



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 128 S

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Kommuneproposisjonen 2018



# Innhold

<b>1</b>	<b>Regjeringens politikk for kommunesektoren</b> .....	7	4.7	Ny kommunelov .....	37
1.1	Innledning .....	7	4.8	Ny tvisteløsningsordning m.m. ....	37
1.2	Utfordringer i kommunesektoren	8	4.9	Råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom .....	38
1.3	Levende lokaldemokrati .....	9	4.10	Internasjonalt arbeid med betydning for lokaldemokratiet ....	38
1.4	Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor .....	11	4.10.1	ESA-sak om skattefritak og garantier for det offentlige .....	38
<b>Del I</b>	<b>Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2017 og 2018</b> .....	13	4.10.2	Lov om interkommunale selskaper .....	38
<b>2</b>	<b>Det økonomiske opplegget for 2018</b> .....	15	4.10.3	Nye anskaffelsesdirektiver .....	39
2.1	Inntektsrammene for 2018 .....	15	4.10.4	Europeisk samarbeid om lokalt og regionalt demokrati .....	39
2.2	Pensjonskostnader .....	16	<b>5</b>	<b>Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor</b> .....	40
<b>3</b>	<b>Endringer i det økonomiske opplegget for 2017</b> .....	18	5.1	Effektivitet i kommunale tjenester .....	40
3.1	Inntektsveksten i 2016 og 2017 .....	18	5.2	Bedre effektivitet og bedre tjenester .....	44
3.2	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017 .....	19	<b>6</b>	<b>Forholdet mellom stat og kommune</b> .....	48
3.2.1	Kunnskapsdepartementet .....	19	6.1	Redusert statlig detaljstyring .....	48
3.2.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementet .....	19	6.2	Statlig tilsyn med kommunesektoren .....	49
3.2.3	Helse- og omsorgsdepartementet	20	6.2.1	Status og utfordringer for statlig tilsyn med kommunesektoren .....	49
<b>Del II</b>	<b>Levende lokaldemokrati</b> .....	21	6.2.2	Tiltak for et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn .....	51
<b>4</b>	<b>Levende lokaldemokrati</b> .....	23	6.3	Økt økonomisk handlingsrom .....	55
4.1	Kommunereform .....	23	6.3.1	Økte frie inntekter .....	55
4.1.1	Status for pågående prosesser i kommunereformen .....	24	6.3.2	Innlemming av øremerkede tilskudd .....	55
4.1.2	Prosjektet: Fornyeelse og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner som skal slå seg sammen .....	26	6.4	Nye retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren .....	57
4.2	Regionreform og forslag til ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå i Nord-Norge .....	27	6.5	Forenklinger for mindre detaljstyring .....	57
4.3	Lokaldemokratiundersøkelsen .....	29	6.5.1	Tidstyver .....	57
4.4	Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase .....	32	6.5.2	Enklere regler for plan- og byggesaker .....	58
4.5	Minsak.no .....	35	6.5.3	Forenkling av regelverket for kommunevåpen .....	59
4.6	Forsøk med stemmerett for 16-åringer .....	36	6.5.4	Utmarksforvaltning .....	59
			6.5.5	Forenklinger i grunnopplæringen	60

