 969	10,6	217 983	236 088	8,3
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>168 893</i>	<i>183 358</i>	<i>8,6</i>	<i>34 321</i>	<i>37 969</i>	<i>10,6</i>	<i>203 214</i>	<i>221 327</i>	<i>8,9</i>
Rammetilskudd	151 528	150 074	-1,0	42 138	42 548	1,0	193 666	192 622	-0,5
Frie inntekter	335 189	348 193	3,9	76 459	80 517	5,3	411 648	428 710	4,1

¹ Inntektene i 2020 er korrigerert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2021 er anslått til 2,7 prosent.

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

Rasulykken i Gjerdrum (kap. 571, post 64 Skjønnstilskudd)

Leirskredet på Ask i Gjerdrum kommune 30. desember 2020 førte til tap av menneskeliv og store materielle skader. Skredet har også ført til betydelige merkostnader for kommunen, både til håndteringen av den akutte krisesituasjonen og til gjenoppbygging av kommunal infrastruktur. En stor del av merkostnadene vil dekkes av kompensasjonsordningen etter naturskader innenfor kap. 571, post 64 Skjønnstilskudd.

I revidert nasjonalbudsjett foreslås det en økning i skjønnstilskuddet på 125 mill. kroner, for å kunne kompensere Gjerdrum kommune etter skredet. Kompensasjonen til kommunen vil først bli betalt ut når det foreligger en dokumentert søknad, og det vil på vanlig måte bli stilt som krav at kommunen må rapportere på bruken av midlene i ettertid. Ubenyttede midler eller midler som ikke er benyttet til formålet, må betales tilbake.

Reduserte ferjetakster (kap. 572, post 64 Innbyggerstilskudd)

Regjeringen foreslår en økning i rammetilskuddet til fylkeskommunene på 55 mill. kroner. Dette skal legges til rette for at ferjetakstene på fylkeskommunale ferjesamband kan reduseres med 10 prosent i andre halvdel av 2021. Regjeringen vil arbeide med sikte på å halvere ferjetakstene i løpet av kommende stortingsperiode, i samarbeid med fylkeskommunene. Saken er omtalt nærmere i kapittel 3.6.1.

2.4 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2022

2.4.1 Inntektsrammene for 2022

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 2,0 og 2,4 mrd. kroner i 2022. Inntektsveksten for 2022 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2021 i revidert nasjonalbudsjett 2021. Midlertidige tiltak, slik som koronatiltakene, er korrigert ut av veksten, jf. punkt 2.1.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 1,6 og 2,0 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Regjeringen legger opp til en vekst i fylkeskommunenes frie inntekter på 0,4 mrd. kroner i 2022.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er anslått til mellom 1,7 og 2,6 mrd. kroner.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2022 på om lag 1,2 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Av dette er 0,9 mrd. kroner knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene, fordelt på knapt 0,6 mrd. kroner på kommunene og knapt 0,4 mrd. kroner på fylkeskommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår en vekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 0,6 mrd. kroner i 2022, ut over anslått lønnsvekst, se nærmere omtale i punkt 2.4.2.

I beregningene av pensjonskostnader for 2022 er det flere faktorer som medfører stor usikkerhet. Dette gjelder blant annet endret reguleringsmetode for løpende pensjoner i 2021 og størrelsen på frigjorte premiereserver, jf. punkt 2.4.2. Departementet vil basert på oppdatert informasjon komme tilbake med et nytt anslag på merkostnader til pensjon i statsbudsjettet for 2022.

Med en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 2,0–2,4 mrd. kroner legger regjeringen opp til å gi sektoren rom for å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne utover at økningen i sektorens demografikostnader og pensjonskostnader i 2022 blir dekket.

Vekst i kommunenes samlede inntekter avhenger av mange faktorer i tillegg til vekst i frie inntekter. Utviklingen på en del av disse postene er krevende å forutsi før statsbudsjettet legges frem på høsten. Signalet om vekst i samlede inntekter kan dermed fort være utdatert når statsbudsjettet legges frem og signalet gir lite forutsigbarhet for sektoren. Regjeringen legger derfor opp til at det ikke gis et slikt signal fra og med kommuneproposisjonen for 2023.

På vanlig måte fastsettes de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2022 ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunenes samlede inntekter.

2.4.2 Pensjonskostnader

Pensjonskostnadene for 2022

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår en vekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 600 mill. kroner i 2022, utover anslått lønnsvekst. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Endret reguleringsmetode for løpende pensjoner i 2021

Departementets anslag har tatt hensyn til at reguleringen av løpende pensjoner (pensjoner under utbetaling) endres for 2021, jf. Prop. 126 S (2020–2021) om oppfølging av anmodningsvedtak om pensjon. Det er lagt til grunn at forslaget i proposisjonen også følges opp i de tariffbestemte ordningene i kommunesektoren.

Endret reguleringsmetode i 2021 gir økte pensjonspremier for kommunesektoren i 2021. Dette vil isolert sett bidra til en vekst i de samlede pensjonskostnadene for 2022, og denne effekten er hensyntatt i anslaget for sektorens merkostnader til pensjon i 2022.

Frigjøring av reserver som følge av offentlig tjenestepensjon

Ny offentlig tjenestepensjon har, sammen med nye regler for samordning av ytelsene fra tjenestepensjonen med ytelsene fra folketrygden, medført en vesentlig reduksjon i kravet til pensjonsordningenes avsetninger for fremtidige pensjonsforpliktelser. Denne reduksjonen i kravet til premiereserve resulterer i at det i 2021 frigjøres et større beløp for kommunesektoren, som overføres til kommunenes og fylkeskommunenes premiefond. Departementet har grovt anslått for sektoren samlet at 20 mrd. kroner blir tilført premiefond som følge av frigjøringen.

Kommunene og fylkeskommunene kan bruke disse midlene til delbetaling av de årlige pensjonspremiene. Bruk av premiefond til å betale premiene vil føre til at kommunenes og fylkeskommunenes utbetalinger av pensjonspremier til pensjonsordningene blir tilsvarende redusert. Bruk av premiefond vil derfor isolert sett redusere kommunenes eller fylkeskommunenes sam-

lede pensjonskostnader det påfølgende året. Dette følger av reglene for regnskapsføring av pensjon i kommuner og fylkeskommuner.

Kommunene og fylkeskommunene står i utgangspunktet fritt til å bestemme i hvilken takt de frigjorte midlene som er tilført premiefond skal benyttes til å betale premiene. En ansvarlig økonomiforvaltning tilsier at kommunene og fylkeskommunene bør fordele bruken av de frigjorte midlene over tid med tanke på å få til en jevn utvikling i pensjonskostnadene. Departementet har i anslaget for de samlede pensjonskostnadene for 2022 lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene fordeler bruken av de frigjorte midlene over en periode på syv år. Det vil si at det er lagt til grunn at kommunesektoren benytter 1/7 av de frigjorte midlene til å dekke pensjonspremiene i 2021¹. Departementet legger opp til at også anslaget for pensjonskostnadene i 2023 og påfølgende år vil bli basert på at kommunene og fylkeskommunene fordeler bruken av de frigjorte midlene over syv år. Det vil si at anslagene for merkostnader i årene fremover ikke vil ta høyde for at kommuner og fylkeskommuner eventuelt har en raskere bruk av de frigjorte midlene enn syv år.

Forutsetninger for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene

Departementet har for 2022 ikke foretatt endringer i de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

¹ Ordinær bruk av premiefond kommer i tillegg

Del II
Inntektssystemet

3 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet omtales ulike tema innenfor inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Det foreslås endringer i båt- og ferjenøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene, og det foreslås at midler til veiadministrasjon blir fordelt etter ordinære kriterier i stedet for etter en særskilt fordeling. Videre omtales arbeidet med oppdatering av fylkesveikriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene, og det drøftes hvordan beregning av samlet utgiftsbehov og av sektorvekter i utgiftsutjevningen, både for kommunene og for fylkeskommunene, kan påvirkes av de økonomiske tiltakene i forbindelse med koronapandemien.

Til slutt foreslås det en ny tilskuddsordning for å avhjelpe rentekostnadene i den fylkeskommunale ferjeavløsningsordningen, og en ny tilskuddsordning innenfor toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, der de minste kommunene er målgruppen. Begge forslagene er svar på anmodningsvedtak fra Stortinget.

3.1 Forslag til endringer i båt- og ferjenøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene

Kriteriene som brukes i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet skal kunne forklare ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene, samtidig som de i størst mulig grad skal være objektive. Det har vist seg vanskelig å finne kriterier som oppfyller begge disse målene fullt ut for fylkeskommunale båtruter. Dagens kriterium *lengde kystlinje* er helt objektivt, men er ikke et tilstrekkelig mål for å fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til båtruter. Noen fylker har kort kystlinje, men mange båtruter som er viktige for transporttilbudet. Andre fylker har lang kystlinje, men få båtruter. Kriteriet fanger heller ikke opp endringer i utgiftsbehovet over tid, siden kystlinjen ligger fast.

Et kriterium knyttet til faktiske båtruter – en sambandsbasert modell – kan gi et bedre samsvar med de faktiske utgiftene til båtruter, men vil aldri kunne bli helt objektivt. Kriterier som ikke er

objektive kan på den annen side svekke den lokale handlefriheten, siden fylkeskommunenes inntekter vil påvirkes av hvordan de innretter tjenestetilbudet.

Departementet legger nå frem forslag om endringer i delkostnadsnøkkelen for båt og ferje fra og med budsjettåret 2022, for å sikre en bedre balanse mellom disse to hensynene. Forslaget går i korte trekk ut på å innføre et nytt kriterium for båter – *de normerte båt kostnadene* – sammen med dagens kriterium *lengde kystlinje*. Samtidig blir kriteriene *skolereiser med ferje*, *skolereiser med båt* og *båtreiser i alt* tatt ut av nøkkelen. Disse kriteriene har lav vekt i dagens nøkkel. Den nye båt- og ferjenøkkelen vil med det bestå av kriteriene *normerte ferjekostnader* for ferjene, mens kriteriene for båter deles likt mellom *lengde kystlinje* og *normerte båt kostnader*.

Forslaget til endringer i båt- og ferjenøkkelen har vært på offentlig høring, og et flertall av fylkeskommunene støttet høringsforslaget helt eller delvis. Kostnadsnøkkelen som presenteres i denne proposisjonen er den samme som i høringsforslaget, men grunnlagsdataene som er brukt til å beregne det nye båt-kriteriet er oppdatert ut fra nye opplysninger fra fylkeskommunene.

Kostnadsnøkklene i inntektssystemet brukes til å omfordele en gitt ramme, og endringer i nøkkelen vil derfor gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene. Departementet foreslår at fordelingsvirkningene fases gradvis inn over en periode på to år, slik at fylkeskommunene får tid til å tilpasse seg den nye nøkkelen.

Regjeringens forslag i revidert nasjonalbudsjett om reduserte ferjepriser, gjør det også nødvendig med noen justeringer i båt- og ferjenøkkelen. Departementet foreslår derfor en endring i ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen, for å ta høyde for reduksjonen i ferjetakstene.

3.1.1 Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje ble innført i 2018 og videreført i det nye inntektssystemet fra 2020, med noen justeringer. Nøkkelen er vist i

Tabell 3.1 Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Kriterium	Vekt
Normerte ferjekostnader	0,6214
Antall skolereiser med ferje	0,0105
Antall skolereiser med båt	0,0131
Antall reiser med båt i alt	0,0131
Lengde kystlinje	0,3419
Sum	1,0000

tabell 3.1. Det viktigste kriteriet er *normerte ferjekostnader* for ferjene og *lengde kystlinje* for båtene. Delkostnadsnøkkelene utgjør 6,66 pst. av den samlede kostnadsnøkkel for fylkeskommunene i 2021.

De normerte ferjekostnadene blir beregnet med en kostnadsmodell utviklet av Møreforsking Molde og er beskrevet nærmere i rapporten *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter*.¹ Kostnadsmodellen beregner hva det bør koste å drifte et ferjesamband hvis rutetilbudet bygger på en felles standard. Modellen skiller mellom flere ulike forhold som påvirker kostnadene ved å drifte et ferjesamband, som strekningslengde, trafikkmengde og typen farvann ferjen seiler i. Siden kriteriet brukes til å omfordele en gitt ramme, er det fylkeskommunenes relative andel av de normerte kostnadene som er det sentrale, og ikke nivået på de normerte kostnadene.

Kriteriene for båter ble valgt på bakgrunn av regresjonsanalyser som viste en tydelig sammenheng mellom lengden på samlet kystlinje og utgifter til båter. Analysene viste også en sammenheng mellom utgiftene til båt og reisekriteriene, altså antall skolereiser med båt og båtpassasjerer i alt. Skoleskyss er enkelte steder avgjørende for å opprettholde båttruter, mens etterspørselen fra øvrige passasjerer har betydning for dimensjoneringen av rutetilbudet. Siden skillet mellom hva som regnes som båter og hva som regnes som ferjer ikke alltid er helt entydig, ble også skolereiser med ferje tatt med som kriterium i den samlede nøkkelen.

¹ Svendsen, Hilde J., Falko Müller, Harald Thune-Larsen og Svein Bråthen (2017): *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter*. Rapport nr. 1701, Møreforsking Molde. Departementet har gjort noen justeringer i beregningen av kriteriet sammenlignet med Møreforskings forslag, jf. Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

3.1.2 Møreforskings forslag til nytt kriterium for båter

Departementet ba i 2019 Møreforsking Molde og Transportøkonomisk institutt (TØI) om å komme med innspill til nye kriterier for båter, beregnet med utgangspunkt i en sambandsbasert modell. Bakgrunnen var tilbakemeldinger fra noen fylkeskommuner om at kriteriet *lengde kystlinje* ikke er godt nok egnet til å fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til båter, noe også Stortinget har pekt på (jf. Innst. 249 S (2018–2019)). Departementet ønsket derfor å få utredet et alternativt kriterium for båter.

Møreforskings forslag ble presentert i rapporten *Forslag til nye kriterier for båter i inntektssystemet for fylkeskommunene*.² Forslaget tar utgangspunkt i de fylkeskommunale båttrutene som er i drift, og beregner et anslag på nettokostnadene ved å drifte båttrutene hvis det legges en felles norm eller standard til grunn for rutetilbudet. Forslaget følger dermed i stor grad den samme metodikken som er brukt i beregningen av kriteriet normerte ferjekostnader, der det beregnes et anslag på hva det bør koste å drifte hvert enkelt ferjesamband. Møreforsking foreslo også at det burde gjøres en behovsvurdering av hver enkelt båttrute, siden det kunne gjøre kriteriet mer objektivt.

Møreforskings rapport var på høring våren 2020, og ble også presentert i Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*. Fylkeskommunene var delt i synet på Møreforskings forslag. Flere støttet forslaget, og pekte på at det ville gi et bedre samsvar med det faktiske utgiftsbehovet til båter. Men det var også flere som var kritiske, og som understreket behovet for objektive kriterier. Det ble blant annet vist til at manglende objektivitet i kriteriene reduserer muligheten for lokale tilpasninger.

På bakgrunn av de motstridende hensynene som kom frem i høringen, varslet departementet i kommuneproposisjonen for 2021 at det ville vurderes å bygge videre på deler av Møreforskings forslag, og at fylkeskommunene ville få anledning til å uttale seg om saken på nytt. Departementets justerte forslag ble sendt på høring i januar 2021.

² Tvetter, Eivind, Kenneth Løvold Rødseth, Jorunn H. Rødal, Karoline L. Hoff og Harald Thune-Larsen (2020): *Forslag til nye kriterier for båter i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Rapport nr. 2003. Møreforsking Molde.

3.1.3 Departementets høringsforslag

Forslag til ny båt- og ferjenøkkel

Departementet mener at Møreforsking og TØI har gjort et grundig arbeid og at kostnadsmodellen de har utviklet er et godt utgangspunkt for nye båt-kriterier i kostnadsnøkkelen. Samtidig er det viktig å beholde et helt objektivt element i båt-kriteriene. I det justerte høringsforslaget om endringer i båt- og ferjenøkkelen, foreslo departementet derfor å kombinere det nye kriteriet utviklet av Møreforsking med dagens kriterium lengde kystlinje. En slik løsning vil gi en nøkkel som har et helt objektivt element (kystlinje), samtidig som den vil gi et bedre samsvar med utgifts-behovet. Den vil også fange opp endringer i utgiftsbehovet over tid på en bedre måte enn dagens nøkkel.

Departementet foreslo videre å ta kriteriene skolereiser med ferje, skolereiser med båt og båt-reiser i alt, ut av nøkkelen. Kriteriene har lav vekt, og båt- og ferjeruter som tilbyr skoleskyss inngår allerede i kriteriene normerte ferjekostnader og normerte båt-kostnader. Det er derfor ikke lenger grunnlag for å beholde reisekriteriene hvis det innføres kriterier for normerte kostnader for både båt og ferje.

Høringsforslaget til ny båt- og ferjenøkkel besto dermed av kriteriene normerte ferjekostnader, normerte båt-kostnader og lengde kystlinje. Kriterievekten til de normerte ferjekostnadene ble økt som følge av at antall skolereiser med ferje ble tatt ut av nøkkelen. Kriterievekten til båt-kriteriene ble delt likt mellom lengde kystlinje og det nye båt-kriteriet.

Øvrige forslag og presiseringer

Høringsforslaget inneholdt også noen andre presiseringer. Departementet fulgte ikke Møreforskings anbefaling om å gjøre en behovsvurdering av båt-rutene, utover at rene turistruter og ruter til steder uten fast bosetting ikke bør telle med i kriteriet. Men departementet foreslo noen krav som bør stilles til båt-ruter som omfattes av båt-kriteriet. Forslaget bygde på kravene som allerede gjelder for ferjesamband i ferjekriteriet. Departementet foreslo følgende krav til båt-rutene i inntektssystemet:

- Kriteriet omfatter passasjerbåter i ordinær rutetraffikk, og båt-ruter som i hovedsak tilbyr lovpålagt skoleskyss.
- Båt-rutene må ha helårsdrift og være fullt ut fylkeskommunale. Kriteriet omfatter ikke kommunale og private båt-ruter eller ferjesamband

som finansieres delvis med fylkeskommunale tilskudd.

- En rute regnes som en båt-rute uavhengig av fartøystype så lenge den frakter passasjerer, og så lenge en eventuell biltrafikk er på under ti personbilenheter i årsdøgntrafikk (PBE ÅDT).

Høringsforslaget inneholdt videre en presisering av hvordan en båt-rute skal defineres i tilfeller der det kan være tvil om flere ruter i samme område skal regnes som én eller flere båt-ruter i inntektssystemet, og et forslag om hvor ofte det nye kriteriet bør oppdateres.

Departementet foreslo at kriteriet bør oppdateres på samme måte som dagens ferjekriterium, altså at kriteriet i inntektssystemet et gitt år tar utgangspunkt i båt-ruter som var i helårsdrift to år før. Departementet la også frem et alternativt forslag med en ekstra forsøkelse i oppdateringen av kriteriedata, for å gjøre kriteriet mer objektivt. En ekstra forsøkelse vil innebære at fylkeskommunen må ta hele merkostnaden selv i en lengre periode, hvis de velger å opprette en ny båt-rute. Høringsinstansene ble bedt om å vurdere begge alternativene.

3.1.4 Oppsummering av høringen

Forslaget ble sendt på høring 29. januar i år med høringsfrist 19. mars. Det kom inn 12 hørings svar, hvorav ni fra fylkeskommuner (alle unntatt Innlandet og Oslo). I tillegg har KS, Ørland kommune og Ryfylkeaksjonen uttalt seg.

Forslaget til ny båt- og ferjenøkkel

Fem fylkeskommuner støtter forslaget til ny båt- og ferjenøkkel, enten helt eller delvis. *Troms og Finnmark* og *Vestland* gir tydelig støtte til departementets forslag, og *Trøndelag* slutter seg til departementets vurderinger. *Nordland* mener det er positivt at det gjøres endringer i båt- og ferjenøkkelen, men at objektiviteten i kostnadsnøkkelen bør vektlegges i sterkere grad, med en høyere vektning av lengde kystlinje og en lavere vektning av de normerte båt-kostnadene. *Rogaland* mener at forslaget er et steg i riktig retning, men at de normerte båt-kostnadene må vektles høyere, og at lengde kystlinje må nedjusteres enda mer enn i høringsforslaget. *Rogaland* mener videre, som den eneste fylkeskommunen, at kriteriene for antall skolereiser med båt og ferje burde videreføres.

Vestfold og Telemark tar ikke tydelig stilling til departementets forslag, men støtter innføringen

av en sambandsbasert nøkkel og er kritiske til lengde kystlinje som kriterium.

To fylkeskommuner er tydelig kritiske til forslaget. *Møre og Romsdal* mener at kriteriet normerte båtkostnader ikke må innføres, og viser særlig til behovet for objektive kriterier. Fylkeskommunen mener også at kostnadsmodellen som brukes til å beregne kriteriet er for detaljert, med for mange usikre forutsetninger. *Agder* er også klart imot forslaget, og mener at båt- og ferjenøkkelen må ses i sammenheng med hele inntektssystemet. *Agder* viser til at fylkeskommunen fikk reduserte overføringer som følge av endringene i inntektssystemet i 2020, og peker på at endringer i båt- og ferjenøkkelen vil komme i tillegg og gi en ytterligere nedgang i inntektene.

KS peker på at kystlinjekriteriet alene ikke fanger opp utgiftsbehovet i tilstrekkelig grad, men tar ikke stilling til departementets forslag. *KS* mener også at det er behov for overgangsordninger hvis nøkkelen innføres, siden fordelingsvirkningene er store. Noen av fylkeskommunene peker også på behovet for overgangsordninger.

Øvrige forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at båtkriteriet bare bør gjelde for passasjerbåter som er fullt ut fylkeskommunale og i helårsdrift. Flere fylkeskommuner støtter presiseringene direkte eller indirekte, men det kom også noen innvendinger. *Vestfold* og *Telemark* mener at også båtruter som drives som et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen bør telle med. *Nordland* mener at kriteriet også bør omfatte godsruiter, og ikke bare passasjerbåter.

De fleste fylkeskommunene støtter departementets forslag om at det nye båtkriteriet bør opp-

dateres på samme måte som ferjekriteriet, altså at kriteriet for et gitt år tar utgangspunkt i båtruter som var i helårsdrift to år før. Men *Rogaland* mener at hvis kriteriet normerte båtkostnader gis høyere vekt, kan en ekstra forsinkelse vurderes.

3.1.5 Departementets vurderinger og forslag

Forslag til ny båt- og ferjenøkkel

Departementet registrerer at flertallet av de største båt- og ferjefylkene støtter forslaget om endringer i nøkkelen, enten helt eller delvis. Det har heller ikke kommet vesentlige innvendinger som ikke var kjent fra før. Departementet mener at høringsforslaget vil sikre en bedre balanse mellom objektivitet og treffsikkerhet, og foreslår at den nye båt- og ferjenøkkelen tas i bruk i inntektssystemet fra og med 2022. Den nye nøkkelen, som er i samsvar med forslaget som ble lagt frem i høringsnotatet, er vist i tabell 3.2.

De fleste fylkeskommunene som uttaler seg om øvrige forhold i høringsforslaget, støtter hovedpunktene i forslaget. Departementet viser til at båt- og ferjenøkkelen er knyttet til fylkeskommunenes ansvar for kollektivtransporten, og mener derfor at det nye båtkriteriet bør avgrenses til passasjerbåter i ordinær rutetrafikk, samt skoleskyssruiter. Departementet mener videre at det er rimelig å stille krav om at kriteriet bare gjelder båtruter som er fullt ut fylkeskommunale, altså at fylkeskommunen dekker alle eller nesten alle driftskostnader, utover det som finansieres med billettinntekter. Departementet opprettholder også forslaget om at det nye båtkriteriet bør oppdateres på samme måte som ferjekriteriet, dvs. med en forsinkelse på to år.

Tabell 3.2 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Normerte ferjekostnader	0,6214	0,6320
Antall skolereiser med ferje	0,0105	
Antall skolereiser med båt	0,0131	
Antall reiser med båt i alt	0,0131	
Lengde kystlinje	0,3419	0,1840
Normerte båtkostnader		0,1840
Sum	1,0000	1,0000

Konsekvenser av covid-19

Utbruddet av covid-19 har flere steder ført til en betydelig nedgang i kollektivtrafikken, noe som igjen har konsekvenser for grunnlagstallene som brukes til å beregne kriteriene *normerte båtkostnader* og *normerte ferjekostnader*. Nedgangen i biltrafikken og passasjertallene innebærer at trafikktallene for 2020 trolig vil være lite representative for transportbehovet når pandemien er over. Departementet foreslår derfor at kriteriedataene for 2022 beregnes med utgangspunkt i tall for biltrafikk og passasjerer i 2019, for fylkeskommunale ferjesamband og båtruter som var i helårsdrift i 2020.

Fordelingsvirkninger og forslag om overgangsordning

Kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele en gitt ramme, og endringer i nøkkelen vil derfor gi fordelingsvirkninger. Det er særlig fylkeskommuner med en lang kystlinje og forholdsvis lave utgifter til båtruter som vil få reduserte overføringer med den nye nøkkelen. Fordelingsvirkningene er relativt moderate sammenlignet med fylkeskommunenes samlede inntekter. Departementet mener likevel at fylkeskommunene bør få tid til å tilpasse seg den nye nøkkelen, og foreslår at fordelingsvirkningene fases gradvis inn gjennom en overgangsordning på to år. I tabell 3.3 vises anslag på

samlede fordelingsvirkninger samt førsteårsvirkningen ved en overgangsperiode på to år.

Anslagene på fordelingsvirkningene er noe endret fra høringsnotatet, som følge av oppdaterte opplysninger fra noen av fylkeskommunene. Noen båtruter som er lagt ned er tatt ut av kriteriedata, mens noen båtruter og ferjesamband som ikke var inkludert i beregningene til høringsnotatet er tatt med i de oppdaterte anslagene. Departementet presiserer at dette fortsatt er foreløpige anslag, og at ytterligere kvalitetssikring av grunnlagsdataene kan gi noen endringer i anslagene. En fullstendig liste over båtruter og ferjesamband som vil inngå i kriteriedata for 2022, vil bli publisert på departementets nettsider slik at fylkeskommunene kan kontrollere opplysningene. De endelige fordelingsvirkningene kan ikke beregnes før i statsbudsjettet for 2022.

3.1.6 Reduserte ferjepriser og forslag om justeringer i ferjekriteriet

I forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 233 S (2020–2021), jf. Prop. 79 S (2020–2021) om økonomiske tiltak i møte med pandemien, fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake i revidert nasjonalbudsjett 2021 med forslag til reduserte fergetakster allerede for inne-

Tabell 3.3 Anslag på fordelingsvirkninger av forslaget til ny båt- og ferjenøkkel

Fylke	Anslag på fordelingsvirkning		Anslag på virkning første år inkl. overgangsordning		Anslag på samlede frie inntekter 2021	
	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.
Viken	5,2	4	2,6	2	14 065	11 290
Oslo	-5,7	-8	-2,9	-4	7 708	11 105
Innlandet	-0,2	-1	-0,1	0	5 360	14 466
Vestfold og Telemark	-6,5	-15	-3,2	-8	5 291	12 575
Agder	-35,3	-115	-17,6	-57	4 255	13 833
Rogaland	33,5	70	16,8	35	6 355	13 201
Vestland	26,0	41	13,0	20	10 294	16 158
Møre og Romsdal	-1,0	-4	-0,5	-2	4 795	18 079
Trøndelag	-32,7	-70	-16,3	-35	6 864	14 635
Nordland	-0,4	-2	-0,2	-1	5 472	22 714
Troms og Finnmark	17,0	70	8,5	35	5 304	21 852
Landet	0,0	0	0,0	0	75 762	14 095

værende år, og en forpliktende plan for halvering av fergepriser på både riksveg- og fylkesvegsamband. Løsninger for lavere takster for pendlere skal prioriteres og reduksjonen skal finansieres av staten.

Regjeringen følger opp vedtaket i revidert nasjonalbudsjett, og vil arbeide for å halvere ferjetakstene i løpet av kommende stortingsperiode i samarbeid med fylkeskommunene. Fylkeskommunene foreslås kompensert for inntektsnedgangen gjennom en økning i rammetilskuddet. I Prop. 195 S (2020–2021) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2021*, foreslår regjeringen en økning i rammetilskuddet til fylkeskommunene på 55 mill. kroner for å legge til rette for en reduksjon i ferjeprisene på fylkeskommunale ferjesamband på 10 prosent i andre halvår 2021. Størrelsen på bevilgningsforslaget er basert på de samlede billettinntektene i fylkeskommunale ferjesamband i 2019, før nedgangen i trafikken som følge av pandemien. Fylkesveiferjesamband som ikke mottar offentlig tilskudd, omfattes ikke av forslaget.

Videre foreslås det å redusere minstebeløpet som er nødvendig for å oppnå rabatt på ferje fra 3 700 kroner til 3 000 kroner for forhåndsbetalingsklasse 1, med virkning fra 1. juli 2021. Dette gjelder kjøretøy som er åtte meter og kortere, og vil blant annet komme pendlere til gode.

Regjeringen vil vurdere hvordan takst- og rabattsystemet bedre kan legges til rette for pendlere. Statens vegvesen har fått i oppdrag å gjennomgå takst- og rabattsystemet for ferjedriften med frist 1. januar 2022. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om saken etter at Vegvesenet har gitt sin tilrådning.

Fordeling av kompensasjon og justering i ferjekriteriet

Det er stor variasjon i størrelsen på billettinntektene mellom ulike ferjesamband, og reduserte priser vil derfor påvirke fylkeskommunene ulikt. Forskjellene skyldes først og fremst variasjoner i trafikkmengde, men det har også betydning at noen fylkeskommuner har økt prisene utover takstregulativene, og at rabattordningene og -bruken varierer. Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener derfor at kompensasjonen ikke bør fordeles ut fra de faktiske billettinntektene, siden det kan premiere fylkeskommuner som har satt opp prisene.

Departementene foreslår i stedet at kompensasjonen fordeles etter inntektsmodellen som

brukes til å beregne kriteriet *normerte ferjekostnader* i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. Ferjekriteriet beregnes som de normerte bruttokostnadene, beregnet med en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde, fratrukket et estimat på billettinntektene. Billettinntektene beregnes i en inntektsmodell utviklet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der det legges til grunn at alle ferjesamband følger det samme takstregulativet.³ Denne løsningen vil sikre likebehandling mellom fylkeskommunene, og at det ikke gis kompensasjon for å ha satt opp prisene utover de statlige regulativene.

Økningen i rammetilskudd som foreslås i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett, vil ifølge forslaget fordeles etter fylkeskommunenes andel av de estimerte billettinntektene for ferjesamband som er i drift i 2021. Fra 2022 vil det bli gjort endringer i beregningen av ferjekriteriet for å ta hensyn til reduserte billettpriser. Det vil også bli vurdert å justere vektene til kriteriene i båt- og ferjenøkkelen, slik at kompensasjonen kan fordeles etter delkostnadsnøkkelen fra 2022.

3.2 Forslag om fordeling av fylkesveimidler

Unntaksvis kan deler av rammetilskuddet gis med en særskilt fordeling i en kortere periode (også kalt tabell C-saker). Midlene som fordeles i tabell C er frie inntekter, som fylkeskommunene disponerer fritt på lik linje med rammetilskuddet for øvrig. I 2021 fordeles over 4 mrd. kroner særskilt gjennom fem saker knyttet til fylkesvei, og utgjør med det over 10 prosent av fylkeskommunenes samlede innbyggertilskudd i 2021. De to største sakene er knyttet til opprusting og fornying av fylkesveiene og kompensasjon for overføringen av fylkesveiadministrasjonen i 2020. Videre fordeles det midler særskilt til ras- og skredsikring av fylkesvei, kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften og ferjeavløsningsordningen.

3.2.1 Opprusting og fornying av fylkesvei

Rammetilskuddet har siden 2014 blitt styrket for å sette fylkeskommunene i stand til å ruste opp og fornye fylkesveiene. Midlene er fordelt ut fra en kartlegging Statens vegvesen gjorde av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveier i perioden 2010–

³ Inntektsmodellen er nærmere beskrevet i vedlegg 3 i høringsnotatet *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene* (www.regjeringen.no/id2622524).

2012. I 2021 er 1,58 mrd. kroner fordelt på denne måten. I Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020* ble det varslet at midlene skulle fordeles særskilt i 2020 og 2021, og at en fordeling etter veinøkkelen skulle vurderes når den neste nasjonale transportplanen trer i kraft fra 2022.

Departementet foreslår at midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene i 2022 fortsatt blir liggende til særskilt fordeling, ut fra det som er lagt til grunn i Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*.

3.2.2 Fylkesveiadministrasjon

Fylkeskommunene overtok ansvaret for fylkesveiadministrasjon da sams veiadministrasjon ble avviklet fra 1. januar 2020, og kompenseres for økte kostnader gjennom tabell C (1,24 mrd. kroner i 2021). Midlene har i en overgangsperiode blitt fordelt ut fra kartlagt ressursbruk i hver fylkeskommune under sams veiadministrasjon.

I de øvrige sektorene i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene – videregående opplæring, tannhelse og kollektivtransport – fordeles midlene til administrasjon etter de respektive delkostnadsnøkklene. I 2022 har det gått to år siden sams veiadministrasjon ble avviklet og administrasjon av fylkesveiene overtatt av fylkeskommunene, og departementet mener at fylkesvei da bør behandles på samme måte som de andre sektorene i inntektssystemet. Departementet foreslår derfor at midlene til veiadministrasjon omfordes etter kriteriet *vedlikeholdsbehov fylkesvei* fra og med 2022.

Fordelingsvirkningene ved en omfordeling av midlene til fylkesveiadministrasjon er relativt lave. For å gi fylkeskommunene tid til å tilpasse seg, foreslår departementet en overgangsordning på to år.

3.3 Fylkesveikriteriet i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene

Fylkeskommunene er veimyndighet for og eier av om lag 44 600 km fylkesvei. Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei utgjør 18 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene i 2021. De samlede netto driftsutgiftene til fylkesvei var på om lag 7 mrd. kroner i 2019 (eksklusive avskrivninger).

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei består av kriteriene *innbyggertall* og *vedlikeholdsbehov fylkesvei*, som beregnes etter Statens vegvesens modell

MOTIV. Etter avviklingen av sams veiadministrasjon vil Statens vegvesen ikke lenger ha tilstrekkelig informasjon til å gjøre MOTIV-beregninger for fylkesveinettet. Det er derfor nødvendig å finne et alternativ til MOTIV-beregninger for å beregne kriteriet *vedlikeholdsbehov fylkesvei*.

MOTIV-modellen tar utgangspunkt i det faktiske veinettet og beregner de antatte kostnadene ved å opprettholde en gitt vedlikeholdsstandard på veinettet. MOTIV-beregningene er basert på informasjon om blant annet veitype, veiobjekter (slik som bruer, tunneler, ferjekaier), levetid og trafikkmengde, og prøver å fange opp kostnader knyttet til all drift og vedlikehold, inkludert klimatiske forhold. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener derfor at MOTIV har vært en god modell til å måle variasjoner i utgiftsbehov til vedlikehold av fylkesveier mellom fylkeskommunene.

Departementet lyste i oktober 2020 ut et eksternt prosjekt for å få utredet en forenklet modell for å beregne kriteriet *vedlikeholdsbehov fylkesvei*. Den forenklete modellen skal, på samme måte som MOTIV, fange opp de relative forskjellene i vedlikeholdsbehov mellom fylkeskommunene, samtidig som den i størst mulig grad skal være objektiv. Prosjektet ble tildelt konsulentselskapene ViaNova Plan og Trafikk AS i samarbeid med TLeland AS i desember 2020. Frist for leveranse i prosjektet er 2. juni 2021.

Prosjektet blir fulgt av en referansegruppe bestående av representanter fra alle fylkeskommuner, Oslo kommune og KS, og en styringsgruppe bestående av representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen.

Departementet vil i statsbudsjettet for 2022 komme tilbake med en vurdering av om forslag til ny modell skal tas i bruk fra og med 2022, eller om en skal benytte en justert modell basert på MOTIV-tall for 2021.

3.4 Beregning av sektorvekter i kostnadsnøkklene og i samlet utgiftsbehov

Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene og fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for kostnadsforskjeller som de selv ikke kan påvirke. Til grunn for utgiftsutjevningen ligger blant annet oppdaterte kriteriedata, og sektorvektene i kostnadsnøkklene, samt samlet utgiftsbehov, oppdateres med regnskapstall fra KOSTRA/SSB.

Sektorvektene, det vil si hvor stor del den enkelte sektor har i den samlede kostnadsnøkkelen, blir oppdatert på bakgrunn av kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de ulike sektorene som inngår i kostnadsnøkkelen. Mens sektorvektene i kostnadsnøkkelen for kommunene baseres på regnskapstall for siste tilgjengelige treårsperiode, baseres sektorvektene i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene i hovedsak på regnskapstall siste tilgjengelige år. Unntaket er den delen av fylkesveinøkkelen som kan knyttes til investeringer, som baseres på regnskapstall over tre år.

Ved beregning av utgiftsbehov på landsbasis benyttes netto driftsutgifter til de tjenestene som inngår i utgiftutjevningen, basert på siste tilgjengelige år.

I 2020 har kommunesektoren fått rundt 18 mrd. kroner i ekstra overføringer og økonomiske tiltak, begrunnet i koronapandemien. Det meste av dette er frie inntekter. Det har blant annet blitt gitt kompensasjon for bortfall av brukerbetaling i kollektivtrafikken, i barnehage og i skolefritidsordningen, noe som gir økte netto driftsutgifter innenfor disse sektorene. Kommunesektoren har nedlagt en stor innsats i forbindelse med virusutbrudd, smittevern osv., noe som kan ha gitt en annen fordeling av aktiviteten mellom de ulike sektorene enn i en normal-situasjon.

Departementet vil frem til statsbudsjettet for 2022 vurdere om, og eventuelt hvordan, kommunesektorens regnskapstall fra 2020 skal benyttes i sektorandelene i kostnadsnøkkelen og i samlet utgiftsbehov. Alternativet er at siste årgang for regnskapstall som benyttes er 2019.

3.5 Anmodningsvedtak om ferjeavløsningsordningen

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 727, 17. juni 2020:

Stortinget ber regjeringen om at det legges fram en egen tilskuddsordning i forbindelse med ferjeavløsningsordningen som kan avhjelpe rentekostnadene de første årene etter at et ferjeavløsningsprosjekt er ferdigstilt, og komme tilbake med endringsforslagene i forslaget til statsbudsjett for 2021.

Stortinget fattet også anmodningsvedtak nr. 166, 3. desember 2020:

Stortinget ber regjeringen fremme forslag senest i revidert nasjonalbudsjett 2021 som forbedrer ferjeavløsningsordningen ytterligere slik at enda flere ferjeavløsningsprosjekter kan realiseres.

3.5.1 Regjeringens forslag

Regjeringen foreslår at det opprettes et nytt øremerket tilskudd for fylkeskommunale ferjeavløsningsprosjekter. Gjennom det nye tilskuddet kan fylkeskommuner få kompensert inntil 50 prosent av årlige rentekostnader de første fem årene etter at veiprojektet er ferdigstilt, for ferjeavløsningsprosjekter som ferdigstilles mellom 2022 og 2027.

3.5.2 Dagens ferjeavløsningsordning

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygget et nytt veisamband, det vil si en bro eller undersjøisk tunnel, som erstatter et ferjesamband. Ferjeavløsningsordningen innebærer at fylkeskommunene kan delfinansiere slike prosjekter med midlene de ville fått for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Den fylkeskommunale ferjeavløsningsordningen ble presentert for Stortinget i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2016, jf. Prop. 121 S (2014–2015), og er en del av rammetilskuddet til fylkeskommunene. Retningslinjer for ferjeavløsningsordningen ble fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet 22. februar 2016, og presentert i kommuneproposisjonen for 2017, jf. Prop. 123 S (2015–2016). Retningslinjene har siden blitt oppdatert flere ganger, senest 7. oktober 2020, blant annet som følge av utvidelsen av ordningen i Prop. 1 S (2019–2020) til også å omfatte deler av rentekostnadene ved ferjeavløsningsprosjekter.

Årlig beløp i ferjeavløsningsmidler beregnes ut fra netto reduksjon i rammetilskuddet når et veiprojekt erstatter eller korter inn et ferjesamband. Ferjeavløsningsmidlene blir utbetalt til de har dekket de nominelle byggekostnadene og inntil 50 prosent av beregnede rentekostnader, men ikke lenger enn maksimalt 45 år.

3.5.3 Departementets vurdering og forslag

Ferjeavløsningsordningen er allerede en svært god ordning, som gir et langsiktig og forutsigbart finansieringsbidrag til slike veiprojekter. Departementet mener det er viktig at fylkeskommunene bidrar med egenfinansiering i egne veiprojekter, siden det kan bidra til at nytten ved

slike investeringer vurderes opp mot andre gode formål.

For fylkeskommunene vil kostnadene ved ferjeavløsningsprosjektet være høyest i starten, mens ferjeavløsningsstilskuddet utbetales jevnt over mange år. Over tid vil forholdet mellom utgifter og tilskudd jevne seg ut, men de høye kostnadene i starten kan føre til at fylkeskommunene ikke vil prioritere slike prosjekter.

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak 17. juni 2020, foreslår departementet at det etableres et øremerket tilskudd for fylkeskommunale ferjeavløsningsprosjekter. Dette tilskuddet kommer i tillegg til det ordinære ferjeavløsningsstilskuddet via rammetilskuddet, noe som sikrer at finansieringen av det nye tilskuddet ikke går på bekostning av øvrige fylkeskommuner.

Gjennom det nye tilskuddet kan fylkeskommunene få kompensert inntil 50 prosent av de årlige rentekostnadene de første fem årene etter at veiprosjektet er ferdigstilt. Departementet foreslår at tilskuddet tar utgangspunkt i beregnede og ikke faktiske rentekostnader, på samme måte som ved beregning av rentene som kan dekkes gjennom det ordinære ferjeavløsningsstilskuddet.

Departementet foreslår videre at det settes et øvre tak for samlet beløp på tilskuddsposten på 50 mill. kroner årlig, og at tilskuddet gjelder for ferjeavløsningsprosjekter som ferdigstilles mellom 2022 og 2027. Disse begrensningene er nødvendige for å sikre at de samlede utgiftene til ordningen blir forutsigbare, uavhengig av rentenivå og antall ferjeavløsningsprosjekter som realiseres, og at fremtidige bindinger på statsbudsjettet begrenses.

Tilskuddet vil først kunne bli utbetalt fra 2023, så langt ferdigstilling av et prosjekt i løpet av 2022 går etter planen.

3.6 Anmodningsvedtak om ressurskrevende tjenester

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 290, 15. desember 2020:

Stortinget ber regjeringen i kommuneproposisjonen for 2022 foreslå en revidert og mer treffsikker metode for å beregne tilskudd til de minste kommunene med størst behov for ressurskrevende tjenester.

Stortinget fattet også anmodningsvedtak 704, 25. februar 2021:

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram et trinn 2 i toppfinansieringsordningen med en makssum per innbygger, og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2022.

Formålet med toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er å legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Den øremerkede toppfinansieringsordningen på kap. 575, post 60, kompenserer kommuner med ressurskrevende tjenester for 80 prosent av netto lønnsutgifter over et innslagspunkt på 1 430 000 kroner per mottaker for 2021. I statsbudsjettet for 2021 er det også vedtatt at 55 mill. kroner av skjønnsrammen skal fordeles til kommuner med under 3 200 innbyggere som har spesielt høye utgifter til ressurskrevende tjenester.

Regjeringen foreslår å gå fra en fordeling basert på skjønn til en ordning i tillegg til det ordinære toppfinansieringstilskuddet. Det foreslås følgende kriterier for at kommuner skal kvalifisere for tilskuddet:

- har færre enn 3 200 innbyggere,
- har høye utgifter til ressurskrevende tjenester og
- har gjennomsnittlige skatteinntekter de siste tre årene som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Med høye utgifter til ressurskrevende tjenester menes den delen av innrapporterte nettoutgifter i toppfinansieringsordningen som ikke dekkes av toppfinansieringstilskuddet, dvs. «egenandeler»/utgifter opp til innslagspunktet, samt 20 prosent andel over innslagspunktet.

De kommunene som oppfyller de ovennevnte kriteriene får kompensert for 80 prosent av utgiftene over en terskelverdi per innbygger. Terskelverdien vil bli tilpasset rammen til bevilgningen. Departementet vil i statsbudsjettet gi en antydning på hvor terskelverdien vil ligge.

Det vil da bli opprettet en ny post på statsbudsjettet, Kap. 575, post 61 *Tilleggskompensasjon ressurskrevende tjenester*. Tilskuddet på 55 mill. kroner vil bli finansiert ved et trekk i innbyggertilskuddet.

4 Skjønnskuddet

4.1 Skjønnskuddet i 2022

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

Departementet foreslår at den samlede
skjønnskuddet for 2022 blir satt til 1 372 mill.
kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen for-
deles 990 mill. kroner til kommunene og 382 mill.
kroner til fylkeskommunene. Ved sammenlikning
av rammene for 2021 og 2022 i dette kapitlet er det
ikke tatt hensyn til ekstra bevilgninger i for-
bindelse med covid-19-pandemien.

Statsforvalterens skjønnskudd

Basisrammen til kommunene og fylkeskommu-
nene utgjør hoveddelen av skjønnskuddet.
Basisrammen til kommunene fordeles av statsfor-
valterne etter retningslinjer for skjønnskuddet
gitt av departementet. Retningslinjene publiseres
årlig på departementets hjemmeside ved frem-
leggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene i 2022 settes til
850 mill. kroner. Dette er en videreføring av kom-
munenes basisramme på samme nivå som i 2021.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst
mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke
etter skjønsmessige vurderinger. På grunn av
usikkerhet knyttet til covid-19-pandemien, og even-
tuelle konsekvenser i 2021 og inn i 2022, foreslås
det ikke noen reduksjon av basisrammen til kom-
munene i 2022.

Det er fortsatt store forskjeller i størrelsen på
skjønnskuddet mellom de ulike statsforvalter-

embetene, og det tas sikte på en ytterligere utjev-
ning av fylkesrammene i 2022.

Basisrammen til fylkeskommunene

Basisrammen til fylkeskommunene settes til
332 mill. kroner i 2022. Dette er en videreføring av
basisrammen for 2021.

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

Tilbakeholdte skjønnskudd

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

De tilbakeholdte skjønnskuddet går hoved-
sakelig til kompensasjon for skader på kommunal
og fylkeskommunal infrastruktur etter naturskade,
men midlene kan også kompensere for uforutsette
utgifter grunnet andre forhold. Kommunene og
fylkeskommunene har selv et ansvar for å håndtere
uforutsette utgifter og å jobbe med forebyggende
tiltak. Samtidig skal storsamfunnet stille opp når
lokalsamfunn rammes av store naturskader eller
andre ekstraordinære hendelser, eksempelvis
kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune.

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

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

Til og med 2021 har fylkeskommuner som har utgifter i forbindelse med naturskade som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kunnet søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Innslagspunktet nedjusteres fra 250 kroner per innbygger til 150 kroner per innbygger fra 2022. Dette er begrunnet med at flere fylkeskommuner har blitt betydelig større etter regionreformen, og at det derfor er vanskeligere å komme inn under ordningen med gjeldende innslagspunkt. Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 75 mill. kroner, vil fra 2022 også kunne søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene, selv om beløpet ikke overstiger 150 kroner per innbygger. Fylkeskommunene kan sende søknad om tilskudd direkte til departementet. Departementet vurderer behovet for skjønntilskudd etter naturskade i hvert enkelt tilfelle.

Det er satt av totalt 170 mill. kroner i tilbakeholdte midler i 2022 som fordeles av departementet, med 120 mill. kroner til kommunene og 50 mill. kroner til fylkeskommunene. Innenfor reservepotten til kommunene settes det ikke av midler til kompensasjon til små kommuner med høye utgifter til ressurskrevende tjenester, siden ordningen inkluderes i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere (jf. kapittel 3).

I 2020 og 2021 er det gitt kompensasjon til kommuner som mister veksttilskuddet som følge av kommunesammenslåinger i 2020, innenfor kommunerammen. Dette avvikles fra 2022.

Departementets prosjektskjønnsmidler

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

Det foreslås å sette av 20 mill. kroner i 2022 til prosjektskjønnet.

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

Tilskudd kan gis til KS etter søknad til utviklings- og fornyingsprosjekter, utredninger, forskning, konferanser og andre formidlingsarenaer. Tilskudd kan gis til GKRS (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk) etter søknad.

Det kan gis tilskudd til kommuner som vurderer sammenslåing, til utredning, informasjon til innbyggerne og folkehøring. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode, jf. omtale i Prop. 113 S (2018–2019). Det kan også gis tilskudd til kommuner i forbindelse med utredninger om fylkestilhørighet.

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

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

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

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

Del III
Bærekraftige, effektive og omstillingsdyktige
kommuner

5 En brukerorientert og effektiv offentlig sektor

5.1 En mer fremtidsrettet kommunestruktur

5.1.1 Status for de nye kommunene våren 2021 – på rett kurs og med et langsiktig perspektiv på gevinstrealisering

Kommunereformen i perioden 2013–2017 ga de største endringene i kommuneinndelingen på over 50 år. Fra 1. januar 2020 ble 43 nye kommuner etablert. På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har statsforvalterne gitt en kortfattet og overordnet vurdering av situasjonen i de nye kommunene – ett år etter at de fleste sammenslåingene i reformen trådte i kraft.

Koronapandemien preget naturlig nok det første året i de nye kommunene. Mange planlagte aktiviteter for å fortsette byggingen av den nye kommunen ble erstattet av krisehåndtering og smittesporing. Statsforvalterne trekker frem at de nye kommunene likevel allerede første året opplever positive erfaringer fra sammenslåingene, særlig ved at de har styrket kapasitet og kompetanse på ulike fagområder. Samtidig gjenstår det som forventet fremdeles mye arbeid for å realisere flere gevinster av sammenslåingene.

De nye kommunene har større og sterkere organisasjoner og fagmiljø

Statsforvalterne trekker frem at de nye kommunene bygger sterkere fagmiljø som man allerede ser positive effekter av. Flere embeter fremhever at større og faglig sterkere fagstaber gir bedre styring av tjenestene både når det gjelder kvalitet og rettssikkerhet. I tillegg gir harmonisering og standardisering likeverdige tjenester i hele den nye kommunen. Nordre Follo kommune skriver i sitt innspill til Statsforvalteren i Oslo og Viken:

Sammenslåingen har gitt større robusthet innenfor de fleste fagområder, noe som har vist seg å være en styrke det siste året hvor beredskap og nye oppdrag har preget hverdagen. Brede kunnskap, større miljø for kunnskaps-

deling og diskusjoner som gir bedre faglige leveranser. Større fagmiljøer er positivt og gir mer handlekraft i utvikling av tjenestene. Større fagmiljøer gir også flere muligheter til differensiering av tjenestetilbudet som kan bidra til økt kvalitet og effektivisering og samtidig attraktivt for ansatte med spesialkompetanse.

Til tross for at det er for tidlig å trekke konklusjoner om samfunns- og næringsutviklingen i de nye kommunene, trekkes det også frem at økt arealtilgang og samordning og styrking av fagmiljø ser ut til å gi bedre kapasitet og kompetanse til å ivareta blant annet planprosesser, planarbeid, byggesak og økonomistyring i kommunene. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark vurderer at de allerede nå ser høyere kvalitet på det planfaglige grunnlaget de mottar fra de nye kommunene. Tønsberg kommune skriver i sitt innspill til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark:

Erfaringen med en sammenslått kommune er at en større kommune styrker samfunnsutviklingen. Kommunereformens tanke om sterke regioner rundt eksisterende byer for å styrke samfunnsutviklingen, kan få belegg i Vestfold. Nye Tønsberg har fått et større areal for sammenhengende arealplaner. Kommunen er mer bevisst på balansere byens utvikling opp mot andre senterområder. Det er fokus på kollektivdekning mellom ulike lokalsentra og byen, og spesielt jobbes det for god kollektivdekning og sykkelvei mellom Tønsberg og Revetal. (...) Kommunesammenslåingen mellom Re og Tønsberg har styrket den nye kommunens næringsutviklingsarbeid, da det totale næringsarealet er vesentlig større i den nye kommunen. En samordnet profilering av næringsareal i Re, som en del av Tønsberg, har økt disse områdenes attraktivitet.

Statsforvalteren i Trøndelag er inne på det samme i sin tilbakemelding til departementet, og trekker også frem at arbeidet med involvering av innbyggerne er blitt styrket i de nye kommunene:

Selv om det er noe ulik status, er flere kommuner i god prosess med å få på plass overordnet planverk, som kommuneplanens samfunnsdel. Statsforvalteren erfarer at kommunene er utviklingsorienterte og her fremstår med et større og sterkere fagmiljø. Flere kommuner har lagt betydelig vekt på innbyggerinvolvement i dette arbeidet, og gjennom slike prosesser styrket arbeidet med å bygge en ny kommune.

Behovet for videre arbeid med en mer fremtidsrettet kommunestruktur er særlig begrunnet i utfordringene knyttet til kapasitet og kompetanse i små kommuner og behovet for en mer helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling. Selv om det er for tidlig å trekke endelige konklusjoner, viser de foreløpige vurderingene fra statsforvalterne at sammenslåingene ser ut til å ha styrket de nye kommunene på begge disse områdene.

Det er nødvendig med et langsiktig perspektiv på gevinstrealisering av sammenslåingene

Et annet hovedtrekk i tilbakemeldingene fra statsforvalterne er at gevinstrealiseringen må ha et langsiktig perspektiv. Statsforvalteren i Vestland oppsummerer det slik:

Mange kommunar melder om at det ligg ei forventning om gevinstrealisering allereie frå første driftsår. Desse forventningane kjem frå statlege organ, politikarar og innbyggjarar, media mv. Kommunane meiner at det ikkje er realisme i slike forventningar sidan slike effektar må ha eit meir langsiktig perspektiv. For dei fleste nye kommunane er det avtalt at ingen skal seiast opp i samanslåingsprosessen. Innsparing kjem frå nedbemanning gjennom oppseiingar og meir effektiv organisasjon. Dette vil ta tid å få på plass.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark beskriver det slik:

Det vil måtte brukast tid på å hente ut økonomiske gevinsteffektar. Det er behov for å redusere antall stillingar for å tilpasse driften til kommunens inntektsnivå. Siden intensjonsavtalene fastsetter jobbgaranti for alle ansatte, vil reduksjonen i hovudsak måtte skje over tid, ved ledighet i stillingar som ikke videreføres og gjennom naturleg avgang.

Statsforvalterne beskriver generelt at de økonomiske gevinstene av reformen skal hentes ut gjennom tiltak over tid. Flere trekker frem at harmonisering av brukerbetalingar, gebyrar og lønn, avvikling og restrukturering av ulike interkommunale samarbeid, samt intensjonsavtaler med «jobbgaranti», har vært utfordrende problemstillinger for de nye kommunene.

Koronapandemien har naturleg nok satt et betydelig preg på arbeidet med å slå sammen nye kommuner. Flere av statsforvalterne beskriver at pandemien har medført forsinkelse i viktige prosesser, og at omstillingskostnader ved sammenslåing forlenges som følge av pandemien. Arbeidet med å bygge en felles kultur og utviklingsutvikling som skulle være en viktig del av det vidare arbeidet i 2020 ble særlig skadelidende som følge av de omfattende pandemiltakene. I omstillings- og endringsprosesser er en avhengig av at ansatte er fysisk tilstede og at det er kapasitet i organisasjonen. Mye av dette arbeidet har blitt utsatt grunnet håndtering av pandemien. Til tross for enkelte utfordringer, beskriver statsforvalterne også at pandemien har fungert som en ytre faktor som til en viss grad kan ha virket samlende og bidratt til intern samordning.

Nødvendigheten av et langsiktig perspektiv på gevinstrealisering støttes av funnene Agenda Kaupang gjorde i sin kartlegging av erfaringer fra sammenslåingsprosessene, jf. boks 5.1. Kartleggingen viser at mange nye kommuner har et høyt gjeldsnivå og fremtidige driftsforpliktelser som medfører et betydelig økonomisk omstillingsbehov allerede fra oppstarten av ny kommune. Årsakene til dette er økonomiske disposisjoner foretatt i de gamle kommunene i perioden fra Stortingets vedtak om sammenslåing i 2017 til de nye kommunene trådte i kraft 1. januar 2020. Kartleggingen viser også at harmonisering av tjenester, rutiner, reglementer, systemer og lønn var en stor oppgave i sammenslåingsprosessene. Over halvparten av kommunene i undersøkelsen sier at de i liten eller svært liten grad kom i mål med harmonisering av tjenestene før den nye kommunen var etablert. Årsakene til dette oppgis å være tidsnød, kapasitetsutfordringer, store kulturforskjeller mellom partene og politiske uklarheter og omkamper.

Departementet har gjennomgått de ureviderte regnskapstallene for 2020. Gjennomgangen viser at kommuner som inngikk i en kommunesammenslåing hadde lavere driftsresultater, høyere gjeldsvekst og tærte mer på fondene de siste årene før sammenslåing, enn øvrige kommuner. Tallene viser likevel at de nye kommunene

Boks 5.1 Kartlegging av erfaringer fra sammenslåingsprosessene

Agenda Kaupang har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt erfaringer i kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med sammenslåingsprosessene. Utredningen er ikke en evaluering av sammenslåingene, men dokumenterer erfaringer fra sammenslåingsprosessene. Rapporten gir viktig kunnskap om virkemidlene som har vært tilgjengelig for kommunene, særlig inndelingsloven.

Rapporten viser at de økonomiske tilskuddene fra staten virker i stor grad å ha dekket de direkte kostnadene ved sammenslåingen, men i mindre grad indirekte kostnader for kommunene knyttet til omdisponering av egne ansatte til sammenslåingsoppgaver og kostnader til IKT og digitalisering.

Rapporten viser at over to av tre fellesnemnder la føringer for kommunenes praksis for investeringer i perioden fra Stortingets vedtak om sammenslåing til de nye kommunene skulle tre i kraft 1. januar 2020. Til tross for dette svarer 61 prosent av kommunene i undersøkelsen at det i denne overgangsperioden ble foretatt økonomiske disposisjoner som har konsekvenser for den nye kommunen, og som ikke var innbakt i økonomiplanen da vedtak om sammenslåing ble fattet. Slike investeringer handler for eksempel om skoler, kulturhus, sykehjem, idrettsanlegg osv. Mange hevder at kommunene som fattet slike vedtak, ikke ville hatt økonomisk bæreevne til å finansiere og drifte disse investeringene som

egen kommune. Slike disposisjoner har påført mange nye kommuner et for høyt gjeldsnivå og fremtidige driftsforpliktelser som medfører et betydelig økonomisk omstillingsbehov allerede fra oppstarten av den nye kommunen. I tillegg har det medført det Agenda Kaupang omtaler som «et ikke ubetydelig konfliktpotensial». Flere av respondentene i undersøkelsen mener at kommunestyrenes mulighet til å foreta slike økonomiske disposisjoner i overgangsperioden bør begrenses.

Rapporten viser også at harmonisering av tjenester, rutiner, reglementer, systemer og lønn har vært en stor oppgave i sammenslåingsprosessene. 64 prosent oppgir at det var vesentlige forskjeller i kostnadsnivå på tjenestene mellom kommunene i sammenslåingen. 50 prosent oppgir at det var vesentlige kvalitetsforskjeller, og 42 prosent oppgir at det var vesentlige lønnsforskjeller. Over halvparten av kommunene sier at de i liten eller svært liten grad kom i mål med harmonisering av tjenestene før den nye kommunen var etablert. Årsakene til dette oppgis å være tidsnød, kapasitetsutfordringer, store kulturforskjeller mellom partene og politiske uklarheter og omkamper. På andre områder var en slik harmonisering enklere, og 86 prosent av kommunene slo sammen enkelttjenester før 2020.

Rapporten gir etter departementets vurdering nyttig kunnskap om kommunenes erfaringer fra sammenslåingsprosessene.

hadde et netto driftsresultat for 2020 som var hakket høyere enn for de øvrige kommunene. Også disposisjonsfondene var større i de nye kommunene, mens gjeldsveksten var sterkere i de nye kommunene også gjennom 2020. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.

Statsforvalternes tilbakemeldinger viser at det fremdeles gjenstår mye arbeid for å realisere målene og potensialet i de nye kommunene. Det første året som ny kommune har også vært preget av håndtering av pandemien. Det overordnede bildet er likevel at de nye kommunene gjennom sammenslåing har redusert sårbarhet, særlig i

form av større fagmiljø, og dermed har et bedre utgangspunkt for å løse utfordringer gjennom økt kapasitet og relevant kompetanse.

Basert på statsforvalternes tilbakemeldinger er departementets vurdering at de nye kommunene jobber godt for at reformens mål skal oppfylles. Samtidig gjenstår det som forventet fremdeles mye arbeid for å hente ut flere gevinster av sammenslåingene. Nullpunktundersøkelsen for kommunereformen ble ferdigstilt i 2017, og departementet vil gjennomføre en helhetlig evaluering av kommunereformen på et senere tidspunkt.

Boks 5.2 Reformen har gitt små konsekvenser for nynorskbruk

I forkant av kommunereformen ble det uttrykt bekymring for om kommunesammenslåinger ville medføre en svekkelse av nynorsk. Det var særlig bekymring knyttet til hvorvidt kommunesammenslåinger i språkdelte områder ville resultere i flere språknøytrale kommuner.

Landssamanslutninga av nynorskkommunar (LNK) har nå vurdert de språkpolitiske konsekvensene av kommunereformen.¹ LNK konkluderer med at reformen har små konsekvenser for nynorsk.

LNK antar at for noen kommuner kan kommunesammenslåingen føre til en svekkelse av nynorsken (Lyngdal, Stavanger, Sandnes, Midt-Telemark og Molde). Utgangspunktet for disse kommunene er at en eller flere tidligere nynorskkommuner er slått sammen med en

eller flere språknøytral- eller bokmålskommuner, hvor den nye kommunen har gjort vedtak om å være språknøytral.

Samtidig viser rapporten til at nye kommuner i Vestland fylke gir flere store nynorskkommuner, som kan bidra til å styrke nynorsken i disse områdene på sikt. I rapporten trekkes også Ålesund frem da den nye kommunen har vedtatt en språkbruksplan og at kommunen skal være en nynorskkommune. Ålesund var tidligere en språknøytral kommune, men ble sammenslått med tidligere nynorskkommuner. Dette er ifølge rapporten en styrking for nynorskspråket i Ålesund.

¹ LNK (2020). *Sluttrapport – Kommune- og regionreforma. Moglege konsekvensar for nynorsk språk.*

5.1.2 Regjeringens politikk for større og sterkere kommuner

Utfordringsbilde – sårbar kapasitet og kompetanse i mange kommuner, u hensiktsmessige kommunegrenser i mange vekstområder

Mange sammenslåinger og nye kommuner under kommunereformen til tross, hovedtrekkene ved kommunestrukturen er ikke endret. Det er fremdeles mange små kommuner i Norge. Små kommuner har høyere driftskostnader og utfordringer med sårbar kapasitet og kompetanse på mange fagområder. Det har over tid blitt et større strekk i laget mellom de største og de minste kommunene. Dette strekket vil øke ytterligere som følge av ulike utviklingstrekk i befolkningssettingen i små og store kommuner.

I Perspektivmeldingen 2021 peker regjeringen på stor variasjon mellom kommunene som en trend og utfordring i offentlig sektor. Det er rom for variasjon mellom kommuner, muligheten til å foreta lokale og individuelle tilpasninger i tjenestene er et viktig aspekt ved det lokale demokratiet. Variasjon mellom kommunenes oppgaveløsning og hvor mye de får ut av ressursene bør imidlertid springe ut av politiske prioriteringer og lokale tilpasninger. Variasjon som følge av sårbar kapasitet og kompetanse i mange kommuner er en utfordring.

Statsforvalternes årsrapporter for 2020 synliggjør at det fortsatt er utfordringer med kapasitet og kompetanse i mange kommuner, og at det er

nødvendig å fortsette arbeidet med endringer i kommunestrukturen.

Som tidligere år trekker flere av statsforvalterne frem at de mindre kommunene har sårbar kompetanse og kapasitet på planområdet. For eksempel skriver Statsforvalteren i Nordland følgende:

Mange av kommunene i Nordland er i en negativ spiral med befolkningsnedgang, trangere kommuneøkonomi og behov for å ta ned driften. Kommunene prioriterer ikke den overordnede kommuneplanleggingen i tilstrekkelig grad. I valget mellom sårt tiltrengt aktivitet blir hensynet til allmenne interesser og bærekraftsprinsippene ofte nedprioritert.

Dette medfører at arealdisponeringen i flere kommuner i stor grad ser ut til å bli styrt av utbyggingsinteresser og ikke som en del av en overordnet plan for utviklingen i hver enkelt kommune. Dette resulterer ofte i konflikter med nasjonale rammer for planleggingen, herunder strandsonevern, friluftsliv, naturmangfold, reindrift og landbruk. En stabil økning i antall dispensasjoner de siste ti år er med på å svekke en styrt og helhetlig arealplanlegging. Mye av planleggingen i fylket er ellers fragmentert og bygger ikke på helhetlige overordnede kommunale planer. Årsaken til dette er sammensatt, men hovedårsaken er gamle planer, manglende kapasitet og plankompetanse i kommunene.

De samme utfordringstrekkene med sårbar kapasitet og kompetanse fremgår også på andre områder, som for eksempel landbruk, barnevern og helse- og omsorgstjenester. Flere av statsforvalterne peker på at pandemien har synliggjort sårbarheter i kommunene, for eksempel skriver Statsforvalteren i Vestfold og Telemark:

Pandemien har vist at små kommunar med mange fritidsbustader etter eige vurdering ikkje har kapasitet til å gi hyttegjestene dei nødvendige helsetenestene i ei krise. (...) Ho har understreka den tydelege sårbarheita i tenesteproduksjonen som følgjer av ein så fragmentert kommunestruktur som han vi finn i Telemark.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal skriver:

Pandemien har vist oss kor sårbar og krevjande det er mhp ressursar i dei små kommunane. I vårt fylke er det fortsatt behov for fleire kommunesamanslåingar for å møte utfordringane med mange eldre og låge fødselstal i tida framover.

Sårbarheten i de minste kommunene skyldes ikke økonomiske forhold, men vanskeligheter med rekruttering av tilstrekkelig arbeidskraft. Statsforvalteren i Nordland skriver:

For mange av kommunene med få innbyggere er det også en utfordring at de ikke lykkes med komme over det som ser ut til å være terskelverdier for attraktive arbeidsplasser/arbeidsmiljø. Få av de som i dag er ferdig med sin profesjonsutdanning ønsker å jobbe på en måte som ikke gir mulighet for å ha et robust fagmiljø rundt seg. Dette handler både om kompleksiteten og tverrfagligheten som i dag forventes av alle aktører (sykepleiere, jordmødre, helsesykepleiere, (kommune-) psykologer, leger, fysioterapeuter m. fl. og det handler om muligheten for å ha et normalt familieliv ved siden av jobben. Flere steder registrerer vi at man ikke klarer å dimensjonere dette og det gir seg utslag i manglende rekruttering eller at de som ansettes bare blir værende en kort stund.

Mange kommuner velger å samarbeide for å kunne håndtere oppgavene de har ansvar for. For eksempel skriver Statsforvalteren i Agder:

Interkommunalt samarbeid etter vertskommunemodellen innenfor helsetjenestene setter kommunene i stand til å opprettholde til-

strekkelig robusthet og kompetanse, tross lange avstander og små miljøer i den enkelte kommune. Det gjelder typisk for lokalmedisinske tjenester i Setesdal, som også inkluderer spesialisthelsetjenester, legevakt og legetjenester. Det er åpenbart at slike små distriktskommuner ikke ville være i stand til å oppfylle myndighetskravene innenfor disse områdene om de sto alene.

Statsforvalteren i Innlandet beskriver det samme i sin årsrapport:

Flere kommuner opplever at det interkommunale samarbeidet har stort omfang, sikrer faglig kvalitet, men at det gir utfordringer i forhold til styring og økonomi. Erfaringene fra samarbeid for å løse utfordringer i forbindelse med koronapandemien har også vist at kommunene er sårbare hver for seg og har behov for stå sammen for å løse felles utfordringer

Interkommunalt samarbeid vil være et nødvendig supplement til den enhver tid gjeldende kommunestruktur. Samtidig er ikke et utbredt interkommunalt samarbeid en tilstrekkelig god løsning på de generelle utfordringene med sårbar kapasitet og kompetanse i kommunene. Statsforvalteren i Nordland skriver i årsrapporten:

Dagens pragmatiske samarbeidsstrategier gir ingen systematisk effekt på fagmiljøstørrelsen i de mest sårbare kommunene. På viktige områder går utviklingen snarere i motsatt retning i de minste kommunene, med ytterligere uttynning og personifisering av lovpålagte tjenester. I Nordland finnes eksempler på en barneverntjeneste og flere Nav-kontor med ett årsverk.

Nær 80 prosent av vertskommuneansvaret ivaretas av de ni største kommunene i fylket. I kartleggingen er det funnet 10 kommuner som ikke ivaretar vertskommuneansvar. Fylkets syv minste kommuner er blant disse.

Også Statsforvalteren i Vestland beskriver samme utfordringer i årsrapporten:

Kommunane i Vestland har omfattande interkommunalt samarbeid, i særleg grad for små og mellomstore kommunar. Omfanget er stort, det har utvikla seg over tid, og ofte blir nye og krevjande oppgåver lagde til interkommunale organ. Grunngevinga er som regel at kommunen ikkje har kompetanse eller kapasitet til å

løyse oppgåva sjølv, eller at oppgåvene naturleg bør løysast i større geografiske område. (...) Samstundes ser vi at mange små kommunar slit med økonomi, drift og kompetanse. Vurderinga vår er at situasjonen med mange omfattande samarbeidsavtalar for slike kommunar ikkje er ei framtidretta løysing.

Omfattende interkommunalt samarbeid er heller ikke en tilstrekkelig god løsning på utfordringene som oppstår der hvor kommunegrensene deler opp sammenhengende bybebyggelse. I rapporten «Flerkommunale byområder. utfordringer og konsekvenser sett fra administrasjonens, politikernes og innbyggernes synsvinkel», jf. boks 5.3, skriver forskerne fra NORCE at til tross for mange velfungerende interkommunale samarbeid om ulike kommunale tjenester, som vann, avløp, renovasjon, brann og redning, i byområdene, så løser det interkommunale samarbeidet i liten grad

utfordringene innenfor areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. Det er nettopp på disse områdene utfordringene ved flerkommunale byområder er størst. Forskerne konkluderer med at «*når det kommer til fordeling av goder eller veivalg for byregionen der ikke alle kommunene ser seg tjent med løsningene, så har ikke denne type interkommunale samarbeid like gode løsningsmekanismer som det er i demokratiske organer.*»

Statsforvalterne er generelt samstemte i at det er nødvendig å jobbe videre med endringer i kommunestrukturen for å redusere sårbarheten i mange kommuner. Statsforvalteren i Rogaland skriver i sin årsrapport: «*Arbeidet med kommunestruktur må fortsette, blant annet som følge av at kommunene blir mindre (i folketall) og kapasitet og kompetanse blir mangelfull.*» Siden Stortingets vedtak om sammenslåinger i 2017 har det vært få nye initiativ og formelle prosesser mellom kommuner om mulige sammenslåinger. Utfordrings-

Boks 5.3 Utfordringer ved flerkommunale byområder

NORCE Samfunnsforskning har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet undersøkt utfordringer og konsekvenser av flerkommunale byområder, sett fra kommuneadministrasjonens, lokalpolitikernes og innbyggernes perspektiv. Rapporten ble ferdigstilt i desember 2020.

Det er gjennomført case-studier i seks flerkommunale byområder: Stavanger/Sandnes, Skien/Porsgrunn, Haugesund/Karmøy, Tønsberg/Færder, Trondheim/Malvik og Ålesund/Giske/Sula. I tillegg er det gjennomført en surveyundersøkelse til 1 200 innbyggere i disse byområdene.

NORCE mener oppdelingen av byområder i første rekke skaper utfordringer for kommunenes rolle som samfunnsutvikler: flerkommunaliteten reduserer mulighetene for å styre samfunnsutviklingen i egen kommune, det skaper konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg innbyggere og virksomheter og det innebærer langsomme og ressurskrevende samarbeidsprosesser for å fatte likelydende beslutninger om areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. NORCE mener dette også utfordrer kommunens rolle som demokratisk arena, ved at beslutningsprosessene tar lang tid og det brukes mye ressurser til forhandlinger mellom kommunene som ofte resulterer i

kompromisser som ikke alltid er gode løsninger for byområdet sett under ett, eller i felles målsettinger som kommunene ikke føler seg like forpliktet av. Begge deler svekker effektiviteten til kommunene som demokratiske arenaer.

Det er verdt å merke seg at innbyggerne i liten grad ser ut til å oppfatte utfordringene som følger av flerkommunale byområder. De aller fleste, mellom 79 og 97 prosent av de spurte i de ulike byområdene, svarer at de sjelden eller aldri opplever at kommunegrensene skaper problemer for dem selv eller deres nærmeste.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at til tross for mange velfungerende interkommunale samarbeid om ulike kommunale tjenester som vann, avløp, renovasjon, brann og redning i byområdene, så løser det interkommunale samarbeidet i liten grad utfordringene innenfor areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. NORCE viser til at samarbeid om disse områdene er «*typisk godværssamarbeid, dvs. samarbeid som fungerer godt når kommunene i all hovedsak er enige om problemforståelser og løsninger. Når det kommer til fordeling av goder eller veivalg for byregionen der ikke alle kommunene ser seg tjent med løsningene, så har ikke denne type interkommunale samarbeid like gode løsningsmekanismer som det er i demokratiske organer.*»

bildet, med et tydelig behov for endring, er imidlertid det samme.

Både Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Troms og Finnmark har, i mangel av sammenslåingsdiskusjoner i fylkene, innrettet sine prosjektskjønnsmidler mot kommunesamarbeid på flere områder, med mål om større og mer stabile fagmiljøer og mindre sårbar tjenesteproduksjon i kommunene, for å trygge rettsikkerheten til innbyggerne. Disse embetene, sammen med Helse Nord, møtte våren 2019 en rekke departementer der de ifølge årsrapporten for 2020 *«tegnet et bilde av en landsdel med kommuner som ikke vil være i stand til å ivareta innbyggernes behov, med stadig færre i arbeidsdyktig alder og stadig flere eldre over åtti år.»*

Statsforvalteren i Troms og Finnmark skriver videre i årsrapporten for 2020:

For deler av Finnmark, vil utvikling av det interkommunale samarbeidet i faste samarbeidskonstellasjoner måtte være et nødvendig steg på veien mot fremtidige kommunesammenslåinger. De avstandsmessige og klimatiske forholdene gjør det nødvendig å utvikle nye samarbeidsformer som sikrer at kommunene kan ivareta sine roller som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og rettsikkerhetsinstans. Utvikling av det interkommunale samarbeidet, basert på vertskommune-modellen, vil på kortere sikt utgjøre en viktig del av løsningen for disse kommunene.

Statsforvalteren i Agder viser i årsrapporten til at behovet for endring fortsatt er stort, og at det er nødvendig at det tas nasjonale grep for å lykkes med endringer i strukturarbeidet:

Vi framholder systematisk at reformbehovet er stort, at småkommune-utfordringene er store og viktige ikke minst innen helse og omsorg, og at felles hverdagsregioner rundt byene bør være en felles lokaldemokratisk arena. (...) Det er vårt tydelige inntrykk fra arbeidet med saksområdet over tid, at svært mange aktører ønsker seg en samlet felles og faglig fundert reform, framfor enkeltvis initiativ. Erfaringene fra arbeidet med å etablere våre tre nye primærkommuner fra 2020 trekker i samme retning. En god del støy og helt urimelige eller uriktige sammenligninger mellom de nye kommunene og de uendrede nabokommunene er til dels med på å skade reformtanken. De viktigste nasjonale gevinstene vil være knyttet til en mer helhetlig

ny struktur, og i liten grad til enkeltvis endringer.

Videre arbeid for en mer fremtidsrettet kommunestruktur

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

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

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

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

Interkommunalt samarbeid vil alltid være et supplement til den enhver tid gjeldende kommunestruktur, nær sagt uavhengig av antall kommunesammenslåinger vil det alltid eksistere oppgaver eller sakfelt det er både fornuftig og hensiktsmessig at kommunene samarbeider om. Selv om sammenslåinger ikke vil fjerne alt behov for interkommunalt samarbeid, vil kommunesammenslåing likevel i de aller fleste tilfellene være den beste løsningen for både små kommuner med kapasitets- og kompetanseutfordringer og for bykommuner med utfordringer som strekker seg over kommunegrensene.

Fortsatt gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som slår seg sammen

Også i det videre arbeidet med kommunestruktur legges det til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen, jf. Stortingets tilslutning til dette i Innst. 393 S (2017–2018).

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

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

Regionsentertilskuddet ble innført som et tilskudd i inntektssystemet fra og med 2017 og går til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Tilskuddet går til kommuner som etter sammenslåingen får over om lag 8 000 innbyggere, og som ikke mottar storbytilskudd. Nye kommuner som slår seg sammen vil motta regionsentertilskudd, hvis kommunene oppfyller kravene i tilskuddet.

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

en kommunestyreperiode. Kriteriet for å få utbetalt støtten er at beslutning om utredning er vedtatt politisk i de aktuelle kommunene, og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt.

Det vil fortsatt gis støtte på inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider informasjon og gjennomfører folkehøring om kommunesammenslåingen, jf. inndelingsloven § 10. For at departementet skal kunne utbetale støtte, må kommunene lage et faktagrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring. Forut for dette skal kommunestyret ha behandlet dette grunnlaget og gjort et klart retningsvalg som de ber om å få innbyggernes synspunkter på. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode. Dersom det er ønskelig lokalt er det mulig å søke om støtte til utredning og støtte til informasjon og folkehøring samtidig.

5.2 Kommunesektoren og bærekraftsmålene

5.2.1 Kommunesektoren er viktig for bærekraftig utvikling

Bærekraftsmålene ble vedtatt av FNs medlemsland i 2015, og er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Regjeringen mener at Norge har et stort ansvar for å bidra til oppnåelsen av bærekraftsmålene innen 2030, både her hjemme og i resten av verden.

Verdens felles plan for bærekraftig utvikling

Regjeringen har bestemt at bærekraftsmålene skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største nasjonale og globale utfordringer. Regjeringen vil våren 2021 legge frem en handlingsplan for oppfølging av 2030-agendaen og bærekraftsmålene. Handlingsplanen gjennomgår status for delmålene i Norge og vil anviser forslag til en målrettet innsats både fra næringsliv, sivilsamfunn og offentlig sektor. Handlingsplanen legger stor vekt på betydningen av samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, ikke minst på regionalt og lokalt nivå.

Kommuner og fylkeskommuner er nøkkeltører

FN har anslått at to tredjedeler av de 169 delmålene bare kan nås gjennom lokal innsats og lokale prioriteringer. Kommunesektoren er grunnmuren i det norske velferdssamfunnet. Kommu-

ner og fylkeskommuner har ansvar for politiske prioriteringer lokalt og regionalt. De er nærmest innbyggere, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig har de ansvar for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Kommuner og fylkeskommuner har viktige roller som samfunnsutviklere, eiendomsforvaltere, arbeidsgivere og markedsaktører. Rammefinansiering og rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom for kommunesektoren, samtidig som det legger til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Fylkeskommuner og kommuner er derfor avgjørende for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling.

5.2.2 Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Regjeringen legger hvert fjerde år frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Det forventes at kommunene og fylkeskommunene legger 2030-agendaen med bærekraftsmålene til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes planarbeid og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt. Regjeringen utarbeider også statlige planretningslinjer for å konkretisere de nasjonale forventningene på områder der det er spesielt viktig at nasjonal politikk blir fulgt opp i planleggingen. Både de nasjonale forventningene og de statlige planretningslinjene bygger på 2030-agendaen, og begge skal bidra til at de ulike interessene i planprosessene blir samordnet. Bærekraftsmålene bør i størst mulig grad være en integrert del i planleggings- og prioriteringsprosesser i kommuner og fylkeskommuner. Bærekraftsagendaen er omfattende og krever innsats på mange områder. Politiske prioriteringer er derfor nødvendige. Innsatsen må tilpasses mulighetene og utfordringene i hver enkelt kommune og fylkeskommune.

Kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i planleggingen

Nordlandsforskning og Institutt for by- og regionplanlegging ved Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, utarbeidet rapporten «Strekk i laget: en kart-

legging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging». Rapporten viser at mange kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i sin planlegging, for eksempel i sitt arbeid med regional og kommunal planstrategi, men at det er store variasjoner i hvordan de brukes. Rapporten viser også at det norske plansystemet er et godt egnet rammeverk for en tverrsektoriell og helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene. Plan- og bygningsloven stiller krav til at kommuneplanens samfunnsdel skal beskrive langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel er derfor det sentrale planverktøyet for å vurdere hvordan bærekraftsmålene skal følges opp i den lokale samfunnsutviklingen og i kommuneorganisasjonen. Kommunenes samfunnsplanlegging skal samordne bolig-, areal- og transportplanleggingen, se til helheten og behandle målkonfliktene. Planene skal samtidig fremme næringsutvikling, redusere klimagassutslippene, tilpasse samfunnet til klimaendringene, skape sosialt bærekraftige samfunn og redusere nedbygging av dyrket jord og verdifull natur. Dette er målsettinger som kan stå i motsetning til hverandre, og som krever politiske prioriteringer når hensyn skal avveies. Rapporten peker på at det er viktig med tydelig politisk lederskap og aktiv deltakelse fra politikere underveis i planprosessene for å lykkes.

Kommunene bidrar aktivt i nettverk

Stadig flere kommuner deltar i ulike nasjonale og internasjonale nettverk som har som formål å bistå kommuner som ønsker å integrere bærekraftsmålene i sin virksomhet og planlegging. Flere norske kommuner og fylkeskommuner har gått sammen i et Bærekraftsnettverk som en del av det nasjonale «Bærekraftsløftet», som er en felles nasjonal dugnad på tvers av sektorer. Nettverket har sammen med organisasjoner, bedrifter og KS innledet et samarbeid med FN om bærekraftig utvikling av byer og lokalsamfunn. Aktørene samarbeider med 16 FN-organisasjoner under paraplyen United for Smart Sustainable Cities (U4SSC) (ITU, 2020), og samarbeidet er rettet mot smart bærekraftig utvikling av byer og lokalsamfunn. Våren 2020 ble det etablert en prosjektorganisasjon og en nasjonal styringsgruppe for bærekraftsløftet, bestående av kommune- og fylkespartnerne, KS, Innovasjon Norge og Design og arkitektur Norge (DOGA). FNs arbeid med å utvikle det norske prosjektet støttes av et FN-

senter i Trondheim, og et utvalg av kommuner og fylkeskommuner som inngår i et FN-støttet «Network of Excellence». Sammen med FN viser kommunene og fylkeskommunene i nettverket hvordan det er mulig å nå FNs bærekraftsmål enda raskere ved å innarbeide lokal informasjon om bærekraft i plan- og styringssystemene, organisasjons- og ledelsesutvikling, innbyggerinvolvering og offentlige anskaffelser. Rammeverkene som utvikles og testes i Norge blir allerede brukt i andre land for å legge til rette for bærekraftig verdiskaping.

KS, NHO og LO har sammen med kommunene i Bærekraftsnettverket tatt initiativ til et bredt, nasjonalt partnerskap for bærekraftig samfunnsomstilling og verdiskaping for å bidra til at Norge oppfyller sine forpliktelser innen 2030. Trepartssamarbeidet har vært en bærebjelke i det moderne Norge. KS, NHO og LO ønsker å invitere partene i arbeidslivet og andre samfunnsaktører (akademia, organisasjoner osv.) der det er naturlig. Hensikten med Bærekraftsløftet er å fremme bærekraftig samfunnsomstilling og -verdiskaping i et større omfang og i et høyere tempo enn i dag.

Kompetanseutvikling og formidling av erfaringer

Regjeringen har satt av midler til å styrke plankompetansen gjennom utredninger og forskning. Forskningsrådet forvalter midler gjennom flere program som vil gi kunnskap om bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. Om lag 50 mill. kroner er satt av til planforskning under Forskningsrådets program DEMOS for perioden frem til 2024. Et av prosjektene som er finansiert gjennom programmet skal utvikle et rammeverk for hvordan bærekraftsmålene kan implementeres i lokal og regional planlegging. Det ledes av Nordlandsforskning, Bodø. I 2020 ble det lyst ut 110 millioner kroner til forskning på arealer under press. Midlene skal gå til prosjekter som gir kunnskap for bærekraftig arealforvaltning der miljø- og klimahensyn prioriteres.

Regjeringen vil bidra til å formidle erfaringer fra arbeid som gjøres av kommuner, fylker, og ulike typer virksomheter i hele landet. Regjeringen har etablert en nettside hvor informasjon om det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene samles.

Regjeringen skal levere sin andre frivillige nasjonale rapport til FN (VNR) sommeren 2021. KS og flere kommuner arbeider med lokale og regionale rapporter som del av den norske frivillige rapporteringen til FN.

Utvikling av indikatorer

Regjeringen har gitt SSB og andre nasjonale statistikkprodusenter i oppdrag å utvikle kvantitative indikatorer som kan belyse utviklingen over tid for nasjonale politiske mål.

Indikatorer er et av flere kunnskapsgrunnlag for å måle kommuner og fylkeskommuners bidrag til å nå bærekraftsmålene. En del av samarbeidsavtalen mellom departementet og KS om innovasjon og bærekraftsmålene, jf. omtale i kapittel 5.3, er at partene skal samarbeide om å identifisere indikatorer som kan følge utviklingen av bærekraftsmålene over tid, som støtte til lokal, regional og nasjonal resultatmåling og politiske beslutningsprosesser.

5.3 Innovasjon

Utvikling og innovasjon har bidratt til fremgang og til at Norge er et moderne velferdssamfunn. Innovasjon og effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor er viktig for bærekraftige offentlige finanser, og for å opprettholde et godt tjenestetilbud og tillit til det offentlige. Regjeringen vil legge til rette for at offentlig sektor kan ta ut det fulle potensialet som ligger i innovasjon, og på den måten legge til rette for god ressursbruk og økt samlet verdiskaping.

Stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor

Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse* ble behandlet i Stortinget i februar 2021. I meldingen lanserte regjeringen tre prinsipper for innovasjon i offentlig sektor:

1. Politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere.
2. Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lærer av feil og suksesser.
3. Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid. Videre lanserer regjeringen ti hovedgrep for å øke innovasjonstakten og -evnen i offentlig sektor.

Regjeringen jobber nå med å følge opp stortingsmeldingen. I 2020 gjennomførte Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og i samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet, en pilot på et program som skal bringe offentlige oppdragsgivere og startups sammen for

å løse utfordringer i offentlig sektor. Ordningen heter *StartOff* og har blitt testet ut på to piloter, Arkivverket og Sunnaas sykehus. Tilbakemeldingene er så langt gode både fra pilotene og oppstartsvirksomhetene som deltar. StartOff fyller et tomrom der det legges til rette for at offentlig sektor kan jobbe med innovasjonsanskaffelser som er mindre både i tid og størrelse, enn i Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser. Programmet var offisielt i gang fra 1. januar 2021, og da ble også Digitaliseringsdirektoratet koblet på. I 2020 ble det også delt ut nesten 20 millioner kroner til statlige og kommunale innovasjonsprosjekter gjennom StimuLab-ordningen. Stimulab forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet i samarbeid med Design og arkitektur Norge (DOGA) og søker samarbeid med statlige virksomheter og kommuner som våger å tenke nytt om roller, tjenester og systemer, og som er villige til å endre disse for å levere bedre tjenester til innbyggerne. Regjeringen vil også etablere et råd for innovasjon i offentlig sektor som skal bidra til å styrke måloppnåelsen innenfor regjeringens politikk for innovasjon i offentlig sektor og utvikle politikkområdet. Rådet skal bestå av representanter fra virksomhetene som forvalter virkemidler for innovasjon i offentlig sektor som henvender seg til hele offentlig sektor på tvers av sektorer, samt kommuner og statlige virksomheter som er i målgruppen for virkemidlene. KS vil også bli invitert til å delta i rådet.

StimuLab delte i 2020 ut inntil 20,3 millioner kroner for å stimulere til innovasjon i offentlig sektor fra brukernes perspektiv. Stimulab søker samarbeid med statlige virksomheter og kommuner som våger å tenke nytt om roller, tjenester og systemer, og som er villige til å endre disse for å levere bedre tjenester til innbyggerne.

Samarbeidsavtale med KS

KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har våren 2021 utarbeidet en samarbeidsavtale om innovasjon og oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Målet er å bidra til en nytenkende, innovativ og bærekraftig offentlig sektor, som leverer gode tjenester, har høy grad av tillit i befolkningen, og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer. Å løse de store samfunnsutfordringene krever både mindre innovasjoner og større systeminnovasjoner, samarbeid om utvikling av nye virkemidler og en sterkere mobilisering av både kommunal og statlig sektor. Spredning av erfaringer og gevinstrealisering vil være sentralt i både arbeidet med

innovasjon i offentlig sektor, og i arbeidet med bærekraftsmålene.

Statsforvalterens skjønnsmidler

Statsforvalteren gir en del av skjønnsmidlene som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Statsforvalteren skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner, og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av statsforvalterembetene.

5.4 Digitalisering

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

Oppfølging av digitaliseringsstrategien

Digitaliseringsstrategien, *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, ble lansert i 2019. KS, Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning) og Digitaliseringsdirektoratet følger opp tiltakene i strategien gjennom en felles handlingsplan. Digitaliseringsdirektoratet er regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av offentlig sektor. KS samarbeider tett med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Digitaliseringsdirektoratet om gjennomføring av tiltak.

I digitaliseringsstrategien ble det trukket frem syv livshendelser som skal prioriteres i arbeidet med å lage brukervennlige og sammenhengende tjenester. Kommunal sektor deltar sammen med departementene og Digitaliseringsdirektoratet i utviklingen av sammenhengende tjenester innenfor livshendelsene. Gjennom arbeidet med livshendelsene skal departementene og Digitaliseringsdirektoratet, i samarbeid med blant annet KS, utvikle metoder og samle kunnskap om brukerorientering, organisering og koordinering i utvikling og drift av sammenhengende tjenester. Arbeidet omfatter også gjennomgang av regel-

verk. Det er nasjonalt ressurscenter for deling av data som har ansvaret for dette arbeidet.

Nasjonalt ressurscenter for deling av data ble åpnet i september i 2020. Kjerneoppgaver er å fremme deling og bruk av data ved å spre kunnskap om regelverket, og å sørge for bedre samspill mellom juss, teknologi, forretning og forvaltning på området. Senteret skal være ett læremiljø og en kompetansebank for hele offentlig sektor.

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

Samarbeidsavtale og konsultasjonsmøte om digitalisering

I tråd med tiltak i digitaliseringsstrategien, er det etablert et årlig konsultasjonsmøte mellom KS og regjeringen for oppfølging av digitaliseringstiltak som berører kommunal sektor, herunder tiltakene i digitaliseringsstrategien.

Som del av konsultasjonsordningen er det også inngått samarbeidsavtale mellom KS og KMD om digitalisering, og som blant annet omfatter tiltak i digitaliseringsstrategien. Det er etablert en felles arbeidsgruppe for å følge opp samarbeidsavtalen, herunder utforming av felles prinsipper for involvering av kommunal sektor i statlige digitaliseringstiltak.

Stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon

Fremveksten av dataøkonomien forventes å bli en viktig driver for økonomisk vekst i Norge fremover. Dataøkonomi er verdiskaping som skjer når data er en viktig innsatsfaktor i produksjon av varer og tjenester, eller når data er en driver for innovative løsninger. Regjeringen vil at Norge skal utnytte mulighetene som ligger i data til økt verdiskaping, flere nye arbeidsplasser i hele landet, og en effektiv offentlig sektor. Bedre utnyttelse av data er også viktig om Norge skal lykkes i overgangen til et mer bærekraftig samfunn og en grønnere økonomi. De siste årene har oppmerksomheten rundt betydningen av data som kilde til innovasjon, nye forretningsmodeller og forbedring av eksisterende digitale tjenester, vært stor. Regjeringen har en ambisjon om økt verdiskaping med offentlige data i næringslivet og i samfunnet, og vil legge til rette for at offentlige virksomheter, inkludert kommuner, skal kunne

dele mer data av god kvalitet på en effektiv og sikker måte. Regjeringen har derfor lagt frem Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs. Datadrevet økonomi og innovasjon* for Stortinget våren 2021.

Digital hele livet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med KS for å hjelpe flere kommuner å etablere et lavterskel Digihjelpen-tilbud for innbyggere som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter. Departementet vil utarbeide en ny strategi i løpet av 2021 for arbeidet med å heve befolkningens digitale kompetanse og legge til rette for digital deltakelse – kalt *Digital hele livet*. KS deltar i dette arbeidet. Målet med strategien er å bidra til at ulike befolkningsgrupper har muligheter til å tilegne seg, og oppdatere, sin digitale kompetanse gjennom ulike livsfaser. Videre er målet at alle innbyggere skal ha mulighet til digital deltakelse – i arbeidslivet, i samfunnslivet og sosialt. Dette skal oppnås gjennom en bedre samordning, og eventuell styrking, av alle tiltak som er rettet mot å øke den digitale deltakelsen og kompetansen i et livsløpsperspektiv, der behovet for kunnskaps- og kompetanseheving endrer seg ut fra alder og livssituasjon.

Fulldigital byggesaksprosess

Fellestjenester BYGG er den digitale regelverksplattformen som kontrollerer og sender inn byggesøknader til riktig kommune. Det er nå seks leverandører som tilbyr søknadsløsninger i markedet. Målet er at alle byggesøknader skal sendes digitalt. I 2021 og de neste årene blir det en sentral oppgave for KS å hjelpe flere kommuner i gang med eByggesak, slik at kommunene kan utnytte potensialet i de digitale søknadsdataene. Direktoratet for byggkvalitet vil bistå KS i dette arbeidet. Målet er at alle landets kommuner skal ta i bruk løsningen innen 2025. Det skal bidra til at de kommunale saksbehandlere raskt kan ta beslutning om en byggesøknad kan godkjennes eller ikke.

Digitalt nabovarsel er den hurtigst økende tjenesten i Fellestjenester BYGG. Antall nabovarsler rundet nylig én million siden lanseringen. Flere leverandører tilbyr tjenesten, som er tilgjengelig for både profesjonelle utbyggere og private. I tillegg er det nå lagt til rette for å sende søknader om samtykke for nye yrkesbygg til Arbeidstilsynet via Fellestjenester BYGG. I løpet av første halvår 2021 vil tre leverandører tilby denne tjenesten, som gir søkerne hjelp til å fylle ut alle felt riktig og sørger for at alle vedlegg er med. Resultat

tatet er at både søkerne og Arbeidstilsynet sparer tid.

Fellestjenester PLAN, som er under utvikling, skal kontrollere reguleringsplanforslag før de sendes til kommunene. Varsel om oppstart av planforslag er første tjeneste i drift fra januar i år. Arealkart og planbestemmelser vil bli tilgjengelig i maskinlesbart format i det nye systemet. Første versjon vil bli tilgjengelig for utprøving av leverandører i løpet av 2021. Samtidig er KMD i gang med å utvikle veiledere for gode planbestemmelser, spisset inn mot digitale bestemmelser i henhold til den nye fagstandarden PLAN 5.0. Arbeidet er koordinert med KS' reviderte produktspesifikasjon for ePlansak og eByggesak. På sikt vil dette kunne bidra til at hele det norske planverket blir digitalt tilgjengelig.

Brukervennlige løsninger i Husbanken

Husbanken har de siste årene utviklet en rekke nye digitale løsninger. Nytt søknads- og saksbehandlingssystem for startlån og bostøtte er i bruk. Nytt forvaltningssystem for lån og tilskudd skal etter planen lanseres i 2021.

KOBO er et stat-kommune-prosjekt som utvikler digitale løsninger for kommunalt disponerte utleieboliger. Målet er at det skal bli enklere å søke, tildele, administrere, forvalte og gi oppfølging i kommunalt disponerte utleieboliger. Husbanken, i samarbeid med KS og utvalgte kommuner, er i gang med å utvikle en ny modulbasert søknads-, selvbetjenings- og saksbehandlingsløsning. Prosjektet skal gi gevinster til både innbyggere, kommunene og staten. Kommunene kan velge hvilke moduler de vil ta i bruk, og de trenger ikke å omorganisere seg eller standardisere kriteriene for vedtak og tildeling for å benytte seg av løsningen.

Boligsosial monitor viser status for bo- og oppvekstvilkår og gir mulighet til å overvåke utviklingen av boforhold på kommunalt nivå. Statistikkbanken viser bruken av Husbankens økonomiske virkemidler. Husbanken har også veiviseren.no, som er en digital oppslagstjeneste og veileder for fagpersoner innenfor boligsosialt arbeid.

Digisos

Gjennom prosjektet Digisos har KS, fem pilotkommuner og Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet en nasjonal løsning for digital søknad om sosialhjelp og innsynsløsning for bruker på Ditt NAV. Digisos er én av flere nye løsninger som er utviklet med støtte fra finansieringsordningen

DigiFin som er etablert i samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. Prosjektet er et godt eksempel på en sammenhengende tjeneste som er utviklet i samarbeid mellom NAV og kommunesektoren, og det har gjort sosiale tjenester mer tilgjengelige og oversiktlige for brukerne. Under koronapandemien, fra mars til oktober 2020, økte antall kommuner som er koblet opp til digital søknad fra om lag 130 til 311 av landets 356 kommuner. Kommunene bidrar til finansieringen av drifts- og forvaltningskostnader gjennom direktefakturering.

5.5 Effektivitet i kommunale tjenester

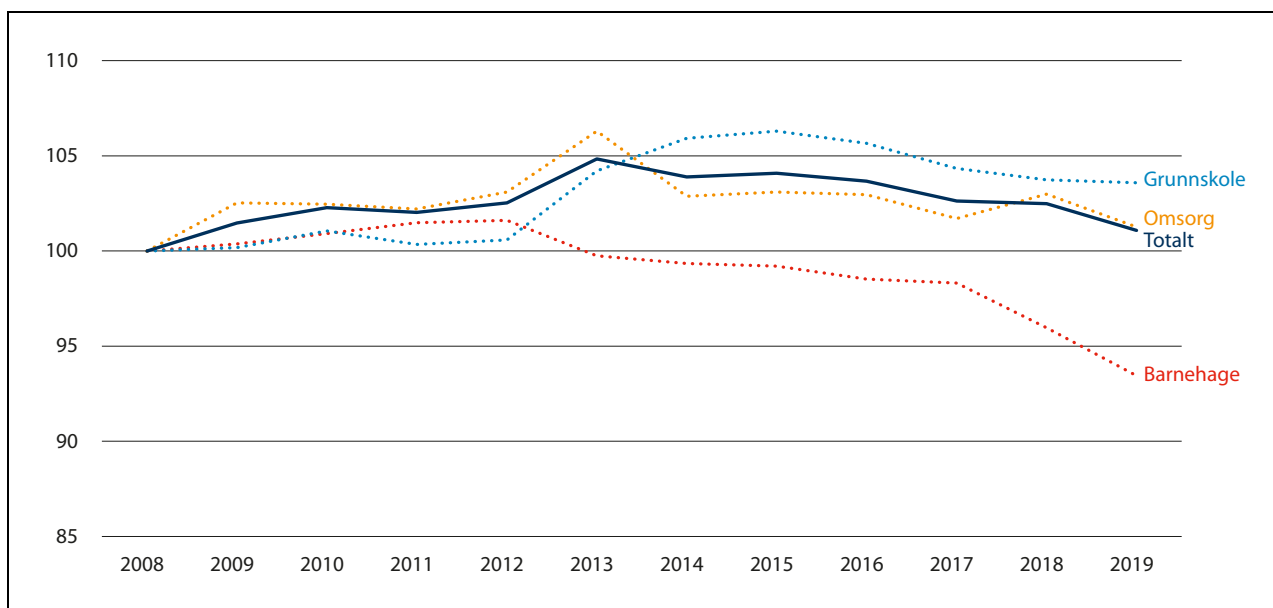
Det gjennomføres i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser for å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

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

Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser).¹ Beste observerte praksis identifiseres, og de andre enhetene måles mot denne. SØFs analyser indikerer at i 2019 var effektiviseringspotensialet for landet som helhet rundt 20 prosent innenfor de tre sektorene. Det er samtidig betydelige forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store.