<b>Del III</b>	<b>Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner</b> .....	61	10.2.2	Ny lov om eierseksjoner .....	81
			10.2.3	Nye regler om behandling av personopplysninger i husbankloven .....	82
<b>7</b>	<b>Inntektssystemet for kommunene</b> .....	63	10.2.4	Digitalisering av byggesaksprosessen .....	82
7.1	Oppfølging etter Stortingets behandling av nytt inntektssystem	63	10.3	Kulturdepartementet .....	82
7.1.1	Kommunale veier i utgiftsutjevningen .....	63	10.3.1	Regionreform – kulturområdet ....	82
7.2	Forslag til endringer i inntektssystemet fra 2018 .....	65	10.3.2	Den kulturelle skolesekken .....	82
7.2.1	Utvidelse av storbytilskuddet .....	65	10.4	Kunnskapsdepartementet .....	83
7.2.2	Inntektsgarantiordningen .....	65	10.4.1	Ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver .....	83
7.3	Selskapsskatt .....	65	10.4.2	Utvidelse av rett til barnehageplass for barn født i november .....	83
7.4	Kommunereform og inntektssystemet .....	65	10.4.3	Innføring av bemanningsnorm og styrkede kompetansekrav i barnehagene .....	83
<b>8</b>	<b>Inntektssystemet for fylkeskommunene</b> .....	67	10.4.4	Stortingsmelding om tidlig innsats og kvalitet i skolen .....	83
8.1	Kostnadsnøkkelen for båt og ferje .....	67	10.4.5	Lovproposisjon med forslag om endringer i regler om skolemiljø .....	83
8.1.1	Møreforskning Moldes rapport ....	68	10.4.6	Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringsloven .....	84
8.1.2	Innspill fra fylkeskommunene .....	68	10.4.7	Fagskoler – ny tilskuddsordning implementeres i statsbudsjettet for 2018 .....	84
8.1.3	Departementets vurderinger .....	69	10.5	Olje- og energidepartementet .....	84
8.1.4	Forslag til ny båt- og ferjenøkkel ..	70	10.5.1	Regelendringer for fjernvarme ....	84
8.1.5	Videre arbeid med ferjekriteriet ...	72	10.5.2	Konsesjonsmyndighet for små vannkraftverk .....	84
8.2	Ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer .....	74	10.6	Barne- og likestillingsdepartementet .....	84
8.2.1	Konsekvenser av ny kostnadsnøkkel for båt og ferje .....	74	10.6.1	Barnevernsreformen .....	84
8.2.2	Andre presiseringer i retningslinjene .....	74	10.6.2	Ny forskrift om fysisk sikring i krisesentertilbudet .....	85
8.3	Inntektssystemet og nye fylkeskommuner .....	75	10.6.3	Overføring av vigselmyndighet fra domstolene til kommunene ....	85
<b>9</b>	<b>Skjønnstilskuddet</b> .....	76	10.6.4	Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) .....	85
<b>Del IV</b>	<b>Statlige styringssignaler</b> .....	79	10.7	Klima- og miljødepartementet .....	86
<b>10</b>	<b>Oppgavefordeling og regelverk</b> .....	81	10.7.1	Nye statlige planretningslinjer for klimatilpasning .....	86
10.1	Arbeids- og sosialdepartementet .....	81	10.7.2	Forskrift om forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger .....	86
10.1.1	Forslag om endringer i trygderettighetene for flyktninger og asylsøkere mv. ....	81	10.7.3	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket .....	86
10.1.2	Forslag til endringer i sosialtjenestelovens taushetspliktbestemmelse .....	81	10.8	Forsvarsdepartementet .....	86
10.1.3	Servicehunder for personer med nedsatt funksjonsevne .....	81	10.8.1	Kommunale heimevernemnder .....	86
10.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementet .....	81	10.9	Helse- og omsorgsdepartementet	86
10.2.1	Konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner .....	81	10.9.1	«Leve hele livet» – en kvalitetsreform for eldre .....	86

10.9.2	Opptrappingsplan for rusfeltet (2016–2020) .....	87	11.5.2	Nettofinansinvesteringer .....	103
10.9.3	Omsorg 2020 .....	87	11.5.3	Gjeld .....	104
10.9.4	Primærhelsetjenestemeldingen: Primærhelseteam .....	88	<b>12</b>	<b>Omfang og kvalitet i kommunale tjenester</b> .....	110
10.9.5	Oppfølging av folkehelsemeldingen .....	88	12.1	Demografisk utvikling .....	110
10.9.6	Registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakk .....	88	12.2	Barnehage .....	111
10.9.7	Varslede lovendringer .....	88	12.3	Grunnskole .....	114
10.9.8	Kommunenes kontingent til Norsk Helsenett SF for tilknytning til helsenettet .....	90	12.4	Videregående opplæring .....	116
<b>Del V</b>	<b>Resultater i kommunal sektor</b>	91	12.5	Barnevern .....	116
<b>11</b>	<b>Utviklingen i kommuneøkonomien</b> .....	93	12.6	Sosialtjenester .....	116
11.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	93	12.7	Boliger for vanskeligstilte .....	116
11.1.1	Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet .....	93	12.8	Omsorgstjenesten .....	119
11.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi .....	94	12.9	Kommunale helsetjenester .....	122
11.3	Inntekt- og aktivitetsutvikling .....	95	12.10	Administrasjon .....	123
11.4	Økonomisk balanse .....	97		<b>Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2018</b> .....	124
11.4.1	Netto driftsresultat .....	97		<b>Vedlegg</b>	
11.4.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) .....	99	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2014–2017 ...	125
11.5	Investeringer og gjeld .....	102	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2016 .....	126
11.5.1	Investeringer .....	102	3	Finansielle indikatorer .....	147
			4	Skjønnsfordelingen i 2016 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet .....	170
			5	Oppdaterte retningslinjer for ferjeavløsningsordningen .....	177





DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 128 S

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

## Kommuneproposisjonen 2018

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 11. mai 2017,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

#### 1.1 Innledning

Regjeringen vil spre makt og bygge sterke lokalsamfunn i hele landet. Innbyggere og lokalsamfunn skal få større innflytelse over egen hverdag og samfunnsutvikling. Et levende lokaldemokrati gir innbyggerne en viktig rolle i å utvikle gode lokalsamfunn og velferdstjenester. Regjeringen ønsker å styrke det lokale selvstyret og gi flere oppgaver og større handlingsrom til kommunene.

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

Norge har gjennom en lang periode stått i en økonomisk særstilling sammenliknet med andre land. Oljenæringen har vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Fallet i oljeprisen gjør at behovet for omstilling i norsk økonomi kommer raskere enn tidligere ventet. Den demografiske utviklingen med flere eldre og

færre i yrkesaktiv alder gjør også at vi må være forberedt på strammere offentlige budsjetter i årene framover. Vi må finne nye løsninger, skape nye verdier og sikre velferden som er bygget opp. For å oppnå dette trenger vi et levende lokaldemokrati og kommuner som er rustet for fremtiden.