¹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2020.



Figur 5.1 Utvikling i beregnet effektivitet for perioden 2008–2019, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning

Dette må sees på som illustrasjonsberegninger. Det kan være gode grunner til at ikke alle kommuner er like effektive. Lav effektivitet kan for eksempel indikere lav kapasitetsutnyttelse som følge av endringer i barnehage- eller skolekullene fra ett år til et annet, og slike årlige svingninger vil typisk kunne være større i mindre kommuner. Det vil derfor ikke være mulig å ta ut hele det beregnede potensialet for effektivisering, men beregningen illustrerer en betydelig mulighet for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

Sammenliknet med tidligere års analyser er det to viktige forskjeller. For det første benyttes nå driftsutgifter som eneste innsatsfaktor², mens det tidligere ble skilt mellom ulike typer av arbeidskraft og andre driftsutgifter enn lønn. For det andre rapporteres såkalt skjevhetsskorrigerte effektivitetsscorer³, som gjennomgående er lavere enn de ordinære effektivitetsscorene. Begge forhold trekker i retning av lavere effektivitetsscore i årets analyser enn i tidligere års analyser, slik at resultatene ikke er direkte sammenlignbare med tidligere år.⁴

² Når utgifter benyttes som eneste innsatsfaktor, endres effektivitetsbegrepet fra teknisk effektivitet til kostnads-effektivitet.

³ Skjevhetsskorrigeringen tar blant annet hensyn til at det er lettere å ligge på effektivitetsfronten og få en målt effektivitet på 1 når det er få sammenlignbare kommuner. Alle kommuner har skjevhetsskorrigert effektivitetsscore mindre enn 1, mens det ikke er tilfellet for de ordinære scorene.

Figur 5.1 viser utviklingen i beregnet effektivitet for perioden 2008–2019. For de ti årene har det vært en økning i samlet effektivitet på 1,1 prosent, eller 0,1 prosent i årlig gjennomsnitt. Økningen i effektivitet har vært høyest i grunnskolen med 3,6 prosent for perioden under ett. I omsorgstjenestene økte beregnet effektivitet med 1,3 prosent fra 2008 til 2019, mens barnehagene har hatt en nedgang på nesten 7 prosent.

Trolig har den negative utviklingen for barnehager sammenheng med økt bemanning med sikte på å øke kvaliteten, men den kan også være et resultat av manglende tilpasning til færre barn. Innføringen av bemanningsnormen fra 1. august 2018 og pedagognormen fra 1. august 2019 aktualiserer behovet for å inkludere bedre og mer objektive indikatorer for kvalitet og læringsutbytte i barnehagene. Utdanningsdirektoratet har publisert tall for foreldretilfredshet med barnehagene for 2019 i et utvalg kommuner. Undersøkelsen viser at foreldrene gjennomgående er godt fornøyde med barnehagetilbudet. Forskjellen mellom kommunene er ikke store, men tilfredsheten er svakt negativt korrelert med beregnet effektivitetsscore. Dette indikerer at høy effektivitet, slik det beregnes her, i noen grad går på bekostning av høy kvalitet målt ved foreldretilfredshet.

⁴ Analysene gjennomføres for to og to år av gangen. Det er derfor mulig å følge utviklingen over tid gjennom å se på forskjellen i målt effektivitet mellom de to årene som inngår i samme analyse, se figur 5.1.

I grunnskolen er det de senere årene bevilget øremerkede midler for å øke lærertettheten, og fra høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet. Det forventes at økt lærertetthet skal bidra til bedre læring. Det er grunn til å tro at det vil ta noe tid før økt lærertetthet vil kunne få effekt. Dette kan forklare den negative utviklingen fra 2015.

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

Kommunevise resultater fra effektivitetsanalysen på kommunedata.no

Resultatene for den enkelte kommune er tilgjengelige på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2018 og 2019 som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, samt et samlet, veid gjennomsnitt av sektorene.

Departementet tar sikte på også fremover å publisere kommunevise tall over effektivitetspotensialet på kommunedata.no. Dette er et godt utgangspunkt for kommunene, som her kan måle seg mot sammenliknbare kommuner og se utviklingen i egen virksomhet over tid.

Effektivitetsanalysene bør suppleres med flere kilder

SØFs effektivitetsanalyse kan være et godt utgangspunkt for en diskusjon om effektivitet i kommunene. For den enkelte kommune vil andre tilnærminger og egne vurderinger måtte komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester. Blant annet inngår kvaliteten i enkelte av tjenestene i varierende grad i analysene, noe som bør tas med i betraktning når resultatene for den enkelte kommune skal vurderes.

Data for produkter og innsatsfaktorer i SØFs DEA-analyser er hentet fra KOSTRA, GSI, elevundersøkelsen og skolebidragsindikatorer, som alle er offentlig tilgjengelige. Effektivitetsscorene fra DEA-analysen er basert på en sammenvekting av produkter og innsatsfaktorer. Styrken til DEA-

analysen er at den er basert på en metode som er spesielt utviklet for å analysere effektivitetsforskjeller mellom kommuner og effektivitetsutvikling over tid.

En enklere tilnærming er systematisk sammenlikning mellom kommuner, såkalt benchmarking. Benchmarking tar utgangspunkt i nøkkeltall for den enkelte kommune og sammenlikner med tilsvarende nøkkeltall i andre kommuner, enten fra KOSTRA eller andre datakilder. Eksempler på nøkkeltall kan være utgifter per innbygger i administrasjon, utgifter per elev i grunnskolen, utgift per time i hjemmebasert omsorg, utgifter per institusjonsplass, utgifter per undersøkelse/tiltak i barnevernet eller utgifter per kilometer kommunal vei.

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene fra ulike analyser kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater, og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommissjonen⁵ pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer informasjon om økonomien og tjenestene både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå gjennom KOSTRA. I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets bedrekommune.no vist resultater fra brukerundersøkelser i enkelte kommuner. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin siste innbyggerundersøkelse fra 2019, gir økt innsikt i brukernes oppfatninger av tjenester innen ulike områder og myndighetsorganer. KS lanserte i 2018 Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor, som er en undersøkelse som gir status om innovasjon innen sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning. KS utarbeidet et nytt innovasjonsbarometer våren 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettportal kommunedata.no viser nyttig informasjon om landets kommuner. Blant annet vises historiske befolkningstall og befolkningsfremskrivninger, anslag på fremtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov og analyser av produktivitet og effektivitet i den enkelte kommune.

[Kommunedata.no](http://kommunedata.no) viser produksjonsindeksen for de enkelte kommunene. Indeksen er beregnet av SØF på oppdrag fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

⁵ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommissjonens første rapport*. Finansdepartementet.

(TBU). Indeksen sier noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbudet som blir gitt til innbyggerne innenfor sektorene barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. Indeksen er et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Produksjonsindeksene i seg selv sier ikke noe om hvor effektiv den enkelte kommune er uten at det relateres til bruk av ressurser.

Produktivitetskommissjonen peker i sin første rapport⁶ på at mer og bedre bruk av teknologi vil være avgjørende for økt produktivitet både i offentlig sektor og i næringslivet. Siden helse- og omsorgstjenestene utgjør om lag 1/3 av den kommunale virksomheten, er det som skjer her avgjørende for produktivitetsveksten i hele kommunen. Bruk av velferdsteknologi vil gi store muligheter til å forbedre ressursutnyttelsen i omsorgssektoren.

Det kan også være effektiviseringspotensial i en god arbeidsgiverpolitikk. Høyt sykefravær og mye deltid bidrar til lite effektiv drift blant annet fordi det blir høye utgifter til vikarbruk. Å jobbe for mer nærvær og arbeidstidsordninger med flere i større stillinger kan derfor gi effektiviseringsgevinster. Et lavt sykefravær og heltidskultur gir også bedre kvalitet på tjenestene gjennom mer forutsigbarhet for brukerne.

5.6 Statlig tilsyn med kommunesektoren

5.6.1 Bakgrunn

Regjeringen ga i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* en redegjørelse for status og utfordringer for statlig tilsyn med kommunesektoren. Et av kunnskapsgrunnlagene som lå til grunn for redegjørelsen var rapport fra Direktoratet for forvaltning og IKT 2016:05 *Statens tilsyn med kommunene – Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*.

Regjeringen skisserte i proposisjonen et mål om at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt, og at omfanget av statlig tilsyn med kommunene totalt sett ikke skal øke. Det ble videre uttalt at departementet vil følge utviklingen av det statlige tilsynet med kommunesektoren, og ta sikte på å orientere Stortinget om utviklingstrekk hvert fjerde år. Tiltakene

som ble løftet frem som viktige for å nå de nevnte målene, og for å imøtekomme det som var identifisert som forbedringspunkter, var å videreutvikle tilsynsmetoder som legger til rette for læring i forbindelse med tilsyn, utnytte synergier mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen, legge til rette for statsforvalternes samordning av tilsyn med kommunene og nasjonal samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren.

5.6.2 Utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren i perioden 2016–2019

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt utviklingstrekk i det statlige tilsynet med kommunesektoren for perioden 2016–2019. I rapport 2020:9 *Statlig tilsyn med kommunene – kartlegging av omfang, samordning og nytte* har DFØ sett nærmere på styring og samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren, hva som er omfanget av statlig tilsyn med kommunesektoren, og hvordan nytten av statlig tilsyn oppleves. DFØ har vurdert både det statlige tilsynet med kommuneplikter (plikter kommunene har i egenskap av å være kommuner) og tilsynet med aktørplikter (plikter som kommunene har på lik linje med enhver annen som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste). Departementet gir her en kort orientering om hovedfunnene i rapporten.

Ingen store endringer i omfanget av statlig tilsyn

Det finnes ikke en enkel og ensartet måte å måle omfanget av tilsyn på. DFØ har derfor sett nærmere på antall lover som hjemler tilsyn med kommunene, antall gjennomførte tilsyn med kommunene per år, og vurderinger av ressursbruk (tid) knyttet til tilsyn både hos tilsynsmyndighetene og i kommunene. Verken kommunene eller statsforvalterne har noen klar opplevelse av at omfanget av tilsyn har økt de siste fem årene. Mange kommuner opplever imidlertid statlig tilsyn som tidkrevende. Særlig gjelder dette fasen med innhenting av dokumentasjon i forkant av et tilsynsbesøk, der kommunene etterlyser større klarhet fra tilsynsmyndighetene med tanke på hva som faktisk er nødvendig å sende inn av dokumentasjon.

Kommunene vurderer statlig tilsyn mer positivt enn tidligere

DFØs kartlegging viser at både kommunene og statsforvalterne fortsatt opplever at tilsyn er

⁶ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommissjonens første rapport*. Finansdepartementet.

nyttig, og bidrar til bedre regeletterlevelse, god kvalitet på tjenestene og læring i kommunene. DFØ peker på at opplevelsen av nytte også kan ses i sammenheng med at statsforvalterne nå har et noe større handlingsrom til å velge tema og metodisk tilnærming i tilsynene. Statsforvalternes egeninitierte tilsyn oppleves som mest nyttig både av kommunene og statsforvalterne, sammenlignet med landsomfattende/nasjonale tilsyn.

Både kommunene og statsforvalterne opplever imidlertid veiledning som enda mer nyttig, når de blir bedt om å vurdere nytten av tilsyn opp mot andre virkemidler. Opplevelsen av nytte henger blant annet sammen med at det i økende grad iverksettes læringsaktiviteter, dels i forkant og dels i etterkant av tilsynsbesøk. Dette vurderes som nærmest utelukkende positivt både av kommunene og tilsynsmyndighetene. Ifølge rapporten trekker mange kommuner og statsforvaltere frem veiledning og flere læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn som et klart utviklingstrekk ved det statlige tilsynet, og et stort flertall av kommunene ønsker flere læringsaktiviteter både i forkant og i etterkant av tilsyn. Rapporten viser at et stort flertall av kommunene opplever at tilsynsmyndighetene er tydelige på når de utfører tilsyn og når de gir veiledning.

Statsforvalterne har fått større handlingsrom, og det er større fleksibilitet i virkemiddelbruken

Rapporten viser at statsforvalterne generelt har fått større handlingsrom til å bestemme tema, volum og virkemidler i tilsynene med kommunene. 61 prosent av statsforvalterne mener at de har tilstrekkelig handlingsrom til å velge virkemidler. Dette åpner for å gjøre tilsynene mer risikobaserte og relevante. Et stort flertall av kommunene er også tilfredse med måten tilsynene er forberedt på og måten de gjennomføres på. Rapporten viser imidlertid at det fortsatt er over 40 prosent av statsforvalterne som mener at det ikke alltid er lagt til rette for at de kan føre tilsyn med de temaene de finner mest formålstjenlige. Tilsynsmyndighetene er mer fleksible i virkemiddelbruken og tar i bruk nye virkemidler, som for eksempel egenvurdering og brukerinvolvering.

Samordning av statlig tilsyn blir bedre ivaretatt

Rapporten viser at manglende samordning av statlig tilsyn i tid ikke oppleves som noe stort problem verken for kommunene eller statsforvalterne. Tilsynet fra statsforvalterne oppleves imidlertid som mer samordnet i tid enn tilsynet mel-

lom statsforvalterne og andre statlige tilsynsmyndigheter, i første rekke Arbeidstilsynet og Mattilsynet. Rapporten viser videre til at statsforvalterne har fått nye verktøy for å samordne tilsyn, og 81 prosent av statsforvalterne mener at de nå har verktøy som legger til rette for samordning. Fra en situasjon der hvert sektortilsyn har vært bygd opp som siloer med hvert sitt tilsynsregime, ser DFØ tendenser til at forskjellene blir mindre blant annet i metodikk. Dette fordi tilsynsmyndighetene inspirerer og lærer av hverandre.

Ifølge rapporten er det et flertall av statsforvalterne og kommunene som mener at statlig tilsyn ikke er godt nok samordnet med de kommunale kontrollutvalgene og deres planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Kommuneloven av 2018 slår fast at statlige tilsynsmyndigheter i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjoner i kommunene. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet. Rapporten indikerer at dette gjøres i varierende grad, og at det kan legges opp til en større systematikk i å innhente informasjon om forvaltningsrevisjoner i kommunene.

5.6.3 Iverksatte tiltak for å nå målene for statlig tilsyn med kommunesektoren

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etter kommuneproposisjonen 2018 satt i gang flere flere initiativ som skal bidra til å nå målene for det statlige tilsynet med kommunesektoren. DFØs kartlegginger i DFØ-rapport 2020:9 viser at det statlige tilsynet med kommunene utvikler seg i riktig retning, og at det ikke har vært store endringer i omfanget av statlig tilsyn i perioden 2016–2019.

Ny kommunelov trådte ikraft høsten 2019, og styrker statsforvalternes oppgave med å samordne planlagte tilsynsaktiviteter med kommunesektoren. Målet med lovens bestemmelser om samordning av tilsyn er å legge bedre til rette for statsforvalternes oppgave med å samordne statlig tilsyn med kommunene, og at kommunene i større grad skal bli hørt og tatt hensyn til i samordning av statlig tilsyn. Loven gir statlige tilsynsmyndigheter en tydeligere plikt til å la seg samordne av statsforvalteren, og til å ta hensyn til kommunal egenkontroll i planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn.

Departementet har også lagt til rette for en bedre nasjonal samordning av statlig tilsyn med

kommunene. *Arena for nasjonal samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren* ble etablert høsten 2017 og har som mål å legge til rette for at nasjonale tilsynsmyndigheter kan opptre mer enhetlig overfor kommunene og statsforvalterne. Arenaen er tverrsektoriell, og består av 11 nasjonale tilsynsmyndigheter som enten fører tilsyn med kommunene selv eller gjennom statsforvalteren. Representanter for statsforvalterne og KS deltar også. Det følger av mandatet til arenaen at tilsynsmyndighetene skal jobbe for samordning gjennom blant annet gjensidig informasjon om aktuelle tilsynsystema og tilsynsplaner, gjensidig utveksling av erfaringer med tilsyn og tilsynsmetoder, og videreutvikling og samordning av tilsyn på tvers av sektorene.

Fra 1. januar 2020 har statsforvalterne, andre statlige tilsynsmyndigheter, kommuner og fylkeskommuner tatt i bruk en ny, felles nasjonal tilsynskalender som et verktøy for samordning av statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner etter kommuneloven, som redegjort for i Prop. 105 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2021*. Tilsynskalenderen er utviklet av Statsforvalternes felles-tjenester og Statsforvalteren i Møre og Romsdal på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kalenderen legger til rette for at statsforvalterne kan samordne planlagte statlige tilsynsaktiviteter med kommunene/fylkeskommunene ved at tilsynsmyndighetene må registrerte alle planlagte tilsyn med kommunene, og at tilsynsmyndighetene kan ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner. Tilsynskalenderen vil legge til rette for bedre dialog med kommunene i forbindelse med planlagte tilsyn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i styringsdokumentene til statsforvalterne satt som mål at statlig tilsyn med kommunesektoren skal være samordnet, målrettet og medvirke til læring og forbedring. I tillegg til krav til styringsdokumenter, er det satt fokus på samordning av tilsyn og læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn på tilsynsseminarer som departementet har arrangert for statsforvalterne og andre statlige tilsynsmyndigheter.

5.6.4 Statlig tilsyn med kommunesektoren skal fortsatt være koordinert og effektivt

DFØ-rapport 2020:9 viser at det statlige tilsynet med kommunene utvikler seg i riktig retning, men peker også på enkelte områder der det er behov for forbedringer. Kommunal- og moderni-

seringsdepartementet legger til grunn at statlig tilsyn med kommunesektoren fortsatt skal være koordinert og effektivt, og at omfanget av tilsyn skal ligge stabilt og totalt sett ikke øke.

Videre arbeid med å sikre at statlig tilsyn fortsatt er koordinert og effektivt bør videreføre igangsatte initiativ, og ta utgangspunkt i de identifiserte forbedringspunktene for statlig tilsyn med kommunesektoren.

Arbeidet med å legge til rette for at nasjonale tilsynsmyndigheter opptre mer samordnet mot statsforvalterne og kommunene, gjennom Arena for nasjonal samordning av tilsyn med kommunesektoren, skal videreføres.

DFØ-rapporten viser at det i varierende grad er en samordning mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll. Det er et flertall av statsforvalterne og kommunene som mener at statlig tilsyn ikke er godt nok samordnet med de kommunale kontrollutvalgene og deres planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner. Departementet viser her til at kommuneloven av 2018, som trådte i kraft høsten 2019, lovfester et krav om at alle statlige tilsynsmyndigheter skal ta hensyn til relevante forvaltningsrevisjoner i kommunene. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet. Departementet vurderer å utarbeide nærmere veiledning om samordning av statlig tilsyn og samordning mellom statlige tilsyn og kommunenes egenkontroll.

Departementet har innvilget prosjektskjønnsmidler til KS til et prosjekt om oppdatering og videreutvikling av forvaltningsrevisjonsregisteret. Dette vil styrke registeret som et verktøy i den kommunale egenkontrollen samt legge til rette for at nasjonal tilsynskalender kan hente ut informasjon fra registeret. En automatisk utveksling av relevant informasjon mellom forvaltningsrevisjonsregisteret og nasjonal tilsynskalender vil kunne bidra til en økt og bedre samhandling og samordning mellom kommunesektoren og staten i utøvelse av statlig tilsyn.

Departementet vil legge til rette for en videreutvikling av nasjonal tilsynskalender. Blant annet slik at tilsynskalenderen automatisk kan hente ut relevant informasjon fra tilsynsetatenes fagsystemer. Målet er at tilsynskalenderen blir et brukervennlig verktøy for statsforvalterne i arbeidet med samordning av statlig tilsyn etter kommuneloven, og vil legge til rette for en bedre samordning av statsforvalternes tilsyn med andre statlige tilsynsmyndigheters tilsyn.

DFØ-rapporten viser at mange kommuner opplever at fasen med innhenting av dokumenta-

sjon i forkant av et tilsyn er tidkrevende og etterlyser større klarhet fra tilsynsmyndighetene om hva som faktisk er nødvendig å sende inn av dokumentasjon. Kommuneloven av 2018 viderefører et krav om at statsforvalterne ved tilsyn kun kan kreve opplysninger og dokumenter fra kommunene som er *nødvendige* for å gjennomføre tilsynet. Kommunene fikk ved ny kommunelov utvidete partsrettigheter i tilsynssaker, som blant annet gir adgang til å klage på statsforvalternes

pålegg om å gi opplysninger. Departementet vil følge med på om regelverksendringene fungerer etter intensjonen.

Departementet vil fortsette å arrangere tilsynsseminarer for nasjonale tilsynsmyndigheter og statsforvalterne, for å sette fokus på aktuelle problemstillinger ved statlig tilsyn med kommunesektoren.

6 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Regjeringen ønsker et sterkt lokaldemokrati. Et velfungerende og levende lokaldemokrati forutsetter at kommunene har oppgaver, frihet og ressurser til å kunne gjøre egne politiske valg. Kommunene spiller en viktig rolle i innbyggernes liv gjennom å tilby viktige tjenester i livets ulike faser, og gjennom å legge til rette for samfunnsutvikling.

Kommunestyret skal på best mulig måte ta hensyn til innbyggernes interesser. Et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne styrker lokaldemokratiet. Kommunene kan på ulike måter legge til rette for at innbyggerne får være med og påvirke beslutninger som er viktig for å bidra til et godt og attraktivt nærmiljø.

Tillit bidrar til å bygge et godt demokrati. I Norge har vi høy tillit både til myndigheter og til hverandre. Det kan imidlertid ikke tas for gitt at tilliten vil forbli høy, og det må jobbes kontinuerlig for å bevare og styrke tilliten i samfunnet. Et vilkår for å ivareta og videreutvikle lokaldemokratiet er systematisk kunnskap om tillit og legitimitet. Kommunene bidrar til å bygge tillit gjennom å opptre ryddig og forsvarlig, og utvise åpenhet om de vurderinger og beslutninger som tas. Når relasjonen mellom kommunen, folkevalgte og innbyggere er preget av tillit, gir det også større forståelse når det må fattes upopulære beslutninger.

I 2021 skal det gjennomføres stortings- og sametingsvalg i Norge. Kommunene er den viktigste aktøren i gjennomføring av valg, og har gode rutiner for dette. Valget vil gjennomføres under spesielle omstendigheter, med en usikker pandemisituasjon som gjør det særlig utfordrende å planlegge. Departementet vil bidra til at kommunene kan gjennomføre stortings- og sametingsvalget på en god måte, også dersom det oppstår lokale smitteutbrudd.

Dette kapitlet handler om Kommunal- og moderniseringsdepartementets demokratiarbeid. Først omtales arbeidet med ny valglov og tiltak for at årets valg skal kunne gjennomføres på en god måte. Videre omtales to forskningsprosjekter som er gjennomført på oppdrag for departementet, lokalvalgsundersøkelsen og et større arbeid om tillit til lokaldemokratiet. Deretter omtales

departementets digitale løsning for å bidra til innbyggermedvirkning gjennom innbyggerforslag og en rapport som er utarbeidet i forbindelse med dette, før et nytt, planlagt utviklingsprosjekt om lokaldemokrati beskrives. Til slutt gis det en kort omtale av igangsatte forskningsprosjekter som gjennomføres for departementet, eller med støtte fra departementet.

6.1 Ny valglov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i gang med oppfølgingen av valglovutvalgets arbeid. Planen er å legge frem en proposisjon med forslag til ny valglov innen utgangen av 2022. Valglovutvalgets utredning, *NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg – ny valglov*, ble lagt frem 27. mai 2020. Utredningen ble sendt på høring 3. juni 2020, med høringsfrist 31. desember 2020. Det kom inn 113 høringsuttalelser.

Valglovutvalget tar i sin utredning også opp sentrale temaer for demokratiet, som deltakelse og sikkerhet i demokratiske prosesser.

6.2 Stortings- og sametingsvalget 2021 – smittevern og tiltak i forbindelse med covid 19-pandemien

Den pågående covid-19-pandemien vil kunne få konsekvenser for gjennomføringen av høstens valg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte ned en arbeidsgruppe med bred kompetanse på både valggjennomføring og smittevern før sommeren 2020. Arbeidsgruppen har vurdert hvordan smittevernet kan ivaretas på en trygg og god måte gjennom valggjennomføringen. Arbeidsgruppen ble ledet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og har bestått av representanter fra Utenriksdepartementet, Folkehelseinstituttet (FHI), Valgdirektoratet, Oslo kommune og Viken fylkeskommune.

Arbeidsgruppen pekte på at generelle smitteverntiltak om avstand og hygiene i de aller fleste

tilfeller vil være tilstrekkelig for at det skal være trygt å stemme, også under et eventuelt smitteutbrudd. I Norge har vi en lang forhåndsstemmeperiode, og kommunene sørger for god tilrettelegging i valglokalet. Når man stemmer er man alene uten kontakt med mange mennesker. Det er også etablerte rutiner for å ta imot stemmer på sykehus, institusjoner og hjemme hos velgere. Arbeidsgruppen foreslo imidlertid egne regler og tilpasninger for velgere i karantene og isolasjon, og noen midlertidige endringer for å gi kommunene mer fleksibilitet til å kunne håndtere et eventuelt smitteutbrudd.

Det er usikkert hvordan smittesituasjonen vil være til høsten. For at valget skal kunne gjennomføres på en trygg og god måte, uavhengig av pandemisituasjonen, la regjeringen i vår frem forslag til midlertidige endringer i valgloven og kommuneloven, som alle er vedtatt i Stortinget. De midlertidige lovendringene skal legge til rette for at alle velgere skal ha mulighet til å stemme, og at kommuner kan gjennomføre valget på en trygg og god måte, selv om både velgere og valgmedarbeidere skulle være syke eller i karantene.

De midlertidige endringene i valgloven og kommuneloven innebærer følgende:

- Velgere som er i isolasjon grunnet covid-19, skal stemme hjemmefra. Perioden for ambulende stemming utvides slik at velgere i isolasjon som stemmer i egen kommune, kan søke om dette frem til klokken 10.00 på valgdagen.
- Velgere som er i karantene grunnet covid-19, skal ikke stemme i ordinære valglokaler. Valgstyret i kommunen skal opprette egne steder der velgere i karantene kan stemme. Det kan være i egne lokaler, utenfor de ordinære stemmelokalene eller ved mobile stemmemottak. Hvis det ikke er mulig å komme seg til et slikt sted, kan velgere i karantene søke om å få stemme hjemmefra.
- Valglokaler kan plasseres utenfor det geografiske området til stemmekretsen og bestå av flere rom.
- Kommunen kan også oppnevne personer som er bosatt i andre kommuner, som medlemmer av stemmestyrene.
- Ved et lokalt smitteutbrudd, kan kommunen beslutte å opprette et ekstra valglokale på valgdagen om det skulle være nødvendig for å øke kapasiteten og spre velgere.
- Ved et lokalt smitteutbrudd kan kommunen, den siste helgen før valget, beslutte å ta imot stemmer hjemme hos velgere ved hjelp av kun én stemmemottaker, men bare dersom dette er nødvendig for at velgerne får stemt.

- Kommunene kan starte opptelling av forhåndsstemmer dagen før valgdagen.
- Det fastsettes en forskriftshjemmel i valgloven til å kunne pålegge kommunene konkrete krav til en smittevernfarelig forsvarlig valggjennomføring.
- Det fastsettes en bestemmelse i valgloven om at kommunen må innrette eventuelle smitteverntiltak de siste ukene av forhåndsstemmeperioden og på valgdagen på en slik måte at de ikke er til hinder for valggjennomføringen.

Departementet foretar nødvendige endringer i forskrift om valg til Sametinget, for å sikre samsvarende med de vedtatte midlertidige endringene i valgloven.

Departementet har, med innspill fra Folkehelseinstituttet, utarbeidet en smittevernveileder som skal hjelpe kommunene å gjennomføre valget samtidig som de ivaretar smittevernet.

Kommuner og fylkeskommuner må være forberedt på at det kan komme lokale smitteutbrudd under valget. Dette vil kreve økt planlegging og beredskap. Avhengig av den lokale smittesituasjonen vil kommunene også måtte påregne utgifter til smitteverntiltak. Smittetrykket vil ha stor betydning for hvor mye ekstra ressurser som vil kreves, og det vil kunne være store variasjoner mellom kommunene. Arbeidsgruppen som kartlegger de økonomiske konsekvensene av covid-19-situasjonen for kommunesektoren vil utarbeide anslag for de økonomiske konsekvensene for kommunene av valggjennomføring under pandemien, og spørsmål om kompensasjon vil bli vurdert i forlengelsen av dette.

6.3 Lokalvalgsundersøkelsen 2019

Ved lokalvalgene kommune- og fylkestingsvalget i 2019 økte valgdeltakelsen, valget var preget av mobilisering og protest gjennom oppmerksomhet om saker som bompenger, klima og kommune-reform. Valget i 2019 var det første valget til 47 nye kommunestyre. I alt ble det valgt representanter til 356 kommunestyre og 11 fylkesting. Resultatene fra lokalvalgsundersøkelsen 2019 blir oppsummert i en bok som planlegges utgitt av Institutt for samfunnsforskning sommer/tidlig høst 2021.

Boken gir en bred oversikt over nasjonale trender og lokale variasjoner ved lokalvalget, hvilke saker som var viktige for velgerne og hva de stemte, betydningen av politiske partier versus lokale lister, dvs. lister som ikke er knyttet til eta-

blerte partier, og om kommunereformen har hatt betydning for valgdeltagelse og partimangfold. Forskerne undersøker også hvordan innbyggerne vurderer de *potensielle* konsekvensene av de vedtatte sammenslåingene, når det gjelder tjenesteproduksjon, lokaldemokrati og lokal identitet. Boken inneholder videre en analyse av om og hvordan sammenslåingen av lokale partier påvirket partienes nominasjoner og velgernes personstemmer. Andre temaer som blir undersøkt er velgernes samlede bruk av ulike nyhetskilder under lokalvalgkampen, inkludert sosiale media, og betydningen av nyhetsbruk og politiske nettverk for velgernes stemmegivning og om en gir personstemmer.

Lokalpolitisk tillit til lokale politikere og institusjoner er et annet tema som blir analysert: Hva kjennetegner innbyggere med høy og lav tillit til hele det lokalpolitiske systemet, og hva er viktige forutsetninger for politisk tillit?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har finansiert lokalvalgforskning siden 1995. Institutt for samfunnsforskning har ansvaret for lokalvalgsundersøkelsen sammen med NORCE Norwegian Research Centre og Universitetet i Bergen. Grunnstammen er en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg norske velgere. Statistisk sentralbyrå har gjennomført den praktiske datainnsamlingen.

6.4 Tillit til lokaldemokratiet

For at demokratiet – og lokaldemokratiet – skal fungere godt, må det ha oppslutning fra innbyggerne. Høy politisk tillit og legitimitet gjør for eksempel at det blir lettere å få oppslutning til å gjennomføre politikk – også upopulære og inngrepene politiske tiltak – *samtidig* som demokratiske spilleregler med en åpen og kritisk offentlig debatt opprettholdes. Demokratisk legitimitet kan slik forstås som muligheten for å gjennomføre politikk og demokratisk styring. Det handler også om at folk må kunne engasjere seg lokalt og ha tillit til at lokaldemokratiet faktisk fungerer på en måte som ivaretar ikke bare deres egne, men også lokalsamfunnets interesser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anskaffet i desember 2018 en undersøkelse av hva som er *grunnlaget* for lokalpolitisk tillit og legitimitet og hvordan det står til med tilliten i Norge. Oppdraget ble gitt til Institutt for samfunnsforskning og NORCE Norwegian Research Centre. Forskerne har blant annet sett på følgende:

- Hva betyr medvirkningsordninger for innbyggernes politiske tillit og politiske selvtilit¹?

- Sammenhengen mellom representasjon i folkevalgte organ, legitimitet og politisk ulikhet i deltakelse
- Politisk deltakelse og sosial ulikhet blant innvandrere – hva forklarer den lave valgdeltakelsen?

I rapporten «*Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*» presenterer forskerne resultatene fra undersøkelsene om temaene ovenfor, og drøfter lokaldemokratiets legitimitet i lys av politisk tillit og ulikhet.² I denne rapporten er det spesielt tillitens geografiske dimensjon, forskjeller mellom små og store kommuner som blir løftet frem. Rapporten ble offentliggjort i september 2020. Første rapport fra undersøkelsen, «*Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*»³, ble presentert i kommuneproposisjonen 2021. Den presenterte politisk tillit etter sosiale og demografiske skiller. I tillegg presenterte den utviklingen i tillit til ulike politiske institusjoner (Stortinget, regjering, kommunestyre og formannskap) og aktører (rikspolitikere og lokalpolitikere).

Medvirkningsordninger og politisk tillit

Hva betyr kommunale medvirkningsordninger, dvs. ordninger der kommunen inviterer innbyggerne til å komme med innspill på politikktutviklingen, for innbyggernes politiske tillit? Kommuner har innført mange ulike medvirkningsordninger, for eksempel folkemøter, idédugnader, deltakende budsjettering og ulike typer råd eller utvalg for bestemte grupper.

Undersøkelsen viser at det som har mest betydning for politisk tillit, i tillegg til å delta i seg selv, er alder, utdanning, kjønn (for politisk selvtilit) og kommunestørrelse, ikke antall medvirkningsordninger en kommune tilbyr. De som er eldre, har høyere utdanning og kommer fra en liten kommune har en tendens til å ha høy tillit. De har høyere tillit både til politikernes lydhørhet og pålitelighet enn unge med lav utdanning fra

¹ Politisk selvtilit viser til i hvilken grad folk mener de forstår politikk og opplever at de selv er kvalifisert for å delta.

² Segard, Signe Bock (red. 2020): *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*, Rapport 2020:10 Institutt for samfunnsforskning. <https://www.regjeringen.no/id2741396/>

³ Haugsgjerd, Atle og Signe Bock Segard (2020): *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Institutt for samfunnsforskning. <https://www.regjeringen.no/id2699645/>

store kommuner. Ikke overraskende har det å delta i seg selv en positiv effekt på tilliten til kommunens lydhørighet. Det å delta har derimot negativ effekt på om folk vurderer politikerne som pålitelige.

Forskerne konkluderer med at det å tilby medvirkningsordninger har begrenset betydning for politisk tillit. De foreslår at et tiltak for å øke politisk tillit kan være å gjøre politikken i store kommuner mer åpen og gjennomsiktig. De peker i tillegg på at tiltak i skolen med formål å øke elevers tro på at de har mulighet til politisk påvirkning, på sikt vil kunne øke den politiske selvtiliten hos unge og personer med lavere utdanning. Videre peker forskerne på at det bør gjøres en målrettet innsats for å øke den politiske selvtiliten hos kvinner. Undersøkelsen viser at kvinner har lavere politisk selvtilit enn menn.

Representasjon – politisk (u)likhet og legitimitet

Et annet forhold som undersøkes er hvordan politisk representasjon påvirker demokratisk legitimitet. Innbyggere er mer villige til å akseptere politiske avgjørelser som er tatt av beslutningstakere som gjenspeiler samfunnets sosiale struktur (utdanning, alder, kjønn, religiøs tilknytning eller ikke). De opplever at institusjonen i større grad handler i tråd med innbyggernes ønsker, og det er større sannsynlighet for at de selv vil delta politisk under slike forhold.⁴ En politiker som deler en gruppes sosiale bakgrunn, antas lettere å kunne forstå, kommunisere og representere gruppens politiske interesser og vinne tillit. En slik sosial representasjon, deskriptiv representasjon, bidrar til at representative forsamlinger nærmer seg idealet om politisk likhet og demokratisk legitimitet. De politiske representantenes sosiale bakgrunn påvirker ikke bare deres synspunkter, deres bakgrunn signaliserer også til omverdenen hva det står for politisk.

Resultatene fra den eksperimentbaserte studien i boken, viser at politikere som deler velgerens sosiale bakgrunn har høyere sannsynlighet for å dele deres politiske holdninger. Politiske beslutninger oppfattes som mer akseptable dersom de blir fattet av politiske organer som gjenspeiler sammensetningen av befolkningen. Videre viser studien at den sosiale bakgrunnen til kandidater påvirker om de blir valgt. Høystatuskandida-

ter blir foretrukket av velgerne, også blant de med lavere utdanning, selv om de ikke opplever at disse kandidatene deler deres politiske ståsted. Dette kan virke motstridende, men har antakelig med det bildet samfunnet har av hvordan en politiker skal være, noe som kan forme en preferanse for kandidater med en viss profil. Dette kan igjen føre til ulikhet i deskriptiv representasjon, som allerede er i favør av de ressurssterke. Rapporten sier at det vil være viktig å få frem rollemodeller fra underrepresenterte grupper som kan endre på forestillingen om hvem som egner seg som politiske kandidater.

Rapporten viser hvor viktig det er for et demokrati at alle føler at systemet ivaretar deres interesser. Innbyggere som opplever at den politiske eliten er distansert fra deres liv, ikke vet hvordan de har det og dermed ikke har evne til å løse deres utfordringer, kan snu seg mot alternative systemer som kan bli mer attraktive for dem. Slik sett kommer den største trusselen mot demokratiet innenfra, fra innbyggere som er misfornøyd med måten det fungerer på. Derfor er det viktig for myndighetene som vil oppnå demokratisk legitimitet, å kontinuerlig søke etter beslutningsprosesser som oppleves som rettferdige av alle grupper i befolkningen.

Politisk deltakelse og sosial ulikhet blant innvandrere

Innvandrere med stemmerett i Norge har lavere valgdeltakelse enn befolkningen ellers. Innvandrernes deltakelse i valg blir gjerne sett på som tegn på deres politiske integrering. Regjeringen mener at den generelt lave valgdeltakelsen blant denne gruppen må styrkes, slik at vi unngår å få et mindre representativt folkestyre.

Innvandrere er overrepresentert blant de som *aldri* stemmer ved valg. Likevel er det stor variasjon mellom ulike innvandrergupper. Tidligere forskning, i tillegg til statistikk fra Statistisk sentralbyrå, har forklart det som forskjeller i landbakgrunn. Forskerne bak denne undersøkelsen⁵ finner derimot at det er sosioøkonomisk status og ulike mål på integrering som forklarer hvem som stemmer og hvem som ikke stemmer. Lavere gjennomsnittsalder og lavere utdanningsnivå i innvandrerbefolkningen kan være noe av årsaken til lavere valgdeltakelse, på samme måten som i befolkningen ellers. Nivået på valgdeltakelsen kan

⁴ Arnesen, Sveinung (2020): «Demokratisk legitimitet – betydning av representasjon og prosess.» I Segard (red.): *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*. Rapport 2020:10, side 25, Institutt for samfunnsforskning.

⁵ Bergh, Johannes og Dag Arne Christensen (2020): Ulikhet i innvandrernes valgdeltakelse i Norge. I Segard (red.): *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*. Institutt for samfunnsforskning.

og vil endres over tid, blant annet med økende alder og botid i Norge.

Forskerne peker på at deltakelse og integrering i det politiske livet styrker følelsen av tilhørighet i et land. Det henger sammen med andre former for integrering i samfunnet, og det gir innvandrerne reell politisk innflytelse. Nyere forskning viser at lokale nettverk i det norske samfunnet kan spille en viktig rolle for valgdel-takelsen og den politiske integreringen av innvandrerbefolkningen. Forskerne peker på at betydningen av sosiale nettverk i det norske samfunnet derfor bør være et viktig forskningstema fremover.

6.5 Innbyggerforslag

Innbyggerforslag er en ordning for innbygger-medvirkning i kommuner og fylkeskommuner som ble vedtatt av Stortinget i 2002, og tatt inn i kommuneloven fra 2003, da under benevnelsen innbyggerinitiativ. Ordningen er videreført i den nye kommuneloven § 12-1. Innbyggerforslag kan fremmes av alle innbyggere i en kommune eller fylkeskommune. Kommunestyret eller fylkestinget plikter å ta stilling til forslaget dersom minst to prosent av innbyggerne står bak forslaget, eller forslaget har minst 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylkeskommunen.

Minsak.no

Kommunal- og moderniseringsdepartementet lanserte nettsiden Minsak.no i 2013. Nettsiden gjør det mulig for innbyggere i hele landet å fremme innbyggerforslag over internett. Departementet gjorde noen tekniske oppdateringer på Minsak.no i 2020. Det har blant annet blitt mulig å kombinere underskrifter samlet inn på papirlister med underskrifter samlet inn gjennom Minsak.no. Det er også lagt inn en sperre på postnummer, for å redusere antallet ugyldige underskrifter fra personer bosatt utenfor kommunen eller fylkeskommunen forslaget gjelder for.

Minsak.no hadde i overkant av 300 000 besøkende i 2020, en økning på omkring 40 000 besøk fra 2019. 85 forslag fikk tilstrekkelig antall underskrifter og ble sendt til kommuner og fylkeskommuner gjennom Minsak.no. Forslag som sendes inn har i gjennomsnitt 621 underskrifter. 19 forslag ble sendt til Oslo kommune, som dermed er kommunen som fikk flest forslag gjennom nettsiden. Løsningen er også mye brukt i Viken fylke, der det ble sendt inn 19 forslag til ulike kommu-

ner i fylket. Saker som ble sendt inn i løpet av 2020 dreide seg blant annet om forhold rundt trafikksikkerhet, skoler og barnehager, idrettsanlegg, vindkraft og øvrige lokale tjenestetilbud.

Undersøkelse om innbyggerforslag

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Agenda Kaupang en undersøkelse om innbyggerforslag i 2020. Formålet med undersøkelsen var å få mer kunnskap om hvordan ordningen fungerer, og et grunnlag for å vurdere slike ordningers demokratiske verdi. Undersøkelsen ga også viktige innspill til departementets videre arbeid med Minsak.no. Resultatene fra undersøkelsen er oppsummert i en rapport som ble publisert i desember 2020.⁶

Undersøkelsen tok for seg flere problemstillinger om bruken av ordningen, kommunenes og fylkeskommunenes behandling av innbyggerforslag og brukeres opplevelse av Minsak.no. Undersøkelsen viser at innbyggerforslag er lite kjent, og relativt lite brukt. Ordningen benyttes mest i Oslo og minst i Trøndelag. Kommunene og fylkeskommunene oppgir at Minsak.no er den mest utbredte metoden for å fremme innbyggerforslag, men at underskriftslistene på papir også benyttes. Agenda Kaupang anslår at ca. 60 prosent av innbyggerforslagene fremmes gjennom Minsak.no, mens lister på papir brukes i omkring 30 prosent av forslagene. Andre elektroniske løsninger brukes i resterende 10 prosent.

Kommunene oppgir at svært få innbyggerforslag med nok underskrifter avvises, og at avvisning i så fall skyldes at tilsvarende sak nylig er behandlet i kommunestyret eller er under pågående behandling. Fristen for behandling av forslag overholdes i ni av ti saker. Undersøkelsen viser videre at det er usikkert om kommunene og fylkeskommunene har gode rutiner for å holde forslagsstillere informert om oppfølging og behandling av forslag. Det er vanlig å ha kontakt, men det skyldes ofte at forslagsstiller selv er aktiv.

Kommunene og fylkeskommunene opplever gjennomgående at ordningen bidrar til bredere engasjement om lokale saker. Innbyggerforslag vurderes som en god demokratisk sikkerhetsventil, en mulighet for å få politikernes oppmerksomhet for grupper som vanligvis ikke er i kontakt med politikere.

Både brukerne og de kommunene og fylkeskommunene som kjenner til Minsak.no oppfatter

⁶ Agenda Kaupang (2020): *Innbyggerforslag*. R1021139/2020. <https://www.regjeringen.no/id2791197/>

det som et godt og nyttig verktøy. Nettsiden oppleves som seriøs og enkel å navigere i og legge inn informasjon i. For kommunene og fylkeskommunene letter den også saksbehandlingen.

6.6 Lokaldemokratiet i foregangskommuner

I kommuneproposisjonen 2021 skrev Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det ville invitere kommunene til et nytt prosjekt med formål å løfte frem foregangskommuner og gode eksempler på lokaldemokrati. En lokaldemokratimodell kan virke ulikt fra kommune til kommune, fordi den lokale konteksten eller lokale forutsetninger virker inn på hvordan lokaldemokratiet fungerer i en kommune. I dette prosjektet vil departementet se utover interne «rådhusmodeller» og se på de store spørsmålene om demokrati:

- Hvilke type tiltak og politisk organisering kan utvikle det representative demokratiet i kommunene, samtidig som det ivaretar (geografisk) nærhet?
- Hvilke tiltak kan utvikle dialogen mellom innbyggere og det representative demokratiet?
- Hvordan kan grupper som er svakt representert bli hørt på best mulig måte?

Det er planlagt ulike formidlingsmåter, blant annet å arrangere en lokaldemokratikonferanse og å lage en brosjyre. På grunn av koronasituasjonen har prosjektet blitt utsatt. Departementet tar nå (med forbehold om koronasituasjonen) sikte på å invitere kommuner til å søke i vår, slik at prosjektet kan komme i gang fra høsten 2021.

6.7 Aktuelle forskningsprosjekter

6.7.1 Lokalpolitikernes arbeidsvilkår

Lokalpolitikernes arbeidsvilkår har stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerer, ikke minst for rekruttering og motivasjon til å delta i lokalpolitikken. Undersøkelsen om lokalpolitikeres arbeidsvilkår skal belyse hva som påvirker lokalpolitikernes politiske motivasjon og rekruttering, og villigheten til å stille til gjenvalg. Undersøkelsen skal også belyse konsekvensene av hatytringer og trusler mot lokalpolitikere.

Følgende tema blir undersøkt:

- Lokalpolitikernes rolle og handlingsrom
- Lokalpolitikernes innflytelse
- Lokalpolitikernes tidsbruk og arbeidsvilkår

- Lokalpolitikernes opplevelse av hatytringer og trusler og hvordan de vurderer konsekvensene.

Telemarksforskning og Senter for ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo (C-REX) har fått oppdraget. En rapport som analyserer resultatene fra undersøkelsene skal leveres i desember 2021. I tillegg skal det utarbeides en populærvitenskapelig artikkel, spesielt vinklet på konsekvensene av hatytringer og trusler mot lokalpolitikere for rekruttering og vilje til å stille til gjenvalg.

6.7.2 Endringer i lokalpartiene og virkninger for lokaldemokratiet

Lokalpartiene er grunnpilaren i det norske partisystemet, og viktige for valgdemokratiet. Likevel finnes det lite forskning om partienes lokallag og de lokale listenes rolle i demokratiet. Det er lokale partilag og lister som rekrutterer kandidater til valglistene. Lokalpartier og lister skal også utvikle og kommunisere politikk til velgerne. Hvordan lokalpartiene og listene fungerer i praksis, er viktig for hvor godt de greier å fylle den viktige rollen de har i demokratiet. Fem hovedtema står sentralt i undersøkelsene:

- *Internt arbeid og organisering:* Hvordan organiserer lokallag og lister arbeidet sitt?
- *Kommunestyrerettet arbeid:* Hva gjør lokallag og lister for å påvirke det som skjer i kommunestyregruppene?
- *Lokalsamfunnsrettet arbeid:* Hvordan organiserer og driver lokallag og lister valgkamp, og hvordan kommuniserer de med innbyggerne i lokalsamfunnet, sivilsamfunnet ellers og mediene?
- *Rollen som bindeledd til rikspolitikken:* Hva slags kontakt er det mellom partienes lokallag, fylkeslag og hovedorganisasjon?
- *Økonomiske og juridiske rammebetingelser:* Hvilke konsekvenser har det at partiene og de lokale listene har ulik tilgang til statlig finansiering og dermed plikt til å offentliggjøre inntekter og utgifter – hvilke konsekvenser har det for konkurransen mellom dem?

Undersøkelsen vil omfatte alle kommunestyrepartier og lokale lister som ble representert i norske kommunestyre etter valget i 2019. Institutt for samfunnsforskning har fått oppdraget, sammen med NORCE. En forskningsrapport om resultatene av undersøkelsene skal være ferdig høsten 2022. Hovedfunnene vil også bli formidlet direkte til partilagene.

6.7.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomfører Ideas2evidence, i samarbeid med NORCE og Universitetet i Bergen, en kartlegging av organisasjons- og arbeidsformer i norske kommuner og fylkeskommuner. Kartleggingen har vært gjennomført siden 1995, og fra 1996 i året etter hvert lokalvalg. Dataene som samles inn utgjør Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase.

Organisasjonsdatabasen gir mulighet til å studere utviklingen over tid når det gjelder politisk og administrativ organisering, kommunenes organisering av tjenester og samspillet med innbyggerne med mer. Spørsmålene som stilles i undersøkelsen er delt inn i fire kategorier:

- Politisk organisering, med spørsmål om møtevirksomhet, beslutningsmyndighet og delegering, varsling og retningslinjer for kommunikasjon.
- Administrativ organisering, med spørsmål om kommunedirektørens rolle og myndighet, oppgaveløsning og styringsvirkemidler for kommunens selskapsportefølje.
- Informasjon, kommunikasjon og innbyggermedvirkning, herunder kommunikasjon med befolkningen og samarbeid med frivillig sektor.
- Konkurransesponering og bruk av markedsmekanismer.

På grunn av kommunereformen, som medførte at mange kommuner var nye organisasjoner fra 1. januar 2020, gjennomføres datainnsamlingen til organisasjonsdatabasen i to faser. I første fase, som ble avsluttet i 2020, ble det samlet inn data fra alle kommuner som ikke var berørt av kommunesammenslåinger. Data fra alle fylkeskommuner og sammenslåtte kommuner samles inn i løpet av 2021. En sluttrapport som dokumenterer kartleggingen vil foreligge høsten 2021.