For å sette kommunene i stand til å gi gode velferdstjenester, utvikle sine lokalsamfunn og løse framtidens utfordringer har regjeringen gjennomført en kommunereform.

Regjeringen har gjennomført en nødvendig kommunereform som resulterer i den største endringen i kommunestrukturen siden 1960-tallet. Reformen er basert på lokale prosesser, og nær 100 kommuner har selv blitt enige om sammen slåing.

Regjeringen foreslo i Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen* at 118 kommuner blir slått sammen til 46 nye kommuner. Det foregikk fortsatt prosesser enkelte steder, og i denne proposisjonen viser departementet til utviklingen i to prosesser som det vil være viktig at Stortinget har med i sin behandling av Prop. 96 S. Etter kommunereformen vil om lag 1 av 3 nordmenn bo i en ny kommune.

Regjeringen ønsker å opprettholde den norske tradisjonen med sterke velferdskommuner med stort og reelt lokalt selvstyre. Dette forutsetter endringer i kommunestrukturen også framover.

I tråd med Stortingets vedtak har regjeringen lagt fram et forslag til nye og sterkere fylkeskommuner, jf. Prop. 84 S (2016–2017). Det er inngått en avtale mellom partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre på Stortinget om at Finnmark og Troms slås sammen, mens Nordland består som eget fylke. Departementet foreslår i tråd med dette at Finnmark og Troms slås sammen til en ny fylkeskommune, mens Nordland består. Dette gir en balansert fylkesstruktur med elleve fylkeskommuner.

Kommunesektoren har et godt økonomisk fundament for å møte framtidens utfordringer. Mens den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens oppgavekorrigerede frie inntekter per innbygger var 0,2 prosent i forrige stortingsperiode, har den årlige veksten vært 1,2 prosent per innbygger i perioden 2013–2016. Selv om merskatteveksten i 2016 etter revidert nasjonalbudsjett innebærer en lav vekst fra 2016 til 2017, vil kommunene likevel ha et høyt inntektsnivå inn i 2017, etter flere år med sterk vekst.

Netto driftsresultat for kommunesektoren har vært gode de siste par årene, og resultatet for 2016 ligger an til å bli det beste siden 2006. I 2016 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 4,2 prosent av inntekten, hvilket er betydelig høyere enn anbefalt nivå. Antall kommuner i ROBEK har over flere år ligget stabilt rundt 50. Med de gode resultatene for 2016 forventes det at antall kommuner i ROBEK vil reduseres fra 45 til om lag 30, noe som vil være det laveste nivået siden registeret ble opprettet i 2001.

Regjeringen vil fortsatt sørge for en stabil, forutsigbar og solid kommuneøkonomi, og legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 4,3 og 5,3 mrd. kroner i 2018. Regjeringen legger opp til en vekst i frie inntekter på mellom 3,8 og 4,3 mrd. kroner, hvorav 300 mill. kroner er begrunnet med opptrappingsplanen for rusfeltet, 200 mill. kroner med tidlig innsats i barnehage og skole, og 200 mill. kroner er begrunnet med tiltak for barn, unge og familier. Dette underbygger regjeringens prioriterte satsinger innenfor arbeid med psykisk helse, rus og opptrappingsplanen mot vold og overgrep og vil ruste kommunene for et større ansvar på barnevernsområdet.

Regjeringen sørger for å sikre en god infrastruktur for folk og næringsliv langs kysten ved at 100 mill. kroner av fylkeskommunenes frie inntek-

ter gis en særskilt fordeling til ferjefylkene. Dette vil også være med på å legge til rette for investeringer i mer miljøvennlig teknologi.

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

## 1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Selv om kommunereformen resulterer i mange nye og større kommuner vil det fortsatt være mange små og sårbare kommuner etter 2020. Flere kommuner vil ha utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling, og mange vil ha uhensiktsmessige grenser. Mange kommuner vil ha utfordringer med å levere tjenester med god kvalitet. Samtidig vil utfordringsbildet variere fra kommune til kommune. Noen kommuner opplever fraflytting og merker i større grad effektene av en aldrende befolkning. I takt med at tjenestene stadig har blitt mer komplekse, kan det være utfordrende å rekruttere og beholde arbeidstakere med etterspurt kompetanse. Andre kommuner har utfordringer knyttet til rask befolkningsvekst, som gir stort behov for utbygging av infrastruktur og offentlige tjenester. Kommunegrenser som skjærer gjennom tettsteder og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det utfordrende å planlegge for boligutbygging, næringsutvikling og en god utbygging av kollektivtrafikk.

Endringer i kommunestrukturen fører med seg endrede rammebetingelser for lokaldemokratiet. Dette gjelder innbyggernes mulighet og interesse for deltakelse, både i og mellom valg, valgordningen og rammevilkår for de politiske partiene og lokalpolitikerne. Derfor er det viktig at utvikling av lokaldemokratiet får stor oppmerksomhet i forbindelse med kommunereformen. Reformen er blant annet en god anledning til å utvikle samspillet mellom kommunen og innbyggerne for styrket innbyggerinvolvering.