En statusrapport som oppsummerer de foreløpige resultatene etter første innsamlingsrunde ble publisert i februar 2021.⁷

6.7.4 Tilstandsanalyse av det norske demokratiet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tatt initiativet til å få utviklet og gjennomføre en helhetlig tilstandsanalyse av det norske demokratiet. Tilstandsanalysen går både i bredden og dybden av det norske demokratiet. Det vil bli utviklet nyanserte og informasjonsrike mål (indekser og indikatorer) på ulike sider ved demokratiet, både knyttet til valg, deltakelse mellom valg, kvaliteten på den offentlige debatten, i hvilken grad ulike grupper i samfunnet *i praksis* har de samme mulighetene til politisk deltakelse, og konstitusjonell beskyttelse av individuelle rettigheter. Analysen vil omfatte alle styringsnivå, dvs. det nasjonale, regionale og lokale. Dette gir en unik mulighet til å se på samspillet og avhengigheten av demokratiet på nasjonalt og lokalt nivå. Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo har fått oppdraget. En internasjonal faglig referansegruppe er koblet på arbeidet. Forskerne vil samle inn data og gjøre analyser hvert fjerde år slik at en kan følge og overvåke utviklingen over tid, og sammenligne tilstanden i det norske demokratiet med andre sammenliknbare land som for eksempel Danmark og Sverige. Den første tilstandsanalysen skal være ferdig høsten 2022. Det er planlagt flere ulike former for presentasjoner av tilstandsanalysen, og formidlingsaktiviteter rundt omkring i hele landet.

6.7.5 KS' lokaldemokratiundersøkelse 2021

KS har tre ganger tidligere, i 2009/2010, i 2014/15 og i 2017/18, samlet inn data fra kommunene om demokratiutvikling, og hvilket syn både innbyggerne og folkevalgte har på sider ved demokratiet i egen kommune. KS har tatt initiativ til å gjennomføre lignende undersøkelser i løpet av 2021, og vil i løpet av våren invitere kommunene til å delta. Kommunene bruker denne informasjonen som grunnlag for eget forbedringsarbeid, for å utveksle erfaringer om demokratiet og demokratiutvikling med andre kommuner, og sammenligne seg med landsgjennomsnittet. En kommune kan også sammenligne seg med seg selv og se på egen utvikling over tid, forutsatt at en har deltatt tidligere. Invitasjonen går til alle kommuner. Mange av sammenslåingskommunene gjennomførte undersøkelsen sist. Det er grunn til å tro at mange av disse vil ønske å gjennomføre undersøkelsen på nytt nå når de har blitt en ny kommune. KS har ansvaret for undersøkelsen, som blir finansiert delvis av Kommunal- og modernise-

⁷ Ryssevik, Jostein og Hanna Jones (2020): *KMDs organisasjonsdatabase. Status etter første datainnsamlingsrunde, 2020*. Ideas2evidence rapport 17:2020. <https://www.regjeringen.no/id2833672/>

ringsdepartementet, dels av KS selv og i tillegg en egenandel fra kommunene. Kommuneforlaget har ansvaret for databasen med alle resultatene. De vil nå videreutvikle brukersnittet som ligger på www.bedrekommune.no, slik at det blir enda

enklere og mer intuitivt å bruke for kommunene. Resultatene fra undersøkelsene skal i tillegg oppsummeres og analyseres av en forsker, og offentliggjøres mot slutten av 2021.

Del IV
Statlige styringssignaler

7 Oppgavefordeling og regelverk

7.1 Arbeids- og sosialdepartementet

7.1.1 Endringer i utlendingsforskriften

Etter utlendingsforskriften § 6-18 annet ledd skal utlendingsmyndighetene innhente uttalelse om det økonomiske grunnlaget fra den aktuelle fylkeskommunen før oppholdstillatelse til selvstendige næringsdrivende kan gis. Erfaringen med ordningen viser imidlertid at uttalelsene fra fylkeskommunen inneholder lite eller ingen informasjon av betydning for saksbehandlingen i utlendingssaken, og at ordningen bidrar til unødvendig lang saksbehandlingstid.

Arbeids- og sosialdepartementet har derfor foreslått å fjerne kravet om at utlendingsmyndighetene skal innhente uttalelse fra fylkeskommunen under behandlingen av søknader om oppholdstillatelse fra selvstendige næringsdrivende. Forslaget har vært på høring, og Arbeids- og sosialdepartementet jobber med oppfølgingen av høringen.

7.2 Barne- og familiedepartementet

7.2.1 Barnevernsreformen

Bakgrunnen for og innholdet i reformen

Barnevernsreformen ble vedtatt ved Stortingets behandling av Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* i juni 2017 og trer i kraft 1. januar 2022. Reformen inneholder både kvalitetstiltak og endringer i ansvarsdelingen mellom stat (Bufetat) og kommune. Kvalitetstiltakene i reformen består først og fremst av et kompetanseløft. I tillegg kommer tiltak for å styrke den kommunale styringen av barnevernet. Dette arbeidet er allerede godt i gang. Det er videre vedtatt endringer i fosterhjemsforskriften som også vil tre i kraft 1. januar 2022.

Kommunene vil som en del av reformen få økt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem og skal betale økte egenandeler for tiltak som tilbys av Bufetat. I tillegg får kommunene et mer helhetlig ansvar for oppfølging av fosterhjem, ved at

ansvaret Bufetat i dag har for generell veiledning av fosterhjem vil inngå i kommunenes ansvar for oppfølging av fosterhjem. Bufetat vil fortsatt ha bistandsplikt for fosterhjem, institusjon og akutttiltak. Reformen innebærer ikke endringer i Bufetats ansvar for å rekruttere fosterhjem. Kommunene skal kompenseres for det økte ansvaret gjennom en økning i de frie inntektene. Dette skal gi økt handlingsrom til å bygge opp gode tiltak der barna bor. Samtidig vil økt finansieringsansvar ved bruk av de mest inngripende barnevernstiltakene, som fosterhjem og institusjon, forsterke insentivene til å prioritere tidlig innsats og forebyggende hjelp.

Endringer i den kommunale egenbetalingen for statlige barnevernstiltak

Ett av de sentrale tiltakene i barnevernsreformen er avviklingen av den statlige refusjonsordningen for forsterkning av kommunale fosterhjem. Dette medfører at kommunene får økt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. Midlene Bufetat bruker på dette i dag vil overføres til kommunene gjennom rammetilskuddet. Målet er at kommunene skal innrette fosterhjemstiltakene i tråd med barnas og fosterhjemmenes behov. Som fremhevet i Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg — Fosterhjem til barns beste*, vil avvikling av refusjonsordningen kunne bidra til dette ved at kommunene får insentiver til i større grad å velge faglige virkemidler som oppfølging og veiledning fremfor frikjøp av fosterforeldrene og lignende.

Reformen innebærer også at kommunene skal betale høyere egenandeler for institusjons-, fosterhjems- og hjelpetiltak som tilbys av Bufetat. Formålet er at det skal være mer lønnsomt for kommunene, sammenlignet med i dag, å forebygge behovet for disse spesialiserte tiltakene. Økningen i egenandelene følger også av at kommunene får økt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. For at ordinære fosterhjem ikke skal være et dyrere tiltak sammenlignet med institusjonstiltak enn i dag, må egenandelen for institusjon økes. Dagens modell med flat sats for kommunale egenandeler ved institusjonsplassering videre-

Tabell 7.1 Endringer i kommunale egenandeler som følge av barnevernsreformen

Tiltak	Månedlig egenandel 2021 (kroner)	Månedlig egenandel 2022 (kroner)
Institusjon	76 900	170 000
Spesialisert fosterhjem og beredskapshjem	36 200	85 000
Spesialisert hjelpetiltak	18 100	15 000

føres inntil videre. Barne- og familiedepartementet vil følgeevaluere reformen. Det vil i lys av evalueringen av reformen vurderes om satsene skal differensieres etter type institusjon. Egenandelene for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem fastsettes slik at kommunene som hovedregel betaler noe mer for disse tiltakene enn de vil gjøre for ordinære fosterhjem. Formålet er at kommunene skal ha insentiver til å velge tiltak som er minst mulig inngripende.

Det ble i Prop. 73 L (2016–2017) lagt til grunn at egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak skal utgjøre samme andel av Bufetats utgifter til tiltakene som egenandelen for institusjonsplasseringer gjør. Departementet har i fastsettelsen av egenandelene sett hen til Bufetats utgifter til institusjonsplasseringer for ungdommer med alvorlige atferdsvansker og lav risiko for å utvikle varige problemer i form av kriminalitet inn i voksen alder. Dette innebærer at kommunene skal betale en egenandel som er noe lavere enn det som ble skissert i Prop. 73 L (2016–2017), hvor det ble sett hen til alle typer institusjonsplasseringer. Egenandelen vil også være lavere enn egenandelen kommunene betaler for hjelpetiltak fra Bufetat i dag. Denne reduksjonen vil underbygge målet om bruk av hjelpetiltak fremfor plasseringstiltak, dersom det er til barnets beste.

Bufetats tilbud om utredning av og hjelpetiltak for sped- og småbarnsfamilier vil innrettes slik at Bufetat kan tilby spesialiserte utredninger av familier med barn i alderen 0–6 år i tilfeller der det er stor usikkerhet knyttet til barnas omsorgssituasjon. Bufetat kan også tilby hjelpetiltak i etterkant av utredningen når det er nødvendig for at barnet skal få forsvarlig hjelp. Både utredningen og hjelpetiltakene kan gjennomføres enten hjemmebasert eller som døgnbasert tilbud i sentrene. Det legges også opp til at noe av tilbudet kan gis poliklinisk. Den kommunale egenandelen i den enkelte sak vil kunne avhenge av om tjenestene gis i sentre for foreldre og barn, poliklinisk eller hjemmebasert. Ved opphold i sentrene vil det i fastsettelsen av egenandelene ikke lenger skilles

mellom opphold med full forpleining og opphold med egen husholdning. Egenandelene for utredning av og hjelpetiltak for sped- og småbarnsfamilier fastsettes i Prop. 1 S (2021–2022) for Barne- og familiedepartementet, men det legges opp til at disse innrettes slik at kommunenes utgiftsnivå knyttet til tjenestene videreføres på dagens nivå, gitt dagens bruk av sentre for foreldre og barn.

Tabell 7.1 illustrerer endringene i de kommunale egenandelene som følger av barnevernsreformen. De nye egenandelene er foreløpige anslag. Barne- og familiedepartementet tar forbehold om at egenandelene fastsettes endelig i Prop. 1 S (2021–2022).

Ved behandlingen av Prop. 73 L (2016–2017) ble det vedtatt en bestemmelse i barnevernloven som gir adgang til å tidsavgrense statens medfinansieringsansvar for akutttiltak. Departementet la til grunn at hjemmelen i praksis vil bli benyttet for å fastsette begrenset varighet i statens medfinansieringsansvar ved akuttplasseringer i beredskapshjem. Dette innebærer at kommunene etter en viss periode må dekke Bufetats kostnader til tiltaket. Formålet er å gi kommunene insentiv til å finne varige tiltak for barna. Departementet legger opp til at hjemmelen tas i bruk fra 2022 og at tidsrommet for statlig medfinansiering begrenses til 12 måneder. Dette innebærer at kommunen må dekke kostnadene knyttet til beredskapshjemmet fra det tidspunktet barnet har bodd der i 12 måneder. Før dette tidspunktet vil kommunenes egenandel dekke om lag 80 prosent av kostnadene. Departementet vil vurdere å justere på lengden på perioden med statlig medfinansiering i lys av evalueringen av reformen.

Avvikling av forsøk med ny ansvarsdeling i barnevernet
Kommunene Alta, Røyken og Færder (tidligere Nøtterøy og Tjøme) inngikk i april 2016 i et forsøk med økt kommunalt ansvar for barnevernet. Forsøkskommunene har hatt ansvar for de fleste av oppgavene på fosterhjems- og hjelpetiltaksområdet som i utgangspunktet er lagt til det statlige barne-

vernet. I tillegg har kommunene hatt fullt finansieringsansvar for de fleste barnevernstiltak. Røyken avsluttet forsøksdeltakelsen ved utgangen av 2019, da kommunen ble en del av nye Asker kommune. Alta og Færder kommune fortsetter forsøket frem til barnevernsreformen trer i kraft i 2022. Fra dette tidspunktet inngår kommunene i ansvarsdelingen som følger av barnevernsreformen på lik linje med alle øvrige kommuner. Oppgaveoverføringen fra stat til kommune i barnevernsreformen er mer begrenset enn den har vært i forsøket. Dette innebærer at Alta og Færders inntekter gjennom kommunerammen vil reduseres. For å sørge for en god overgang til ansvarsdelingen som følger av barnevernsreformen, tar departementet sikte på at Alta og Færder kommuner i 2022 tildeles en engangsbevilgning på henholdsvis 9 og 10 mill. kroner i tillegg til kompensasjonen de vil få som følge av barnevernsreformen. Formålet er å lette overgangen fra forsøksdeltakelsen. Departementet kommer tilbake til størrelsen på kompensasjonen i Prop. 1 S (2021–2022).

Utsatt overføring av PMTO fra Bufetat til kommunene

I Prop. 73 L (2016–2017) ble det varslet at Bufetats tilbud av Parent Management Training – Oregon (PMTO) til kommunene skal avvikles i takt med at kommunene selv bygger opp nødvendig kompetanse til å tilby dette eller tilsvarende hjelpetiltak. Ressursene Bufetat bruker på PMTO skulle også gradvis overføres til kommunene. Arbeidet med utviklingen av en alternativ implementeringsstruktur for PMTO og andre kunnskapsbaserte hjelpetiltak er forsinket, og forutsetningene for å avvikle Bufetat sitt PMTO-tilbud er dermed ikke på plass fra 2022. Bufetat vil derfor fortsatt tilby PMTO til kommunene og drive implementeringsarbeid knyttet til PMTO, til og med 2022. Det legges opp til at avviklingen av Bufetats tilbud av PMTO påbegynnes fra 2023, og at midlene Bufetat bruker på PMTO-tilbudet til kommunene gradvis overføres til kommunene.

Ansvarsdeling ved valg av institusjonsplass

I Prop. 73 L (2016–2017) ble det varslet at departementet ville komme tilbake med forslag til endringer i barnevernloven, med hjemmel for økt kommunal valgfrihet. Det ble forutsatt at kommunene skal velge blant institusjonsplasser Bufetat mener er egnet for det enkelte barn. Det fremkom at departementet tok sikte på å legge frem lovforslag slik at endringer kan gjennomføres når barnevernsreformen trer i kraft.

Slik det fremkommer i Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, fastholder regjeringen ambisjonen om økt kommunal valgfrihet på institusjonsområdet. I proposisjonen vises det til at det på kort sikt imidlertid er svært krevende å oppfylle forutsetningen fra Prop. 73 L (2016–2017) om tiltak for å sikre et innslag av statlige institusjoner ved økt kommunal valgfrihet. Departementet foreslår derfor ikke endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune ved valg av institusjonsplass nå. Departementet ser behov for å vurdere spørsmålet nærmere i lys av utfordringene i institusjonsbarnevernet og regjeringens ambisjoner for videreutvikling av tilbudet. Departementet legger videre opp til å vurdere spørsmålet om økt kommunal valgfrihet ved valg av institusjonsplass nærmere når igangsatte og planlagte tiltak på institusjonsområdet er gjennomført og i lys av evalueringen av barnevernsreformen.

Endringer i ansvaret for godkjenning av fosterhjem

Som en del av barnevernsreformen overføres ansvaret for godkjenning av fosterhjem fra fosterhjems kommunen til omsorgskommunen fra 2022, slik at én kommune har ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem. Målet er å bidra til raskere prosesser, slik at barnet ikke må vente unødige lenge før det kan flytte inn i et fosterhjem. Det er videre vedtatt endringer i fosterhjemsforskriften. Endringene innebærer blant annet at omsorgskommunen kan inngå skriftlig avtale om at fosterhjems kommunen skal foreta den endelige godkjenningen. En slik løsning kan for eksempel være praktisk når barn flytter i fosterhjem i en kommune som ligger langt unna omsorgskommunen. Videre gis omsorgskommunen en plikt til å undersøke om fosterhjems kommunen har informasjon om fosterhjemmet. Videre må omsorgskommunen alltid sørge for å informere fosterhjems kommunen om fosterhjems plasseringen.

Økonomiske rammevilkår for ordinære fosterhjem

Økt kommunalt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem er en sentral del av barnevernsreformen. Det ble i Prop. 73 L (2016–2017) lagt til grunn at tydeligere rammer for forsterkning av fosterhjem bør være på plass før endringene trer i kraft, for å understøtte kommunenes arbeid med fosterhjemstiltak. Dette er bakgrunnen for at Barne- og familiedepartementet i regjeringens strategi for fosterhjems omsorgen legger frem nye

faglige anbefalinger om økonomiske rammevilkår for fosterhjem. Tydeligere rammer for innretningen av fosterhjemstiltakene innebærer også en oppfølging av Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste* og NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem*.

Overgangsordning for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem

Slik det fremkommer i Prop. 73 L (2016–2017) og Prop. 133 L (2020–2021) er det lagt til grunn at barn ikke skal måtte flytte som følge av endringer i egenandeler og retningslinjer for bruk av spesialiserte fosterhjem. Proposisjonen inneholder også bestemmelser om bruk av private aktører. Avtaler om plassering i familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private aktører, herunder det avtalte egenandelsnivået, som er inngått før 1. januar 2022 skal kunne videreføres så lenge barnet bor i hjemmet. Departementet legger til grunn at det samme skal gjelde opphold i beredskapshjem. Overgangsordningen innebærer at kommunene skal betale dagens egenandel for plasseringer som ble gjort før reformen trer i kraft.

Kompensasjonen til kommunene

Kommunene vil kompenseres for reformen gjennom en økning i rammetilskuddet. I beregningen av de økonomiske konsekvensene for kommunene av det økte finansieringsansvaret for barnevernstiltak, har Barne- og familiedepartementet benyttet kommunenes bruk av statlige barnevernstiltak det siste tilgjengelige regnskapsåret. Beregningene viser at kommunene på sikt vil måtte betale om lag 1,7 mrd. kroner mer i egenandeler for statlige tiltak sammenlignet med 2020. Kommunene vil kompenseres for dette. I tillegg vil Bufetats utgifter på om lag 400 mill. kroner til hjelpetiltak, refusjonsordningen for fosterhjem og veiledning av fosterhjem overføres til kommunene. Det samlede økonomiske opplegget for reformen vil altså på sikt utgjøre om lag 2,1 mrd. kroner.

Kompensasjonen i 2022 vil være noe lavere. Departementet legger opp til å overføre om lag 1,6 mrd. kroner til kommunene dette året. Årsaken er at kommunene skal betale dagens egenandel for fosterhjemsplasseringer som er inngått før 1. januar 2022. Kommunene vil i 2022 også betale inn egenandeler på dagens nivå for plasseringer gjort siste del av 2021. I tillegg er overføringen av hjelpetiltaket PMTO utsatt, jf. omtale over. Departementet tar forbehold om at det endelige

nivået på kompensasjonen fastsettes ved behandlingen av Prop. 1 S (2021–2022).

Når kommunene kompenseres over rammetilskuddet og midlene fordeles etter kostnadsnøkkelen for barnevern, vil kompensasjonen for den enkelte kommune kunne avvike noe fra de faktiske utgiftene på ikrafttredelsestidspunktet. For å dempe denne effekten i en overgangsperiode vil halvparten av rammen som skal innlemmes, bli fordelt særskilt (tabell C) etter faktisk tiltaksbruk (basert på regnskapsåret 2020) i 2022 og 2023.

I tillegg disponerer statsforvalteren skjønnsmidler for å kunne fange opp forhold i kommunene som ikke blir godt nok ivaretatt i inntektsystemet og gjennom andre faste tilskuddsordninger.

Innlemming av tilskudd av øremerkede stillinger i det kommunale barnevernet

Det fremgår av Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* og i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* at det legges opp til at øremerkede midler til stillinger i det kommunale barnevernet skal innlemmes i kommunerammen fra samme år som barnevernsreformen trer i kraft. De øremerkede stillingene i de kommunale barnevernstjenestene ble opprettet i perioden 2011–2018, og midlene bevilges på kap. 854, post 60. Bevilgningen for 2021 er 820 mill. kroner og skal dekke 1 026,2 årsverk i det kommunale barnevernet. Regjeringen vil foreslå å innlemme midlene i rammetilskuddet til kommunene i statsbudsjettet for 2022.

7.2.2 Forslag til ny barnevernslov

Iverksettelse 1. januar 2023

Departementet har i Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven* lagt frem forslag til ny barnevernslov. Ny barnevernslov skal bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Loven skal avløse lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester. Departementet tar sikte på at ny barnevernslov kan tre i kraft 1. januar 2023.

Iverksettelse 1. januar 2022

Barne- og familiedepartementet tar sikte på at enkelte av de foreslåtte endringene skal tre i

kraft 1. januar 2022 som endringer i gjeldende barnevernlov. Dette er endringer som har nær sammenheng med målene i barnevernsreformen om økt vekt på forebygging og tidlig innsats.

Det foreslås at kommunestyret selv skal vedta en plan for det forebyggende arbeidet. Planen skal beskrive hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom tjenestene i kommunen og hvordan etatene skal samarbeide. Forslaget innebærer blant annet at det er kommunestyret som skal avgjøre hvilken oppgave barnevernstjenesten skal ha i det forebyggende arbeidet. Forslaget må ses i sammenheng med kravet som ble innført 1. januar 2021 om at kommunestyret selv, minst en gang i året, skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten. Det foreslås videre å klargjøre kommunens ansvar for styring av barnevernstjenesten gjennom å ta ut presiseringen i dagens lov om at det er barnevernstjenestens leder som har ansvaret for oppgavene etter barnevernloven.

Det foreslås også å innføre kompetansekrav i det kommunale barnevernet ved å innføre krav om barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå for personell i barnevernstjenesten som skal utføre visse kjerneoppgaver. Kravet gjelder også for barnevernstjenestens leder og stedfortredende leder. I bestemmelsen fremgår det at kompetansekravene gjelder fra 2031. Frem til dette tidspunktet foreslås en overgangsordning der kompetansekravet også skal kunne oppfylles gjennom en kombinasjon av videreutdanning og erfaring. Kommunene vil bli kompensert for anslåtte merutgifter som følger av kompetansekravet. Kommunene kan også få dekket utgifter til vikar, pensum, reise og opphold for sine ansatte gjennom tilskuddsordningen for barnevernsfaglig videreutdanning. Det foreslås også at det i visse tilfeller kan gis midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet om mastergrad. Barne- og familiedepartementet foreslår også å innføre krav om veiledning av ansatte i barnevernstjenesten, samt å gi kommunen en plikt til å ta imot praksisstudenter. Dette er forslag som skal bidra til at nyutdannede skal være godt forberedt på oppgavene som venter dem.

Det er tidligere vedtatt endringer i fosterhjemsforskriften som skal tre i kraft 1. januar 2022. Endringene innebærer blant annet at det stilles krav om at fosterforeldre skal ta imot opplæring før barnet flytter inn i fosterhjemmet. Fosterhjemmet kan ikke godkjennes før opplæringen er gjennomført.

7.3 Helse- og omsorgsdepartementet

7.3.1 Rusreformen

Straffeforfølgning av personer for bruk og besittelse av narkotika til egen bruk har bidratt til stigmatisering, marginalisering og utenforskap og kan ha stått i veien for å møte den enkelte med hensiktsmessige og tilpassede tilbud og oppfølging. Regjeringen har lagt frem for Stortinget et lovforslag om rusreform, Prop. 92 L (2020–2021) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.)*, der straffansvar for erverv, bruk og innehav av en mindre mengde narkotika til egen bruk oppheves, og ansvaret for samfunnets reaksjoner på straffri befatning med narkotika overføres fra justissektoren til helsetjenesten. Forslaget innebærer opprettelse av kommunale rådgivende enheter for narkotikasaker ved etablering av en ny bestemmelse i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. I forslaget fremkommer det at kommunene skal kompenseres for etablering av de nevnte enhetene. Ellers er oppgavene som pålegges kommunene gjennom reformen i hovedsak de samme som kommunene utfører i dag overfor personer som på frivillig grunnlag oppsøker helsetjenesten.

7.3.2 Likeverdsreformen

Regjeringen la i mars 2021 frem Meld. St. 25 (2020–2021) *Likeverdsreformen*. Målet med Likeverdsreformen er at barn og familier med barn som har behov for sammensatte tjenester, skal oppleve et samfunn som stiller opp, og som gir alle mulighet til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse. Likeverdsreformen gir retning og rammer for utvikling av tjenester rettet mot familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne.

Lovfesting av barnekoordinator

Som en del av Likeverdsreformen har regjeringen i Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* foreslått å lovfeste en ny barnekoordinatorordning for familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. Bestemmelsen gjelder for barn til og med 18 år. Proposisjonen ble lagt frem av Kunnskaps-

departementet, og arbeidet med lovforslagene er gjort av Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Se også omtale under Kunnskapsdepartementet.

Det er krevende å anslå eksakt hvor mange barn og familier som vil oppfylle vilkårene for å ha rett til barnekoordinator, og det er også krevende å anslå eksakt hvor mange av disse som vil ønske å benytte seg av ordningen. Tilsvarende er det også krevende å fremskaffe tall på hvor mange av disse som allerede benytter seg av eller vil komme til å benytte seg av den koordinatorordningen som allerede eksisterer.

I Prop. 100 L (2020–2021) er det skissert ulike forutsetninger for hvor mange som antas å oppfylle vilkårene for å ha rett til barnekoordinator, basert på tall fra Kommunalt pasientregister (KPR). For å beregne antall i målgruppen er det skissert to alternativer for antallet som vil kunne omfattes av den nye rettigheten:

- Et høyt anslag: 5 751 barn (alle barn mellom 0–18 år med omfattende bistandsbehov, og 30 prosent av barn med middels til stort bistandsbehov)
- Et lavt anslag: 2 876 barn (50 prosent av alle barn mellom 0–18 år med omfattende bistandsbehov, og 15 prosent av alle barn med middels til stort bistandsbehov)

Videre er det i Prop. 100 L (2020–2021) lagt til grunn at barnekoordinatorens oppgaver overfor den enkelte familie/barn er omfattende, og at hver barnekoordinator derfor ikke bør ha ansvar for et for stort antall barn/familier. Det er samtidig understreket at dette ikke er en 1:1 tjeneste. På den bakgrunn er det lagt til grunn et rimelig anslag er at en koordinator i gjennomsnitt bør kunne følge opp et sted mellom 5 og 25 barn/familier.

Som nevnt er det krevende å anslå eksakt hvor mange barn og familier som vil oppfylle vilkårene for å ha rett til barnekoordinator. Departementene som er nevnt ovenfor, vurderer at ytterpunktene som er presentert i Prop. 100 L (2020–2021) gir en målgruppe som enten er for vid eller for smal, og at det mest realistiske anslaget sannsynligvis finnes et sted imellom. Videre er det lagt til grunn at kommunene til en viss grad må benytte eksisterende personell/koordinatorer som barnekoordinatorer. Departementene legger til grunn at det for den kommunale helse- og omsorgstjenesten vil være hensiktsmessig og ressursbesparende å bygge videre på eksisterende

koordinatorordning, herunder etablerte koordinerende enheter.

Det er usikkert om samtlige i målgruppen vil ønske et slikt tilbud. Videre vurderes det at antallet barn/familier på liste vil variere ut fra bistandsbehov. På denne bakgrunn vurderer departementene at anslaget vil være et sted mellom 80 og 100 prosent av barn med omfattende bistandsbehov og mellom 15 og 30 prosent av barn med middels til stort bistandsbehov, og at en differensierer antallet barn/familier per liste basert på bistandsbehov fra 10 til 20. Dette gir en anslått merkostnad for kommunene på inntil 249 mill. kroner. Videre legges det til grunn at kommunene til en viss grad må benytte eksisterende personell/koordinatorer som barnekoordinatorer.

Helse- og omsorgsdepartementet vil komme tilbake med en nærmere beregning av kompensasjon til kommunesektoren i statsbudsjettet for 2022. Departementene tar forbehold om at lovendringene først vil gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for dem.

7.3.3 Leve hele livet 2019–2023

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

Kommunestyrene behandler og vedtar hvordan reformens innsatsområder og løsninger kan gjennomføres lokalt, basert på lokale utfordringer og behov. Planprosesser i kommunene bør ha bred medvirkning fra elderrådene. Nasjonalt og regionalt støtteapparat skal bistå kommunesektoren i planlegging, omstillings- og endringsarbeid. De kommunene som omstiller seg i tråd med reformen blir prioritert innenfor en rekke relevante tilskuddsordninger fra og med 2021 og ut reformperioden. Det vises til Prop. 1 S (2020–2021) for Helse- og omsorgsdepartementet for detaljer om innretning av plankrav knyttet til reformen, og hvilke tilskuddsordninger som inngår i prioriteringen.

Rapporteringer fra statsforvalterne i 2020 viser at mange kommuner er om lag et halvt til ett år forsinket i reformarbeidet på grunn av covid-19-situasjonen. Det er dermed stor variasjon mellom kommunene i hvor langt de har kommet i reformarbeidet; noen er fortsatt i oppstartsfasen med planlegging, mens andre er over i gjennomføringsfasen med implementering.

Kommunene oppfordres til å legge reformens satsingsområder til grunn for det generelle plan- og kvalitetsforbedringsarbeidet i omsorgs-

sektoren. Reformen bør ses i sammenheng med langsiktig planlegging og dimensjonering både av kapasitet og kompetanse i tjenestene. Gjennomføring av *Leve hele livet* er avhengig av en rekke nye strategier og planer, herunder *Kompetanseløft 2025*, *Demensplan 2025*, pårørendestrategi, nasjonal ernæringsstrategi for eldre og stortingsmelding om lindrende behandling og omsorg. Disse satsingene skal sammen med reformen bidra til en ny og bærekraftig politikk som skal sikre innbyggerne et godt og trygt liv. Det legges derfor til grunn at staten samordner initiativene overfor kommunene på omsorgsfeltet for å bidra til en felles, systematisk og langsiktig oppfølging både i statlig og kommunal sektor i 2022.

Nasjonal strategi for godt kosthold og ernæring hos eldre

Feil- og underernæring hos eldre er en utfordring i dag. Mange eldre får ikke ivaretatt sine grunnleggende behov for mat, ernæring og gode måltidsopplevelser. Som en del av oppfølgingen av *Leve hele livet* har regjeringen våren 2021 lagt frem en nasjonal strategi for godt kosthold og ernæring hos eldre i sykehjem og som mottar hjemmetjenester. Målet med strategien er å skape gode måltidsopplevelser og redusere feil- og underernæring. Strategien har tre innsatsområder: systematisk ernæringsarbeid, kunnskap og kompetanse og individuelt tilpasset mat- og ernæringsoppfølging. Den skal bidra til å understøtte og forsterke gjennomføringen av innsatsområdet *Mat og måltider* i *Leve hele livet*. Strategien og dens tiltak skal inngå som en del av støtteapparatenes veiledningsmateriell i gjennomføring av *Leve hele livet*, og brukes som grunnlag for kommunene til å utvikle egne tilpassede ernæringsstrategier som en del av det øvrige planarbeidet i kommunene.

7.3.4 Investeringstilskuddet for heldøgns omsorgsplasser

Investeringstilskuddet som er en del av oppfølgingen av *Leve hele livet*, har som formål å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Plankrav

Som varslet i Prop. 1 S (2020–2021) for Helse- og omsorgsdepartementet vil det innføres et plankrav ved søknad om investeringstilskudd til

heldøgns omsorgsplasser. Formålet med plankravet er å stimulere til bedre og mer helhetlige, langsiktige behovsvurderinger før kommunene investerer i nye eller rehabiliterer de mest kostnadskrevene tilbudene.

Innføringstidspunktet var opprinnelig foreslått til 2021, men med mulighet for å tilpasse tidspunktet til koronasituasjonen. Av hensyn til kommunenes ekstraordinære innsats under pandemien utsettes innføringen av plankravet til 1. januar 2022. Dette innebærer at søknader som kommer inn i løpet av 2021 ikke omfattes av plankravet. Videre vil det bli vurdert om prosjekter som påbegynnes i 2021, men hvor søknad sendes i 2022, skal omfattes. Prosjekter som påbegynnes i 2022 omfattes av et plankrav.

Det legges ikke opp til at plankravet medfører behov for rullering eller endring av allerede vedtatte overordnede planer. Innholdet i plankravet vil være:

- beskrivelse av dagens bo- og tjenestetilbud
- utarbeide et kunnskapsgrunnlag basert på tilgjengelig statistikk
- beskrivelse av hvordan brukermedvirkning er ivaretatt
- beskrivelse av hvordan investeringer og drift er ivaretatt i økonomiplan og/eller årsbudsjett
- behovsvurderinger – helhetlig vurdering av overnevnte punkter

Mindre tiltak som først og fremst skal bidra til bedre kvalitet på eksisterende omsorgsplasser er fritatt fra plankravet, som fellesareal som kun er til bruk for beboerne i omsorgsbygget, opparbeiding av uteareal, for eksempel etablering av sanseshage og rene utbedringer som installering av velferdsteknologi, sprinkleranlegg, heis med mere.

Husbanken vil frem mot innføringen utvikle skjemaer/verktøy til nytte i kommunenes planleggingsprosesser. Kommunene bes derfor om tidlig å kontakte Husbankens regionkontor for dialog om kartlegging, planer og konkrete prosjekter og hva plankravet betyr for disse tiltakene.

Utbetalingsprofil

I Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021* ble det varslet at Helse- og omsorgsdepartementet tok sikte på å innføre ny utbetalingsprofil for investeringstilskuddet fra og med budsjettåret 2021. I Prop. 1 S (2020–2021) for Helse- og omsorgsdepartementet ble derimot ny utbetalingsprofil utsatt. Eventuelle endringer i utbetalingsprofilen for 2022 vil bli presentert i Prop. 1 S (2021–2022) for Helse- og omsorgsdepartementet.

7.3.5 Kompetanseløft 2025

Regjeringen vil ha en faglig sterk helse- og omsorgstjeneste med dyktige ansatte som kan gi god helsehjelp og omsorg. Derfor har regjeringen lagt frem en ny plan for å sikre rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, *Kompetanseløft 2025*. Ansvaret for å sikre en faglig sterk tjeneste og tilstrekkelig og kompetent bemanning ligger hos kommunene og fylkeskommunene. Med *Kompetanseløft 2025* ønsker regjeringen å understøtte kommunene og fylkeskommunene i deres arbeid med å forvalte dette ansvaret. *Kompetanseløft 2025* består av fire strategiske områder og tilhørende tiltak. Det legges opp til at tiltakene skal videreutvikles i planperioden. Som en del av oppfølgingen av *Kompetanseløft 2025* har regjeringen nedsatt et samarbeidsforum med sentrale parter i arbeidslivet, som blant annet vil drøfte spørsmål om heltid/deltid, vikarbruk og oppgaveglidning.

7.3.6 Demensplan 2025

Demens er en stor utfordring globalt, og nye tall anslår at minst 100 000 nordmenn har en demenssykdom i dag. Det er ventet at tallet vil øke de neste årene. Regjeringen la i desember 2020 frem *Demensplan 2025*. *Demensplan 2025* er den tredje nasjonale demensplanen og er regjeringens femårsplan (2021–2025) for å forbedre tjenestetilbudet til personer med demens og deres pårørende. Det overordnede målet er å bidra til et mer demensvennlig samfunn.

Demensplan 2025 består av fire innsatsområder med tilhørende tiltak, herunder varierte og tilpassede aktivitetstilbud, videreføre arbeidet med diagnose til rett tid og systematisk oppfølging etter diagnose og bidra til økt bevissthet om demens i samfunnet.

7.3.7 Pårørendestrategi og handlingsplan

Regjeringen la i desember 2020 frem en samlet pårørendestrategi og handlingsplan. Målene for strategien er å anerkjenne pårørende som en ressurs, samt god og helhetlig ivaretagelse av alle pårørende slik at pårørende kan leve gode egne liv og kombinere pårørenderollen med utdanning og arbeid. Videre er det et mål at ingen barn skal måtte ta omsorgsansvar for familie eller andre. Strategien består av seks innsatsområder og 32 tiltak.

7.3.8 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Per 1. januar 2021 deltar kommunene Selbu, Stjørdal, Bjørnafjorden, Lillesand og Indre Østfold i forsøket. Forsøket utvides med ytterligere seks kommuner. Kommunene Froland, Lødingen, Enebakk og Lyngdal får inntekstpåslag fra 1. april 2021 og deltar i forsøkets finansieringsmodell fra 1. oktober 2021. Kommunene Askøy og Arendal vil få inntekstpåslag fra 1. juli 2021 og deltar i forsøkets finansieringsmodell fra 1. januar 2022. Forsøket skal etter planen pågå ut 2022. Forsøket følges opp og evalueres. Når det gjelder utvidelsen og erfaringer fra forsøket vises til nærmere omtale i Prop. 1 S (2020–2021) for Helse- og omsorgsdepartementet og Stortingets behandling av denne (jf. Innst. 11 S (2020–2021)).

7.3.9 Nasjonalt velferdsteknologiprogram

Nasjonalt velferdsteknologiprogram ble etablert i 2013 og inngikk i regjeringens plan *Omsorg 2020*. Målet er at velferdsteknologi skal være en integrert del av tjenestetilbudet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Programmet er videreført ut 2021.

Regjeringens videre arbeid med velferdsteknologi vil presenteres i Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet for 2022.

7.3.10 Nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helseforetak

Regjeringen fremmet våren 2021 et forslag om å innføre et nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helseforetak, jf. Prop. 102 L (2020–2021) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven*. Kravet innebærer at avtalen må inneholde en konkret beskrivelse av hvordan kommuner og helseforetak skal planlegge og utvikle tjenester sammen. Formålet med lovendringen er å bidra til bedre felles planlegging mellom kommuner og helseforetak for å sikre sammenhengende, bærekraftige helse- og omsorgstjenester. Forslaget er en oppfølging av Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* og avtalen mellom KS og regjeringen av 23. oktober 2019 om etablering av 19 helsefellesskap.

7.3.11 Digitalisering og e-helse

Digitalisering av helse- og omsorgssektoren er et felles mål for kommunene og staten. Skal vi lykkes er det viktig at innføringen av de nasjonale

e-helseløsningene prioriteres og koordineres i fellesskap, og at kommunesektoren settes i stand til å understøtte disse. I desember 2020 inngikk Helse- og omsorgsdepartementet en samarbeidsavtale med KS om innføring av nasjonale e-helseløsninger.

Det er et mål at nasjonale e-helseløsninger, som kjernejournal, e-resept og helsenorge.no, skal tas i bruk av alle relevante aktører i helse- og omsorgssektoren. Kommunal helse- og omsorgstjeneste skal få bedre digital støtte og oversikt over pasientenes legemiddelbruk ved å ta i bruk kjernejournal, e-resept og pasientens legemiddelliste. Pasientens legemiddelliste skal prøves ut i Helse Vest RHF og Bergen kommune høsten 2021. Sykehus i Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF er i gang med deling av dokumenter i kjernejournal. Flere kommuner og fastleger tar også i bruk helsenorge.no for administrasjon av behandlingsforløp og digital dialog. Kjernejournal vil også etter planen bli utvidet med laboratorie- og radiologisvar for helsepersonell i 2022, som en del av satsingen på samhandlingsløsninger i Prop. 1 S (2020–2021).

En grunnleggende forutsetning for å lykkes med digitaliseringen er at IKT- og informasjonssikkerhet ivaretas, og det er et mål å løfte sikkerhetsnivået i sektoren. Befolkningen skal ha tillit til at helse- og omsorgstjenesten ivaretar deres personvern og tar i bruk mulighetene teknologien gir for å utvikle bedre tjenester.

Direktoratet for e-helse skal bidra til en helhetlig digitalisering i helse- og omsorgssektoren og har etablert en nasjonal oversikt over digitaliseringstiltak i sektoren, nasjonal e-helseportefølje. Kommunene er oppfordret til å forelegge planer om digitaliseringstiltak med nasjonal betydning for Direktoratet for e-helse. Direktoratet for e-helse utarbeidet i 2020 et felles veikart sammen med helse- og omsorgssektoren. Veikartet skal synliggjøre planer for utvikling og innføring av de nasjonale e-helseløsningene og gi aktørene i helse- og omsorgssektoren oversikt over tiltak, milepæler og avhengigheter. Målet er at veikartet skal fungere som et utgangspunkt for kommunenes vurderinger og prioriteringer ved innføring og bruk av nasjonale e-helseløsninger. Videre arbeider Helse- og omsorgsdepartementet med et høringsnotat om lov- og forskriftsbestemmelser for virksomhetene i helse- og omsorgstjenestens plikt til å betale for å gjøre de nasjonale e-helseløsningene tilgjengelig for personellet. Dette er en oppfølging av Prop. 65 L (2019–2020) *Lov om e-helse* (e-helseloven) som ble trukket tilbake 16. oktober 2020.

Arbeidet med felles kommunal journalløsning (Aksjon) pågår og er organisert gjennom en styringsgruppe hvor et utvalg foregangskommuner, KS og Helse- og omsorgsdepartementet er representert. Styringsgruppen har blant annet forberedt etablering av et selskap som vil ha ansvar for det videre arbeidet med felles kommunal journalløsning. Dette er i tråd med omtalen i Prop. 1 S (2020–2021) for Helse- og omsorgsdepartementet, jf. Innst. 11 S (2020–2021) der det ble signalisert at det skulle tas sikte på etablering av et selskap med kommunalt majoritetseierskap innen 1. juli 2021. KS har vedtatt at de vil etablere et heleid aksjeselskap som vil ivareta videre programaktiviteter og utredningsarbeid frem til et beslutningsgrunnlag legges frem for kommunene for videre veivalg. For kommuner som omfattes av Helseplattformen i Midt-Norge, innføres et felles journalsystem for sykehus og kommuner, inkludert fastleger i regionen. Dette er en nasjonal utprøving av målbildet for *Én innbygger – én journal*.

Kommunene har gjort en betydelig innsats i arbeidet med digitaliseringstiltak under koronapandemien. Digitalisering bidrar til å styrke overvåking av pandemien, effektivisere testing og smittesporing, begrense smittespredning og til å understøtte vaksinasjon. Det er sentralt at kommunene har beredskap til å prioritere digitaliseringstiltak i forbindelse med pandemien, herunder vaksinasjon, også fremover, og at de gode erfaringene og nye samarbeidsformer videreføres.

Riktig bruk av velferdsteknologi kan bidra til at eldre kan bo hjemme lenger, og oppleve økt trygghet og livskvalitet. Nasjonalt velferdsteknologiprogram videreføres ut 2021, og Helsedirektoratet vil komme med anbefaling om veien videre i 2021. Med digital hjemmeoppfølging kan innbyggere og pasienter følges opp i hjemmet med videokonsultasjoner, oppfølging basert på pasientrapporterte data eller nettbaserte behandlingsprogram. Dette kan bidra til at innbyggere og pasienter opplever økt grad av mestring, et mer tilpasset tilbud, og at sykdomsutvikling fanges opp tidligere. Det pågår i dag en utprøving av digital hjemmeoppfølging i et utvalg kommuner som vil ferdigstilles i løpet av 2021.

Skatteetaten har modernisert folkeregisteret og ny personidentifikator skal innføres i Norge innen 2032. Det etableres i den forbindelse en ny persontjeneste for distribusjon av folkeregisterinformasjon i helse- og omsorgssektoren. Det er et mål at helse- omsorgssektoren tar i bruk tjenesten fra og med 2022. Fra 1. januar 2022 blir det

obligatorisk å melde inn dødsårsak elektronisk. Elektronisk melding av dødsfall og dødsårsak medfører at melding går direkte til Folkeregistret og Dødsårsaksregisteret.

7.3.12 Endringer i tobakksskadeloven

Stortinget har vedtatt en rekke endringer i tobakksskadeloven som ledd i gjennomføringen av EUs tobakksdirektiv 2014/40/EU. Direktivet er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen og lovendringene har derfor ikke trådt i kraft. Helse- og omsorgsdepartementet forventer at ikrafttredelse vil skje i 2022.

Kommunenes tilsynsplikter etter tobakksskadeloven § 35 tredje ledd vil da utvides tematiske, ved at det innføres en rekke nye produktkrav til tobakksvarer, elektroniske sigaretter og nikotinprodukter, jf. Prop. 142 L (2015–2016) *Endringer i tobakksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakspakninger)*. Kommunene har plikt til å føre tilsyn med at salgssteder overholder disse produktkravene.

7.4 Justis- og beredskapsdepartementet

7.4.1 Sivilbeskyttelsesloven

Stortinget har 23. februar 2021 vedtatt endringer i sivilbeskyttelsesloven, jf. Prop. 136 L (2019–2020). Loven trådte i kraft 1. mai 2021. Gjennom lovendringen i § 12 fjerde ledd er departementet gitt hjemmel for å gi forskrift om krav til rom og kommunal grunn til bruk for innsats, utdannings- og øvingsformål, og om utgiftsdeling mellom kommunene. I tillegg gir sivilbeskyttelsesloven § 13 fjerde ledd hjemmel til å gi forskrifter om lagring av Sivilforsvarets materiell og om utgiftsdeling mellom kommunene.

Nærmere krav til rom og lagre som stilles til disposisjon for Sivilforsvaret er under utarbeidelse i en samleforskrift for Sivilforsvaret, med forventet høring våren 2021. Kravene som stilles i forskrift skal ligge innenfor gjeldende lovbestemmelser. Det er således ikke tale om endringer eller utvidelser av oppgaver for kommunesektoren, men en konkretisering av de pliktene som allerede foreligger etter gjeldende lovbestemmelser. For kommuner som ikke har fulgt opp sine forpliktelser etter gjeldende lovbestemmelser, vil dette kunne medføre økte utgifter.

Samtidig legges det opp til at forskriften skal inneholde bestemmelser om utgiftsdeling mel-

lom kommunene. Slike regler skal bidra til en mer rettferdig fordeling av utgiftene mellom kommunene i sivilforsvarsdistriktet, slik at det ikke bare er kommuner som stiller rom og lagre til rådighet for Sivilforsvaret som må dekke utgiftene.

7.4.2 Lov om arv- og dødsboskifte

Ved endringslov 18. desember 2020 nr. 149 ble det vedtatt en ny bestemmelse i lov om arv- og dødsboskifte. Den nye bestemmelsen gjelder tilfeller der det i et dødsbo inngår en landbruks-eiendom som består av minst fem dekar jordbruksareal eller minst 25 dekar produktiv skog. Bestemmelsen setter en frist på tre år for å overføre landbruks-eiendommen til en ny eier, uavhengig av hvor lang tid det ellers tar å få gjennomført skiftet av dødsboet. Det tas sikte på at bestemmelsen skal tre i kraft 1. januar 2022. Bestemmelsen gir noen nye oppgaver til kommunene: Kommunen skal innen ett år etter dødsfallet varsle dødsboet om treårsfristen. Videre kan kommunen etter søknad forlenge fristen hvis det foreligger særlige grunner. Dersom fristen oversettes, kan kommunen gripe inn og kreve eiendommen solgt.

7.5 Klima- og miljødepartementet

7.5.1 Regjeringens politikk for grønn skipsfart

Regjeringens handlingsplan for grønn skipsfart (2019) legger rammene for arbeidet med klima- og miljøvennlig skipsfart. Regjeringens ambisjon er å halvere utslippene fra innenriks sjøfart og fiske innen 2030. I klimaplanen for 2030 stadfestes denne ambisjonen. Handlingsplanen pekte på rutegående passasjerbåter og ferjer som satsingsområder for innføring av null- og lavutslippsløsninger. Det har de siste årene vært en rask innfasing av ferjer med elektrisk fremdrift. Fra én batteridrevet ferje i 2015 er det ventet nærmere 80 ferjer med batteripakker på vannet i 2022. Det er usikkert hvor store merkostnader fylkeskommunene får som følge av investering og drift av lav- og nullutslippsløsninger på ferjene, og hvor mye som skyldes forhold som flåtefornyelse, tilbudsforbedring og underliggende kostnadsutvikling.

Utviklingen innen hurtigbåtsegmentet ligger noe bak ferjene, og videre teknologiutvikling er nødvendig. Hurtigbåtordningen i Miljødirektoratet som ble videreført med 80 mill. kroner i statsbudsjettet for 2021, retter seg inn mot fylkeskommuner og kommuner, og støtter prosjekter for nullutslippshurtigbåter. Ordningen legger til

rette for videre utvikling av konsepter for nullutslippshurtigbåter og bidrar til å legge til rette for at fylkeskommunene kan satse på nullutslippshurtigbåter. I handlingsplanen varslet regjeringen at det ved fremtidige revisjoner av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene, vil tas hensyn til kostnadsøkninger som følge av at fylkeskommunene har stilt krav om lav- og nullutslippsløsninger i fremtidige ferje- og hurtigbåtsamband. Regjeringen økte i 2018 rammetilskuddet til fylkeskommunene med 100 mill. kroner slik at de kunne prioritere lav- og nullutslippsløsninger på ferjer og hurtigbåter, og i 2021 er satsingen økt med ytterligere 100 mill. kroner. I regjeringens klimaplan for 2030 varsles det at det vil innføres lav- og nullutslippskriterier for alle nye ferjeandbud i løpet av 2023 der det ligger til rette for det, og for alle nye hurtigbåtanbud der det ligger til rette for det i løpet av 2025. I tillegg stadfestet regjeringen at den vil fortsette å støtte fylkeskommunene slik at de kan velge lav- og nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter.

7.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

7.6.1 Om høring av forslag til ny lovbestemmelse om privatrettslige virkninger av ugyldige disposisjoner etter kommunelovens økonomibestemmelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 20. juni 2019 på høring et forslag om en ny bestemmelse i kommuneloven. Forslaget tok sikte på å regulere hvordan kommunen og kommunens avtaleparter skal innrette seg dersom en avtale er kjent ugyldig. I praksis handlet forslaget om det etteroppgjøret som må skje hvis avtalepartene har utvekslet ytelser i samsvar med en ugyldig avtale.