De siste par tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, men utviklingen er i ferd med å snu. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet, begynte antall eldre (67 år og over) å øke, målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Denne utviklingen vil fortsette framover og medføre klart høyere utgifter til helse- og omsorgstjenester. Økningen i antall eldre forventes å tilta



kraftig allerede fra 2020. Også antallet barn og unge vil øke, selv om veksten ikke vil være like sterk.

Den demografiske utviklingen gjør at det i dag koster om lag 2 ½ mrd. kroner ekstra i året å opprettholde standarden og dekningsgraden i tjenestetilbudet fra det ene året til det neste. Ti år fram i tid vil det koste kommunesektoren om lag 5 mrd. kroner i året å opprettholde det samme tjenestetilbudet innen blant annet barnehage, skole og eldreomsorg. Det samlede handlingsrommet i statsbudsjettet i årene framover er usikkert, men det vil være mindre enn i årene vi har bak oss.

Dersom det kommunale tjenestetilbudet skal kunne styrkes i årene framover, i takt med demografiske endringer, må kommunene fornye, forenkle og forbedre sine tjenester. Det er mulig å ta ut et større effektiviseringspotensial i sektoren. Analyser fra Senter for økonomisk forskning anslår potensialet til 12 prosent for kommunene samlet innenfor sektorene barnehage, skole og pleie og omsorg, dersom alle kommuner blir like effektive som den mest effektive av sammenlignbare kommuner. For kommunesektoren vil effektive tjenester, god økonomistyring og planlegging være helt sentralt for å utnytte ressursene til beste for innbyggerne.

Antallet asylsøkere til Norge økte kraftig i 2015, men gikk betydelig ned i 2016. Krig og konflikter i Europas nærområder og det vedvarende politiske og økonomiske utviklingsgapet i verden tilsier at det kan komme flere store asylkomster til Norge. Bosetting av flyktninger medfører at kommunene må skaffe boliger og sørge for et godt velferdstilbud og god integrering.

### 1.3 Levende lokaldemokrati

For å ruste kommunene til å håndtere framtidens utfordringer har regjeringen gjennomført en kommunereform. Regjeringen har også fulgt opp Stortingets vedtak om å gjennomføre en regionreform parallelt med kommunereformen. Kommunereformen resulterer i mange kommunesammenslåinger. De nye kommunene vil ha bedre forutsetninger for å gi gode tjenester til innbyggerne og til å sørge for en god utvikling i kommunen.

Kommunene har i dag ansvar for et omfattende tjenestetilbud og kompliserte forvaltningsoppgaver. Det kreves betydelig kompetanse og kapasitet for å kunne planlegge og utvikle store oppgaver som skole, barnehage og eldreomsorg, i tillegg til å ivareta spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern.

Større kommuner kan redusere omfanget av interkommunalt samarbeid slik at kommunene kan løse flere oppgaver selv. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. På flere tjeneste- og politikkområder kan det bli en større nærhet mellom innbyggerne og beslutningstakere.

Det er et viktig prinsipp at beslutningene fattes så nær dem det gjelder som mulig. Ved å overføre flere oppgaver vil kommunene få mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til innbyggerne, samtidig som det vil styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor lagt fram en lovproposisjon med forslag til lovendringer knyttet til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen.

Økonomisk solide kommuner som har god kontroll på økonomien og kompetanse på økonomistyring er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester. Større kommuner vil ha større budsjett og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør at kommunene bedre kan håndtere uforutsette hendelser og endringer i befolkningssammensetningen. Bærekraftige og økonomisk solide kommuner vil også kunne legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor de økonomiske rammene, samt ha større evne til å påta seg og løse frivillige oppgaver.

En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte vil gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette vil også gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne.

Kommuner med god kapasitet og kompetanse vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål. Behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Et viktig mål med kommunereformen er å styrke lokaldemokratiet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har invitert kommunene som skal slå seg sammen til et prosjekt for å utvikle lokaldemokratiet. Innbyggernes tillit til de lokaldemokratiske institusjonene og måten de fungerer på må hele tiden fornyes og utvikles. De lokale folkevalgte har ansvar for politisk organisering og arbeidsformer samt å involvere innbyg-

gerne. Når en ny kommune skal bygges er dette en god anledning for kommunene til å gjøre opp status for lokaldemokratiet. Hva fungerer bra? Hva fungerer mindre bra? Hvilket lokaldemokrati vil man ha? Prosjektet vil ta opp hvordan lokalpolitikkerne kan utvikle organisering og arbeidsformer i politiske organer og hvordan en kan utvikle samspillet med innbyggerne.

Kommunereformen vil gi større og sterkere kommuner alle de stedene hvor det blir kommunesammenslåinger, men det vil fortsatt være utfordringer som følge av kommunestrukturen mange steder i landet.

Fylkesmennes vurderinger av kommunestrukturen i fylkene viser at behovet for endringer i kommunestrukturen vil være stort også i årene framover. Flere kommuner vil fortsatt ha små og sårbare fagmiljøer som særlig vil ha utfordringer i å løse spesialiserte oppgaver. Befolkningsutviklingen med stadig flere eldre og færre i yrkesaktiv alder vil kunne redusere kommunenes inntekter og gir større utfordringer med å skaffe tilstrekkelig og god kompetanse. Flere kommuner vil ha utfordringer med å sikre innbyggerne likeverdige tjenester på lengre sikt. Kommunesammenslåing er fortsatt regjeringens hovedstrategi for å styrke kommunesektoren. Departementet vil i kommuneproposisjonen for 2019 legge fram forslag til hvordan det skal jobbes videre med endringer i kommunestrukturen.

Med bakgrunn i Stortingets vedtak om å videreføre tre forvaltningsnivå, foreslo regjeringen i Meld. St. 22 (2015–2016) at landets 19 fylkeskommuner skal reduseres til om lag ti. Stortingsflertallet støtter dette og ønsker en regionreform parallelt med kommunereformen, jf. Innst. 377 S (2015–2016). Regjeringen har lagt fram en proposisjon med forslag om en ny inndeling av det regionale folkevalgte nivået og nye oppgaver og større ansvar til de nye fylkeskommunene. I tillegg foreslår departementet nå sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner. Dette gir en fylkesstruktur med elleve fylkeskommuner.

Regionreformen skal gi en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet. Regionreformen skal legge til rette for en samordnet oppgaveløsning, og for samordning av sektorer og prioriteringer i regionene. Reformen skal gi en enklere og tydeligere ansvarsdeling. Regionreformen skal også bidra til å styrke demokratiet på regionalt nivå. For å utvikle levedyktige og attraktive steder, er det viktig å se bosetting, arealutvikling, kommunikasjon og regional utvikling i sammenheng. Her kan det regionale folkevalgte nivået spille en viktig rolle. Fylkeskommunene skal iverksette

egen politikk, men også nasjonal politikk i en regional kontekst. Rollen som samfunnsutvikler blir utøvd i samspill med staten og kommunene. Denne rollen blir styrket gjennom regionreformen.

Inntektssystemet skal sikre at innbyggere i ulike kommuner får likeverdige tjenester. Derfor er det viktig at inntektene til kommunesektoren er beregnet på grunnlag av oppdatert informasjon om befolkningssammensetningen, bosettingsmønsteret og levekår i kommunene. Regjeringen la i 2014 fram et nytt og oppdatert inntektssystem for fylkeskommunene. Kostnadsnøkklene for fylkeskommunene hadde da ikke blitt oppdatert siden 1997, og tallmaterialet de bygget på stammet delvis fra tidlig på 1990-tallet. I 2016 la regjeringen fram et nytt inntektssystem for kommunene. Kostnadsnøkklene ble oppdatert, hindringer for kommunesammenslåinger i inntektssystemet ble fjernet og de regionalpolitiske tilskuddene ble tettere knyttet opp mot den øvrige distriktpolitikken.

Regjeringen har fulgt opp en satsing på vekstkommuner i perioden. I 2013 var veksttilskuddet på om lag 60 mill. kroner. Veksttilskuddet har blitt styrket og utvidet til å gjelde flere kommuner. I 2017 er veksttilskuddet på 422 mill. kroner. Etter gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene i 2016 jobber departementet med en rekke oppfølgingssaker for stadig å forbedre inntektssystemet.

Rammestyring er prinsippet for statens styring av kommunesektoren. Detaljert styring gjennom lovverk eller øremerking bør bare benyttes når det er nødvendig for å sikre nasjonale hensyn. Regjeringen ønsker å gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Regjeringen har derfor iverksatt en rekke tiltak med sikte på å redusere den statlige detaljstyringen av kommunene, i tråd med omtalen i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Difis kartlegginger fra 2015 og 2016 viser at det statlige tilsynet med kommunene utvikler seg i riktig retning, og at omfanget av det statlige tilsynet ikke har økt de siste ti årene. Det er et mål at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt, og departementet legger til grunn at omfanget av tilsyn med kommunene ikke skal øke. Regjeringen vil styrke fylkesmannens samordning og legge til rette for nasjonal samordning av tilsyn med kommunesektoren. Videre er det viktig å videreutvikle tilsynsmetoder som legger til rette for læring og utnytte synergiene mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn.

Departementet har i sin behandling av innsigelsessaker lagt økt vekt på hensynet til lokalt selvstyre. Departementet har i et flertall av sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak. Kommunal- og moderniseringsministeren har bedt fylkesmennene og andre innsigelsesmyndigheter om å være aktive tidlig i planprosessene, at det kun skal fremmes innsigelser der det er nasjonale eller viktige regionale interesser, og at det skal legges mer vekt på det lokale selvstyret. Terskelen for innsigelser er dermed hevet, noe som har ført til at man oftere finner løsninger lokalt.