Det var svært få høringsinstanser som uttalte seg i høringsrunden. På bakgrunn av en fornyet vurdering, har departementet kommet til at høringsforslaget ikke vil bli fulgt opp med en lovproposisjon. Departementet mener at de ulovfestede reglene som vil komme til anvendelse ved et slikt etteroppgjør, gir et tilstrekkelig og balansert rettslig grunnlag for å løse slike saker.

7.6.2 Revidert veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har revidert veileder om statlig styring av kommuner

og fylkeskommuner. Veilederen inneholder prinsipper og retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, samt en utfyllende veiledningsdel om arbeidet med ulike styringsvirkemidler overfor kommunesektoren. Veilederen retter seg mot departementer, direktorater og andre statlige etater som utarbeider reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Veilederen er revidert slik at den er oppdatert i samsvar med den nye kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83. Det viktigste nye i kommuneloven er at det kommunale selvstyret og prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret er lovfestet.

7.6.3 Forslag om endring av lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger

Prop. 105 L (2020–2021) *Endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg)* ble fremmet for Stortinget 12. mars 2021. Proposisjonen inneholder forslag om å endre kommunene og fylkeskommunenes adgang til å flagge med andre flagg fra sine bygninger i forbindelse med arrangement, markering eller merkedag av allmenn interesse, uten at det er vilkår om at arrangementet må ha tilknytning til bygget det flagges fra.

7.6.4 Forslag om endring av IKS-loven mv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmet 9. april 2021 Prop. 143 L (2020–2021) *Endringer i lov om interkommunale selskaper mv. (fernmøter og elektronisk signering av protokoller)*. Forslaget innebærer at representantskapet og styret i interkommunale selskaper kan ha fjernmøter og benytte elektronisk signatur på møteprotokollene. Selskapene har det siste året fått erfaring med fjernmøter og bruk av elektronisk signatur, siden de en periode har hatt adgang til dette med hjemmel i midlertidig lov 6. november 2020 nr. 126 om unntak fra kommuneloven og IKS-loven (tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19). Forslaget innebærer at de midlertidige hjemlene blir permanente, og at reglene for interkommunale selskaper i større grad blir i tråd med de interkommunale samarbeidene som er regulert i kommuneloven.

I samme proposisjon fremmet departementet også forslag om å forlenge varigheten av midlertidig lov om unntak fra kommuneloven og IKS-loven (tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19) § 1. Det følger av loven at den skal oppheves 1. juni, men forslaget er at loven skal gjelde til

10. november 2021. Forslaget innebærer dermed at folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, kan benytte fjernmøte for å behandle saker som skal foregå for lukkede dører etter kommuneloven § 11-5 andre ledd.

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

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) åpnet i 2013 sak om det generelle skattefritaket for blant annet staten, kommuner og fylkeskommuner. Saken ble i 2015 utvidet til også å gjelde konkursimmunitet, og ESAs foreløpige forslag til tiltak var da å innføre en generell plikt til å skille ut økonomisk aktivitet i offentlig sektor til egne rettssubjekter. Som omtalt i tidligere kommuneproposisjoner har det vært ulike utredninger, og det har blant annet vært nedsatt en ekstern arbeidsgruppe ledet av professor Erling Hjelmeng og bestilt samfunnsøkonomiske analyser fra Oslo Economics. Den siste delrapporten fra Oslo Economics kom i januar 2020.

Regjeringen har nå tatt stilling til hvordan ESA-saken skal følges opp av Norge. Nærings- og fiskeridepartementet sendte 3. mai 2021 brev til ESA hvor regjeringens syn på saken beskrives. Her skriver departementet at utredningene og kartleggingen tyder på at selv om offentlige virksomheter driver med økonomisk aktivitet av ulike typer, er det meste av lite omfang. Den økonomiske aktiviteten som er av et visst omfang, er i stor grad enten allerede skilt ut i selskaper som kan gå konkurs og betaler skatt, eller regulert på en måte som skal bidra til å sikre overholdelse av statsstøttereglene.

Regjeringen foreslår ikke å innføre generelle regler om skatteplikt eller krav til organisering og utskilling av den økonomiske aktiviteten i egne rettssubjekter for offentlige virksomheter, herunder kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen mener en bedre løsning på saken er å gjøre en sektorgjennomgang og vurdere tiltak som for eksempel endret regulering av de aktivitetene og sektorene der problemet er størst. Regjeringen vil ha dialog med ESA om videre oppfølging av saken.

7.6.6 Retningslinjer fra Europarådet om offentlig etikk

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 11. mars 2020 *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on public ethics*. Retningslinjene

bygger på *Recommendation No. R(2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on codes of conducts for public officials* og innebærer en konsolidering av vedtatte konvensjoner, rekommandasjoner og retningslinjer. Formålet med retningslinjene er å hjelpe Europarådets medlemsstater til å etablere et omfattende og effektivt rammeverk for offentlig etikk og fremme en offentlig etikkultur. Retningslinjene er vidtrekkende og dekker alle kategorier av offentlige tjenestemenn på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Departementet vil oversette rekommandasjonen og bidra til at den blir kjent i offentlig sektor.

7.6.7 Prop. L om lov om endringer i inndelingslova – tospråklig navn på Nordland fylke

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i vår fremmet en lovproposisjon til Stortinget med forslag om endringer i § 29 i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven), slik at det offisielle navnet på Nordland fylke blir Nordland eller Nordlândia. Fylket får dermed to fylkesnavn, et norsk og et lulesamisk, jf. Prop. 88 L (2020–2021) *Endringer i inndelingslova (innføring av tospråklig navn på Nordland fylke, norsk og lulesamisk)*.

Samisk språk og kultur er fremtredende i store deler av Nordland. Regjeringen har lagt avgjørende vekt på at Nordland er det eneste fylket der det er aktuelt å fastsette et offisielt lulesamisk navn. For regjeringen har det også vært viktig at Nordland fylkeskommune er opptatt av at både nordsamisk og sørsamisk navneform skal benyttes i informasjonen fra fylkeskommunen, slik at også disse språkgruppene blir ivaretatt.

7.6.8 Endringer i plan- og bygningsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å sende forslag til endringer i plan- og bygningsloven på høring i 2021 som gjelder mer effektive planprosesser og gjennomføring av planer ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder. Endringen berører bl.a. finansiering av infrastruktur (utbyggingsavtaler mv.).

7.6.9 Endringer i sameloven (konsultasjoner)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 19. februar 2021 frem forslag til lovregler for myndighetenes konsultasjoner med samiske interesser i Prop. 86 L (2020–2021) *Endringer i same-*

loven mv. (konsultasjoner). Lovforslaget går ut på at sameloven får et eget kapittel om konsultasjoner. Forslaget er en oppfølging av et av forslagene i samerettsutvalgets utredning NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*.

For statlig nivå foreslår regjeringen å lovfeste overordnede saksbehandlingsregler for konsultasjoner. Mer detaljerte regler er det aktuelt å gi i forskrift.

For kommuner og fylkeskommuner foreslår departementet en mer fleksibel løsning, der kun selve konsultasjonsplikten blir forankret i loven. Det innebærer at kommuner og fylkeskommuner selv kan tilpasse gjennomføringen av konsultasjoner til forholdene i sin kommune og til den enkelte sak. Forslaget skal legge til rette for bedre og mer effektive konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget og andre berørte samiske interesser.

7.6.10 Utbyggingsavtaler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å sende et forslag til endring i reglene om utbyggingsavtaler på høring i løpet av 2021. Forslaget vil kunne bidra til raskere boligbygging, gjennom å legge til rette for at nødvendig infrastruktur faktisk blir etablert. Arbeidet med forslaget følger opp Granavolden-plattformens punkt om at regjeringen skal «[s]ikre bedre sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.»

7.6.11 Overvann

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foreslått endringer i gjennomførings- og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven knyttet til overvannshåndtering. Forslagene følger opp Overvannsutvalgets utredning, NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*, og de var på høring med høringsfrist 2. juni 2020. De foreslåtte endringene i høringen er ment å gi kommunene bedre virkemidler for å forebygge mot skade på byggverk og å utnytte overvann som ressurs. Et generelt utgangspunkt for forslagene er at kommunene skal kunne pålegge private grunneiere å opparbeide overvannsløsninger i større omfang enn i dag. Dette gjelder både ved nybygging og for bebygde eiendommer. For nye byggetiltak ble det foreslått å utvide dagens regler i plan- og bygningsloven kapittel 18 om opparbeidingsplikt og refusjon. For bebygde eiendommer ble det

foreslått at kommunen kan pålegge tiltak, men med strengere rammer enn for nybygging. Det er en forutsetning at tiltaket skal løse et konkret problem der overvann fra en eiendom forårsaker skade eller ulempe for andre. Det ble også foreslått enkelte andre mindre endringer i plan- og bygningsloven. Endringsforslagene bør ses i sammenheng med forslag til endringer i forurensingsloven, vass- og avløpsanleggslova og justeringer i byggesaksforskriften og byggteknisk forskrift. Disse var på høring parallelt. Det tas sikte på å fremme lovproposisjon for Stortinget i 2022.

7.6.12 Nye krav til avstand, parsellindeling og branngater på campingplasser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å innføre nye krav til avstand, parsellindeling og branngater på campingplasser. Kravene planlegges å tre i kraft 1. januar 2022. Formålet med endringene er å forenkle regelverket og styrke brannsikkerheten. Et enklere og tydeligere regelverk vil gjøre det lettere for kommunene, særlig det lokale brannvesenet, å føre tilsyn med campingplassene.

Mange campingenheter på eksisterende campingplasser er plassert i strid med gjeldende regelverk. Selv om det nye regelverket ikke vil regulere bestående tilstander (det vil gjelde for «nye tiltak» på campingplassene), vil implementering av nytt regelverk kunne føre til økt oppmerksomhet om og oppfølging av eksisterende ulovligheter. Det er kommunene som er bygningsmyndighet, og som etter loven skal gi veiledning om regelverket, behandle byggesøknader og forfølge ulovligheter.

7.6.13 EØS-regelverket for offentlig støtte

EØS-regelverket for offentlig støtte regulerer offentlige myndigheters mulighet til å gi støtte til enkelte foretak eller næringer for å sikre like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Ulike deler av regelverket er fortsatt oppe til revisjon. Europakommisjonen har allerede vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte, som regulerer adgangen til å gi distriktsrettet investeringsstøtte og driftsstøtte i svært spredtbygde områder, slik som ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte og ny ordning med differensiert arbeidsgiveravgift vil tre i kraft fra 1. januar 2022.

7.7 Kulturdepartementet

7.7.1 Ny språklov

Stortinget behandler våren 2021 forslag til ny språklov. Når språkloven tar til å gjelde, vil fylkeskommunene bli innlemmet i pliktregelverket i språkloven. Det vil si at de vil måtte bruke nynorsk og bokmål etter reglene i loven. Etter § 15 skal fylkeskommunen bruke det norske skriftspråket som det private rettssubjektet selv har brukt ved skriftlig henvendelse til fylkeskommunen. I skriv til en kommune skal fylkeskommunen bruke det språket som kommunen har vedtatt etter § 11 i språkloven.

Videre blir fylkeskommunen omfattet av regelen i § 16 om krav til skrivekompetanse. Fylkeskommunene skal sørge for å ha den nødvendige skrivekompetansen som kreves for å bruke både bokmål og nynorsk etter reglene i loven. Sidemålsopplæring i videregående opplæring anses som tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav på dette området. Språkloven medfører ingen andre merkostnader for arbeidsgiver enn de som kommer av å tilby de ansatte eventuell tilleggsopplæring i bokmål og nynorsk.

Språkrådet har i oppdrag å tilby slike kurs kostnadsfritt for fylkeskommunen. Språkrådet må gjøre kapasitetsvurderinger, men særlig i en overgangsfase vil dette arbeidet bli prioritert. Språkrådet har ellers hjemmel i språkloven til å gi råd og veiledning om hvordan reglene er å forstå.

7.8 Kunnskapsdepartementet

7.8.1 Ny opplæringslov

Opplæringslovutvalget leverte sin utredning, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*, i desember 2019. Utvalget har foreslått en ny opplæringslov som skal erstatte dagens lov. NOU-en har vært på høring, og Kunnskapsdepartementet arbeider nå med oppfølgingen. Kunnskapsdepartementets arbeid med ny lov må også ses i sammenheng med oppfølging av Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* og Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Det tas sikte på å sende forslag til ny opplæringslov på høring sommeren 2021 og å legge frem en lovproposisjon for Stortinget i 2022. Ny lov skal etter planen tre i kraft høsten 2023.

7.8.2 Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)

Regjeringen har i Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* foreslått flere regelverksendringer som skal gi bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud. Regjeringen foreslår å harmonisere og styrke samarbeidsplikten for helsesektoren, barnevernet, barnehage- og skolesektoren, arbeids- og velferdssektoren, introduksjonsordningen, krisesentrene og familievernkantorene. Videre er det foreslått en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet til barn og unge som har behov for helhetlige og samordnede tjenester. For familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsett funksjonsevne, foreslås det også en rett til barnekoordinator. Se også omtale under Helse- og omsorgsdepartementet.

7.8.3 Fullføringsreformen

Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* ble lagt frem 26. mars 2021. Meldingen tydeliggjør fylkeskommunenes ansvar for den regionale kompetansepolitikken, i tråd med Meld. St. 14 (2019–2022) *Kompetansereformen – Lære hele livet*, som Kunnskapsdepartementet la frem våren 2020. I *Fullføringsreformen* følger regjeringen opp med en rekke tiltak som vil påvirke fylkeskommunenes mulighet til og ansvar for å dimensjonere videregående opplæring etter regionale behov. Fylkeskommunene har etter utbruddet av covid-19 fått en sentral rolle i satsingen *Utdanningsløftet 2020*, som blant annet innebærer at flere skal få mulighet til å fullføre videregående opplæring slik at de stiller sterkere i arbeidsmarkedet.

I *Fullføringsreformen* foreslår Kunnskapsdepartementet en rekke tiltak som vil bidra til at flere kan fullføre og bestå videregående opplæring. Departementet foreslår blant annet å utvide retten til videregående opplæring, slik at alle får rett til opplæring frem til studie- eller yrkeskompetanse. Gjennom *Utdanningsløftet 2020* er det gitt tilskudd til fylkeskommunene i 2020 og 2021 for at flere som i dag ikke har rett til videregående opplæring, skal få et tilbud. Det tas sikte på å videreføre finansiering av tilbud for personer uten rett til videregående opplæring frem til den utvidede retten trer i kraft.

7.8.4 Ny tolkelov i 2021

Kunnskapsdepartementet fremmet 9. april 2021 Prop. 156 L (2020–2021) *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*. Lovforslaget gjelder for offentlige organer som bestiller og bruker tolk, og berører dermed kommuner og fylkeskommuner. I proposisjonen slås det fast at offentlige organer skal bruke tolk når det følger av annen lov, og etter forslaget alltid når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Offentlige organer som jevnlig bruker tolk, skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. Offentlige organer skal kunne velge mellom fremmøtetolkning og fjerntolkning. Lovforslaget inneholder også et krav om å bruke kvalifisert tolk når bruk av tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Kommunale og statlige sektortilsynsmyndigheter skal føre tilsyn med at offentlige organer overholder utvalgte regler i loven og kan pålegge retting. Lovforslaget inneholder også en del andre regler, som krav til tolken og regler om Nasjonalt tolkeregister og statsautorisasjonsordningen for tolker.

7.8.5 Minoritetsrådgi verordningen

I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner om nye oppgaver til fylkeskommunene*, sto det at Kunnskapsdepartementet ville videreutvikle minoritetsrådgi verordningen og vurdere om ordningen skulle overføres til fylkeskommunene. Regjeringen har vurdert å overføre minoritetsrådgi verordningen til fylkeskommunene, men vil videreføre dagens organisering i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Det vil sikre en fortsatt nasjonal forankring hvor ordningen kan videreutvikles som en enhetlig tjeneste over hele landet, og sikre at dette skjer i sammenheng med øvrige særskilte hjelpetjenester for utsatte personer.

7.8.6 Integreringsloven og virkemiddelgjennomgangen

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) med tilhørende forskrift trådte i kraft 1. januar 2021. Ny læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere trer i kraft 1. august 2021 (egen forskrift til integreringsloven). Læreplanene er sentrale for implementeringen av integreringsloven og er tilpasset formålet og inn-

holdet i loven. De nye læreplanene er fleksible og gir mulighet for lokale tilpasninger.

Integreringsloven er en del av en større integreringsreform for å styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet. I tillegg til ny lov er det utviklet standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet og en digital fagressurs for introduksjonsprogrammet. IMDi har hovedansvaret for implementeringen. Målene for reformen fremgår av integreringsstrategien og formålet til integreringsloven. Med utgangspunkt i målene og forslag til indikatorer for integreringsreformen utarbeidet av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), har IMDi fått i oppdrag å etablere og drifte et system for å måle gjennomføring, innsats og resultater av integreringsreformen. Systemet skal måle kommunenes og fylkeskommunenes innsats, programresultater og integreringsresultater, og skal etter planen lanseres våren 2022.

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse om myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid. På bakgrunn av Riksrevisjonens hovedanbefaling gjennomfører Kunnskapsdepartementet, sammen med Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, en virkemiddelgjennomgang for å vurdere hvordan tiltak og samarbeidet mellom etater og kommuner kan forbedres med mål om å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.

7.8.7 Strategi for høyere yrkesfaglig utdanning

Regjeringen varslet i Meld. St. 14 (2019–2022) *Kompetansereformen – Lære hele livet* at det i 2021 skulle legges frem en strategi for høyere yrkesfaglig utdanning. Fagskoleutdanningene har blitt styrket de siste årene, og regjeringen vil fortsette å utvikle fagskolene som arbeidslivets utdanning gjennom nye tiltak. Strategien vil gjøre opp status for utviklingen i sektoren siden fagskolemeldingen, Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning* ble lagt frem i 2016, samt gi retning for videre utvikling av høyere yrkesfaglig utdanning.

For å gjøre høyere yrkesfaglig utdanning mer tilgjengelig har de statlige tilskuddene til studieplasser i fagskolene økt kraftig siden 2017. I 2020 ble det som del av *Utdanningsløftet 2020* bevilget midler til 1 600 nye studieplasser, den største kapasitetsøkningen i høyere yrkesfaglig utdan-

ning noen gang. Plassene er videreført i statsbudsjettet for 2021, i tillegg til 500 nye studieplasser ved Industrifagskolen. De siste årene har det vært en jevn økning i antall studenter ved fagskolene, fra 15 690 studenter høsten 2017 til 22 650 studenter høsten 2020.

7.9 Nærings- og fiskeridepartementet

7.9.1 Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet

Regjeringen har klar ambisjon om en omlegging av virkemiddelapparatet til et enklere og mer brukervennlig apparat til gode for næringsliv, gründere og forskningsmiljøer i hele landet.

Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble ferdigstilt i januar 2020 og ga en rekke anbefalinger om dagens innretning og organisering av virkemiddelapparatet. Oppfølgingen skal resultere i en virkemiddelbruk som i økt grad er fremtidsrettet, styrbar og kostnadseffektiv og er bygd på riktig rolledeling og grenseflater mellom aktørene. En sentral målsetting er at den samlede oppfølgingen skal stimulere til økt verdiskaping, eksport, grønn omstilling og innovasjon innenfor bærekraftige rammer. Som følge av situasjonen og omstendighetene rundt koronautbruddet har oppfølgingen av områdegjennomgangen ikke hatt planlagt fremdrift.

Regjeringen har besluttet at dagens eierskapsmodell for det regionale virkemiddelapparatet videreføres som ledd i oppfølgingen av områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Innovasjon Norge har fått rollen som felles førstelinje for virkemiddelapparatet, inkludert henvisningskompetanse til de andre virkemiddelaktørene. Dette skal blant annet følge opp ambisjonen om økt brukervennlighet i det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Overføring av oppdragsgiveransvar for FoU-programmer under Norges forskningsråd

Som følge av oppfølgingen av områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, tas det sikte på at mobiliseringsdelen av FORREGION overføres til fylkeskommunene fra 2022 og ses i sammenheng med regionale forskningsfond. Det tas sikte på at oppdragsgiveransvaret for FoU-program innenfor marin bioteknologi i Nord-Norge (Mabit) overføres til Troms og Finnmark og Nordland fylkeskommuner fra 2022.

7.10 Samferdselsdepartementet

7.10.1 Overføring av ordningen med offentlig kjøp av flyruter til fylkeskommunene

Ordningen med kjøp av innenlandske flyruter skal overføres til fylkeskommunene som en del av regionreformen. Midler vil bli overført til rammetilskuddet til de berørte fylkeskommunene etter hvert som kontraktene mellom Samferdselsdepartementet og flyselskapene går ut, som er 31. mars 2022 for Nord-Norge og 31. mars 2024 for Sør-Norge. Kontraktsansvaret for helikopter-ruten Værøy–Bodø for perioden 1. august 2019 – 31. mars 2024 er fra 1. januar 2021 overført til Nordland fylkeskommune.

For å sikre en sømløs overføring av informasjon og kompetanse, er Samferdselsdepartementet i dialog med fylkeskommunene. Kjøp av innenlandske flyruter vil ikke bli en lovpålagt oppgave, og det skal finansieres innenfor fylkeskommunenes rammetilskudd. Når overføringen av midler er gjennomført, vil det være opp til fylkeskommunene om de ønsker å prioritere midler til kjøp av innenlandske flyruter.

7.10.2 Overføring av statens fiskerihavneanlegg til fylkeskommunene

Som en del av regionreformen skal statens fiskerihavneanlegg overføres til fylkeskommunene etter avtale. Når det er inngått avtale mellom en fylkeskommune og staten, vil statlige midler bli overført til fylkeskommunens rammetilskudd.

Det ble høsten 2019 inngått avtaler med Viken, Vestfold og Telemark, Agder, Rogaland og Vestland fylkeskommuner. Avtaler med Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner gjenstår. Det arbeides med å finne en løsning med de gjenstående fylkeskommunene.

Overføringsrammen som er tilgjengelig i 2021 for de gjenstående fylkeskommunene er på samlet 122,6 mill. kroner. Midlene ligger på Samferdselsdepartementets budsjett inntil en avtale er inngått mellom staten og fylkeskommunen. Da vil midlene fordeles over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

7.10.3 Revidert tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune

Det er i tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. av 10. desember 2014 nr. 1566 fastsatt

bestemmelser for å sikre laveste tillatte sikkerhetsnivå for trafikanter i tunneler med krav om å forebygge kritiske hendelser som kan sette menneskelig, miljøet og tunnelanlegg i fare, og til å sørge for vern i tilfelle av ulykker.

Det er i forskriften fastsatt frist for utbedring av eksisterende tunneler med lengde på over 500 meter og med gjennomsnittlig årsdøgntrafikk på over 300 kjøretøy, for å oppfylle kravene til sikkerhetsnivå i forskriftens vedlegg 1. Arbeidet skulle vært fullført innen 1. januar 2020. Fylkeskommuner med stor tunnelmasse har etter søknad til Statens vegvesen fått forlenget frist med inntil fem år. Det er behov for å se nærmere på tidsfristene satt i forskriftene. Statens vegvesen har i den forbindelse hatt dialog med fylkeskommunene og Oslo kommune for å få innspill til behov for nye tidsfrister i forskriftene basert på gjeldende status for tunneloppgradering.

Statens vegvesen har vurdert innspillene fra fylkeskommunene og Oslo kommune og har sendt forslag til endringer til Samferdselsdepartementet. Det tas sikte på at forslag til endringer i forskriften kan sendes på offentlig høring i løpet av 2021, med endelig fastsettelse i 2022.

7.10.4 Nasjonale føringer for riks- og fylkesveier

Samferdselsdepartementet har gitt Statens vegvesen i oppdrag å utrede behovet for nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveiene, som følge av avviklingen av sams veiadministrasjon for riks- og fylkesveiene fra 1. januar 2020. Statens vegvesen har som ledd i dette oppdraget utarbeidet en rapport som redegjør for behovet for nasjonale føringer. Rapporten ble sendt på offentlig høring i 2020, og Statens vegvesens høringsoppsummering er til vurdering i Samferdselsdepartementet. Nærmere utforming av nasjonale føringer for ansvaret med å forvalte riks- og fylkesveiene iht. veglova vil skje i neste fase av utredningen. Økonomiske og administrative konsekvenser for fylkeskommunene må vurderes nærmere i tilknytning til eventuelle nye lov- eller forskriftsendringer.

7.10.5 Endringer i vegsikkerhetsforskriften som følge av revidert veginfrastrukturdirektiv

Veginfrastrukturdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalen i 2009. Det er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 28.10.2011 nr. 1053 om sikkerhetsforvaltning av veginfrastrukturen (vegsikkerhets-

forskriften). EU vedtok i 2019 endringer i vegsikkerhetsdirektivet (direktiv 2019/1936). Disse endringene ble gjort med bakgrunn i at nedgangen i antall dødsulykker i EU-området har stagnert de siste årene, og at EUs mål om å halvere antall drepte fra 2010 til 2020 ikke ville bli nådd. Målet med endringene er å redusere antall dødsulykker og alvorlig skadde ved blant annet å bedre vegnettets trafikksikkerhetsstandard.

For å gjennomføre endringene i norsk rett, sendte Statens vegvesen forslag til endringer i vegsikkerhetsforskriften på offentlig høring våren 2021. Forslaget til endringer gjelder blant annet utvidelse av virkeområdet til vegsikkerhetsforskriften til også å gjelde motorveger og såkalte «hovedveger» utenfor TEN-T vegnettet. Fylkeskommunene har i dag ansvar for enkelte motortrafikkveger slik det er definert av direktivet, men disse vegene er vurdert ikke å binde sammen store byer eller regioner iht. direktivet, slik at de på gjeldende tidspunkt er vurdert å falle utenfor direktivets og forskriftens virkeområde. Det vil videre være mulig å unnta hovedveger med lav sikkerhetsrisiko fra bestemmelsene i forskriften. Det utvidede virkeområdet er vurdert til å ha liten betydning for Norge, men kan få betydning for fylkeskommunene i fremtiden, for eksempel dersom det blir gjennomført endringer i vegeierskap for motorveger/motortrafikkveger, eller dersom fylkeskommunene i fremtiden går inn for å bygge slike veger.

Innlemmelsen av direktiv 2019/1936 i EØS-avtalen vil skje gjennom beslutning av EØS-komiteen. Dette vil skje etter at nødvendige regelverksendringer i norsk rett er ferdig forberedt, foreløpig antatt i siste halvdel av 2021.

7.10.6 Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon

Statens vegvesen er iht. veglova § 10 gitt et nasjonalt ansvar for blant annet vegdata og trafikkinformasjon. Regionreformen og opphevingen av sams vegadministrasjon har skapt et nytt behov for samarbeid mellom vegmyndighetene iht. veglova sammenlignet med tidligere. Statens vegvesen fikk i 2020 oppdrag fra Samferdselsdepartementet om å utrede en forskrift til veglova § 10 om vegdata og vegtrafikkinformasjon, eventuelt ved revisjon av gjeldende forskrift om innhenting, kvalitetssikring og formidling av data knyttet til offentlig veg, trafikken m.m. (vegdataforskriften). Målet med dette arbeidet er å få på plass en helhetlig regulering av det nasjonale ansvaret for vegdata og vegtrafikkinformasjon, bidra til god trafikkstyring, skape for-

utsigbarhet for fylkeskommunene og kommunene samt bidra til samarbeid mellom de ulike veimyndighetene og Nye Veier AS ved klargjøring av ansvar og krav til leveransene.

Statens vegvesen sendte i desember 2020 en orientering om arbeidet til samtlige fylkeskommuner og kommuner, og disse ble invitert til dialog om arbeidet. Fylkeskommunene og Nye veier AS er representert i prosjektets styringsgruppe. Det er også invitert til ulike dialogmøter med blant annet fylkeskommunene, representanter fra kommunene og Veiforum for byer og tettsteder, m.fl.

Statens vegvesen arbeider ut fra at utredningen og et forslag til forskrift vil være ferdig høsten 2021. Det er foreløpig ventet at et forslag til forskrift kan sendes på offentlig høring vinteren 2021/2022. Antatt fastsettelse av forskriften er ut fra dette ventet å kunne skje i løpet av 2022. Når den skal tre i kraft må vurderes ut fra konsekvensene for de ulike myndighetene og aktørene som blir berørt av reguleringen i forskriften. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med høringen og ved fastsettelsen av forskriften.

Del V
Resultater i kommunal sektor

8 Utviklingen i kommuneøkonomien

8.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

2020 var et år hvor korona preget kommuneøkonomien. Pandemien medførte økte utgifter til renhold, smittevern, testing og sporing m.m., og reduserte inntekter innen kollektivtransport, og fra foreldrebetaling som følge av stengte barnehager. Skatteinntektene ble lavere enn opprinnelig anslått ved inngangen til året. På den annen side dro kommuneøkonomien nytte av en lavere lønns- og prisvekst og fritak for arbeidsgiveravgift. Kommunesektoren fikk også ekstra overføringer, og samlet sett ble kommunesektoren kompensert for de økonomiske konsekvensene som virusutbruddet ga. Ved inngangen til 2021 var den økonomiske situasjonen i sektoren god. Driftsresultatet i 2020 var over anbefalingen fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) for hva det bør ligge på over tid. Sektoren har etter flere år med gode driftsresultater bygd seg opp solide disposisjonsfond, og det er få kommuner i ROBEK.

Nullvekst i aktiviteten og inntektene i 2020

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 0,9 prosent i 2020, mens veksten i frie inntekter anslås til -0,2 prosent. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenom. Inntektsveksten ble lavere enn i 2019, men høyere enn hva som ble anslått i statsbudsjettet for 2020. Høyere inntektsvekst enn opprinnelig anslått skyldtes i hovedsak inntekter fra Havbruksfondet og at lønns- og prisveksten ble lavere.

Den samlede aktiviteten i sektoren er anslått å være på tilnærmet samme nivå som i 2019.

Sysselsettingen målt ved utførte timeverk gikk ned med 0,6 prosent. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommunesektoren vært stabil over lengre tid, jf. figur 8.1B. 18 prosent av totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi i 2020 var i kommunesektoren. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Historisk høyt investeringsnivå

De siste årene har investeringsnivået i kommunesektoren ligget på et historisk høyt nivå. Investeringsnivået i 2020 var tilnærmet uendret fra året før. Investeringene tilsvarte om lag 15 prosent av inntektene, jf. figur 8.1C. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt, jf. figur 8.1D. Mye av investeringene er likevel i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester. Staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentenivået er for tiden også svært lavt. Når effekten av en renteendring på kommunesektorens pensjonsmidler holdes utenom, bidrar gjeldsoppbyggingen til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Netto driftsresultat over anbefalt nivå og solide reserver

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene. I 2020 ser sektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3,0 prosent av inntektene, jf. figur 8.1E. Dette er over anbefalingen fra TBU, som sier at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent. I kommunene og fylkeskommunene, hvor de anbefalte nivåene er henholdsvis 1¾ prosent og 4 prosent, var netto driftsresultat henholdsvis 2,6 og 5,4 prosent.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 var imidlertid svakere enn hva økningen i netto driftsresultat isolert sett kan gi uttrykk for. Deler av forbedringen skyldtes at øremerkede inntekter, blant annet gitt med bakgrunn i pandemien, ikke ble brukt i 2020, og i stedet satt av til bundne fond til bruk i senere år. Men også om det tas hensyn til dette, styrket netto driftsresultat seg fra 2019 til 2020.

Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunene og fylkeskommunene bygd opp solide reserver. For sektoren samlet utgjorde disposisjonsfondene 11,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2020.

Denne utviklingen har bidratt til at antall kommuner i ROBEK har blitt kraftig redusert, fra 49 i 2015 til kun 13 kommuner ved inngangen til mai 2021, jf. figur 8.1F.

Store variasjoner mellom kommunene og mellom fylkeskommunene

Bak de nasjonale tallene er det imidlertid store variasjoner mellom kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsresultater. Driftsresultatene var i 2020 jevnt over bedre i de mindre kommunene, noe som kan henge sammen med at disse kommunene fikk større utbetalinger fra Havbruksfondet i 2020. I alt 18 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2020, en betydelig lavere andel enn året før. En situasjon med driftsunderskudd for disse kommunene vil ikke være bærekraftig over tid, men de fleste kommunene har solide disposisjonsfond etter flere år med gode driftsresultater, noe som også viser seg i at det er få kommuner i ROBEK. For et fåtall kommuner med negative driftsresultater også i foregående år og ingen fond å trekke på, innebærer resultatet at kommunen sannsynligvis vil bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2020 har blitt vedtatt av kommunestyret. På bakgrunn av de ureviderte regnskapstallene for 2020 anslås det at antallet ROBEK-kommuner vil øke svakt i løpet av 2021.

Ingen av fylkeskommunene som hadde rapportert inn regnskapstall til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat i 2020.

8.1.1 Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2020 vedtok Stortinget et øremerket tilskudd til kommuner på 2,5 mrd. kroner til vedlikehold og rehabilitering av kommunal infrastruktur.

Tilskuddet ble gitt til alle landets kommuner. Rapporteringen fra sektoren viser at kommunene har brukt midlene de fikk i ekstraordinært tilskudd til vedlikehold godt. Tilskuddet har stimulert til aktivitet i bygg og anlegg samtidig som kommunene har fått anledning til å ruste opp sin infrastruktur. På denne måten har tiltakspakken hatt positiv påvirkning både for de ansatte i de utsatte næringene og innbyggerne i landets kom-

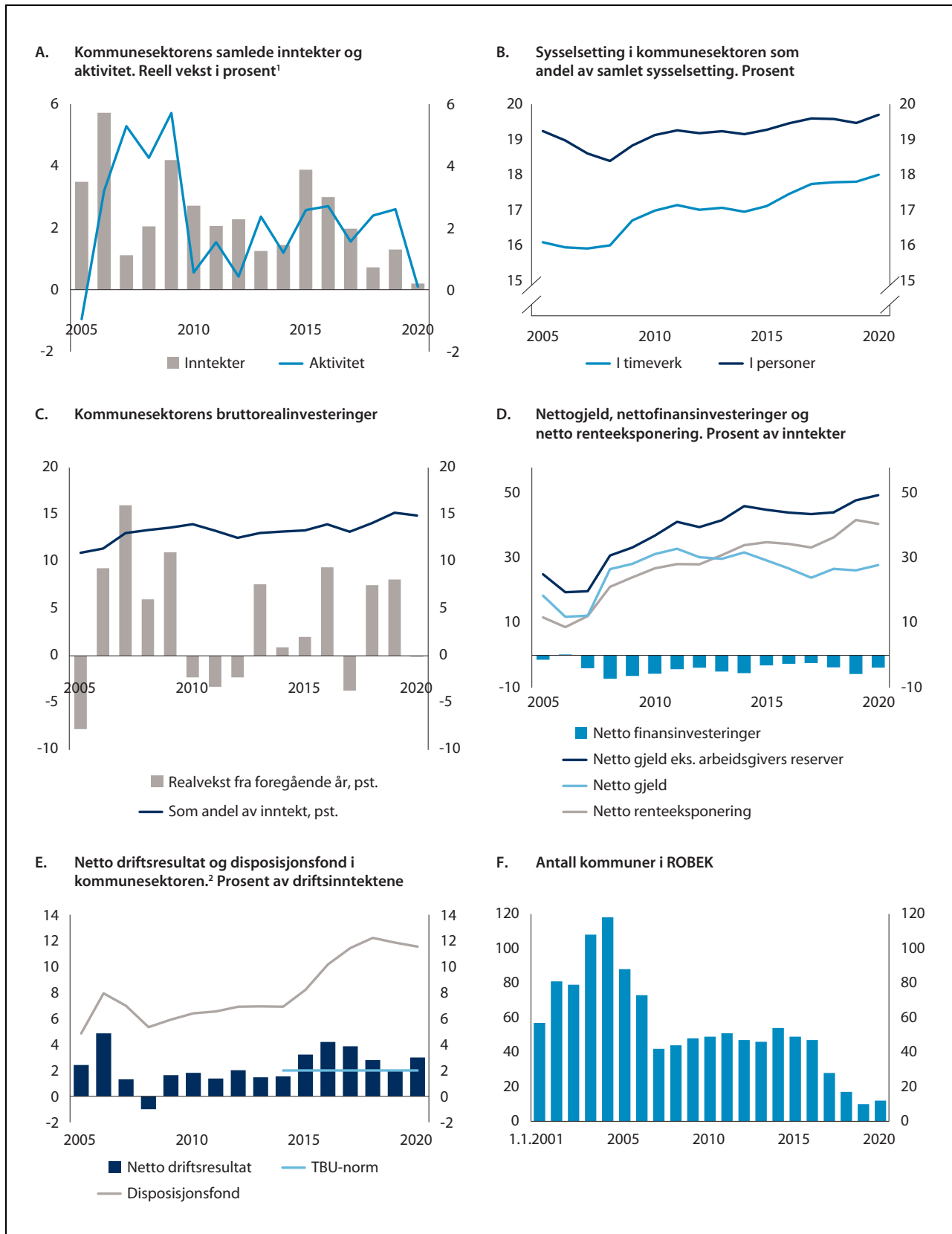
muner. Tilskuddet kom mange sektorer til gode. Om lag 20 prosent av tilskuddet ble eller vil bli brukt til skolebygg. En tilsvarende andel ble brukt til veier, havner og annen infrastruktur i samferdselssektoren samt til bygg og anlegg innen kultur, idrett og friluftsliv. Videre gikk om lag 10 prosent til institusjoner i omsorgstjenestene og 10 prosent til omsorgsboliger og andre kommunale utleieboliger. Det resterende fordelte seg på bygg og anlegg i øvrige sektorer som barnehage, kirke, administrasjonsbygg og lignende med mindre beløp.

Et kriterium for bruk av tilskuddet var at prosjektene måtte være satt i gang i løpet av 2020. Kommunene har i all hovedsak klart å oppfylle kriteriene som ble satt. I underkant av halvparten av midlene ble brukt i 2020, mens det resterende er bundet opp i prosjekter som ble igangsatt i 2020, men som fortsatte inn i 2021. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått rapportert rundt 50 tilfeller hvor revisor har hatt merknader til bruken av tilskuddet, ved at prosjekter ikke ble satt i gang i tide eller at det har blitt brukt i strid med kriteriene for tilskuddet. Samlet dreier dette seg om nærmere 50 mill. kroner, tilsvarende 2 prosent av det samlede tilskuddet. Departementet vil vurdere sakene nærmere før det tas en endelig avgjørelse på hvilke kommuner som eventuelt må tilbakebetale deler av tilskuddet til staten.

8.2 Inntekts- og aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (i faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (i faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer i sektoren.

I figur 8.1A sammenliknes aktivitetsveksten i kommunesektoren med inntektsveksten fra 2005 og fremover. Perioden sett under ett har inntekts- og aktivitetsveksten omtrent fulgt hverandre. Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Dette var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 8.1. Deretter var det en klar avdemping i aktivitetsveksten, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned, og at veksten i aktivitetsnivået var lavere enn inntektsveksten. Fra 2013 tok aktivitetsveksten seg opp igjen. Veksten i sysselsettingen var i denne perioden relativt lav, mens det var en sterk vekst i investeringene.



Figur 8.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.² F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet, og TBU's anbefaling f.o.m. 2014 var 2 prosent for sektoren samlet. I figuren er det korrigert for endringen i regnskapsføringen, slik at alle tallene er sammenliknbare.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 8.1 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2006–2020. Volumendring i prosent fra året før

	2006–2009 ¹	2010–2013 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ²	2020 ²	2014–2020 ¹
Sysselsetting ³	3,1	1,6	0,6	1,6	2,5	1,8	2,1	1,4	-0,6	1,3
Produktinnsats	5,2	2,1	2,9	5,3	0,4	4,3	2,0	2,1	1,8	2,7
Brutto realinvesteringer	10,5	-0,2	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,5	8,1	-0,1	3,3
Aktivitet totalt	4,6	1,2	1,2	2,6	2,7	1,6	2,4	2,6	0,1	1,9

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Denne utviklingen kan tolkes som at kommunesektoren prioriterte oppgradering av bygg og anlegg fremfor høyere sysselsettingsvekst. Fra 2015 tiltok også sysselsettingsveksten.

I 2020 gikk sysselsettingen noe ned, investeringene lå på om lag samme nivå som året før, mens produktinnsatsen økte. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2020 til 0,1 prosent, på nivå med inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren i 2020 utgjorde nærmere 88 mrd. kroner. Dette tilsvarte om lag 15 prosent av inntektene, noe som var et historisk høyt nivå.

8.3 Økonomisk balanse

8.3.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekning av tidligere underskudd og investeringer.

Netto driftsresultat i 2020 var høyere enn TBUs anbefaling

Figur 8.2A viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2005. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Endringen i hvordan merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer skulle inntektsføres i kommuneregnskapene medførte en reduksjon i netto driftsresultat på nærmere to

prosentpoeng fra 2013 til 2014. For å kunne sammenlikne årene før og etter omleggingen, er det i figuren korrigert for dette for årene før 2014, slik at alle årene er sammenliknbare.

Med den endrede regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer, har TBUs anbefaling vært at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene. For kommunene (inkl. Oslo) er det anbefalte nivået på 1¾ prosent og for fylkeskommunene på 4 prosent. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Etter at netto driftsresultat i perioden 2007–2014 var i underkant av TBUs nåværende anbefaling på 2 prosent over tid, ble driftsresultatet kraftig forbedret og lå i perioden 2014–2018 på et nivå godt over anbefalingen.

I 2019 var netto driftsresultat i kommunesektoren som helhet på nivå med TBUs anbefaling. For kommunene var resultatet på 1,9 prosent i 2019, omtrent på nivå med anbefalingen og for fylkeskommunene var resultatet på 2,6 prosent i 2019, noe under anbefalingen for fylkeskommunene.

I 2020 var netto driftsresultat for sektoren som helhet på 3,0 prosent. For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 2,6 prosent og for fylkeskommunene 5,4 prosent. Forbedringen i netto driftsresultat fra 2019 til 2020 skyldtes at inntektsveksten var høyere enn veksten i driftsutgiftene. Sektorens anslåtte merutgifter og mindreinntekter som følge av virusutbruddet ble anslått til om lag 9 mrd. kroner, når også effekten av lavere skatteinntekter, lavere pris- og lønnsvekst og

lavere arbeidsgiveravgift trekkes inn. Driftsresultatene gjenspeiler at kommunesektoren ble kompensert for dette. I tillegg fikk sektoren økte inntekter fra Havbruksfondet, og pensjonskostnadene ble redusert i kjølvannet av innføring av ny offentlig tjenestepensjon og nye samordningsregler med folketrygden. Deler av forbedringen fra 2019 skyldtes også at øremerkede inntekter ikke ble brukt i 2020, og i stedet satt av til bundne fond til bruk i senere år.

Kommunesektoren har bygd opp solide disposisjonsfond

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket de økonomiske bufferne betraktelig. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 11,6 prosent ved utgangen av 2020, jf. figur 8.2B. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler.

Store variasjoner mellom kommunene i driftsresultater og disposisjonsfond

Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat for alle kommunene er vist i figur 8.2C, hvor kommunene er gruppert etter innbyggertall og deretter innenfor hver gruppe sortert etter nivået på driftsresultatet. Driftsresultatet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene.

Driftsresultatene var jevnt over bedre, og variasjonen mellom kommunene mindre, blant de små kommunene enn i mellomstore og større. Dette skyldtes blant annet at inntektene fra Havbruksfondet i stor grad gikk til kommuner i disse gruppene. Resultatene gikk opp fra 2019 til 2020 i alle kommunegruppene, med unntak av de aller største kommunene, men de minste kommunene styrket resultatene mest.

Om lag 18 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2020. For enkelte kommuner var også disse driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men disposisjonsfondene i kommunene er store etter flere år med gode driftsresultater. Dette er vist i figur 8.2D, hvor kommunene er sortert på samme

måte, og som viser disposisjonsfondene for alle kommunene etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. Hvis dette merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt at kommunen blir meldt inn i ROBEK, jf. avsnitt 8.3.2.

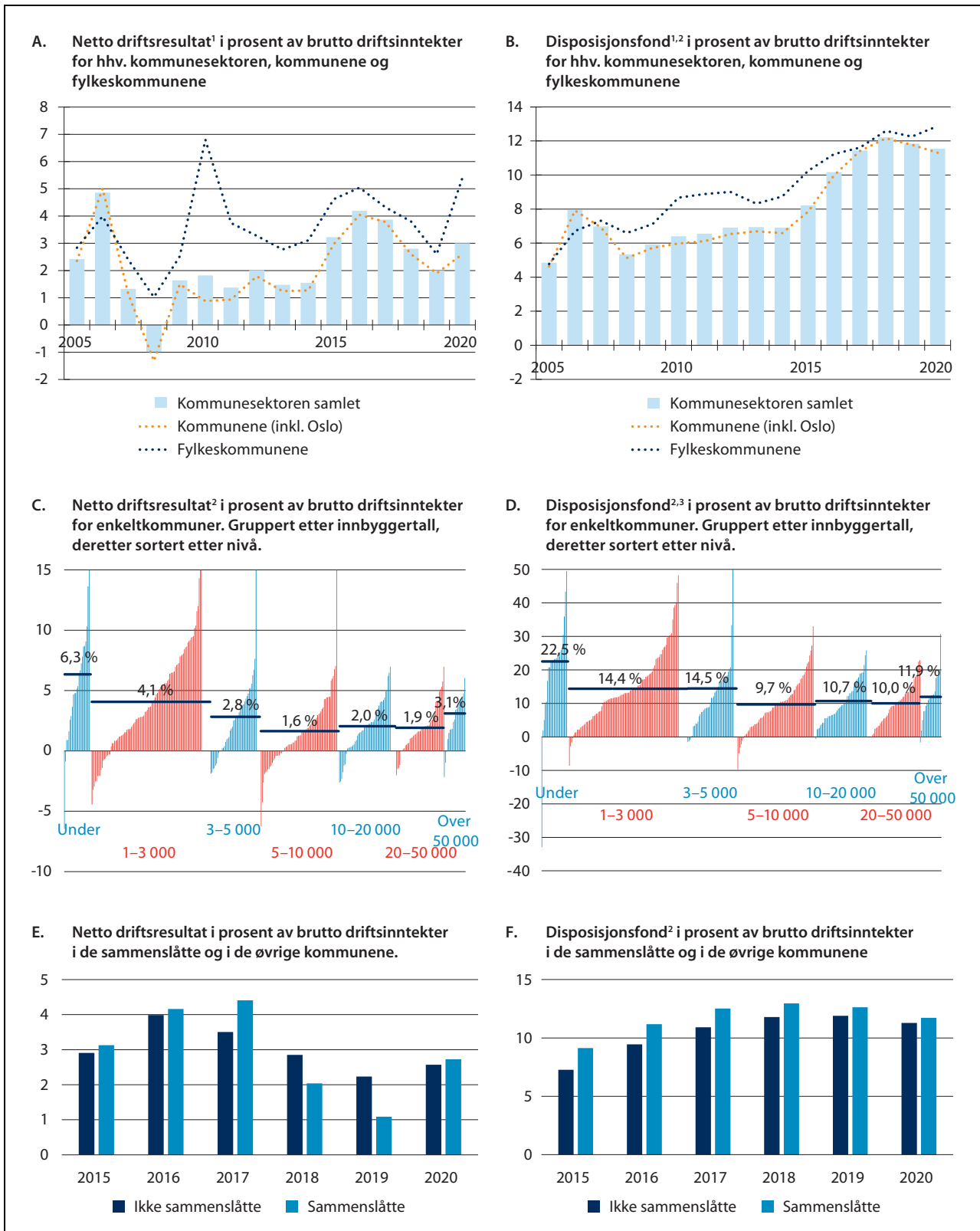
De minste kommunene hadde de største disposisjonsfondene, tilsvarende nærmere 23 prosent av driftsinntektene, og kun én av dem hadde et akkumulert merforbruk. Også for de øvrige kommunegruppene hadde kommunene i snitt solide disposisjonsfond, men variasjonen er noe større blant kommunene med under 5 000 innbyggere enn i kommuner med over 5 000 innbyggere.

I om lag fire av fem kommuner tilsvarte disposisjonsfondene mer enn fem prosent av inntektene. Knappt 20 kommuner hadde relativt små disposisjonsfond på i størrelsesorden 0–2 prosent av inntektene. 17 kommuner hadde akkumulert merforbruk ved utgangen av 2020. Noen av disse er ført opp i ROBEK. For noen var 2020 det første eller andre året med et akkumulert merforbruk, og kommunen har i utgangspunktet to år på dekke inn merforbruket før den blir meldt inn i ROBEK, med mindre merforbruket overstiger 3 prosent av driftsinntektene. For enkelte gikk det akkumulerte merforbruket mer enn to år tilbake eller oversteg 3 prosent, og disse kommunene kan forventes å bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2020 har blitt vedtatt av kommunestyret.

Netto driftsresultat og disposisjonsfond i sammenslåtte kommuner

Som en konsekvens av kommunereformen ble antallet kommuner redusert fra 422 til 356 fra 2019 til 2020. I figur 8.2E er netto driftsresultat siden 2015 vist for kommuner som har inngått i en sammenslåing og for øvrige kommuner. De sammenslåtte kommunene omfatter kommuner som i perioden 2015–2019 inngikk avtale om sammenslåing. De aller fleste av kommunesammenslåingene i denne perioden trådte i kraft i 2020.

Netto driftsresultat for disse kommunene lå i årene 2015–2017 over driftsresultatet i de øvrige kommunene, men svekket seg betydelig mer de to siste årene før sammenslåingen. I 2020 var imidlertid driftsresultatet igjen hakket bedre i de nye kommunene enn i kommunene som ikke inngikk i en sammenslåing.

Figur 8.2 Netto driftsresultat og disposisjonsfond^{1,2}

¹ F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat. I figuren er det korrigert for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra netto driftsresultat og brutto driftsinntekter i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

² Disposisjonsfond inkluderer også regnskapsmessige merforbruk.

³ Enkelte kommuner hadde netto driftsresultater eller disposisjonsfond som var større enn skalaen på y-aksen i figuren.