For å sikre raskere prosesser og redusere konflikter, vil regjeringen støtte opp om fylkesmennenes ansvar for samordning av statlige innsigelser. Ordningen med at fylkesmannen samordner, og om nødvendig stopper, de statlige innsigelsene er videreført i perioden og utvidet til å omfatte 12 fylkesmenn.

Regjeringen har denne våren fremmet to lovforslag for Stortinget som vil bidra til å styrke det lokale selvstyret. For det første foreslår regjeringen at kommunene som offentlig organ skal kunne reise sak mot staten samt at statlige klageorganer skal legge større vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det kommunale frie skjønnet. Videre foreslår regjeringen å samle medvirkningsordningene for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom i en ny bestemmelse i kommuneloven med tilhørende forskrifter. Departementet har også oppsummert høringen av NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, og vil framover utarbeide en lovproposisjon med forslag til ny kommunelov.

Internasjonale avtaler, og da særlig EØS-avtalen, påvirker norske kommuners rammebetingelser og det lokale selvstyret. Det pågår for tiden flere viktige prosesser for å avklare problemstillinger hvor EØS-retten griper inn og stiller krav til kommunesektoren og dens organisering. Regjeringen har satt ned en ekstern arbeidsgruppe som vurderer om det generelle skattefritaket for bl.a. kommuner og fylkeskommuner, samt det forhold at nevnte organer ikke kan gå konkurs, er i strid med EØS-avtalen når de utfører økonomisk aktivitet. Problemstillingene reiser en rekke krevende problemstillinger av bl.a. juridisk og økonomisk karakter og utfordrer det kommunale selvstyret og den kommunale organisasjonsfriheten. Regjeringen er opptatt av å støtte opp om det lokale handlingsrommet og å finne helhetlige løsninger for kommunesektoren.

## 1.4 Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor

---

Regjeringen har satt i gang et bredt og målrettet arbeid med å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Innbyggerne skal møte en effektiv og brukerrettet offentlig forvaltning som er opptatt av resultater og gjennomføring.

Regjeringen har satset på digitalisering i offentlig sektor. Digital kommunikasjon er nå hovedregelen når offentlig forvaltning kommuniserer med innbyggere og næringsliv. Det er etablert et felles register for stat og kommuner med innbyggernes digitale kontaktinformasjon, som er obligatorisk for alle forvaltningsorganer. Post fra forvaltningen skal sendes digitalt til en sikker postkasse som innbyggerne velger selv. Også viktig post, som ikke kan sendes på e-post, kan nå sendes digitalt fra offentlig sektor til innbyggerne. Stadig flere kommuner inngår avtaler om å koble seg på løsningen. Per 21. april 2017 har 284 kommuner koblet seg på sikker digital postkasse, og om lag 1 578 600 innbyggere har valgt en digital postkasse.

Offentlig sektor har mye å hente på ytterligere digitalisering av arbeidsprosesser og virksomhetsutvikling gjennom digitalisering. Regjeringen vil at de statlige virksomhetene tar et større ansvar for å utvikle helhetlige digitale løsninger som ikke bare staten, men også kommunesektoren, kan benytte.

Departementet vil utrede en modell for uttrekk av kommunerammen for å finansiere IKT-prosjekter hvor utviklingskostnadene primært tilfaller staten, mens gevinstene i stor grad vil havne i kommunene. Finansieringsmodellen skal bidra til bedre gjennomføringsevne for IKT-prosjekter i offentlig sektor, samt bidra til å styrke samhandlingen på tvers av kommune og stat. Ordningen skal forankres i konsultasjonsordningen mellom staten og KS. Arbeidet vil bli presentert i statsbudsjettet for 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2017 satt av 25 mill. kroner over prosjekt-skjønnet på kap. 571, post 64 til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale IKT-prosjekter som er initiert og styrt av kommunene selv. For 2018 tar departementet sikte på å sette av 100 mill. kroner. Totalt legges det dermed opp til å tildele 125 mill. kroner til formålet. Departementet vil ha dialog med KS om innretningen på ordningen, og det vil være en forutsetning for støtten fra KMD at også kommunesektoren bidrar med egne midler.

Bruk av digitale kanaler er også viktig for lokal-demokratiet. Siden 2008 har tallet på kommuner som bruker SMS-kommunikasjon fordoblet seg hvert fjerde år, slik at nesten 70 prosent av kommunene nå bruker dette. Det er også økende bruk av nærradio-/lokal-TV-/internettssendinger fra kommunestyremøter. Departementet har dessuten lansert en ny versjon av minsak.no tilpasset mobiltelefon som gjør det mulig å fremme innbyggerforslag til kommunene og fylkeskommunene digitalt.

Regjeringen vil legge til rette for private og frivillige initiativ og slippe flere til også innen velferdstjenestene. Departementet lanserte høsten 2015 et inspirasjonshefte om hvordan kommunene og frivillige organisasjoner kan samarbeide bedre. Heftet inneholder blant annet veiledning for kommunene om framgangsmåten for å inngå samarbeidsavtaler med frivillige foreninger og lag, i tillegg til mange gode eksempler fra kommuner som har gode erfaringer med samarbeid på områder som beredskapsarbeid, leksehjelp og arbeid mot barnefattigdom.