Tilsvarende er disposisjonsfondene (inkl. regnskapsmessige merforbruk) vist i figur 8.2F. Disposisjonsfondene var gjennom hele perioden 2015–2020 høyere i sammenslåingskommunene, men disse kommunene har tært mer på fondene siden 2018 enn kommunene som har fortsatt som egen kommune, også i det første året etter sammenslåingen. Dette gjenspeiler noe svakere driftsresultater i disse kommunene i 2018 og 2019, samt at disposisjonsfondet har blitt benyttet til investeringer i større grad, jf. også figur 8.3F og omtalen under 8.4 om gjeldsutviklingen i sammenslåingskommunene.

8.3.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

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

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

Ved inngangen til mai 2021 var kun 13 kommuner og ingen fylkeskommuner ført opp i ROBEK.

Av kommunene i ROBEK hadde Moskenes, Fauske, Hamarøy og Giske de største akkumulerte merforbrukene ved årsskiftet, tilsvarende henholdsvis 33, 10, 9 og 3 prosent av driftsinntektene, jf. vedlegg 3. For de øvrige kommunene

er det snakk om relativt beskjedne merforbruk på under 2 prosent.

I lys av de økonomiske resultatene i 2020 er det ventet at antallet ROBEK-kommuner vil gå litt opp fra dagens 13 i løpet av 2021.

8.3.3 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der også utgifter til bruttorealinvesteringer inngår, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens nettogjeld, slik det fremgår av figur 11.1D. Dersom aktivitetsveksten er på samme nivå som inntektsveksten, slik den var i 2020, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) er på om lag samme nivå som året før.

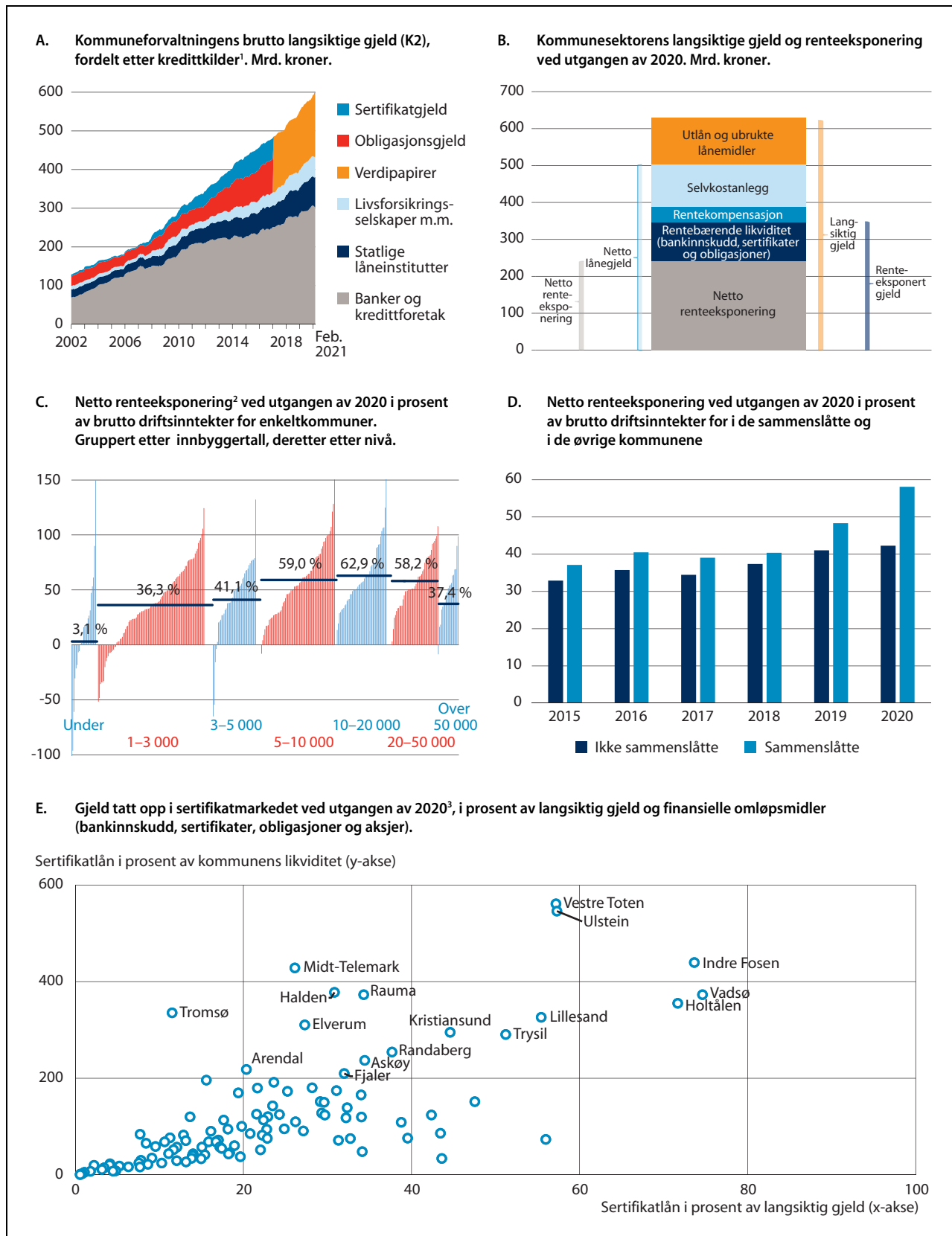
Kommunesektoren hadde frem til 2014 betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. I årene 2015–2017 var underskuddene forholdsvis lave, før de steg igjen de to påfølgende årene og utgjorde om lag 33 mrd. kroner i 2019, tilsvarende 5,8 prosent av inntektene. Med foreløpige tall for 2020 avtok underskuddet til om lag 27,6 mrd. kroner, om lag 4,7 prosent av samlede inntekter. Bedringen må ses i sammenheng med den kraftige økningen i midlertidige overføringer fra statsforvaltningen i 2020.

8.4 Gjeld

Gjelden fortsatte å vokse, men ikke all gjeld belaster kommuneøkonomien

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

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 625 mrd. kroner ved utgangen av 2020. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper, eller stod fremdeles ubrukt på konto. Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyr fra innbyggerne. Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak. For



Figur 8.3 Kommunesektorens gjeld

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

² Av hensyn til lesbarheten i figuren er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet.

³ Enkelte kommuner hadde en netto renteeksponering større eller lavere enn skalaen på y-aksen i figuren.

sykehjem og omsorgsboliger innebærer ordningen at staten dekker både renter og avdrag knyttet til prosjekter som fikk oppstartstilskudd under handlingsplan for eldreomsorgen i årene 1998–2003 og under opptrappingsplanen for psykisk helse i årene 1999–2004. Også i de senere årene har det blitt innført nye tilskuddsordninger for omsorgssektoren, men disse har vært utformet som investeringstilskudd.

Når dette trekkes fra, kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv, anslås til rundt 346 mrd. kroner, det vil si godt og vel halvparten av sektorens samlede langsiktige gjeld. For den resterende gjelden vil renteutgiftene, og i stor grad også avdragene, i realiteten bli dekket gjennom gebyrer fra innbyggere, statlige tilskuddsordninger og lignende.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 104 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 2020 anslås til om lag 242 mrd. kroner. Det innebærer at ett prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med 2,4 mrd. kroner, eller 0,4 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes ytterligere fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger). Ved utgangen av 2020 utgjorde pensjonsmidlene 582 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2020 tilsvarte netto renteeksponert gjeld i størrelsesorden 41 prosent av de samlede driftsinntektene. I årene 2014–2017 stabiliserte gjelden seg som

andel av inntekt, jf. figur 8.1D, før gjeldsgraden økte igjen de to påfølgende årene. I 2020 lå den på om lag samme nivå som i 2019. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, og dette er nærmere omtalt i vedlegg 3. Høyere gjeld gjen-speiler 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.

Gjeldsbelastningen varierer mye mellom kommunene

I figur 8.3C er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes netto renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er gruppert etter innbyggertall og deretter sortert etter gjeldsgrad innen hver gruppe. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent indikere at ved en økning i renten på ett prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (for eksempel pensjonsmidler eller utleieboliger der leieinntektene dekker rentene). Kommuner med en negativ verdi vil i utgangspunktet tjene på en renteoppgang.

De minste kommunene var i utgangspunktet minst eksponert for en renteendring, med en netto renteeksponert gjeld tilsvarende kun 3 prosent av driftsinntektene. Kommuner med 5 000–50 000 innbyggere hadde høyest renteeksponering.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. For eksempel vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå, inntektsutvikling og økonomisk handlingsrom ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figuren illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og de vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået. Hvis det tas utgangspunkt i de ti kommunene som er mest eksponert for en endring i rentenivået, målt ved renteeksponert gjeld som andel av driftsinntektene, hadde disse kommunene en renteeksponert gjeld som var høyere enn de årlige driftsinntektene. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp mer enn én prosent av inntektene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter og liknende).

Gjeldsutviklingen i sammenslåtte kommuner

Netto renteeksponert gjeld for kommuner som har inngått i en sammenslåing er vist i figur 8.3D. Gjeldsgraden var høyere i disse kommunene enn i de øvrige kommunene gjennom hele perioden 2015–2020, men økte betydelig mer i 2019 og 2020. Dette gjenspeiler at kommunene som skulle slås sammen investerte mer i bygg og anlegg i det siste året før sammenslåingen, og at det også har vært større investeringer i det første driftsåret i de nye kommunene enn i øvrige kommuner.

Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Banker og kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak over halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 8.3A.

I årene frem til finanskrisen i 2008 ble kommunesektorens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. I årene etter finanskrisen har sertifikat- og obligasjonsmarkedet blitt en viktigere lånekilde for kommunene. Andelen av gjelden som har blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonslån økte fra 13 prosent i 2008 til oppunder 30 prosent i 2017. Veksten var spesielt sterk i sertifikatlån, det vil si lån med under ett års løpetid, særlig i 2014 og 2015, da om lag 1/3 av nye lån ble tatt opp i dette markedet.

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

De påfølgende årene ble en betydelig mindre del av nye lån tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet. Blant disse lånene var det samtidig en dreining fra sertifikatlån til obligasjonslån med lengre løpetid, og andelen sertifikatlån gikk derfor ned. Ifølge tall fra KOSTRA/SSB fortsatte denne utviklingen også i 2020.

Risikoen ved kortsiktig gjeld

Ettersom kommunene ved kortsiktig finansiering må rullere lånene jevnlig, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Denne risikoen knytter seg til at kommunen ikke klarer å innfri sine forpliktelser ved forfall uten at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering. For mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med å fremskaffe rimelig finansiering kunne håndteres ved at kommunen i stedet trekker på egen likviditet når lånene forfaller. Kommuner som må refinansiere større beløp og ikke har tilstrekkelig likviditet, vil derimot være mer sårbare dersom refinansieringen må skje i et vanskelig marked.

Figur 8.3E forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 103 kommunene og seks fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2020. Langs den horisontale akse vises hvor stor andel sertifikatlånene utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale akse viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2020. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, det vil si verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (verdien langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få tatt opp nye lån for å kunne løse inn sertifikatlånene ved forfall. Dersom sertifikatgjelden er betydelig større enn likviditeten, vil kommunen derimot kunne være mer sårbar dersom situasjonen i sertifikatmarkedet skulle endre seg.

Ettersom figuren illustrerer situasjonen ved utgangen av 2020, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens og fylkeskommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan for eksempel endre seg frem til lånene forfaller, forfallene kan være spredt utover en lengre periode, og kommunene vil kunne benytte trekkrettigheter eller liknende. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskiftet, vil sertifikatgjelden fremstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommuner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 10,2 mrd. kroner av obligasjonslånene ha forfall i 2020, og noe av dette vil måtte refinansieres. Figuren kan likevel tjene som en liten pekepinn på hvilken

refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Om lag 60 prosent av kommunene og fylkeskommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskiftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å løse inn sertifikatlånene uten behov for å ta opp nye lån.

Kommuneloven § 14-13 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal forvalte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og midlene skal forvaltes på en slik måte at

kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse avgrensingene skal kommunestyret eller fylkestinget ut fra egen situasjon konkretisere hvor grensene skal gå gjennom fastsettelsen av et eget finansreglement. Å sette rammer for den kortsiktige gjelden er en naturlig del av et slikt finansreglement. Når kommunene og fylkeskommunene går ut i sertifikatmarkedet, skal de ha gjort sine egne vurderinger av risikoen som følger med å ta opp kortsiktige lån, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

9 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2013 til 2020, og særlig utviklingen i løpet av det siste året.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der ureviderte tall for 2020 ble publisert 15. mars 2021, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, omsorgssektoren og kommunehelsetjenesten.

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

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2013–2020 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med nærmere 5 000 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på nærmere 16 000 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med nærmere 11 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2013–2020 med vel 282 000 personer, tilsvarende 5,5 prosent.

Gjennom 2020 gikk antall barn noe ned. Det ble færre i barnekullene 1–5 år og 6–15 år, mens unge i aldersgruppen 16–18 år gikk noe opp. Det ble 5 700 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med i underkant av 24 000 i løpet av 2020, tilsvarende 0,4 prosent.

9.1 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2013. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert, jf. figur 9.1A, men ikke like mye. Barnehagedekningen gikk dermed opp fra 90,0 prosent i 2013 til 92,7 prosent

i 2020, jf. figur 9.1B. Halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg rundt 97 prosent, mens den fortsatt økte for 1–2-åringene i 2020. I 2020 gikk 85,4 prosent av 1–2-åringene i barnehage, en økning på 1,1 prosentpoeng fra året før.

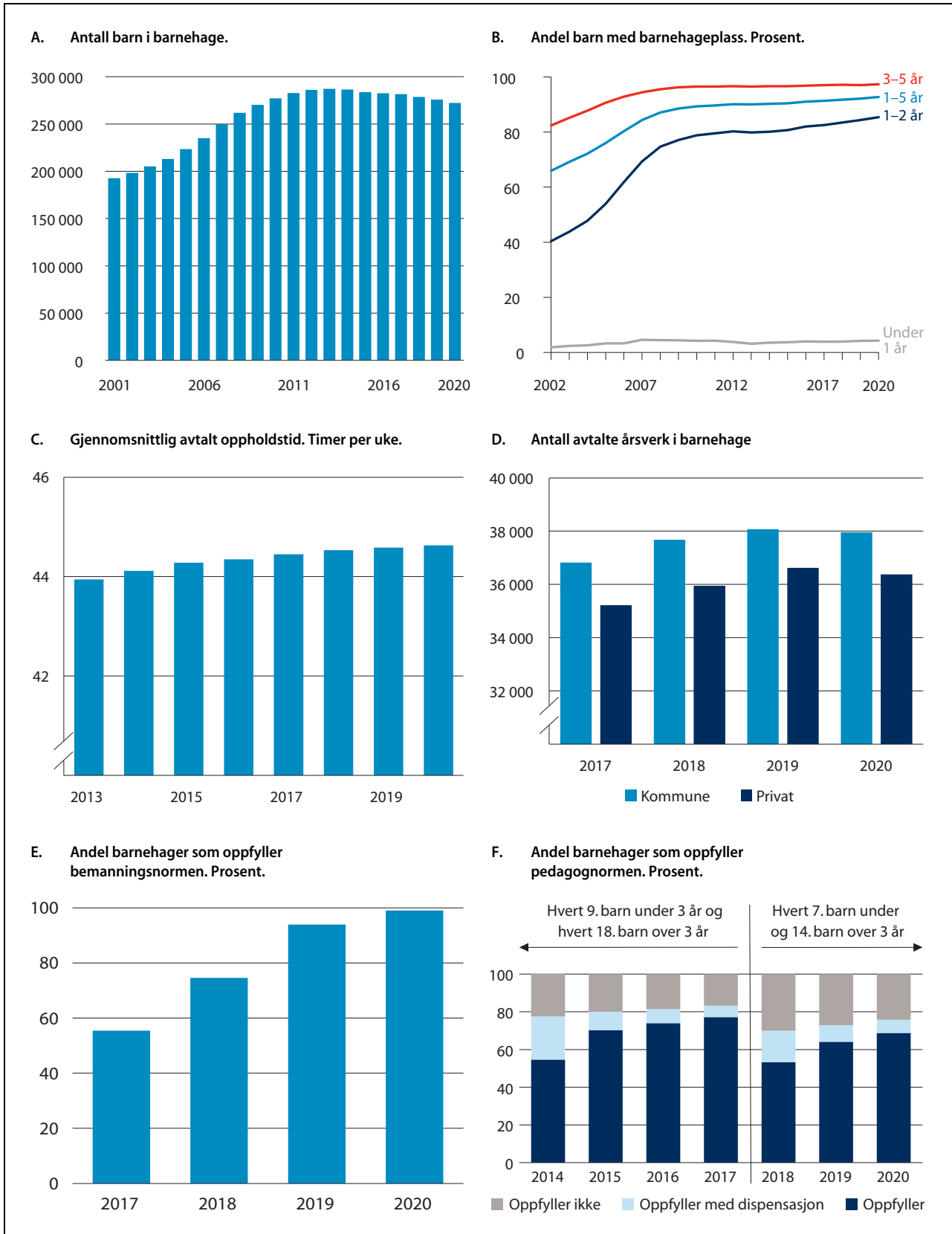
Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,7 timer fra 2013 til 2020, jf. figur 9.1C. Fra 2019 til 2020 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk marginalt ned, både i de kommunale og i de private barnehagene, jf. figur 9.1D. I de kommunale barnehagene ble antall årsverk redusert med vel 100 årsverk i 2020, tilsvarende ca. 0,3 prosent, mens i de private barnehagene ble antall årsverk redusert med vel 200 årsverk i 2020, tilsvarende ca. 1,2 prosent. Nedgangen er noe lavere enn nedgangen i antall barn i barnehagene.

Dette gjorde at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte i 2020. Bemanningnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Kommunale barnehager har litt bedre bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2020 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene økte bemanningstettheten fra 5,8 barn per ansatt i 2018 til 5,7 barn per ansatt i 2020. Forskjellene mellom de kommunale og de private barnehagene har slik blitt mindre etter innføringen av bemanningnormen.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent,



Figur 9.1 Utvikling i barnehagesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

jf. figur 9.1E. Totalt gikk det 2 400 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2020. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100.

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

I 2020 var det 69 prosent av barnehagene som oppfylte pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 9.1F, en økning fra 64 prosent i 2019. I gjennomsnitt er det 13,3 barn per barnehagelærer. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 2 500 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 500 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

En stadig større andel av grunnbemanningen var utdannede barnehagelærere. I 2015 var andelen 37,5 prosent, mens den i 2020 hadde økt til 41,6 prosent.

9.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen var lenge stabilt, men økte svakt i perioden 2013–2019, jf. figur 9.2A. Veksten var relativt sett noe høyere i de private skolene, der 4,2 prosent av elevene går.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 9.2A og B. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte frem til 2011, før den de neste årene ble lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens den fortsatte å gå svakt nedover på ungdomstrinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 9.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning, og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få

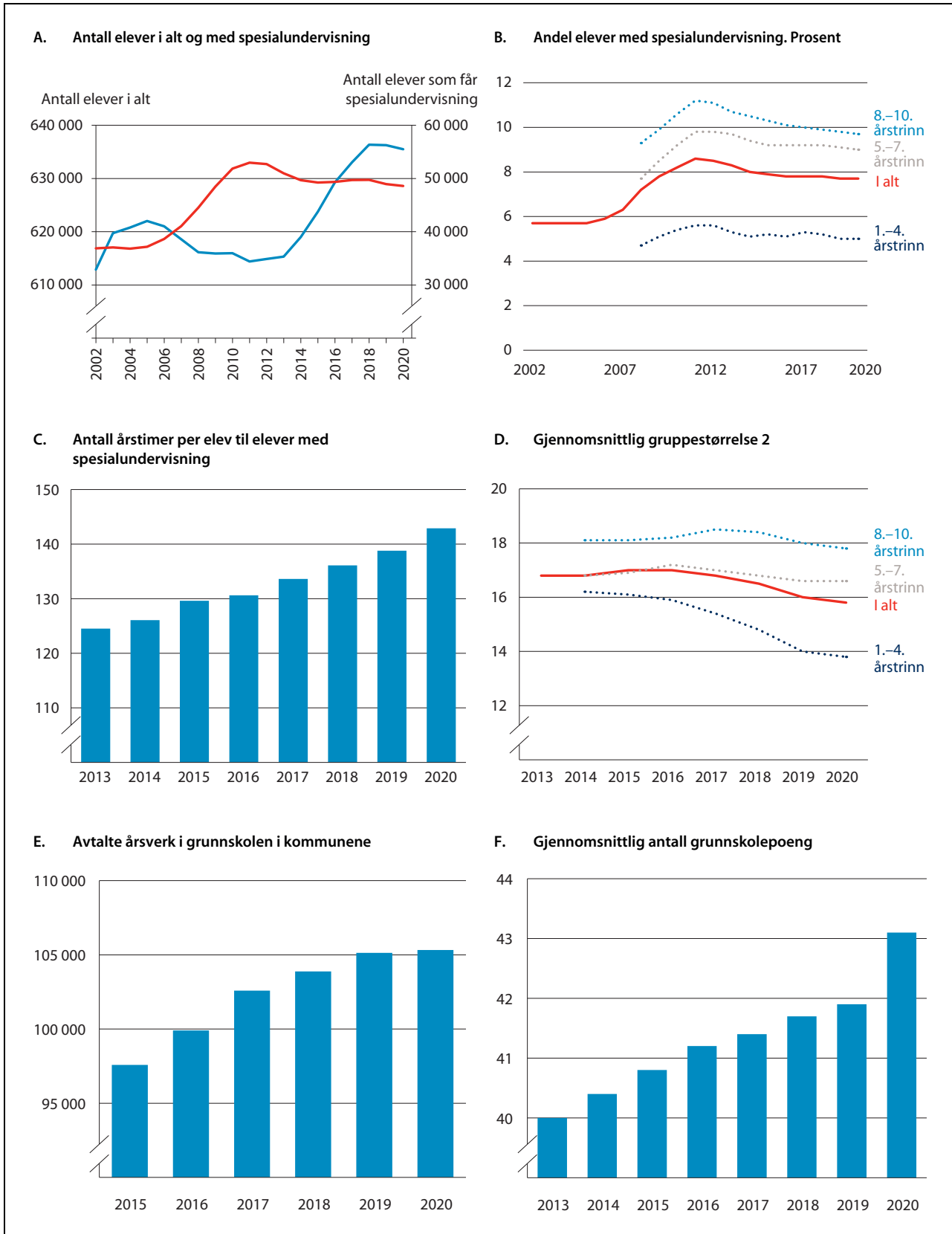
et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære tilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre, slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 9.2B.

De siste tre årene har også lærertettheten økt, jf. figur 9.2D. «Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2» er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gruppestørrelse 2 gikk ned på alle trinn i grunnskolen, men nedgangen var størst på 1.–4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 elever i 2013 til 15,8 elever i 2020.

Fra 2015 er det bevilget betydelige økonomiske ressurser til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen for gruppestørrelse 2 var skoleåret 2018–2019 maksimalt 16 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.–10. trinn. Fra og med høsten 2019 ble normen skjerpet til 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

Tall per 1. oktober 2020 viste at 83 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, en økning på fem prosentpoeng fra året før. På 5.–7. trinn oppfylte ca. 93 prosent av skolene kravet, mens 88 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. I 2020 er det blitt drøyt 200 flere årsverk i den ordinære undervisningen, samtidig som det har blitt ca. 1 800 færre elever i offentlige grunnskoler siden 2019. Dette har bidratt til at flere skoler oppfyller normen. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det behov for nærmere 500 årsverk for at alle skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 9.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2020 hadde i snitt 43,1 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,4 grunnskolepoeng.



Figur 9.2 Utvikling i grunnskolesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

mer enn guttene. Andelen som står uten vurderingsgrunnlag i norsk (begge målformer), engelsk og kroppsøving er redusert med 0,1 prosentpoeng fra 2019 til 2020. I matematikk er det ingen endring.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2013–2018 en liten og jevn reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene frem mot 2013 hadde vært en liten, men jevn økning. Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i SFO ble redusert fra 60,8 prosent i 2019 til 58,4 prosent i 2020.

9.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2013 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16–18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp, jf. figur 9.3A og B. En stadig mindre andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret. I 2013 sluttet 4,8 prosent, mens i 2020 var andelen redusert til 3,8 prosent.

Avtalte årsverk i videregående opplæring, hvor tallene ikke er sammenliknbare lengre tilbake enn til 2015, har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra og med 2015. Lærertettheten ble noe redusert fra 2019 til 2020, jf. figur 9.3C.

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, dvs. inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 78,1 prosent av 2013-kullet, som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 9.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 17 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2013, var økningen på 0,5 prosentpoeng fra året før.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 9.3E og F. Innenfor idrettsfag var andelen av elever som fullførte innen fem år på 88,4 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere, med 67,5 prosent. Variasjonen er også større mellom

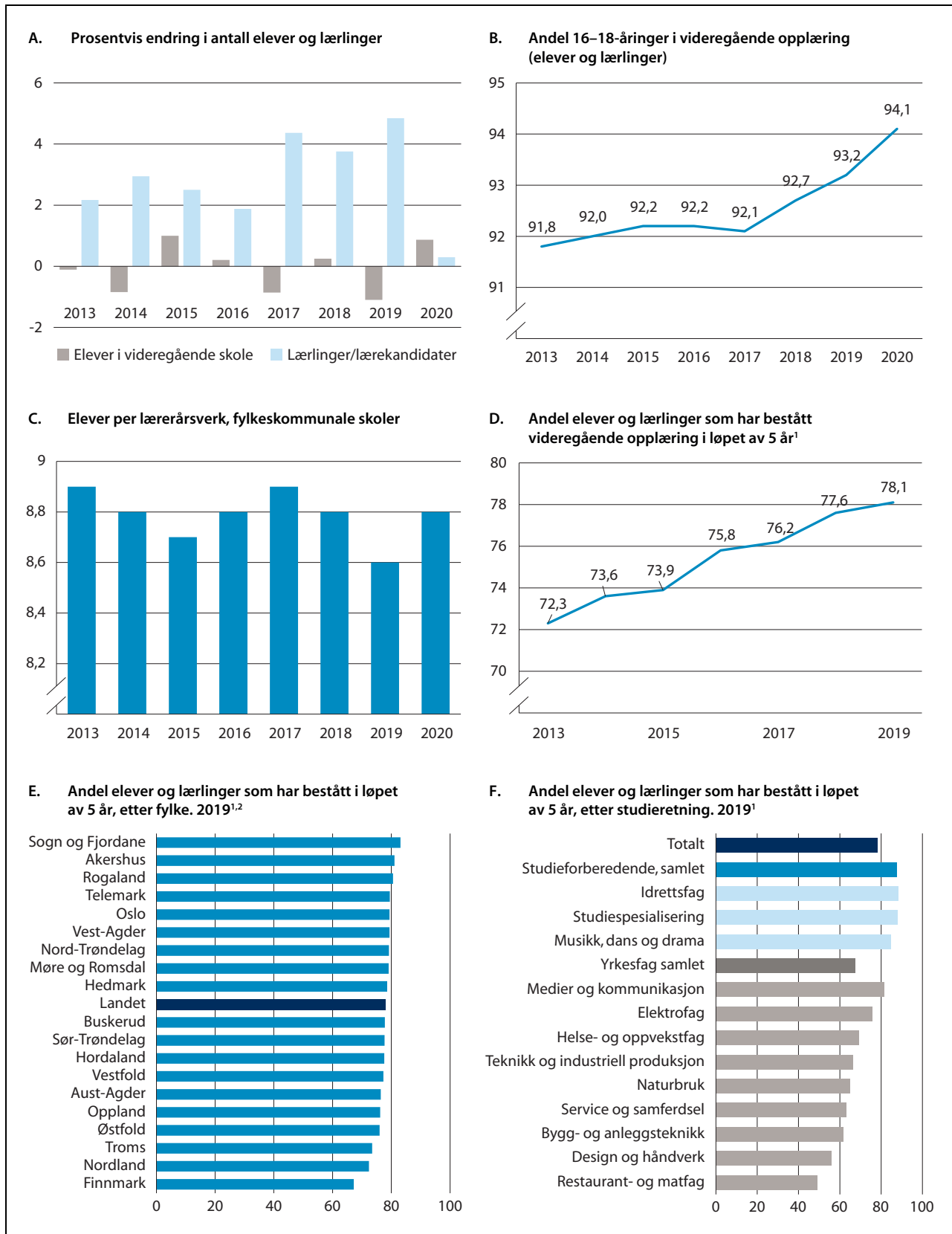
fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Innenfor begge retningene var andelen høyest i Sogn og Fjordane (91,6 og 75,2 prosent for henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglig) og lavest i Finnmark (henholdsvis 78,2 og 58,9 prosent). Forskjellene mellom fylkeskommunene har derfor blitt stadig mindre over tid.

Variasjonen var også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 81,4 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullførte innenfor seks år, var det kun 49,2 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleiervnivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkeskommunenes samarbeid med kommunene, blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.

9.4 Barnevern

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

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, jf. figur 9.4A og C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det frem mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Fra 2017 til 2020 gikk antall undersøkelser og tiltak ned, men avtalte årsverk har økt. Andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak har blitt noe redusert, jf. figur 9.4B.

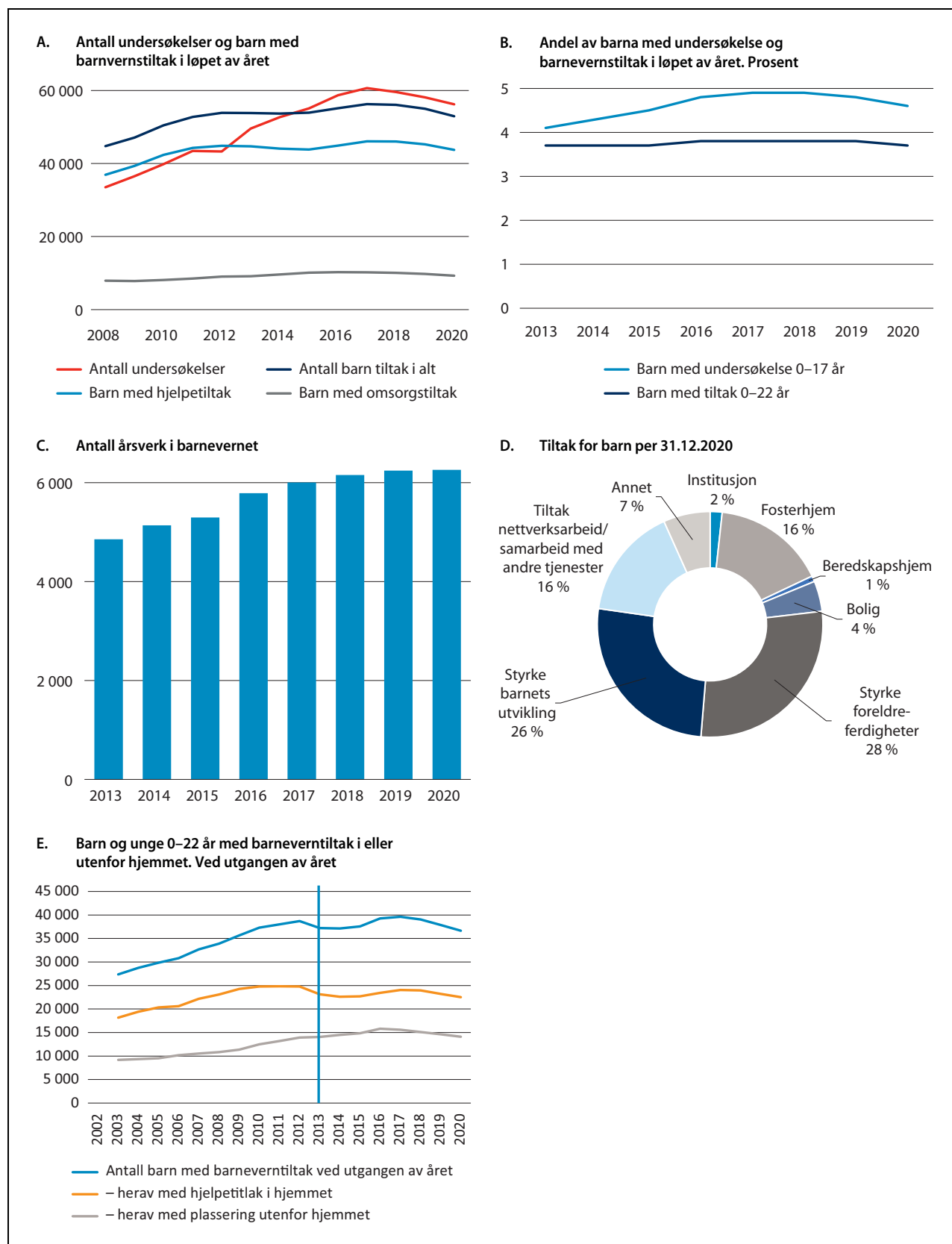


Figur 9.3 Utvikling i videregående opplæring

¹ Årstallet tilsvare kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2019 til elevene til 2013-kullet. Tall for 2014-kullet blir publisert 14. juni 2021.

² Tall for Trøndelag fylkeskommune er splittet i Nord- og Sør-Trøndelag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet.



Figur 9.4 Utviklingen i barnevernet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 37 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2020, hadde om lag 61 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 39 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i tall på barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2014 har disse andelen vært relativt stabile.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2013 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2020 ble 91 prosent behandlet innen fristen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 9.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2020. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

9.5 Helse og omsorg

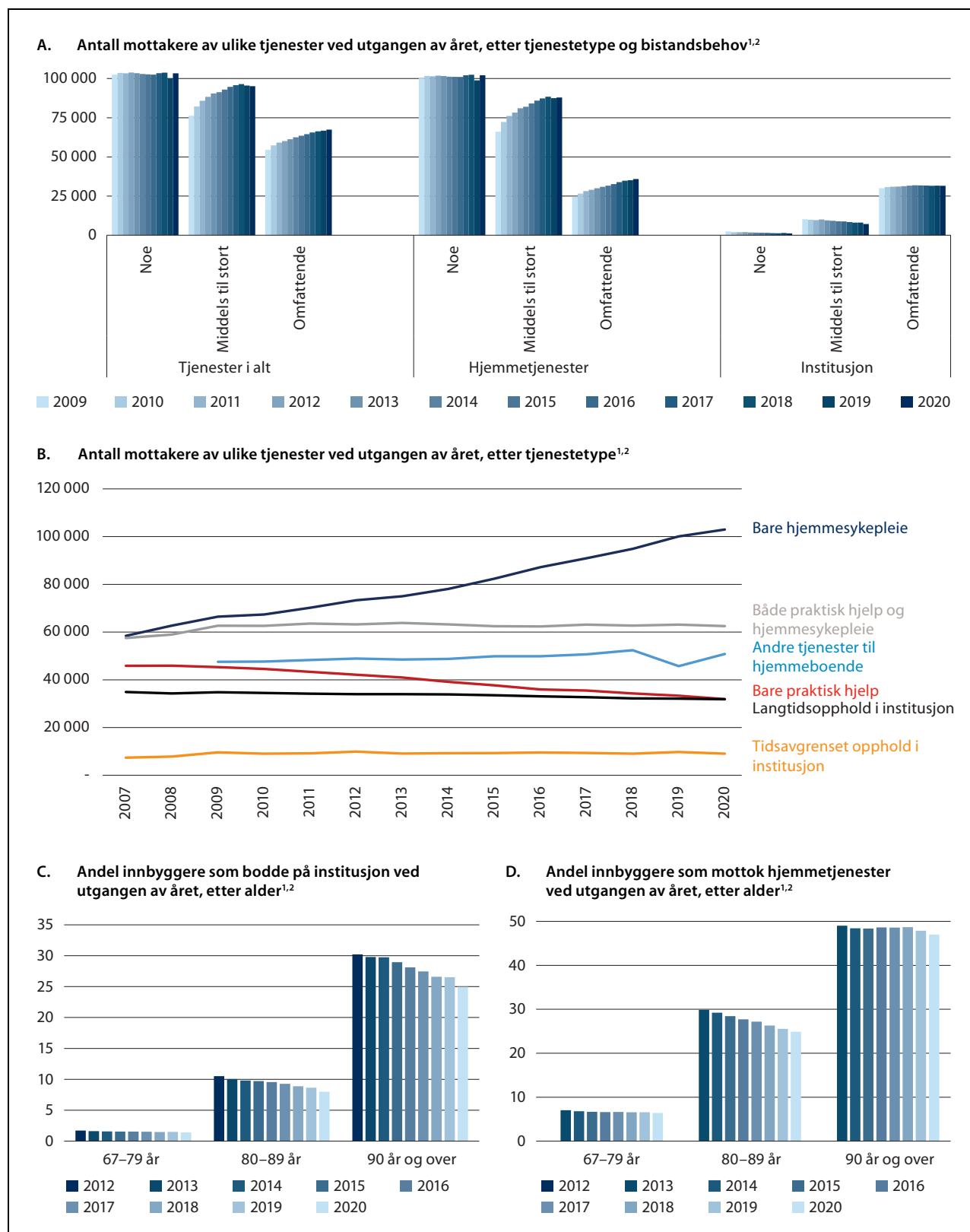
Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 9.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i

2013 var på ca. 37,7 prosent. Denne andelen har økt gradvis frem mot 2020, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2020 var ca. 41,8 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 69 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de tre eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 9.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I løpet av perioden 2013–2020 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 9.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter i 2019, jf. fotnotene til figur 9.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten frem til 2019. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,4 timer i uka i 2013 til 9,6 timer i 2020.

Ressursinnsatsen økte betydelig i perioden 2015 til 2020, med i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig, jf. figur 9.6A. I 2020 økte antall årsverk med i overkant av 1 600. En høyere andel av de brukerretnede årsverkene hadde også helsefaglig utdanning, jf. figur 9.6B. Helsestasjons- og skolehelse-tjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 46,3 i 2020, jf. 9.6C.

Legedekningen og fysioterapidekningen har også økt over tid, men var om lag uendret fra 2019 til 2020, jf. figur 9.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene, jf. 9.6E. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,6 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2020, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,5 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2020.

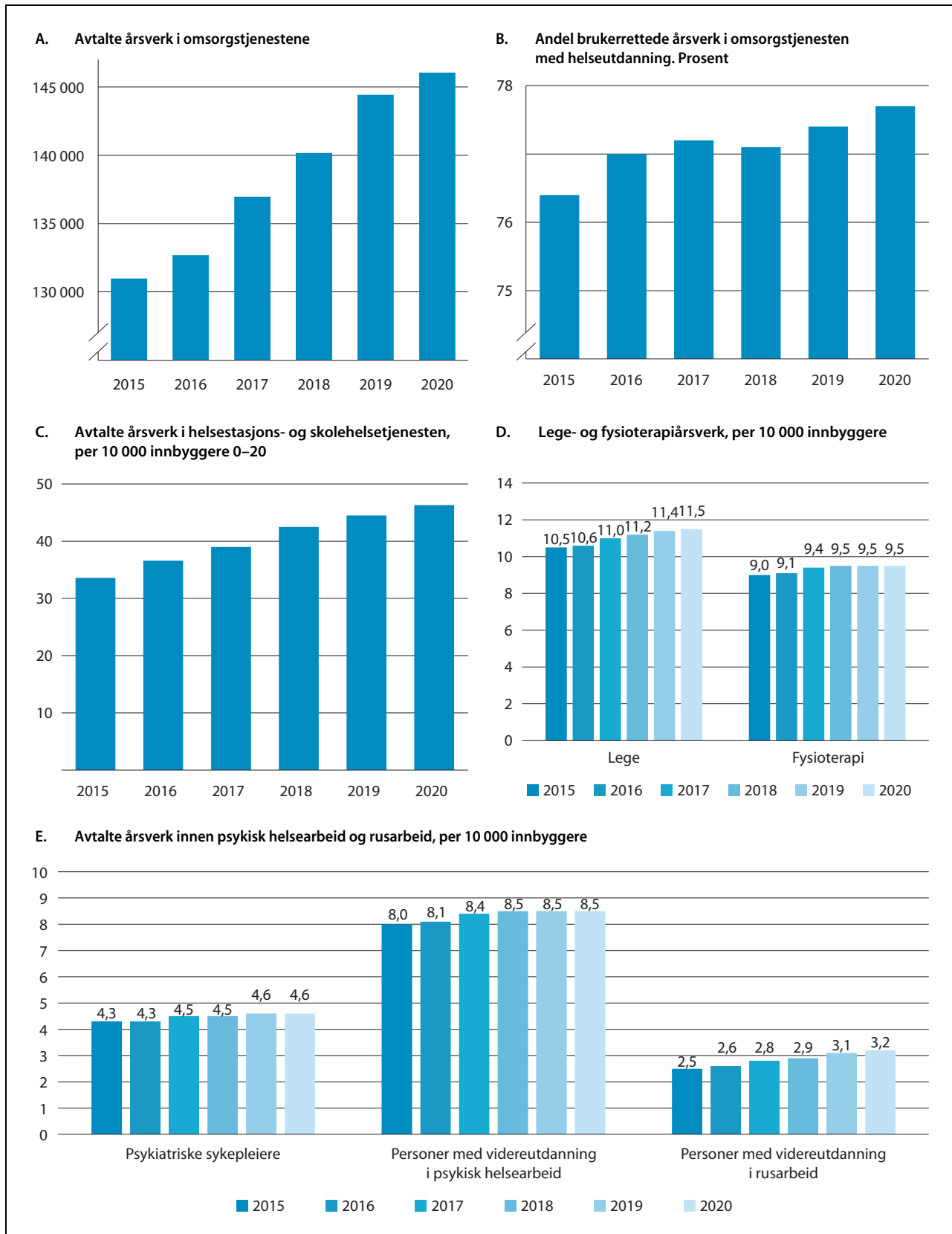


Figur 9.5 Utviklingen i omsorgstjenestene

¹ Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2019 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» f.o.m. 2019 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

² Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2019: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgåtte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2019-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2019-årgangen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.6 Utviklingen i helse- og omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
Kommuneproposisjonen 2022.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2022 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2022

I
Stortinget gir Kommunal- og moderniserings-
departementet fullmakt til å fordele etter skjønn

1 372 millioner kroner for 2022. Beløpet foreslås
bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til
kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til
fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2018–2021**

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter 2018–2021. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før	
	2018	2019	2020 ¹	2021 ²	2020 ¹	2021 ²
A. Inntekter i alt	577 103	604 213	621 034	647 188	2,8	4,2
<i>Løpende inntekter</i>	<i>573 335</i>	<i>599 724</i>	<i>616 727</i>	<i>642 789</i>	<i>2,8</i>	<i>4,2</i>
Gebyrer	79 558	84 247	79 797	86 136	-5,3	7,9
<i>Bompenger</i>	<i>3 462</i>	<i>3 659</i>	<i>3 392</i>	<i>3 484</i>	<i>-7,3</i>	<i>2,7</i>
Trygde- og pensjonspremier	3 813	3 817	2 867	2 975	-24,9	3,8
Renter og utbytte mv.	16 955	21 186	19 575	17 901	-7,6	-8,6
Eiendomsskatt	14 205	14 748	14 769	14 761	0,1	-0,1
Skatt på inntekt og formue	195 987	205 264	203 214	221 327	-1,0	8,9
Overføringer fra staten	253 998	260 770	286 206	288 929	9,8	1,0
<i>Bompenger</i>	<i>1 429</i>	<i>2 459</i>	<i>2 078</i>	<i>2 159</i>	<i>-15,5</i>	<i>3,9</i>
Andre innenl. overføringer	5 988	6 680	7 014	7 484	5,0	6,7
Bøter, inndragninger mv.	101	110	110	100	0,0	-9,1
Frie banktjenester	2 730	2 902	3 176	3 176	9,5	0,0
<i>Kapitalinntekter</i>	<i>3 768</i>	<i>4 489</i>	<i>4 307</i>	<i>4 400</i>	<i>-4,1</i>	<i>2,1</i>
Salg av fast realkapital	2 697	3 489	3 307	3 400	-5,2	2,8
Salg av fast eiendom	1 071	1 000	1 000	1 000	0,0	0,0
B. Utgifter i alt	597 839	637 347	648 653	677 040	1,8	4,4
<i>Løpende utgifter</i>	<i>515 267</i>	<i>543 748</i>	<i>554 119</i>	<i>580 263</i>	<i>1,9</i>	<i>4,7</i>
Lønnskostnader	296 681	312 377	318 552	334 677	2,0	5,1
Produktinnsats	127 712	135 027	138 174	145 594	2,3	5,4
Produktkjøp husholdningene	27 112	28 321	29 622	30 939	4,6	4,4
Renter	12 189	14 027	12 688	11 587	-9,5	-8,7
Produksjonssubsidier mv.	8 997	9 982	11 843	12 369	18,6	4,4
Stønader til husholdningene	19 717	19 144	17 522	18 301	-8,5	4,4
<i>Sosialhjelpstønader</i>	<i>7 003</i>	<i>7 018</i>	<i>6 758</i>	<i>7 058</i>	<i>-3,7</i>	<i>4,4</i>
<i>Andre stønader</i>	<i>12 714</i>	<i>12 126</i>	<i>10 764</i>	<i>11 242</i>	<i>-11,2</i>	<i>4,4</i>

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter 2018–2021. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før	
	2018	2019	2020 ¹	2021 ²	2020 ¹	2021 ²
Overføringer ideelle org.	19 872	21 650	22 624	23 630	4,5	4,4
Overføringer til staten	2 747	2 976	2 842	2 921	-4,5	2,8
Andre overføringer	240	244	252	246	3,3	-2,4
<i>Kapitalutgifter</i>	<i>82 572</i>	<i>93 599</i>	<i>94 534</i>	<i>96 777</i>	<i>1,0</i>	<i>2,4</i>
Anskaffelse fast realkapital	80 559	90 190	91 125	93 677	1,0	2,8
Kjøp av fast eiendom	458	1 000	1 000	1 000	0,0	0,0
Kapitaloverf. næringsv.	1 555	2 409	2 409	2 100	0,0	-12,8
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-20 736	-33 134	-27 619	-29 851	-	-

¹ Foreløpige tall

² Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2020, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer, samt naturressursskatt. Det vises videre tall for frie inntekter inkludert eiendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, også der havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningene. Korrigerte frie inntekter i 2020 for kommunene er gruppert etter fylke (tabell 2.1) og etter innbyggertall (tabell 2.2). Tabell 2.3 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.4 viser tall for den enkelte kommune.

Oversiktene over korrigerte frie inntekter er utarbeidet med sikte på å vise sammenliknbare tall for kommunene for 2020, og er ikke utarbeidet med sikte på å vise utviklingen over tid. Tallene for 2020 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tall for tidligere år.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter, som sammen utgjør de frie inntektene. I 2020 utgjorde de frie inntektene over 70 prosent av de samlede inntektene i kommunesektoren. Den delen av de

frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet, blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Frie inntekter for 2020 er korrigert med kostnadsnøkkelen for 2020. Driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det korrigeres for variasjonen i kostnadene til drift av disse tjenestene. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov – som er lite kostnadskrevenne å drifte – vil få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevenne å drifte – vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er visse begrensninger knyttet til å bruke korrigerte frie inntekter når man sammenlikner inntektsnivået mellom kommuner. Viktige inntektskomponenter, som øremerkede tilskudd og gebyrer, er ikke med i beregningene.

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart, er blant annet skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av ekstraordinære hendelser som naturskader og lignende holdt utenom beregningen. I 2020 er også skjønnstilskudd og andre tilskudd relatert til covid-19 som for eksempel kompensasjon for redusert foreldrebetaling for SFO og barnehage, kompensasjon for merutgifter til smittevern med mere holdt utenfor.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet korrigerer i prinsippet for kostnadsforskjeller kommunene ikke selv kan påvirke, med hensyn til å tilby et likeverdig tjenestetilbud innenfor de nasjonale velferdstjenestene og tjenester av nasjonal karakter. Også etter utgiftsutjevningen er det elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner. 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 skatte-

inntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2020 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2019, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2020. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2020, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2020.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I 2020 hadde 319 kommuner inntekter fra eiendomsskatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2020 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Korrigerte frie inntekter inkludert havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

I tabellene er det egne kolonner hvor havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i tillegg.

I 2020 ble det utbetalt 2,25 mrd. kroner fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner. Disse inntektene har de senere årene svingt fra år til år. Alle kommuner og fylkeskommuner som det fremgår av Akvakulturregisteret at har klarerte lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, får en respektiv andel av inntektene som skal fordeles årlig. Jo høyere andel av lokalitetskapasiteten den enkelte kommune/fylkeskommune står registrert med i Akvakulturregisteret, dess større andel av midlene som skal fordeles, vil tilfalle dem. Siden havbruksinntekter i prinsippet er frie inntekter, har vi derfor inkludert også disse inntektene i beregningen.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste virkemidlene for å stimulere til vekst og verdiskaping i hele Norge. Kommuner hjemmehørende i soner med lavere sats på arbeidsgiveravgiften enn den ordinære satsen på 14,1 prosent, får isolert sett lavere lønnskostnader enn andre kommuner, noe som gir rom for økt tjenesteproduksjon. Lavere arbeidsgiveravgift har derfor tilsvarende virkning som økte frie inntekter. Alternativt kan man se på den

lavere arbeidsgiveravgiften som et redusert utgiftsbehov som det ikke tas hensyn til i utgifts-utjevningen. Vi viser derfor også korrigerte frie inntekter der fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet arbeidsgiveravgift ved full sats, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2020. Datagrunnlaget er fra Skattedirektoratet. Denne fremgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen som frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune. Det er ikke justert for midlertidige lettelser i arbeidsgiveravgiften i 2. termin 2020.

Kommentarer til beregningsgrunnlaget

For eiendomsskatt har vi benyttet foreløpige 2020-tall som ble publisert 15. mars i år. Det er ikke rapportert inn foreløpige tall for eiendomsskatt for 17 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2019-tall.

Kommunene Lillesand, Bjørnafjorden, Stjørdal og Selbu var i 2020 med i et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk derfor et betydelig uttrekk fra rammetilskuddet i 2020. Med det skisserte beregningsopplegget for korrigerte frie inntekter ville disse kommunene fått et svært lavt nivå på korrigerte frie inntekter, og tallene ville ikke vært sammenliknbare med øvrige kommuner. Vi har valgt å korrigere for forsøket ved å legge trekket tilbake i rammetilskuddet i beregningene. Selv om forsøksmidlene egentlig ikke er frie inntekter, gir dette et rimelig bilde av nivået på korrigerte frie inntekter for disse kommunene. Det er ikke korrigert for andre forsøk eller saker med særskilt fordeling.