Departementet har også lansert et inspirasjonshefte om hvordan offentlig sektor kan dra nytte av sosiale entreprenører i sin oppgaveløsning. Det er behov for mer kunnskap i kommunene om mulighetene og innovasjonskraften som ligger i sosialt entreprenørskap. Departementet har i heftet løftet fram gode eksempler på samarbeid til inspirasjon for kommunene.

Regjeringen vil legge til rette for at brukerne av kommunale tjenester kan få økt valgfrihet og dermed større innflytelse over egne liv. Departementet har derfor fått laget veilederen *Brukervalg i kommunal tjenesteyting*. Formålet med veilederen er å gjøre det lettere for kommuner som vurderer å innføre brukervalg i sine tjenester. Veilederen viser muligheter for brukervalg innenfor egen organisasjon og gir råd om hvordan innføring av valg av tjenesteyter kan gjennomføres.

Å fjerne tidstyver er en del av regjeringens arbeid med å skape en mer effektiv offentlig sek-

tor. Tidstyver stjeler unødvendig tid og ressurser i forvaltningen, hos innbyggere og i næringslivet. Tidstyver kan være utdatert regelverk, unødvendig rapportering eller tungvinte prosedyrer. I 2014 og 2015 ble statlige virksomheter bedt om å jakte på og å fjerne tidstyver, og fikk i oppdrag å forenkle og forbedre sine arbeidsprosesser og å melde inn tidstyver som andre forårsaker. Mange gode forenklings- og forbedringstiltak er satt i gang på grunnlag av disse innspillene.

Staten har samarbeidet med kommunesektoren om å lage en ny nettbasert verktøykasse for kommunale tidstyvjakt, som ble lansert høsten 2016. Verktøykassa skal inspirere, motivere og hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å fange tidstyver i egen virksomhet ved hjelp av enkle grep. I tillegg kan kommunene bruke verktøyet til å melde inn statlige tidstyver, dvs. tidstyver som oppleves av kommunene som et resultat av statlige regler eller krav. Departementet har etablert et samarbeid med KS om å følge opp disse innspillene.

Regjeringen bygger sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. I statsforvaltningen har regjeringen derfor innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reform) med virkning fra og med 2015. Deler av gevinsten fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres til fellesskapet i de årlige budsjettene. I statsbudsjettet for 2017 er overføringen satt til 0,8 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Regjeringen ønsker også å synliggjøre effektivitetspotensialet som ligger i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 prosent, tilsvarer det 1,2 mrd. kroner som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten.

*Del I*  
*Det økonomiske opplegget for kommuner*  
*og fylkeskommuner i 2017 og 2018*



## 2 Det økonomiske opplegget for 2018

### 2.1 Inntektsrammene for 2018

Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2018 på mellom 4,3 og 5,3 mrd. kroner. I statsbudsjettet for 2018 vil regjeringen komme tilbake med endelig forslag til inntektsrammer.

Regjeringen legger opp til en vekst i frie inntekter på mellom 3,8 og 4,3 mrd. kroner. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på mellom 1,1 og 1,2 prosent.

Inntektsveksten for 2018 som varsles i denne proposisjonen er regnet fra anslått inntektsnivå i 2017 i revidert nasjonalbudsjett 2017, jf. kapittel 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2018. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2017 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2018 som nå varsles kunne bli endret.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 3,5 og 4 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter i 2018. Med dette sørger regjeringen for et opplegg som gir rom for videre styrking av tjenestetilbudet innenfor regjeringens viktigste satsingsområder som skole, helse, pleie- og omsorgstjenester og barnevern.

Innenfor veksten i frie inntekter er 300 mill. kroner begrunnet med opptrappingsplanen for rusfeltet, 200 mill. kroner er begrunnet med tidlig innsats i barnehage og skole og 200 mill. kroner er begrunnet med forebyggende tiltak for barn, unge og familier. Denne satsingen vil være med på å ruste kommunene for barnevernsreformen. Samtidig underbygger det regjeringens prioriterte satsinger innenfor arbeid med psykisk helse, rus og opptrappingsplanen mot vold og overgrep, og det åpner også for at kommunene kan prioritere ytterligere satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten i 2018.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 0,3 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av denne veksten skal 100 mill. kroner gis en særskilt fordeling til ferjefylkene. Regjeringen sørger dermed for å sikre en god infrastruktur for folk og næringsliv langs kysten

og legger til rette for investeringer i mer miljøvennlig teknologi.

Den varslede veksten må ses i sammenheng med demografiske endringer som påvirker kostnadene i kommunesektoren. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2018 på om lag 2,7 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen, hvorav 2,2 mrd. kroner må finansieres innenfor de frie inntektene. Hele økningen i 2018 kan tilskrives kommunene. Anslagene er basert på uendret standard og dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen. Gitt disse forutsetningene er anslagene et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Sektorens økonomiske handlingsrom må også ses i sammenheng med pensjonskostnadene, jf. nærmere omtale i punkt 2.2.