Oslo har foruten rent kommunale oppgaver også fylkeskommunale og delegerte statlige oppgaver. Inntektsnivået for Oslo fylkeskommune er ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Vi har derfor valgt ikke å presentere tall for korrigerte frie inntekter for Oslo som fylkeskommune i 2020. Inntektsnivået for Oslo i tabell 2.4 er beregnet med utgangspunkt i Oslos rent kommunale oppgaver.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet når kommunene er gruppert fylkesvis.

De korrigerte frie inntektene, eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, varierer fra 96 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Innlandet til 108 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Troms og Finnmark (Alt. 1 i tabell 2.1). Når eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, havbruksinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i beregningen, varierer korrigerte frie inntekter fra 95 prosent for kommunene i Vestfold og Telemark til 117 prosent for kommunene i Troms og Finnmark (Alt. 4 i tabell 2.1).

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2020 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylke	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
03 Oslo	1	106	105	104	103
11 Rogaland	23	99	99	98	98
15 Møre og Romsdal	26	98	100	100	100
18 Nordland	41	100	104	106	110
30 Viken	51	99	97	96	96
34 Innlandet	46	96	99	98	99
38 Vestfold og Telemark	23	97	96	95	95
42 Agder	25	97	98	97	97
46 Vestland	43	99	102	103	102
50 Trøndelag	38	99	99	100	100
54 Troms og Finnmark	39	108	110	112	117
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2020 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
< 2 072 innbyggere	69	109	114	120	125
2 072 – 4 005 innbyggere	68	102	107	109	112
4 005 – 7 905 innbyggere	68	99	102	103	105
7 905 – 20 000 innbyggere	68	98	98	99	99
> 20 000 innbyggere	58	99	97	96	96
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	100	100	99	99
Kraftkommuner	21	106	155	156	157
Oslo	1	106	105	104	103
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Tabell 2.2 viser frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med færre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper. De mest folkerike kommunene er skilt ut i egne grupper: kommuner med flere enn 20 000 innbyggere eksklusiv de fire største kommunene; Bergen, Stavanger og Trondheim; og Oslo. I tillegg er 21 kommuner med høye

inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt.

Tabell 2.2 viser at sammen med kraftkommunene er det de minste kommunene som har det høyeste nivået på korrigerte frie inntekter.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.3 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2020 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt) korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift. Korrigerte frie inntekter varierer fra 94 prosent av landsgjennomsnittet for Rogaland til 120 prosent av landsgjennomsnittet for Troms og Finnmark, når en ikke inkluderer havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift (Alt. 1). Fylkeskommunene i Nord-Norge ligger høyt sam-

menliknet med landsgjennomsnittet, og når havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningen forsterkes dette.

Fra og med 2020 er det innført nytt inntektssystem for fylkeskommunene, som gradvis fases inn over fire år. I justering for utgiftsbehovet i dette avsnittet er den nye kostnadsnøkkelen for 2020 benyttet, selv om nytt inntektssystem ikke er fullt ut innfasnet. Tallene for fylkeskommunene må derfor ses i sammenheng med den gradvise innfasningen av nytt inntektssystem, og en ekstra tapskompensasjon til flere fylkeskommuner for endringer i inntektssystemet.

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2020 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylke	Alt. 1	Alt. 2 «Havbruk»	Alt. 3 «Havbruk og DAA»
11 Rogaland	94	94	94
15 Møre og Romsdal	102	102	101
18 Nordland	116	118	121
30 Viken	95	94	94
34 Innlandet	97	96	96
38 Vestfold og Telemark	98	97	97
42 Agder	100	99	99
46 Vestland	106	106	106
50 Trøndelag	96	97	97
54 Troms og Finnmark	120	121	125
Hele landet	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnitt

Alternativ 2: Som i alternativ 1, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.4 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2020, både med og uten eiendomsskatt og kon-

sesjonskraft-/hjemfallsinntekter (Alt. 1 og 2). I tillegg vises en kolonne (Alt. 4) for korrigerede frie inntekter der eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter samt havbruksinntekter og for delen av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0301 Oslo	106	105	104	103
<i>03 Oslo</i>	<i>106</i>	<i>105</i>	<i>104</i>	<i>103</i>
1101 Eigersund	99	101	101	100
1103 Stavanger	104	101	101	100
1106 Haugesund	96	96	96	95
1108 Sandnes	97	94	93	93
1111 Sokndal	97	102	101	100
1112 Lund	97	97	96	96
1114 Bjerkreim	97	103	102	101
1119 Hå	95	90	89	89
1120 Klepp	96	92	91	90
1121 Time	96	91	91	90
1122 Gjesdal	95	94	93	93
1124 Sola	103	97	97	96
1127 Randaberg	100	98	97	97
1130 Strand	95	95	95	95
1133 Hjelmeland	105	136	140	141
1134 Suldal	103	172	174	175
1135 Sauda	102	130	129	130
1144 Kvitsøy	109	106	120	123
1145 Bokn	111	127	139	138
1146 Tysvær	98	119	120	119
1149 Karmøy	95	95	95	94
1151 Utsira	155	159	158	162
1160 Vindafjord	103	103	104	104
<i>11 Rogaland</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>98</i>	<i>98</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1505 Kristiansund	96	98	98	97
1506 Molde	98	101	101	100
1507 Ålesund	99	97	97	96
1511 Vanylven	100	96	98	103
1514 Sande	101	96	96	98
1515 Herøy	99	94	94	94
1516 Ulstein	98	95	95	94
1517 Hareid	95	93	93	92
1520 Ørsta	95	94	94	93
1525 Stranda	99	100	101	102
1528 Sykkylven	96	93	93	92
1531 Sula	95	91	91	90
1532 Giske	95	94	94	94
1535 Vestnes	98	98	99	100
1539 Rauma	96	100	100	102
1547 Aukra	95	210	213	211
1554 Averøy	95	99	101	100
1557 Gjemnes	98	98	100	99
1560 Tingvoll	98	99	101	102
1563 Sunndal	98	111	110	112
1566 Surnadal	98	103	102	106
1573 Smøla	100	104	130	134
1576 Aure	112	117	121	126
1577 Volda	99	97	98	97
1578 Fjord	114	125	127	128
1579 Hustadvika	98	100	100	100
<i>15 Møre og Romsdal</i>	<i>98</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
1804 Bodø	100	102	102	104
1806 Narvik	102	107	107	110
1811 Bindal	105	126	147	152
1812 Sømna	102	101	104	109
1813 Brønnøy	98	99	101	106

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1815 Vega	106	104	112	117
1816 Vevelstad	118	115	139	146
1818 Herøy	104	103	118	119
1820 Alstahaug	98	99	101	105
1822 Leirfjord	103	103	104	109
1824 Vefsn	98	101	100	104
1825 Grane	106	115	114	120
1826 Hattfjelldal	107	125	125	130
1827 Dønna	107	106	124	129
1828 Nesna	108	105	108	114
1832 Hemnes	98	125	124	129
1833 Rana	98	103	102	106
1834 Lurøy	114	114	134	141
1835 Træna	129	122	129	137
1836 Rødøy	108	120	151	158
1837 Meløy	101	118	120	125
1838 Gildeskål	104	119	138	143
1839 Beiarn	108	132	131	138
1840 Saltdal	98	99	100	105
1841 Fauske	99	108	108	112
1845 Sørfold	108	152	162	168
1848 Steigen	105	107	123	128
1851 Lødingen	104	101	109	115
1853 Evenes	109	108	109	114
1856 Røst	125	123	122	129
1857 Værøy	119	116	115	121
1859 Flakstad	108	108	110	115
1860 Vestvågøy	98	97	97	101
1865 Vågan	99	99	100	104
1866 Hadsel	98	99	103	107
1867 Bø	101	101	106	112
1868 Øksnes	98	96	102	106

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1870 Sortland	98	98	100	104
1871 Andøy	97	98	98	103
1874 Moskenes	112	116	115	120
1875 Hamarøy	109	130	142	147
<i>18 Nordland</i>	<i>100</i>	<i>104</i>	<i>106</i>	<i>110</i>
3001 Halden	95	94	94	93
3002 Moss	96	97	96	96
3003 Sarpsborg	95	97	97	96
3004 Fredrikstad	95	96	95	94
3005 Drammen	97	92	92	91
3006 Kongsberg	98	97	96	96
3007 Ringerike	95	93	93	92
3011 Hvaler	98	107	106	105
3012 Aremark	102	102	101	101
3013 Marker	97	99	98	98
3014 Indre Østfold	98	94	94	93
3015 Skiptvet	95	96	96	95
3016 Rakkestad	95	96	95	95
3017 Råde	95	95	95	94
3018 Våler	96	96	96	95
3019 Vestby	97	96	95	94
3020 Nordre Follo	101	96	95	95
3021 Ås	97	95	95	94
3022 Frogn	101	96	96	95
3023 Nesodden	98	94	93	93
3024 Bærum	111	105	105	104
3025 Asker	105	100	99	98
3026 Aurskog-Høland	97	94	94	93
3027 Rælingen	98	93	93	92
3028 Enebakk	96	91	90	89
3029 Lørenskog	100	98	98	97
3030 Lillestrøm	99	96	95	94

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
3031 Nittedal	99	97	96	96
3032 Gjerdrum	101	96	95	94
3033 Ullensaker	98	93	93	92
3034 Nes	96	93	93	92
3035 Eidsvoll	96	92	92	91
3036 Nannestad	97	92	92	91
3037 Hurdal	97	96	95	94
3038 Hole	100	95	95	94
3039 Flå	103	120	120	121
3040 Nesbyen	99	107	107	108
3041 Gøl	99	112	111	112
3042 Hemsedal	104	114	113	114
3043 Ål	103	110	110	111
3044 Hol	105	138	137	138
3045 Sigdal	97	100	99	99
3046 Krødsherad	102	104	103	103
3047 Modum	95	93	92	92
3048 Øvre Eiker	96	91	91	90
3049 Lier	100	95	94	94
3050 Flesberg	101	105	104	104
3051 Rollag	100	115	115	116
3052 Nore og Uvdal	105	137	136	137
3053 Jevnaker	95	94	93	93
3054 Lunner	95	94	94	93
<i>30 Viken</i>	<i>99</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>96</i>
3401 Kongsvinger	97	96	95	96
3403 Hamar	96	99	98	98
3405 Lillehammer	96	99	98	97
3407 Gjøvik	95	96	95	94
3411 Ringsaker	95	96	96	95
3412 Løten	95	94	94	93
3413 Stange	95	95	95	94

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
3414 Nord-Odal	98	97	96	98
3415 Sør-Odal	96	96	96	97
3416 Eidskog	97	96	95	97
3417 Grue	99	98	98	99
3418 Åsnes	98	96	95	97
3419 Våler	98	98	98	99
3420 Elverum	95	97	96	95
3421 Trysil	97	104	103	105
3422 Åmot	102	113	113	114
3423 Stor-Elvdal	99	102	102	106
3424 Rendalen	101	111	110	114
3425 Engerdal	105	107	106	112
3426 Tolga	102	101	101	105
3427 Tynset	97	101	100	104
3428 Alvdal	99	102	101	105
3429 Folldal	104	105	104	109
3430 Os	108	109	109	113
3431 Dovre	99	96	96	100
3432 Lesja	100	110	110	114
3433 Skjåk	100	116	116	119
3434 Lom	99	107	106	110
3435 Vågå	98	106	106	109
3436 Nord-Fron	97	107	106	107
3437 Sel	97	100	99	103
3438 Sør-Fron	99	115	115	116
3439 Ringebu	101	110	109	110
3440 Øyer	98	105	104	104
3441 Gausdal	96	98	98	97
3442 Østre Toten	96	95	94	94
3443 Vestre Toten	95	96	96	95
3446 Gran	95	91	91	90
3447 Søndre Land	97	92	92	93

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
3448 Nordre Land	96	102	102	103
3449 Sør-Aurdal	99	105	104	108
3450 Etnedal	105	108	107	112
3451 Nord-Aurdal	97	103	102	106
3452 Vestre Slidre	102	111	110	113
3453 Øystre Slidre	100	111	111	114
3454 Vang	103	112	111	116
<i>34 Innlandet</i>	<i>96</i>	<i>99</i>	<i>98</i>	<i>99</i>
3801 Horten	95	90	89	89
3802 Holmestrand	99	94	93	93
3803 Tønsberg	97	92	92	91
3804 Sandefjord	96	91	91	90
3805 Larvik	96	91	90	90
3806 Porsgrunn	96	99	99	98
3807 Skien	95	94	94	93
3808 Notodden	96	100	99	98
3811 Færder	101	96	95	94
3812 Siljan	99	99	98	98
3813 Bamble	97	101	100	99
3814 Kragerø	97	102	101	101
3815 Drangedal	99	100	100	101
3816 Nome	97	99	99	100
3817 Midt-Telemark	102	102	101	101
3818 Tinn	107	138	137	138
3819 Hjartdal	101	120	119	121
3820 Seljord	99	103	102	104
3821 Kviteseid	104	103	102	104
3822 Nissedal	102	119	119	121
3823 Fyresdal	103	121	120	121
3824 Tokke	106	145	145	146
3825 Vinje	103	144	143	144
<i>38 Vestfold og Telemark</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>95</i>	<i>95</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
4201 Risør	97	97	97	98
4202 Grimstad	95	95	95	94
4203 Arendal	95	93	93	92
4204 Kristiansand	97	96	95	95
4205 Lindesnes	98	99	99	98
4206 Farsund	96	97	96	96
4207 Flekkefjord	96	98	100	100
4211 Gjerstad	100	100	99	101
4212 Vegårshei	102	102	101	101
4213 Tvedestrand	96	98	97	97
4214 Froland	95	96	95	95
4215 Lillesand ¹	95	93	93	92
4216 Birkenes	96	96	95	95
4217 Åmli	100	107	107	108
4218 Iveland	100	111	111	110
4219 Evje og Hornes	95	92	91	93
4220 Bygland	103	118	117	119
4221 Valle	105	159	158	158
4222 Bykle	131	245	243	243
4223 Vennesla	95	97	96	95
4224 Åseral	106	144	143	143
4225 Lyngdal	101	96	95	95
4226 Hægebostad	99	94	94	94
4227 Kvinesdal	97	113	113	112
4228 Sirdal	115	199	198	197
<i>42 Agder</i>	<i>97</i>	<i>98</i>	<i>97</i>	<i>97</i>
4601 Bergen	99	100	99	98
4602 Kinn	102	103	106	106
4611 Etne	97	104	105	104
4612 Sveio	96	92	94	94
4613 Bømlo	96	96	99	98
4614 Stord	96	96	95	95

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
4615 Fitjar	98	102	106	106
4616 Tysnes	102	103	113	114
4617 Kvinnherad	97	111	114	115
4618 Ullensvang	106	141	141	142
4619 Eidfjord	116	225	224	224
4620 Ulvik	107	120	119	120
4621 Voss	98	102	101	101
4622 Kvam	98	114	116	115
4623 Samnanger	98	109	109	109
4624 Bjørnafjorden ¹	98	93	94	93
4625 Austevoll	111	106	116	115
4626 Øygarden	97	99	100	99
4627 Askøy	95	90	90	89
4628 Vaksdal	97	118	118	118
4629 Modalen	126	229	228	227
4630 Osterøy	96	97	99	98
4631 Alver	99	102	103	103
4632 Austrheim	103	106	108	107
4633 Fedje	120	121	125	128
4634 Masfjorden	102	135	140	142
4635 Gulen	105	118	137	138
4636 Solund	113	110	150	152
4637 Hyllestad	106	109	126	128
4638 Høyanger	99	149	153	153
4639 Vik	101	124	124	125
4640 Sogndal	103	109	109	109
4641 Aurland	108	186	185	185
4642 Lærdal	102	112	111	112
4643 Årdal	102	118	117	118
4644 Luster	98	118	118	119
4645 Askvoll	99	97	105	107
4646 Fjaler	99	98	101	103

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
4647 Sunnfjord	102	103	102	102
4648 Bremanger	99	122	129	130
4649 Stad	100	99	99	101
4650 Gloppen	97	98	98	100
4651 Stryn	95	94	93	95
<i>46 Vestland</i>	<i>99</i>	<i>102</i>	<i>103</i>	<i>102</i>
5001 Trondheim	98	99	99	98
5006 Steinkjer	97	97	97	96
5007 Namsos	103	103	105	109
5014 Frøya	128	124	150	154
5020 Osen	106	104	121	126
5021 Oppdal	98	105	105	107
5022 Rennebu	99	112	112	116
5025 Røros	98	103	102	105
5026 Holtålen	99	100	99	104
5027 Midtre Gauldal	94	94	93	93
5028 Melhus	95	93	92	92
5029 Skaun	96	95	94	94
5031 Malvik	95	94	94	93
5032 Selbu ¹	96	100	99	99
5033 Tydal	108	164	163	167
5034 Meråker	98	113	113	114
5035 Stjørdal ¹	96	91	90	90
5036 Frosta	98	96	96	95
5037 Levanger	95	94	93	93
5038 Verdal	95	95	94	94
5041 Snåsa	102	104	104	108
5042 Lierne	107	115	114	120
5043 Røyrvik	120	133	132	139
5044 Namsskogan	114	150	150	156
5045 Grong	102	110	109	114
5046 Høylandet	106	105	104	111

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
5047 Overhalla	101	101	100	104
5049 Flatanger	114	116	158	162
5052 Leka	115	113	160	166
5053 Inderøy	102	101	100	101
5054 Indre Fosen	101	96	95	95
5055 Heim	104	105	112	116
5056 Hitra	99	101	119	123
5057 Ørland	101	97	98	101
5058 Åfjord	107	119	131	135
5059 Orkland	101	97	98	98
5060 Nærøysund	102	102	114	118
5061 Rindal	99	104	103	107
<i>50 Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
5401 Tromsø	104	103	103	105
5402 Harstad	102	103	104	108
5403 Alta	112	112	114	121
5404 Vardø	120	117	116	123
5405 Vadsø	111	109	108	115
5406 Hammerfest	115	142	149	156
5411 Kvæfjord	105	104	110	116
5412 Tjeldsund	111	107	111	117
5413 Ibestad	110	107	133	138
5414 Gratangen	113	110	122	127
5415 Lavangen	112	106	114	120
5416 Bardu	103	121	120	125
5417 Salangen	107	105	109	114
5418 Målselv	102	105	105	108
5419 Sørreisa	103	98	98	103
5420 Dyrøy	111	106	124	130
5421 Senja	109	107	114	119
5422 Balsfjord	100	103	102	107
5423 Karlsøy	112	117	138	146

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2020 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
5424 Lyngen	110	109	110	121
5425 Storfjord	116	127	126	136
5426 Kåfjord	114	122	123	133
5427 Skjervøy	110	107	123	131
5428 Nordreisa	102	101	102	111
5429 Kvænangen	122	139	159	169
5430 Kautokeino	118	115	115	124
5432 Loppa	135	130	166	178
5433 Hasvik	133	126	134	145
5434 Måsøy	131	127	154	163
5435 Nordkapp	111	109	118	125
5436 Porsanger	113	113	112	119
5437 Karasjok	119	113	112	121
5438 Lebesby	129	149	163	172
5439 Gamvik	136	131	131	141
5440 Berlevåg	138	146	145	153
5441 Tana	118	116	115	125
5442 Nesseby	134	129	138	151
5443 Båtsfjord	118	118	120	128
5444 Sør-Varanger	110	115	116	122
<i>54 Troms og Finnmark</i>	<i>108</i>	<i>110</i>	<i>112</i>	<i>117</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Alternativ 1: Korrigerede frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerede frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

¹ Kommunene Lillesand, Bjørnafjord, Stjørdal og Selbu var i 2020 med på et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk som følge av dette et betydelig uttrekk i rammetilskuddet og ville med det skisserte beregningsopp-
legget for korrigerede frie inntekter fått et svært lavt nivå på korrigerede frie inntekter uten at dette ville vært sammenliknbart med kommuner som ikke er med i forsøket. Vi har derfor valgt å korrigere for forsøket ved å legge til forsøkestrekket til ramme-
tilskuddet i beregningene, slik at korrigerede frie inntekter for disse kommunene blir som om de ikke var med i forsøket.

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2020 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2021. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 339 kommuner og ni fylkeskommuner. Av de kommunene som ikke har rapportert, tilhører de fleste de to nordligste fylkene. Blant fylkeskommunene er det Troms og Finnmark som ikke har rapportert inn tall til KOSTRA.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene
- Merforbruk i driftsregnskapet i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrasket pensjonsforpliktelse) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- Netto renteeksponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 588 mrd. kroner i 2020, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusiv Oslo) var på om lag 89 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegget, omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

1 Definisjon av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (rente-

utgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag to prosent for kommunesektoren samlet som nødvendig over tid, for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1¾ prosent for kommunene (inkludert Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til kommunene og fylkeskommunene når også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper er tatt med.

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Den delen av netto driftsresultat som settes av til senere bruk, settes av til disposisjonsfond eller bundne fond, avhengig av om de oppsparte inntektene var øremerkede eller ikke.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Dersom driftsregnskapet viser *merforbruk* i bunnlinjen, gjenspeiler det at driftsutgiftene til tiltak som skal finansieres av frie inntekter, har vært større enn de frie inntektene, og kommunen/fylkeskommunen har heller ikke tilstrekkelige disposisjonsfond å tære på. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan bare skje gjennom fremtidig sparing i form av positive netto driftsresultater. Indikatoren som brukes her viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Indikatoren kan altså si noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften. Både disposisjonsfondet og akkumulert merforbruk gjenspeiler kommunens/fylkeskommunens frie egenkapital, det vil si egenkapitalen som ikke er øremerket særskilte formål og som kan brukes både til løpende drift og til investeringer, men et akkumulert merforbruk innebærer at denne delen av egenkapitalen er negativ.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser er gjeld som er tatt opp til investeringer. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån og lignende, når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Etter som kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi inntrykk for hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til driftsinntektene. Dette kan ses opp mot indikatoren for arbeidskapital for å kunne gi uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteeksponering tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Deler av gjelden vil likevel være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tje-

nester blir renter og avdrag dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være den motsatte av effekten på gjeldssiden. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene og fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2020. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 5,4 prosent av driftsinntektene i 2020. Dette var en økning fra 2019 da netto driftsresultat var på 2,6 prosent. Netto driftsresultat i 2020 ligger godt over det anbefalte nivået fra TBU på 4 prosent over tid. Nordland hadde et netto driftsresultat på 9,6 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene. Innlandet hadde et netto driftsresultat på 7,8 prosent, mens Rogaland og Vestland hadde netto driftsresultat på 7,4 prosent av driftsinntektene.

Figur 3.1 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.

Disposisjonsfond og merforbruk

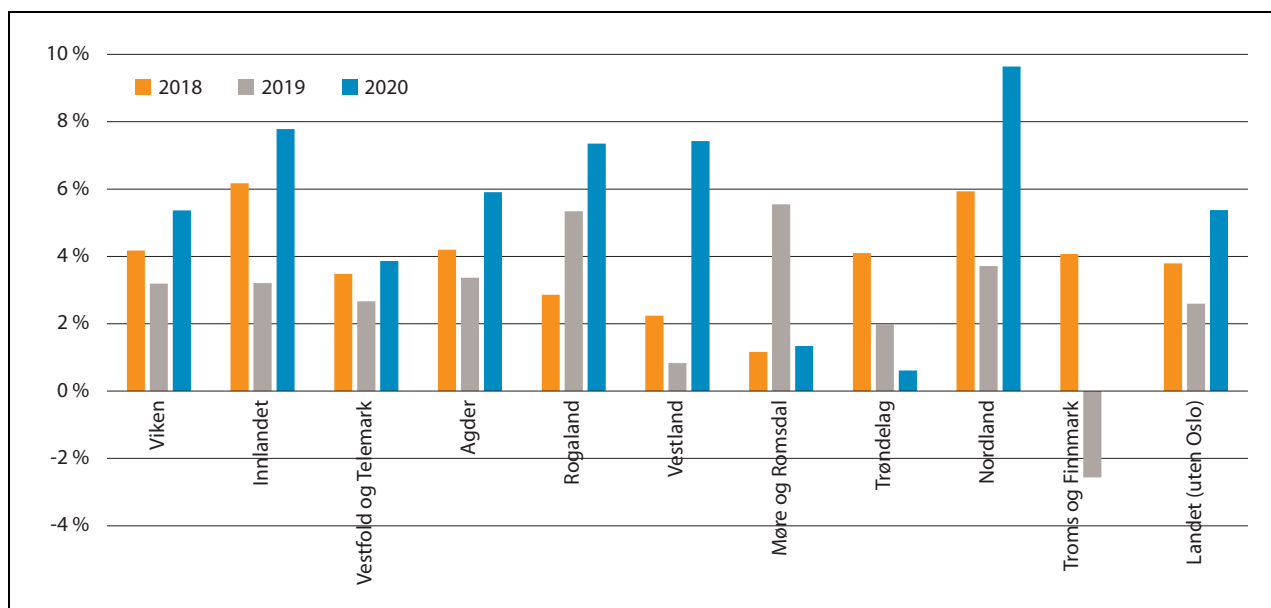
Disposisjonsfond utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 12,9 prosent, jf. tabell 3.1. Dette er en liten økning fra 2019. Vestfold og Telemark og Nordland hadde høyest disposisjonsfond med 18,1 prosent. Ingen av fylkeskommunene som har rapportert inn tallene, hadde et merforbruk i 2020.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 19,9 prosent av driftsinntektene i 2020, jf. tabell 3.1. Dette var en oppgang fra 2019 og indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett hadde bedret seg.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 79,9 prosent av de totale driftsinntektene



Figur 3.1 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2018, 2019 og 2020¹

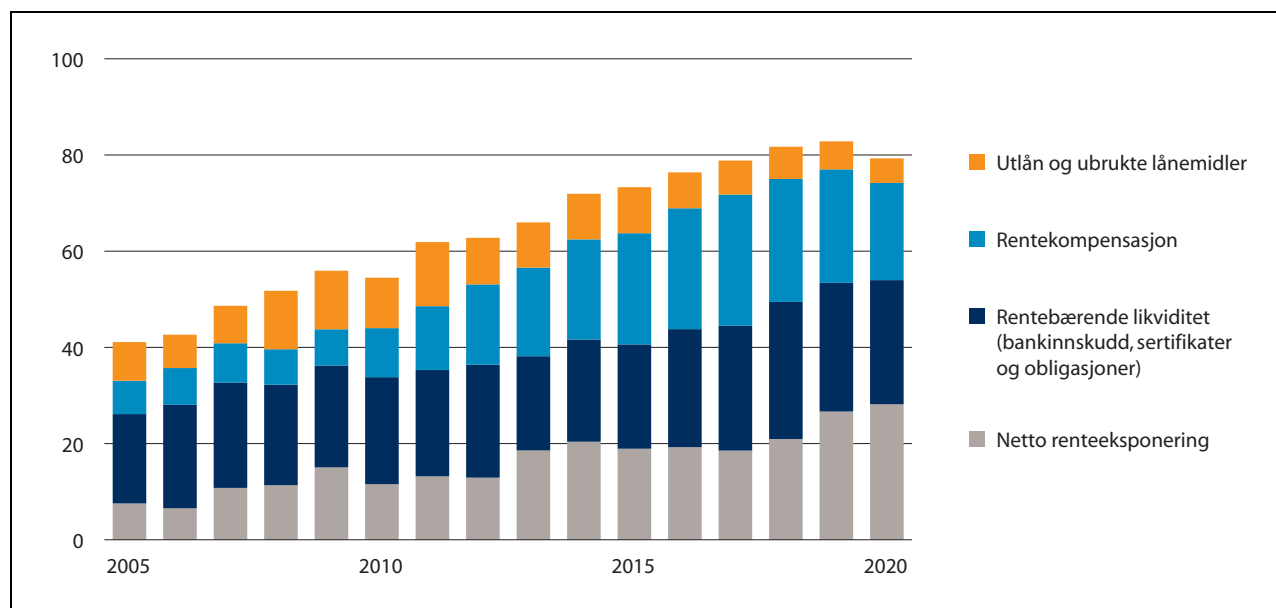
¹ For fylker som slo seg sammen i 2020, er tallene for de tidligere fylkene slått sammen for 2018 og 2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2020. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Fylkeskommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
Viken	5,4	13,5	0,0	17,6	53,0	0,0	6,7
Innlandet	7,8	17,2	0,0	24,4	65,6	19,6	-1,0
Vestfold og Telemark	3,9	18,1	0,0	21,2	78,5	15,0	20,4
Agder	5,9	14,0	0,0	24,6	67,4	7,7	14,1
Rogaland	7,4	10,8	0,0	14,3	79,9	0,8	47,7
Vestland	7,4	8,4	0,0	19,9	98,4	14,0	46,4
Møre og Romsdal	1,3	12,1	0,0	19,6	109,0	22,8	56,9
Trøndelag	0,6	13,3	0,0	22,6	118,2	0,0	61,1
Nordland	9,6	18,1	0,0	23,0	56,5	0,0	4,6
Troms og Finnmark	-	-	-	-	-	-	-
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>5,4</i>	<i>12,9</i>	<i>0,0</i>	<i>19,9</i>	<i>79,9</i>	<i>8,0</i>	<i>28,5</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 3.2 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering i prosent av driftsinntektene 2005–2020¹

¹ Tallene for 2020 er ekskl. Troms og Finnmark fylkeskommune, som ikke hadde rapportert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

for fylkeskommunene samlet, eksklusiv Oslo, jf. tabell 3.1. Dette var en nedgang fra 2019. Den langsiktige gjelden økte jevnt fra 2005 til 2019, jf. figur 3.2, som også viser sammensetningen av gjelden. To fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2020, jf. tabell 3.1.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 8,0 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette var en nedgang fra 2019, da sertifikatlån utgjorde 12,9 prosent av langsiktig gjeld.

Netto renteeksponering

Netto renteeksponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. I 2020 utgjorde netto renteeksponering 28,5 prosent av totale driftsinntekter for fylkeskommunene samlet utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,3 prosent av driftsinntektene. Netto renteeksponering varierte fra -1,0 prosent for Innlandet fylkeskommune, noe som indikerer at fylkeskommunen ville tjene på

en renteoppgang, til 61,1 prosent for Trøndelag fylkeskommune.

3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige ureviderte tallene for 2020, basert på regnskapstall fra 339 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusiv Oslo var på 2,6 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2. I 2019 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene 1,9 prosent.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020. Kommunene i Rogaland hadde høyest netto driftsresultat på 3,8 prosent etterfulgt av kommunene i Trøndelag og Oslo kommune, som hadde gjennomsnittlig netto driftsresultat på hhv. 3,7 og 3,5 prosent. Fylkesvise gjennomsnittstall viser at netto driftsresultat i syv fylker oversteg det anbefalte nivået fra TBU på 1¾ prosent over tid.

I alt 60 av de 339 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat i 2020. Dette var en nedgang på 114 kommuner fra 2019 og tilsvarte om lag 18 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Fylke	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
Viken	3,0	14,0	0,1	22,8	121,0	12,5	52,2
Oslo	3,5	9,3	0,0	-3,9	76,6	0,0	18,4
Innlandet	1,3	12,9	-0,1	25,0	115,0	13,1	45,0
Vestfold og Telemark	1,9	11,0	-0,1	23,8	104,7	15,7	42,7
Agder	2,3	13,3	-0,1	24,1	112,7	10,1	47,9
Rogaland	3,8	13,6	0,0	20,6	106,6	11,1	37,4
Vestland	1,7	10,3	-0,1	19,4	106,7	8,4	49,5
Møre og Romsdal	0,8	7,7	-0,9	18,4	129,0	17,1	73,8
Trøndelag	3,7	12,2	0,0	30,4	125,8	3,5	54,2
Nordland	1,8	9,4	-0,8	21,9	122,7	2,8	45,6
Troms og Finnmark	1,6	7,2	-0,3	18,6	136,3	9,2	20,3
<i>Landet</i>	<i>2,6</i>	<i>11,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>18,7</i>	<i>111,0</i>	<i>9,4</i>	<i>43,4</i>

¹ Negativt fortegn viser et merforbruk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Disposisjonsfond og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond på i gjennomsnitt 11,4 prosent av driftsinntektene i 2020. Dette var en svak nedgang fra 2019. Nivået på disposisjonsfond varierte i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Viken hadde høyeste disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene med 14,0 prosent.

Merforbruket i landet var på 0,1 prosent, jf. tabell 3.2. Dette var en nedgang fra 2019. Kommunene i Møre og Romsdal og i Nordland hadde i snitt høyest samlet merforbruk med hhv. 0,9 og 0,8 prosent.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 18,7 prosent i 2020, jf. tabell 3.2. Dette var en økning fra 2019. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og ster-

kere driftsresultat i 2020 enn 2019 tilsa også at likviditeten i sektoren skulle gå noe opp.

Langsiktig gjeld

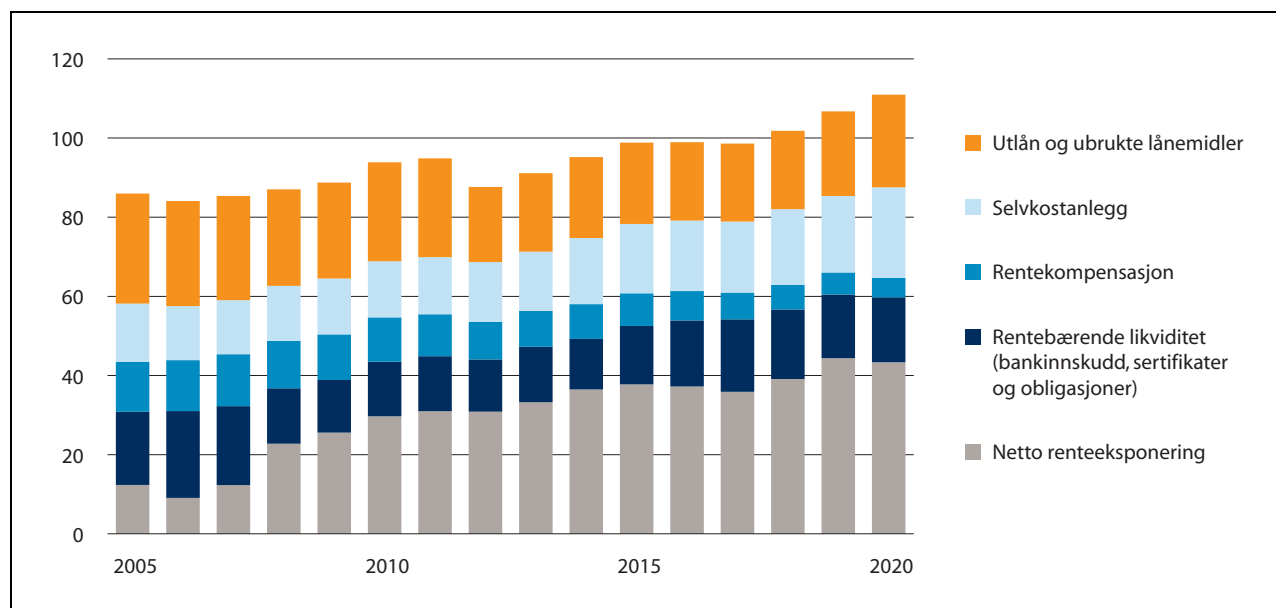
Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 111,0 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2020. Dette var en økning i forhold til 2019. I alle fylker utenom Oslo hadde kommunene i snitt en langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 9,4 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for hele landet, jf. tabell 3.2. Dette var en reduksjon fra 2019.

Netto renteeksponering

I 2020 utgjorde netto renteeksponering 43,4 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2. Det indikerer at en renteøkning på



Figur 3.3 Kommunenes langsiktige gjeld og renteesponering 2005–2020 i prosent av driftsinntektene

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,4 prosent av driftsinntektene. Dette var en reduksjon fra 2019. Netto

renteesponering varierte fra 18,4 prosent i Oslo til 73,8 prosent i Møre og Romsdal.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteesponering (prosent)
3001 Halden	1,8	5,5	0,0	4,8	130,2	30,8	55,4
3002 Moss	2,4	11,0	1,8	16,4	112,5	0,0	51,1
3003 Sarpsborg	1,5	9,9	0,0	7,4	99,8	28,2	37,9
3004 Fredrikstad	0,0	7,8	0,0	14,2	110,9	19,8	47,6
3005 Drammen	4,3	17,6	0,0	14,2	175,5	0,0	98,8
3006 Kongsberg	1,1	5,6	-0,1	19,1	186,7	21,7	62,9
3007 Ringerike	1,3	9,1	0,0	19,2	132,2	0,0	50,4
3011 Hvaler	-1,9	8,0	0,0	21,5	152,7	0,0	65,0
3012 Aremark	5,8	6,6	0,0	14,8	104,8	0,0	14,4
3013 Marker	5,2	20,8	0,0	32,1	92,5	0,0	33,3
3014 Indre Østfold	5,1	10,5	-0,1	19,0	92,9	9,1	27,2
3015 Skiptvet	3,2	7,5	0,0	14,0	75,2	0,0	20,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
3016 Rakkestad	0,7	16,1	0,0	16,8	106,4	0,0	53,0
3017 Råde	2,4	12,7	0,0	21,9	94,7	0,0	46,2
3018 Våler (Østfold)	-2,6	8,8	0,0	3,2	56,8	0,0	26,9
3019 Vestby	2,4	21,5	0,0	23,5	130,4	0,0	50,5
3020 Nordre Follo	1,0	11,4	0,0	12,4	142,0	0,0	68,9
3021 Ås	0,5	8,3	0,0	40,7	139,4	42,4	57,9
3022 Frogn	-2,5	3,5	-0,1	22,8	169,7	4,1	106,9
3023 Nesodden	2,1	10,3	0,0	9,1	103,9	0,0	46,0
3024 Bærum	6,0	30,8	0,0	40,9	91,0	4,8	16,5
3025 Asker	3,9	18,2	0,0	37,7	107,0	22,0	53,9
3026 Aurskog-Høland	5,0	12,2	0,0	18,0	100,1	32,3	40,0
3027 Rælingen	2,2	9,5	0,0	18,9	149,7	0,0	91,2
3028 Enebakk	0,9	16,0	0,0	39,1	139,6	17,4	88,3
3029 Lørenskog	2,5	10,1	0,0	20,7	151,6	13,1	96,7
3030 Lillestrøm	4,8	11,0	0,0	23,4	119,2	34,1	51,6
3031 Nittedal	4,1	15,0	0,0	32,2	128,8	14,0	48,8
3032 Gjerdrum	2,3	33,0	0,0	50,4	112,3	0,0	24,5
3033 Ullensaker	2,0	4,9	0,0	21,0	177,4	17,7	92,9
3034 Nes	4,9	14,8	-0,3	23,0	94,6	0,0	35,6
3035 Eidsvoll	1,4	17,9	0,0	41,4	123,9	18,4	35,6
3036 Nannestad	4,1	25,9	0,0	45,8	119,0	32,7	33,6
3037 Hurdal	3,6	6,2	0,0	10,6	97,2	0,0	44,7
3038 Hole	4,5	11,8	0,0	13,8	66,7	0,0	22,9
3039 Flå	4,0	12,3	0,0	21,6	85,5	0,0	37,5
3040 Nesbyen	-1,1	0,3	-1,1	11,5	98,6	10,6	69,3
3041 Gol	2,9	13,7	0,0	29,8	91,1	0,0	38,6
3042 Hemsedal	8,1	23,5	0,0	42,9	66,3	0,0	-4,3
3043 Ål	0,4	13,3	0,0	26,9	74,4	0,0	22,9
3044 Hol	1,0	9,8	0,0	24,6	82,3	0,0	2,7
3045 Sigdal	3,8	16,6	0,0	36,6	65,5	0,0	-3,7
3046 Krødsherad	8,4	38,6	0,0	68,2	134,3	0,0	24,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
3047 Modum	1,5	6,8	0,0	13,0	89,5	0,0	19,5
3048 Øvre Eiker	0,2	6,3	0,0	10,6	90,3	0,0	32,6
3049 Lier	5,3	12,1	0,0	16,4	119,9	34,0	49,4
3050 Flesberg	-2,5	0,6	0,0	8,1	147,1	0,0	94,9
3051 Rollag	5,6	12,0	0,0	22,2	55,2	0,0	5,9
3052 Nore og Uvdal	1,3	5,3	0,0	18,1	58,0	0,0	-10,2
3053 Jevnaker	3,0	9,7	0,0	10,4	95,3	0,0	47,5
3054 Lunner	2,7	4,3	0,0	20,9	140,9	0,0	82,9
<i>Viken</i>	<i>3,0</i>	<i>14,0</i>	<i>0,1</i>	<i>22,8</i>	<i>121,0</i>	<i>12,5</i>	<i>52,2</i>
0301 Oslo	3,5	9,3	0,0	-3,9	76,6	0,0	18,4
<i>Oslo</i>	<i>3,5</i>	<i>9,3</i>	<i>0,0</i>	<i>-3,9</i>	<i>76,6</i>	<i>0,0</i>	<i>18,4</i>
3401 Kongsvinger	3,7	19,2	0,0	30,0	122,4	0,0	50,0
3403 Hamar	3,2	17,4	-0,2	32,0	119,2	17,2	48,9
3405 Lillehammer	-1,4	4,1	0,0	12,8	148,6	19,4	68,7
3407 Gjøvik	-2,0	15,4	0,0	45,8	112,6	31,3	41,4
3411 Ringsaker	2,1	18,3	0,0	30,9	112,5	0,0	33,3
3412 Løten	2,6	25,8	0,0	31,1	90,1	10,3	17,9
3413 Stange	1,1	20,3	0,0	29,0	106,5	0,0	35,7
3414 Nord-Odal	-0,8	0,5	-0,8	20,5	158,8	0,0	98,9
3415 Sør-Odal	1,3	10,5	0,0	19,5	121,4	0,0	67,5
3416 Eidskog	0,0	7,6	0,0	17,4	94,0	0,0	59,2
3417 Grue	0,0	3,4	0,0	6,3	88,1	0,0	51,6
3418 Åsnes	-4,3	4,9	-3,3	0,1	98,6	0,0	75,4
3419 Våler (Hedmark)	1,2	7,5	0,0	15,8	111,8	0,0	76,4
3420 Elverum	1,0	0,6	0,0	9,7	154,8	27,3	82,0
3421 Trysil	0,4	21,9	0,0	12,7	94,8	51,2	23,7
3422 Åmot	6,3	3,9	0,0	12,0	97,4	0,0	72,6
3423 Stor-Elvdal	2,6	26,2	-0,2	19,1	66,9	0,0	35,0
3424 Rendalen	-4,4	40,1	-0,2	54,2	73,0	0,0	-5,4
3425 Engerdal	-2,1	17,2	0,0	32,6	86,7	0,0	-33,9
3426 Tolga	1,0	11,0	0,0	14,2	100,1	0,0	62,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
3427 Tynset	3,6	10,4	0,0	23,6	79,7	0,0	29,3
3428 Alvdal	2,0	11,9	0,0	18,9	94,4	0,0	60,2
3429 Follidal	4,1	7,6	0,0	15,0	68,4	0,0	30,8
3430 Os	9,2	17,1	0,0	21,0	81,8	0,0	41,4
3431 Dovre	4,7	5,1	-0,2	5,9	81,5	0,0	23,5
3432 Lesja	3,7	13,3	-0,1	26,2	101,0	0,0	-51,6
3433 Skjåk	5,1	14,2	-0,1	38,6	98,8	0,0	-7,5
3434 Lom	3,6	15,6	-0,2	35,8	97,4	0,0	11,1
3435 Vågå	6,7	16,8	-0,2	26,2	94,3	0,0	27,0
3436 Nord-Fron	6,2	10,7	0,0	23,7	82,6	0,0	39,7
3437 Sel	3,5	14,0	-0,1	19,5	85,7	0,0	25,0
3438 Sør-Fron	0,3	8,5	0,0	21,7	71,0	0,0	21,3
3439 Ringebu	0,7	17,8	0,0	29,8	125,3	0,0	53,0
3440 Øyer	1,7	10,5	0,0	15,5	111,1	26,2	35,2
3441 Gausdal	-0,4	8,8	0,0	22,5	137,0	0,0	46,1
3442 Østre Toten							
3443 Vestre Toten	-1,8	4,4	-0,1	14,7	185,2	57,3	103,5
3446 Gran	2,0	9,0	0,0	18,1	95,8	1,8	41,3
3447 Søndre Land	-0,6	10,6	0,0	66,1	129,3	0,0	61,3
3448 Nordre Land	1,7	11,2	-1,1	17,5	97,2	0,0	17,3
3449 Sør-Aurdal	2,4	13,2	0,0	13,6	83,9	16,7	43,6
3450 Etnedal	2,7	26,7	0,0	25,9	73,6	0,0	7,4
3451 Nord-Aurdal	0,9	24,3	0,0	22,9	79,2	13,9	28,1
3452 Vestre Slidre	1,3	23,8	0,0	29,0	75,8	0,0	10,6
3453 Øystre Slidre	1,7	15,0	0,0	33,4	148,4	0,0	49,1
3454 Vang	1,8	11,8	0,0	54,8	93,5	4,5	2,9
<i>Innlandet</i>	<i>1,3</i>	<i>12,9</i>	<i>-0,1</i>	<i>25,0</i>	<i>115,0</i>	<i>13,1</i>	<i>45,0</i>
3801 Horten	0,6	10,1	0,0	22,0	145,0	25,2	80,2
3802 Holmestrand	2,6	15,0	0,0	31,1	123,1	18,9	50,4
3803 Tønsberg	1,8	7,6	0,0	21,9	114,2	22,2	54,8
3804 Sandefjord	4,4	20,0	0,0	43,4	38,9	43,6	-8,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
3805 Larvik	2,2	9,4	-0,2	26,2	122,8	3,2	53,3
3806 Porsgrunn	1,6	7,1	0,0	22,7	118,2	16,7	50,5
3807 Skien	1,8	12,9	-0,2	18,7	101,0	11,7	42,0
3808 Notodden	1,4	8,4	0,0	16,6	113,0	0,0	51,3
3811 Færder	1,6	13,3	0,0	22,5	127,5	17,0	45,0
3812 Siljan	-0,6	11,5	0,0	35,4	70,2	34,1	-20,2
3813 Bamble	2,4	18,9	0,0	39,3	135,4	8,6	57,8
3814 Kragerø	-1,1	2,5	0,0	4,0	132,4	15,6	75,0
3815 Drangedal	-0,6	3,9	0,0	7,6	141,4	23,6	78,9
3816 Nome	0,5	0,7	0,0	0,0	92,2	0,0	57,2
3817 Midt-Telemark	-2,6	0,4	-1,0	0,6	98,9	26,1	63,9
3818 Tinn	4,5	9,7	0,0	23,3	74,0	12,1	4,3
3819 Hjartdal							
3820 Seljord	1,8	4,5	0,0	3,9	80,5	0,0	32,4
3821 Kviteseid	-2,1	3,1	0,0	1,2	67,7	0,0	25,1
3822 Nissedal	-3,0	2,1	0,0	21,5	126,4	0,0	22,4
3823 Fyresdal	2,8	5,0	0,0	13,7	47,9	0,0	-1,6
3824 Tokke	3,2	11,9	0,0	14,8	58,3	0,0	5,3
3825 Vinje	0,0	6,8	0,0	14,2	104,8	0,0	42,9
<i>Vestfold og Telemark</i>	<i>1,9</i>	<i>11,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>23,8</i>	<i>104,7</i>	<i>15,7</i>	<i>42,7</i>
4201 Risør	1,2	11,1	0,0	19,1	121,7	22,9	54,2
4202 Grimstad	1,5	10,1	0,0	27,2	106,7	0,0	30,8
4203 Arendal	0,2	3,4	0,0	7,0	127,3	20,4	67,1
4204 Kristiansand	3,4	17,9	0,0	27,0	120,6	5,2	63,7
4205 Lindesnes	0,2	11,9	0,0	21,4	108,3	15,1	33,7
4206 Farsund	3,1	14,1	0,0	31,3	105,5	0,0	28,2
4207 Flekkefjord	2,5	11,0	0,0	13,9	89,0	0,0	53,7
4211 Gjerstad	-0,3	13,0	0,0	32,4	147,3	0,0	77,9
4212 Vegårshei	-2,1	4,8	0,0	19,8	132,4	0,0	58,0
4213 Tvedestrand							
4214 Froland	-1,7	1,9	-1,6	2,5	132,6	0,0	79,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
4215 Lillesand	2,3	5,5	0,0	16,4	154,6	55,4	71,4
4216 Birkenes	-1,5	6,3	0,0	24,0	111,7	0,0	64,7
4217 Åmli	6,5	23,2	0,0	30,5	83,5	13,8	39,2
4218 Iveland	7,1	30,2	0,0	37,9	53,3	0,0	-14,7
4219 Evje og Hornnes	2,9	11,6	0,0	12,6	85,7	0,0	38,2
4220 Bygland	1,2	23,7	0,0	34,2	90,2	0,0	39,8
4221 Valle	6,5	13,8	0,0	38,5	74,2	0,0	-11,7
4222 Bykle	18,2	43,4	0,0	83,1	47,3	0,0	-96,2
4223 Vennessla	2,9	19,0	0,0	30,7	83,1	18,2	13,6
4224 Åseral	8,7	49,5	0,0	151,0	77,1	0,0	-60,9
4225 Lyngdal	0,5	6,5	0,0	30,6	117,1	0,0	67,1
4226 Hægebostad	3,0	10,7	0,0	23,5	94,0	0,0	32,9
4227 Kvinesdal	1,8	15,6	0,0	21,8	60,4	0,0	14,2
4228 Sirdal	14,3	35,0	0,0	56,9	78,5	0,0	-34,0
<i>Agder</i>	<i>2,3</i>	<i>13,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>24,1</i>	<i>112,7</i>	<i>10,1</i>	<i>47,9</i>
1101 Eigersund	4,1	19,1	0,0	23,1	111,3	0,0	36,8
1103 Stavanger	4,4	13,6	0,0	15,7	108,7	0,0	37,0
1106 Haugesund	2,1	8,9	0,0	10,5	80,9	1,1	24,7
1108 Sandnes	2,6	12,5	0,0	25,6	132,0	29,7	56,3
1111 Sokndal	3,9	20,3	0,0	52,7	98,5	0,0	.
1112 Lund	2,8	6,2	0,0	23,1	93,3	0,0	31,8
1114 Bjerkreim	5,6	12,7	-0,1	28,4	49,3	56,0	-6,5
1119 Hå	6,2	17,3	0,0	22,3	91,4	0,0	28,8
1120 Klepp	4,9	15,1	0,0	16,6	87,7	32,2	35,9
1121 Time	1,7	6,6	0,0	10,0	120,6	11,3	62,6
1122 Gjesdal	1,6	9,9	0,1	17,5	119,5	16,1	60,4
1124 Sola	4,1	11,3	0,0	10,2	119,7	31,1	51,2
1127 Randaberg	-0,3	6,1	0,0	22,9	153,9	37,7	91,6
1130 Strand	2,2	12,2	0,0	22,9	129,3	0,0	57,1
1133 Hjelmeland	7,9	18,6	0,0	35,1	100,0	0,0	16,8
1134 Suldal	5,6	33,4	0,0	58,4	52,7	0,0	-54,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1135 Sauda	3,7	17,0	0,0	33,3	100,1	0,0	42,4
1144 Kvitsøy	3,7	30,5	0,0	32,0	69,7	0,0	0,9
1145 Bokn	0,9	25,9	0,0	118,0	119,2	0,6	-21,4
1146 Tysvær	6,5	24,3	0,0	37,4	118,1	0,6	32,0
1149 Karmøy	4,1	13,3	0,0	24,2	74,0	0,0	3,1
1151 Utsira	9,1	22,5	0,0	27,9	68,1	0,0	2,2
1160 Vindafjord	5,8	18,3	0,0	26,1	67,3	13,2	9,1
<i>Rogaland</i>	<i>3,8</i>	<i>13,6</i>	<i>0,0</i>	<i>20,6</i>	<i>106,6</i>	<i>11,1</i>	<i>37,4</i>
4601 Bergen	2,4	12,2	0,0	13,6	90,2	0,0	32,1
4602 Kinn	-1,2	2,2	0,0	7,1	152,5	0,0	89,0
4611 Etne						38,8	
4612 Sveio	2,1	17,6	0,0	42,9	96,0	43,4	17,4
4613 Bømlo	1,7	7,3	0,0	7,3	91,8	0,0	63,1
4614 Stord	4,0	5,6	0,0	18,1	152,0	23,5	53,0
4615 Fitjar	2,6	16,2	0,0	24,4	78,2	0,0	28,5
4616 Tysnes	0,6	19,6	0,0	21,5	69,5	0,0	23,7
4617 Kvinnherad	2,4	13,7	0,0	62,2	129,2	0,0	72,9
4618 Ullensvang	0,3	2,7	0,0	14,9	81,4	27,1	48,9
4619 Eidfjord	4,8	20,7	0,0	45,4	77,8	0,0	53,2
4620 Ulvik	5,4	7,0	0,0	26,9	74,4	0,0	38,2
4621 Voss	-2,3	4,2	0,0	20,7	90,4	0,0	29,9
4622 Kvam	1,3	8,0	0,0	29,5	146,7	20,8	64,8
4623 Samnanger	0,6	3,6	0,0	9,0	108,0	0,0	61,4
4624 Bjørnafjorden	1,8	22,5	0,0	42,2	139,7	6,3	51,1
4625 Austevoll	6,8	21,0	0,0	22,5	111,2	0,0	38,6
4626 Øygarden	0,0	3,3	-0,1	22,5	129,8	12,9	94,5
4627 Askøy	1,6	6,4	0,0	15,8	149,3	34,4	80,7
4628 Vaksdal	4,1	19,4	0,0	58,9	127,4	39,5	50,3
4629 Modalen	6,3	10,5	0,0	22,0	58,5	0,0	24,2
4630 Osterøy	-1,2	4,5	-1,8	11,5	102,8	21,6	46,7
4631 Alver	0,5	10,9	0,0	26,1	135,5	29,3	92,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
4632 Austrheim	4,5	3,1	-0,3	5,1	104,7	0,0	76,8
4633 Fedje	8,7	9,8	0,0	17,8	62,5	0,0	18,0
4634 Masfjorden	5,1	24,7	0,0	27,8	68,1	0,0	20,9
4635 Gulen	11,6	30,9	0,0	39,4	65,9	0,0	3,3
4636 Solund	13,6	23,0	0,0	59,9	109,8	0,0	31,4
4637 Hyllestad	7,8	14,4	0,0	23,7	96,6	0,0	49,8
4638 Høyanger	2,5	8,8	0,0	5,8	118,1	0,0	77,4
4639 Vik	2,8	11,3	0,0	14,5	106,7	0,0	78,0
4640 Sogndal							
4641 Aurland	1,8	20,6	0,0	41,6	71,3	0,0	29,3
4642 Lærdal	5,3	7,5	0,0	27,3	118,6	0,0	68,8
4643 Årdal	-1,3	2,0	0,0	17,2	83,0	0,0	30,4
4644 Luster	4,4	15,1	0,0	29,0	92,7	0,0	27,5
4645 Askvoll	2,8	12,6	0,1	17,3	88,9	0,0	49,3
4646 Fjaler	-1,4	3,9	0,1	14,0	117,7	32,0	92,7
4647 Sunnfjord	0,7	4,6	0,1	23,7	124,7	3,4	74,6
4648 Bremanger	1,9	0,2	-1,8	-3,2	76,3	0,0	37,8
4649 Stad	4,3	12,8	0,0	19,2	122,3	0,0	80,7
4650 Gloppen	-1,5	0,5	-2,8	4,0	131,4	2,2	87,4
4651 Stryn	0,6	5,8	0,0	24,4	100,1	0,0	31,5
<i>Vestland</i>	<i>1,7</i>	<i>10,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>19,4</i>	<i>106,7</i>	<i>8,4</i>	<i>49,5</i>
1505 Kristiansund	2,0	2,9	0,0	4,1	148,2	44,6	79,2
1506 Molde	3,0	5,9	0,0	9,5	150,8	0,0	99,1
1507 Ålesund	-2,2	0,8	-2,5	20,0	129,2	15,9	63,1
1511 Vanylven	-1,4	8,4	0,0	10,0	81,6	0,0	38,3
1514 Sande	1,8	0,0	-0,4	28,9	109,1	0,0	64,6
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	-0,4	7,3	0,0	23,1	136,4	11,1	97,2
1516 Ulstein	0,4	5,7	0,0	14,6	208,1	57,2	150,4
1517 Hareid	-1,0	1,0	0,0	4,6	138,5	0,0	93,8
1520 Ørsta	0,4	8,6	0,0	14,1	122,9	24,3	74,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1525 Stranda	-1,5	8,9	0,0	14,3	165,7	0,0	132,2
1528 Sykkylven	-0,4	3,1	0,0	2,2	100,9	0,0	67,5
1531 Sula	-0,2	12,5	0,0	35,9	136,1	47,5	61,9
1532 Giske	0,0	0,0	-3,2	23,2	148,0	29,1	100,0
1535 Vestnes	-1,8	0,2	-1,4	1,4	101,3	0,0	103,5
1539 Rauma	-6,3	0,6	-5,6	3,4	127,3	34,3	80,8
1547 Aukra	22,6	119,1	0,0	123,5	75,4	0,0	-65,0
1554 Averøy	6,0	11,6	0,0	19,4	111,1	0,0	53,2
1557 Gjemnes	-2,5	10,6	0,0	22,9	100,8	0,0	50,5
1560 Tingvoll	2,6	13,1	0,0	15,9	100,1	0,0	71,8
1563 Sunndal	-0,2	17,2	0,0	21,8	83,7	15,4	29,2
1566 Surnadal	1,6	3,1	0,0	10,3	89,1	0,0	54,0
1573 Smøla	8,7	18,9	0,0	27,1	100,2	0,0	36,0
1576 Aure	4,8	14,5	0,0	22,1	90,6	0,0	27,1
1577 Volda	2,6	6,2	0,0	18,8	141,1	22,4	98,7
1578 Fjord	0,8	1,3	0,0	16,9	125,5	0,0	71,7
1579 Hustadvika	0,4	3,7	0,0	23,8	111,5	0,0	73,8
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>0,8</i>	<i>7,7</i>	<i>-0,9</i>	<i>18,4</i>	<i>129,0</i>	<i>17,1</i>	<i>73,8</i>
5001 Trondheim	4,0	12,4	0,0	43,8	117,4	-7,3	34,7
5006 Steinkjer	1,9	9,3	0,0	25,5	158,6	4,1	86,4
5007 Namsos	4,4	13,6	0,0	20,6	108,9	0,0	46,2
5014 Frøya	18,9	27,2	0,0	62,9	186,9	0,0	62,6
5020 Osen	5,1	23,8	0,0	22,3	79,3	0,0	18,3
5021 Oppdal	1,9	16,1	-0,2	31,6	57,7	0,0	-8,0
5022 Rennebu	7,0	18,3	0,0	25,8	79,4	0,0	31,3
5025 Røros	0,5	3,8	0,0	7,1	93,6	0,0	49,7
5026 Holtålen	-0,7	9,9	0,0	16,8	132,5	71,7	75,9
5027 Midtre Gauldal	0,7	5,7	0,0	16,9	109,1	0,0	71,4
5028 Melhus	4,2	16,9	0,0	29,5	126,4	24,9	63,7
5029 Skaun	1,6	19,4	0,0	25,2	129,0	0,0	63,8
5031 Malvik	1,3	7,9	0,0	21,5	160,6	18,2	55,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
5032 Selbu	2,0	8,7	0,0	22,4	119,0	0,0	68,1
5033 Tydal	10,3	23,3	0,0	33,2	60,6	0,0	-18,2
5034 Meråker							
5035 Stjørdal	5,8	10,9	0,0	16,1	116,0	9,5	62,0
5036 Frosta	4,2	4,5	0,0	6,4	87,6	0,0	66,0
5037 Levanger	-1,2	2,4	0,0	9,8	155,7	7,7	107,9
5038 Verdal	3,2	6,9	0,0	8,6	153,6	0,0	54,6
5041 Snåase – Snåsa	1,4	11,2	0,0	3,3	112,8	0,0	87,4
5042 Lierne	1,6	7,8	0,0	23,7	86,7	0,0	37,1
5043 Raarvihke – Røyrvik	-0,9	2,0	0,0	13,9	102,3	0,0	61,2
5044 Namsskogan	2,9	22,5	0,0	44,4	85,3	0,0	26,6
5045 Grong	0,9	16,9	0,0	21,6	117,1	0,0	78,4
5046 Høylandet	2,3	12,7	0,0	17,3	106,7	0,0	66,5
5047 Overhalla	3,5	18,0	0,0	23,0	133,2	0,0	67,5
5049 Flatanger	19,7	11,6	0,0	33,2	90,0	0,0	38,1
5052 Leka	7,3	26,6	0,0	45,4	50,7	0,0	1,7
5053 Inderøy	3,1	9,8	0,0	19,3	116,0	7,8	56,6
5054 Indre Fosen	0,8	4,0	0,0	19,8	167,6	73,7	94,3
5055 Heim	-1,9	5,2	0,0	13,4	99,8	0,0	49,7
5056 Hitra	7,0	18,6	0,0	34,0	150,7	0,0	50,6
5057 Ørland	2,1	10,2	0,0	21,5	197,3	13,7	124,8
5058 Åfjord	4,3	17,3	0,0	42,9	156,1	0,0	77,3
5059 Orkland	7,0	17,8	0,0	22,5	106,5	7,6	56,5
5060 Nærøysund	4,4	22,5	0,0	24,8	132,1	0,0	89,6
5061 Rindal	1,5	11,7	0,0	13,0	73,9	0,0	32,9
<i>Trøndelag</i>	<i>3,7</i>	<i>12,2</i>	<i>0,0</i>	<i>30,4</i>	<i>125,8</i>	<i>3,5</i>	<i>54,2</i>
1804 Bodø	-1,0	5,0	0,0	26,0	159,1	12,1	68,7
1806 Narvik	-1,5	1,0	0,0	1,9	120,4	0,0	62,1
1811 Bindal	9,4	39,3	0,0	52,1	106,4	0,0	37,9
1812 Sømna	-0,4	15,3	0,0	16,7	76,1	0,0	28,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1813 Brønnøy	1,3	7,6	0,0	32,4	134,2	0,0	61,3
1815 Vega						0,0	
1816 Vevelstad	2,6	35,9	0,0	55,9	75,6	0,0	-6,7
1818 Herøy (Nordland)	12,0	46,0	0,0	57,5	133,6	0,0	47,4
1820 Alstahaug	3,3	7,3	0,0	12,6	143,8	0,0	71,4
1822 Leirfjord	0,9	6,2	0,0	11,5	74,8	0,0	33,3
1824 Vefsn	0,8	13,0	0,0	20,1	113,9	0,0	41,7
1825 Grane	-1,6	13,0	0,0	40,3	91,3	0,0	2,3
1826 Hattfjelldal	7,2	24,9	-0,2	51,3	40,6	0,0	-32,9
1827 Dønna	5,5	21,4	0,0	29,8	121,2	0,0	48,5
1828 Nesna	-0,3	3,3	0,0	19,4	97,2	0,0	49,8
1832 Hemnes	4,5	11,6	0,0	13,4	101,1	0,0	61,2
1833 Rana	7,0	21,9	1,0	46,0	120,6	0,0	14,5
1834 Lurøy	16,4	48,2	0,0	65,4	48,2	0,0	-48,3
1835 Træna							
1836 Rødøy	9,1	30,6	0,0	49,8	73,9	0,0	-1,9
1837 Meløy							
1838 Gildeskål	8,0	17,2	0,0	109,4	115,7	0,0	-35,5
1839 Beiarn	1,6	23,5	0,0	183,4	132,8	0,0	-102,6
1840 Saltdal	0,2	0,1	-1,5	-2,9	73,0	0,0	-15,8
1841 Fauske – Fuosko	-0,4	0,1	-9,9	12,8	177,4	0,0	121,2
1845 Sørfold							
1848 Steigen	3,4	2,2	0,0	2,0	102,3	0,0	79,3
1851 Lødingen							
1853 Evenes	6,5	10,3	0,0	14,9	134,8	0,0	83,0
1856 Røst	6,7	24,0	-0,1	23,9	92,5	0,0	19,7
1857 Værøy	4,8	5,0	0,0	18,2	68,4	0,0	16,2
1859 Flakstad	2,1	18,0	0,0	24,6	76,1	0,0	27,7
1860 Vestvågøy	-2,4						
1865 Vågan	2,2	9,7	-0,1	-7,4	167,9	0,0	100,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
1866 Hadsel	1,9	3,8	-0,5	10,9	154,9	0,0	107,4
1867 Bø							
1868 Øksnes	7,6	12,1	0,0	23,4	121,2	0,0	55,6
1870 Sortland	3,5	13,0	0,0	19,2	93,7	0,0	50,1
1871 Andøy	-1,8	3,2	0,0	24,0	100,0	0,0	51,9
1874 Moskenes	-6,5	0,1	-33,0	-10,2	96,3	0,0	90,0
1875 Hamarøy	5,9	0,1	-8,7	-5,2	52,0	0,0	23,6
<i>Nordland</i>	<i>1,8</i>	<i>9,4</i>	<i>-0,8</i>	<i>21,9</i>	<i>122,7</i>	<i>2,8</i>	<i>45,6</i>
5401 Tromsø	1,7	1,9	-0,1	-3,3	142,4	11,5	90,0
5402 Harstad	1,3	13,4	0,0	19,2	133,9	29,6	64,5
5403 Alta	0,0	2,6	0,0	12,5	129,0	0,0	77,3
5404 Vardø	9,0	27,4	-0,4	24,2	124,1	0,0	62,6
5405 Vadsø	0,5	7,1	0,0	41,4	209,4	74,6	128,2
5406 Hammerfest	0,6	9,4	0,0	120,3	301,9	0,0	222,6
5411 Kvæfjord	6,6	19,2	0,0	17,6	75,0	0,0	29,5
5412 Tjeldsund							
5413 Ibestad	7,3	11,5	0,0	26,6	162,0	0,0	100,7
5414 Gratangen	10,2	14,4	0,0	28,6	91,3	0,0	32,4
5415 Loabák – Lavangen	-0,5	10,5	-1,4	8,9	93,3	0,0	54,7
5416 Bardu	-0,2	3,5	-3,4	2,4	115,3	0,0	74,2
5417 Salangen	5,6	13,9	0,0	14,0	88,2	0,0	57,6
5418 Målselv	0,3	3,8	0,0	17,2	121,0	0,0	82,5
5419 Sørreisa	-1,2	1,0	-0,7	-1,9	111,4	0,0	60,1
5420 Dyrøy	1,2	1,5	-0,1	4,2	116,0	0,0	97,3
5421 Senja							
5422 Balsfjord	4,3	7,3	0,0	22,9	95,2	0,0	42,5
5423 Karlsøy	10,4	27,4	0,0	37,0	119,9	0,0	30,7
5424 Lyngen	-3,2	6,9	0,0	21,7	188,4	0,0	124,4
5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	-0,8	2,1	0,0	22,2	167,2	8,4	105,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2020 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruk i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
5426 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	0,4	0,1	-3,0	19,7	143,8	0,0	85,3
5427 Skjervøy	4,8	17,9	0,0	18,3	103,5	0,0	55,6
5428 Nordreisa	1,0	4,5	0,0	7,0	107,0	0,0	50,2
5429 Kvænangen	9,5	14,4	0,0	22,5	141,6	0,0	67,5
5430 Guovdageaidnu – Kautokeino	6,4	14,5	0,0	30,0	67,6	0,0	17,5
5432 Loppa	7,8	23,2	0,0	39,3	27,9	0,0	-30,4
5433 Hasvik	0,9	24,9	0,0	31,3	41,3	0,0	-5,6
5434 Måsøy	8,6	30,0	0,0	45,9	77,7	0,0	-7,1
5435 Nordkapp	5,2	18,4	0,0	21,0	113,3	22,8	53,9
5436 Porsanger – Porsáŋgu – Porsanki							
5437 Kárásjohka – Karasjok	3,3	0,2	-1,9	8,0	78,6	0,0	48,2
5438 Lebesby	9,4	29,6	0,0	37,3	105,7	0,0	22,7
5439 Gamvik							
5440 Berlevåg	5,4	20,8	0,0	32,4	214,4	0,0	149,6
5441 Deatnu-Tana							
5442 Unjárga – Nesseby	4,7	16,7	0,0	23,6	87,2	0,0	47,3
5443 Båtsfjord	2,8	15,5	0,0	20,6	154,1	0,0	77,4
5444 Sør-Varanger	0,3	5,7	-0,1	23,1	147,3	0,0	106,3
<i>Troms og Finnmark</i>	<i>1,6</i>	<i>7,2</i>	<i>-0,3</i>	<i>18,6</i>	<i>136,3</i>	<i>9,2</i>	<i>20,3</i>
<i>Landet</i>	<i>2,6</i>	<i>11,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>18,7</i>	<i>111,0</i>	<i>9,4</i>	<i>43,4</i>

¹ Negativt fortegn viser et merforbruk

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 4

Skjønnstilskudd i 2020

1 Fordelingen av skjønnsmidler i 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeles årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2020 fordelte departementet et samlet skjønnstilskudd på i overkant av 6 660 mill. kroner. Av dette gikk 3 184 mill. kroner til kommunene og 3 482 mill. kroner til fylkeskommunene. Av dette utgjorde skjønnsmidlene begrunnet med utbruddet av covid-19 henholdsvis 2 000 og 3 100 mill. kroner. For en fullstendig oversikt over hvordan disse midlene ble fordelt vises det til regjeringen.no. I tillegg ble det tildelt prosjekt-skjønnsmidler på 11,6 mill. kroner.

Departementet fordeles skjønnstilskuddet til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Statsforvalteren fordeles fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.3 viser fylkesvis fordeling av skjønnsstilskuddet til kommunene (via statsforvalterne) og fylkeskommunene.

Kommunene

Totalt ble det bevilget 3 184 mill. kroner i skjønnsstilskudd til kommunene i 2020. Av dette utgjorde kommunenes basisramme 950 mill. kroner, som ble fordelt av statsforvalteren etter retningslinjer gitt fra departementet. Statsforvalterens skjønnsmidler består av ordinært skjønnsstilskudd og statsforvalterens prosjekt-skjønnsmidler. Se omtale av statsforvalterens prosjekt-skjønnsmidler senere i dette vedlegget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnsstilskuddet til uforutsette hendelser i en reservepott. I 2020 ble det holdt tilbake 120 mill. kroner i reservepott til kommunene. Av dette gikk om lag 23 mill. kroner til kompensasjon for naturskade. Blant annet ble det utbetalt 18,4 mill. kroner til Nittedal

kommune i forbindelse med kvikkleireskred. Om lag 14,6 mill. kroner gikk til kompensasjon til andre uforutsette hendelser, basert på søknader fra enkeltkommuner, og det ble utbetalt 25,5 mill. kroner til kommuner som fikk redusert veksttilskudd som følge av sammenslåing. I forbindelse med nysaldert budsjett ble det overført 40,1 mill. kroner fra fylkeskommunenes reservepott til kommunenes ramme. Sammen med de resterende 60 mill. kroner fra kommunenes reservepott ble disse midlene ved utgangen av året fordelt til kommunene med de høyeste utgiftene per innbygger til smittevern og oppfølging av TISK-strategien, som følge av utbrudd av covid-19, se nærmere omtale under *Ekstra bevilgninger – covid-19 – kommune* i dette kapitlet.

Det fordeles også skjønnsstilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeles i 2020 11,6 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter (prosjekt-skjønnsmidler), se nærmere omtale senere i dette kapitlet. I tillegg fordeles også statsforvalterne skjønnsstilskudd til utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene senere i dette kapitlet.

Ekstra bevilgninger – covid-19 – kommunene

I forbindelse med utbruddet av covid-19, ble det i 2020 bevilget totalt 2 000 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler til kommunene. Midlene ble fordelt til statsforvalterne, som fordelte midlene videre til kommunene. Ekstra skjønnsmidler ble fremmet i flere ulike proposisjoner gjennom året, se tabell 4.1. Tidlig i pandemien ble midlene fordelt med et likt beløp i kroner per innbygger, men etter hvert som pandemien utviklet seg, ble fordelingen av midlene mer målrettet til kommuner med store utgifter til smittevern og TISK-oppgaver som følge av større utbrudd. Statsforvalterne spilte en viktig rolle gjennom hele 2020, ved blant annet å samle inn informasjon om utviklingen i koronarelaterte utgifter, og fordele fylkesrammene til kommunene.

Tabell 4.1 Oversikt over koronabevilgninger bevilget over kap. 571.64 Skjønnstilskudd, kommuner 2020

Prop./Innst.	Dato bevilget	Beløp (1 000 kr)
Prop. 52 S/Innst. 197 S	19.03.2020	250 000
Prop. 67 S/Innst. 216 S	31.03.2020	150 000
Prop. 127 S/Innst. 360 S	19.06.2020	400 000
Prop. 142 S/Innst. 19 S	09.10.2020	500 000
Prop. 48 S/Innst. 172 S	17.12.2020	700 000
Sum kommuner		2 000 000

I tillegg ble 100 mill. kroner fra departementets reservepott brukt som kompensasjon for merutgifter grunnet utbruddet av covid-19.

Ekstra bevilgninger forebygging flomskade

I 2020 ble det bevilget 100 mill. kroner over kommunenes skjønnsramme til forebygging av flomskader. Midlene ble fordelt i fylkesrammer til statsforvalterne, og ved fordeling av midlene ble det tatt hensyn til at enkelte fylker er mer flomutsatt enn andre. Statsforvalterne fordelte midlene videre til kommunene etter søknad. Av dette er 167 000 kroner tilbakebetalt som følge av at midlene ikke ble brukt til formålet i 2020.

Fylkeskommunene

Det samlede skjønnsstilskuddet for fylkeskommunene utgjorde vel 2 700 mill. kroner i 2020. Av dette fordelte departementet 332 mill. kroner direkte til fylkeskommunene i forbindelse med Prop. 1 S (2019–2020). 50 mill. kroner ble avsatt til uforutsette hendelser. Av denne reservepotten ble det utbetalt om lag 9,9 mill. kroner til Møre og Romsdal fylkeskommune som kompensasjon for en feil i beregningsgrunnlaget for fordelingen av midler til tunnelsikkerhet i tabell C i Grønt hefte 2020. I forbindelse med nysalderingen av

budsjettet for 2020 ble det overført 40,1 mill. kroner fra fylkeskommunenes skjønnsramme til kommunerammen, for å kompensere for ekstra kostnader i forbindelse med utbruddet av covid-19.

Ekstra bevilgninger – covid-19 – fylkeskommunene

I forbindelse med utbruddet av covid-19 ble det i 2020 bevilget totalt 3 100 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler til fylkeskommunene. Hovedsakelig er midlene kompensasjon for bortfall av inntekter fra kollektivtrafikken, mens 100 mill. kroner ble gitt for å styrke smittevernsarbeidet i videregående skole. Samlet kompensasjonsbehov for bortfall av inntekter fra kollektivtrafikk var lavere enn bevilgningen, og deler av bevilgningen ble derfor tilbakeført til statskassen, slik det var forutsatt i Prop. 142 S (2019–2020). Av 3 000 mill. kroner begrunnet med mindreinntekter innenfor kollektivtrafikken ble derfor 2 285 mill. kroner utbetalt. Midlene er fordelt til fylkeskommunene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet.

Tabell 4.2 Oversikt over koronabevilgninger bevilget over kap. 572, post 60 Skjønnstilskudd, fylkeskommuner 2020

Prop./Innst.	Formål	Beløp (1 000 kr)
Prop. 117 S/Innst. 360 S	Inntektsbortfall kollektivtrafikk	1 500 000
Prop. 142 S/Innst. 19 S	Inntektsbortfall kollektivtrafikk	1 500 000
Prop. 48 S/Innst. 172 S	Smittevern i videregående skole	100 000
Sum fylkeskommuner		3 100 000

Statsforvalternes fordeling av tilbakeholdte skjønns- midler

Statsforvalteren har ansvaret for den kommune- vise fordelingen av fylkesrammene fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler på forhånd en andel av sin fylkesramme i stats- budsjetten, men alle embeter er pålagt å holde til- bake minst fem prosent av den tildelte rammen til uforutsette hendelser til fordeling gjennom året. I 2020 holdt statsforvalterne tilbake om lag 372 mill. kroner til fordeling gjennom året. Dette tilsvarer i underkant av 40 prosent av den totale rammen. Det er stor variasjon mellom embetene i størrelsen på de tilbakeholdte mid- lene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kom- muner oppført i Register om betinget godkjen- ning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette

hendelser samt prosjektmidler, se egen omtale under.

2 Statsforvalternes bruk av prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

Statsforvalteren skal gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. For å sikre en viss grad av samord- ning og felles struktur mellom fylkene har depar- tementet gitt retningslinjer for skjønnsstildelin- gen, men statsforvalteren har myndighet til å til- passe skjønnsfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjons- arbeid. Prosjektene formål skal være å styrke

Tabell 4.3 Fylkesvis fordeling av skjønnsstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2020 (mill. kroner)

Fylke	Kommuner, kap. 571, post 64	Tilbakeholdt til fordeling gjennom året	Fylkeskommuner, kap. 572, post 64	Totalt skjønnsstilskudd
Oslo og Viken	132	27		
Innlandet	94	33	33	
Vestfold og Telemark	65	21	30	
Agder	55	13	20	
Rogaland	63	19	0	
Vestland	163	37	89	
Møre og Romsdal	61	10	23	
Trøndelag	110	82	40	
Nordland	83	83	43	
Troms og Finnmark	124	47	54	
Sum fylkesvis fordeling	950	372	332	1 282
Reservepott	120		50	170
<i>Herav kompensasjon bortfall vekststilskudd</i>	25			
Totalt skjønnsstilskudd (ekskl. prosjektskjønn og flommidler)	1 070		382	1 452
Prosjektskjønn	14		0	14
Flommidler	100		0	100
Samlet skjønnsbevilgning 2020 (ekskl. koronaskjønn)	1 184		382	1 566
<i>Koronaskjønn</i>	2 000		3 100	5 100

kommunen i rollene som tjenesteproducent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Statsforvalterens arbeid med fornying og innovasjon må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsdeling.

Statsforvalteren skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkene.

I 2020 fordelte statsforvalterne om lag 171 mill. kroner til totalt 223 prosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 766 000 kroner i støtte. Til sammenlikning ble 259 fornyings- og innovasjonsprosjekter tildelt om lag 144 mill. kroner i 2019¹.

Midler som ble fordelt til fornyings- og innovasjonsprosjekter varierte betydelig mellom fylkene i 2020. Dette har en naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen og hvor stor del av skjønnsrammen som settes av til fornyingsprosjekter.

Figur 4.1 viser fordeling av prosjektskjønnsmidler per fylke. Nordland fordelte mest skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter med 35 mill. kroner til 42 prosjekter, tett fulgt av Trøndelag som fordelte om lag 29 mill. kroner til

33 prosjekter. Embetet som fordelte minst midler, er Rogaland med om lag 6 mill. kroner til ti prosjekter.

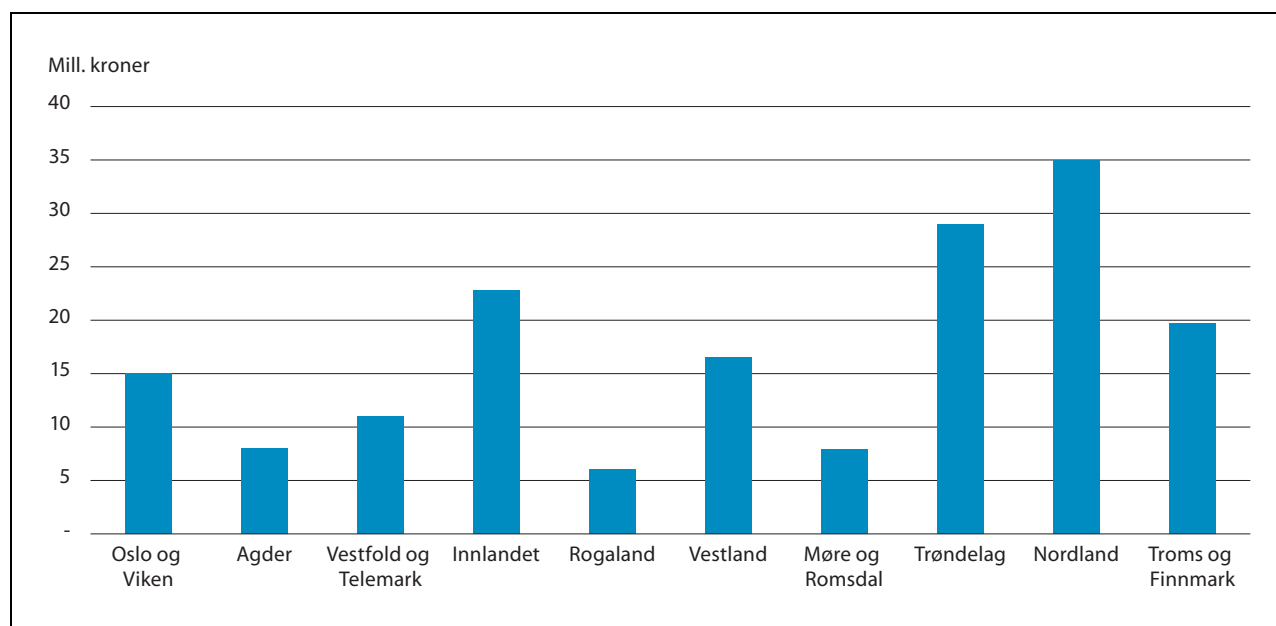
Søknads- og rapporteringsdatabasen for prosjektmidler (ISORD) har vært benyttet til tildeling av prosjektskjønnsmidler siden 2016. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskjønnsmidler. Databasen skal også bidra til å videreformidle resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden <https://prosjektskjonn.fylkesmannen.no/offentlig>. Denne siden er åpen for alle og kan for eksempel benyttes av kommuner for å se hvilke prosjekter som har vært gjennomført tidligere. Etter hvert som prosjektene blir ferdig, legges også rapportene ut på denne siden.

Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er et stort mangfold blant prosjektene, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Av prosjekter registrert i ISORD i 2020 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Over 60 prosent av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

Vi ser av figur 4.2 at 36 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring, kommunehelse, oppvekst og pleie og omsorg.

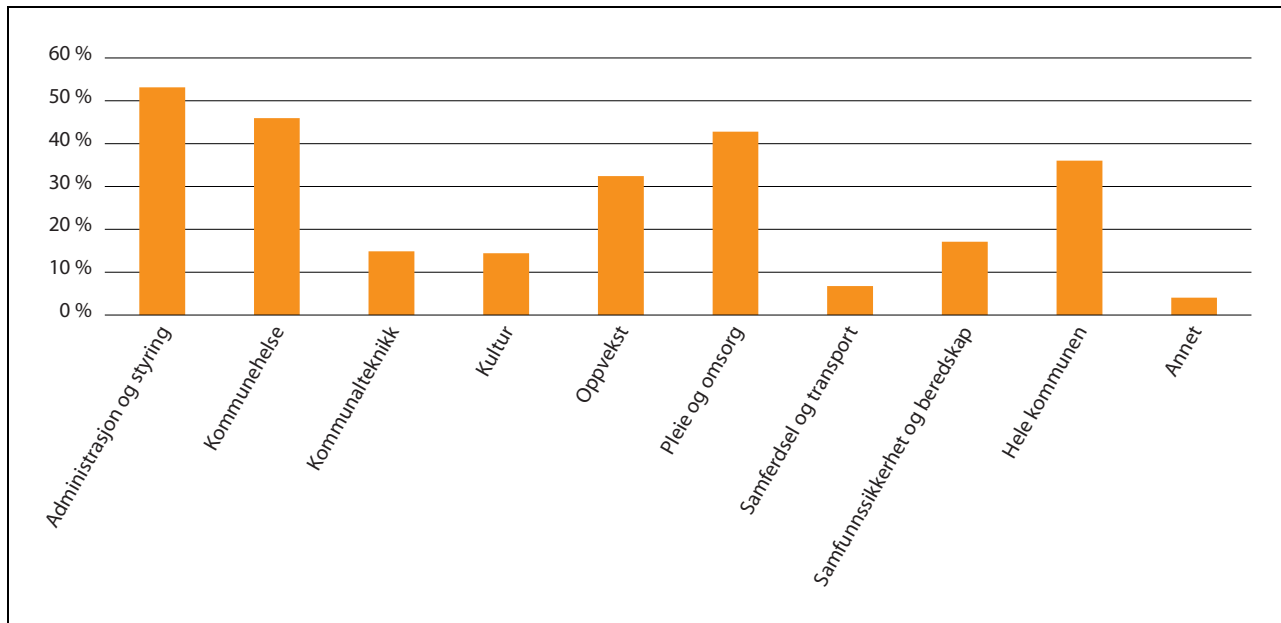
Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål

¹ Rapporteringen i Kommuneproposisjonen for 2021 var feil for Møre og Romsdal. Det ble ikke tildelt midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter i Møre og Romsdal i 2019 som følge av en overgangsperiode.



Figur 4.1 Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler, tildelt per fylke (mill. kroner)

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 4.2 Statsforvalterens prosjektskjønnsmidler. Prosjekter fordelt på sektorer¹

¹ Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

å styrke kommunen innenfor rollene som tjeneste-
produsent og samfunnsutvikler. Over 80 prosent
av prosjektene benyttet opplæring og erfarings-
deling som virkemiddel. Andre virkemidler brukt
i prosjektene er blant annet interkommunale sam-
arbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon
mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye
tekniske løsninger), planlegging, styrings-
systemer og organisatoriske virkemidler. Organi-
satoriske virkemidler innebærer ofte politiske og
administrative endringer i kommunen.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert av departementets prosjektskjønnsmidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet set-
ter hvert år av midler til fornyings- og innova-
sjonsprosjekter. Tilskuddet fordeles av Kommu-
nal- og moderniseringsdepartementet og prosjek-
tene skal komme kommunesektoren til gode. I
2020 ble det benyttet til sammen om lag 12 mill.
kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble
finansiert i 2020 omtales her.

Etikkportalen

Departementet har gitt KS 350 000 kroner i øko-
nomisk støtte i 2020 til prosjektet Etikkportalen.
Departementet etablerte www.etikkportalen.no i

2010 i samarbeid med KS. Departementet har
hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte porta-
len. På portalen får kommunene tilgang til infor-
masjon 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 kommune-
sektoren. Registeret er et verktøy for kunnskaps-
spredning, og et sted hvor blant annet kontroll-
utvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode
ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill
mellom statlig tilsyn og den kommunale egen-
kontrollen.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk
(GKRS) ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra
Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
GKRS er en ideell forening og et uavhengig organ
som har til formål å fremme og utvikle god
kommunal regnskapsskikk for kommuner og
fylkeskommuner. God kommunal regnskapsskikk
utfyller rammeverket for kommuneregnskapet i
lov og forskrift og bidrar til ensartet praksis for
regnskapsføring i sektoren. Bakgrunnen for
foreningens virksomhet er at regnskapsreglene
for kommuner og fylkeskommuner kun gir ram-
mer og prinsipper, og dermed ikke uttømmende
regnskapsregler gjennom lov og forskrifter. Det

er ikke hensiktsmessig at hver kommune selv må definere god kommunal regnskapsskikk. Det kan medføre ulik praksis, noe som ikke er ønskelig. GKRS sin virksomhet er ikke tidsavgrenset og det vil være behov for finansiering i overskuelig fremtid. Departementet har i 2020 gitt økonomisk støtte til prosjektet med om lag 400 000 kroner. Medlemmene i foreningen er Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) og Norges kommunerevisorforbund (NKRFF). De representerer den faglige kompetansen innenfor kommunalt regnskap (regelforvalter, regnskapsprodusenter, brukere og revisorer).

Utviklingsprogram for styrket internkontroll

KS fikk i 2020 utbetalt om lag 1 mill. kroner til Utviklingsprogram for styrket internkontroll. Målet med utviklingsprogrammet er å styrke kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse og arbeid med internkontroll. Programmet er innrettet for særlig å treffe de kommunene som har mest behov for å styrke dette arbeidet, og for å ha et særlig fokus på områder der internkontrollreguleringen endres fra å være i sektorlovgivningen til å være i kommuneloven. KS har i 2020 blant annet etablert en nettside (www.ks.no/internkontroll) med verktøy om internkontroll, artikler og en veileder. Videre er det utviklet ulike e-læringsverktøy rettet mot ulike grupper i kommunene. Utviklingsprogrammet fortsetter i 2021 med ulike arrangementer, møteplasser og nettverk for ulike grupper av kommuner.

Akson – utvikling av journalløsning i kommunene

Kommunene har behov for bedre journalløsninger og enklere samhandling med andre aktører i helse- og omsorgssektoren. Departementet ga i 2020 KS 6,5 mill. kroner i støtte til arbeidet med Akson, et tiltak for etablering av en nasjonal løsning for helhetlig samhandling og en felles kommunal journal utenfor Midt-Norge. En rekke

kommuner bidrar med fagpersoner med nøkkelkompetanse. Gitt den krevende situasjonen kommunene stod i med covid-19-pandemien, ga deltagende kommuner uttrykk for at de ikke ville kunne fortsette sine bidrag inn i utredningsarbeidet, uten at det ble stilt midler til frikjøp til disposisjon.

Klart språk i kommunene

KS fikk 2,5 mill. kroner til Program for klart språk i kommunesektoren i 2020. Programmet var et femårig program som ble avsluttet i 2020. Programmet hadde som mål å øke bevisstheten om klart språk i kommunene og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner forbedrer den skriftlige kommunikasjonen med sine målgrupper. Gjennom programmet er det arrangert blant annet regionale grunnkurs for de som skal lede klarspråkprosjekt i egne kommuner og fylkeskommuner.

Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen

Arendal kommune mottok 100 000 kroner i 2020 til konferansen Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen. Konferansen arrangeres av Arendal kommune i samarbeid med blant annet KS og en rekke aktører innen frivillig sektor. Konferansen er en møteplass for innovasjon og nyskaping i kommunene, og ble i 2020 arrangert digitalt.

Digihjelpen

KS, Kompetanse Norge og Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider om å hjelpe kommunal sektor til å kunne etablere et lavterskeltilbud for innbyggere i grunnleggende digital kompetanse – Digihjelpen. KS fikk 1 mill. kroner i 2020 til dette arbeidet. Målet er at alle kommuner skal tilby innbyggere med svake digitale ferdigheter hjelp til å komme i gang med bruk av digitale verktøy, slik at de kan ta i bruk digitale innbyggertjenester fra det offentlige

Vedlegg 5**Oversikt over øremerkede tilskudd**

Overføringer til kommunene bevilges som hovedregel på postene 60–69 (60-poster) på statsbudsjettet. Tabell 5.1 inneholder samtlige 60-poster, med unntak av rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner og kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Bevilget beløp i saldert budsjett for 2021, som ble vedtatt i desember 2020, er

oppgitt i tabellen. Senere endringer i statsbudsjettet for 2021 inngår ikke. Der én post inneholder flere tilskuddsordninger, er disse angitt i kursiv. For opplysninger om den enkelte post og/eller tilskuddsordning vises det til Prop. 1 S for ansvarlig departement.

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
Kunnskapsdepartementet			
225		Tiltak i grunnopplæringen	
	60	Tilskudd til landslinjer	243 207
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	87 660
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	36 265
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 480
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 185
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	302 816
	69	Tilskudd for fullføring av videregående opplæring	691 500
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	61 919
	64	Programfinansiering 0–24-samarbeidet	40 529
227		Tilskudd til særskilte skoler	
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	43 502
231		Barnehager	
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	144 549
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	17 342
240		Fagskoler	
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 025 451
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	44 543

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
286		Regionale forskningsfond	
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	194 982
291		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	
	60	Integreringstilskudd	6 035 134
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	992 285
	62	Kommunale innvandrertiltak	250 006
292		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 060 508
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	546
Kulturdepartementet			
315		Frivillighetsformål	
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	206 800
323		Musikk og scenekunst	
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	23 000
Justis- og beredskapsdepartementet			
430		Kriminalomsorgen	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	86 200
433		Konfliktråd	
	60	Tilskudd til kommuner	13 611
451		Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	
	60	Refusjoner til kommunene	120 000
490		Utlendingsdirektoratet	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	149 329
Kommunal- og moderniseringsdepartementet			
541		IT- og ekompolitikk	
	60	Bredbåndsutbygging	264 082
553		Regional- og distriktsutvikling	
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	780 770
	62	Kompetansepiloter	16 920
	63	Interreg og Arktis 2030	104 548
		<i>Interreg</i>	<i>56 100</i>
		<i>Arktis 2030</i>	<i>46 900</i>
		<i>Sekretariat nordområdeforum Vadsø</i>	<i>1 500</i>

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
	65	Omstilling	99 046
		<i>Omstillingsprogrammer</i>	<i>55 000</i>
		<i>Innovasjon Norge: nasjonalt kompetanseorgan</i>	<i>13 000</i>
		<i>Ekstraordinnær omstilling Andøy</i>	<i>15 000</i>
		<i>Statens hus</i>	<i>16 000</i>
567		Nasjonale minoriteter	
	60	Rom	3 729
573		Kommunestruktur	
	60	Kommunesammenslåing	53 200
575		Ressurskrevende tjenester	
	60	Toppfinansieringsordning	11 023 904
590		Planlegging og byutvikling	
	65	Områdesatsing i byer	65 195
Arbeids- og sosialdepartementet			
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	152 085
		<i>Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret</i>	<i>152 085</i>
Helse- og omsorgsdepartementet			
714		Folkehelse	
	60	Kommunale tiltak	95 336
		<i>Tilskudd til Rustelefonen (Oslo kommune)</i>	<i>7 600</i>
		<i>Folkehelse – områdesatstinger i Oslo</i>	<i>4 500</i>
		<i>Nettverket av Sunne kommuner</i>	<i>800</i>
		<i>Program for teknologiutvikling i vannbransjen</i>	<i>5 000</i>
		<i>Tiltaksutvikling innen program for folkehelsearbeid i kommunene</i>	<i>77 000</i>
740		Helsedirektoratet	
	60	Gjesteinnbyggeroppjør for fastleger	87 149
761		Omsorgstjeneste	
	60	Kommunale kompetansetiltak	9 273
	61	Vertskommuner	932 308
	63	Investeringstilskudd – rehabilitering	3 264 567
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	728 000
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	2 625 071

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
	67	Utviklingstiltak	75 269
		<i>Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt i kommunene</i>	14 600
		<i>Utviklingsssenter for sykehjem og hjemmetjenester</i>	43 600
		<i>Kompetansehevede tiltak i tjenestene til personer med utviklingshemming</i>	7 500
		<i>Sekretariatsfunksjon for kommunene i helsefelleskap</i>	9 500
	68	Kompetanse og innovasjon	489 591
		<i>Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd</i>	351 700
		<i>Implementering av velferdsteknologiske løsninger fra prosjekt til drift</i>	20 700
		<i>Helseinnovasjonssenteret i Kristiansund</i>	10 100
		<i>Hospitering mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale helse- og omsorgstjenester</i>	10 000
		<i>Forsøk med nye arbeids- og organisasjonsformer i omsorgstjenestene</i>	10 100
		<i>Økonomisk belønningsordning for kommuner som innfører fritt brukervalg</i>	4 000
		<i>Modellutvikling Klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for omsorgstjenesten</i>	5 000
		<i>Aktivitetstilbud og besøksverter</i>	78 000
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	806 835
762		Primærhelsetjeneste	
	60	Forebyggende helsetjenester	420 961
		<i>Tilskudd til helsestasjon og skolehelsetjenesten</i>	389 400
		<i>Områdesatsinger i og utenfor Oslo</i>	8 400
		<i>Frisklivs-, lærings- og mestringstilbud</i>	18 200
		<i>Rehabiliteringsformål</i>	4 961
	61	Fengselshelsetjeneste	188 963
		<i>Tilskudd til helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsler</i>	184 400
		<i>Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)</i>	4 500
	63	Allmennlegetjenester	854 787
		<i>Testing ved grenseoverganger</i>	556 000
		<i>Alis-avtaler</i>	102 000
		<i>Pilot primærhelseteam</i>	51 900
		<i>Digital hjemmeoppfølging</i>	12 000
		<i>Pilot oppfølgingsteam</i>	8 500

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
		<i>Spesialistutdanning i allmennmedisin</i>	63 600
		<i>Lønnstilskudd avansert klinisk sykepleie</i>	10 000
		<i>Legevakt – oppfølging av akuttmedisinforskriften</i>	8 000
		<i>Legevakt – pilotprosjekt</i>	11 000
		<i>Alis-kontor</i>	20 000
765		Psykisk helse, rus og vold	
	60	Kommunale tjenester	230 507
		<i>Rask psykisk helsehjelp</i>	12 000
		<i>Tilbud til barn og unge med behov for langvarig og sammensatt oppfølging</i>	3 000
		<i>Utvikling av tilbud til mennesker med behov for langvarig og sammensatt oppfølging</i>	215 000
	62	Rusarbeid	455 178
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner	160 416
2755		Helsetjenester i kommunene mv.	
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	475 000
Barne- og familiedepartementet			
840		Tiltak mot vold og overgrep	
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	104 917
846		Familie- og oppveksttiltak	
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	44 220
	61	Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge	516 597
		<i>Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge</i>	371 597
		<i>Forsøk med frikortordninger</i>	145 000
	62	Utvikling i kommunene	115 159
		<i>Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom</i>	55 100
		<i>Foreldrestøttende tiltak i kommunene</i>	35 400
		<i>Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn</i>	24 409
		<i>Pris for årets ungdomskommune</i>	250
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	
	60	Kommunalt barnevern	820 000
	61	Utvikling i kommunene	66 872
		<i>Tilskudd til å stimulere utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk</i>	31 750

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	26 703
855		Statlig forvaltning av barnevernet	
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	385 036
882		Kirkebygg og gravplasser	
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	59 320
Nærings- og fiskeridepartementet			
919		Diverse fiskeriformål	
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 000 000
Landbruks- og matdepartementet			
1142		Landbruksdirektoratet	
	60	Tilskudd til veterinærdekning	174 945
		<i>Tilskudd klinisk veterinæravakt utenom ordinær arbeidstid</i>	<i>136 800</i>
		<i>Administrasjonstilskudd</i>	<i>5 800</i>
		<i>Stimuleringstilskudd til kommuner med dårlig næringsgrunnlag for veterinærtjenester samt Svalbard</i>	<i>32 200</i>
Samferdselsdepartementet			
1320		Statens vegvesen	
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	20 000
	65	Tilskudd til fylkesveier	175 000
		<i>Tilskudd til fylkesveier som er viktige for næringstransport</i>	<i>100 000</i>
		<i>Tilskudd til fv. 353 «Gassveien» i Bamble</i>	<i>75 000</i>
1330		Særskilte transporttiltak	
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	300 600
1332		Transport i byområder mv.	
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 630 000
	65	Konkurransen Smartere transport	16 800
	66	Tilskudd til byområder	2 805 300
		<i>Belønningsmidler for bedre kollektivtransport mv. i byene</i>	<i>363 000</i>
		<i>Belønningsmidler i bymiljø-/byveksttaler</i>	<i>1 156 000</i>
		<i>Reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</i>	<i>309 000</i>
		<i>Reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud</i>	<i>925 000</i>
		<i>Fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren</i>	<i>52 000</i>
1360		Kystverket	
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	34 300

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021 (i 1 000 kroner)
Klima- og miljødepartementet			
1420		Miljødirektoratet	
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	1 000
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	224 244
		<i>Klimasats</i>	<i>217 844</i>
		<i>Klimatilpassningstiltak</i>	<i>6 400</i>
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	13 820
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	1 000
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200
	65	Tiltak til kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold	20 560
	69	Oppryddingstiltak	92 962
1429		Riksantikvaren	
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 600
Olje- og energidepartementet			
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat	
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	68 000

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2021