Tabell 2.1 viser veksten i kommunesektorens frie inntekter etter at beregnede utgifter knyttet til befolkningsutviklingen og pensjonskostnader, samt satsinger innenfor veksten i frie inntekter er trukket fra. Tallgrunnlaget er hentet fra Prop. 1 S for 2011–2017, samt regjeringens forslag til vekst i frie inntekter for 2018 i denne proposisjonen. Tabellen viser at det i årene 2014–2018 er en betydelig økning i kommunesektorens handlingsrom og i midler til satsingsområder finansiert innenfor veksten i frie inntekter, sammenliknet med årene 2011–2013.

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

Senter for økonomisk forskning (SØF) har laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene for den enkelte kommune. Analysene anslår et effektiviseringspotensial for de tre sektorene samlet på 12 prosent i 2015, noe som innebærer at det kan frigjøres om lag 27 mrd. kroner til å styrke tjeneste-

Tabell 2.1 Vekst i frie inntekter ut over beregnede demografi- og pensjonskostnader og satsinger innenfor veksten i frie inntekter. Mill. kr.

År	Vekst frie inntekter (Prop. 1 S)	Demografi/pensjon (anslag Prop. 1 S)	Handlingsrom, fratrukket demografi/pensjon	Satsinger innenfor vekst i frie inntekter	Handlingsrom fratrukket demografi/pensjon/satsinger
2011	2 750	2 700	50	0	50
2012	3 750	3 500	250	400	-150
2013	5 000	4 400	600	0	600
2014	5 480	4 550	930	987	-57
2015	4 400	2 600	1 800	700	1 100
2016	4 700	2 600	2 100	1 200	900
2017	4 075	2 950	1 125	800	325
2018	3 800–4 300	2 550	1 250–1 750	800	450–950

Kilde: Prop. 1 S 2011–2017. Anslag for pensjonskostnader for 2011 og 2012 er gitt av TBU i novemberrapporten 2010 og 2011.

tilbudet dersom alle kommuner blir like effektive som de mest effektive kommunene.

Regjeringen bygger sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. Regjeringen innførte derfor fra og med 2015 en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reform). Deler av gevinsten fra redusert byråkrati og mer effektiv bruk av pengene kommer fellesskapet til gode i de årlige budsjettene. I statsbudsjettet for 2017 er overføringen satt til 0,8 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.

Regjeringen ønsker å synliggjøre effektivitetspotensialet som ligger i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å effektivisere med 0,5 prosent, tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2018 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2018 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2018. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 prosent av kommunenes samlede inntekter.

## 2.2 Pensjonskostnader

Det har de siste årene vært en sterk vekst i pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommu-

ner betaler inn til pensjonsordningene. Nivået på pensjonspremiene må ses i sammenheng med høy lønnsvekst, lavt rentenivå og behov for å styrke soliditeten i pensjonsordningene. Det har i hovedsak vært en jevn vekst i de regnskapsmessige pensjonskostnadene de siste årene, men likevel noe svakere enn veksten i premiene.

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette ga en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2016. Premieavviket er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Ved utgangen av 2016 var det akkumulerte premieavviket på om lag 29,4 mrd. kroner. Størrelsen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2016 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2018.

### *Pensjonskostnadene for 2018*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har for 2018 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.

Som følge av anslått premieavvik i 2017 vil amortiseringskostnadene øke i 2018. Økningen i amortiseringskostnadene i 2018 anslås til om lag 350 mill. kroner.



Departementets anslag innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 350 mill. kroner i 2018, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Lavt rentenivå har over tid bidratt til veksten i pensjonspremier og pensjonskostnader. Kommu-

nesektoren har samtidig betydelig gjeld og har dermed også fordeler av det lave rentenivået. Departementet vil understreke at kommuner og fylkeskommuner har et selvstendig ansvar for pensjon, som er en del av lønns- og avtalevilkårene i kommunesektoren.

### 3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2017

Samtidig med kommuneproposisjonen har regjeringen lagt fram revidert nasjonalbudsjett 2017 (Meld. St. 2 (2016–2017)) og forslag til bevilgningsendringer i statsbudsjettet 2017. De viktigste endringene med betydning for kommunesektoren er gjengitt i pkt. 3.1 og 3.2.

#### 3.1 Inntektsveksten i 2016 og 2017

Realveksten i kommunesektorens inntekter i 2016 ble klart høyere enn lagt opp til i det opprinnelige budsjettet. Det må ses i sammenheng med at skatteinntektene ble betydelig høyere enn først anslått. Regnskapstall for 2016 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,5 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2017. I tillegg ble skatteinntektene oppjustert med 3,8 mrd. kroner fra revidert nasjonalbudsjett 2016 til nasjonalbudsjettet 2017. Den kraftige oppjusteringen gjennom høsten må ses i sammenheng med tilpasninger til skattereformen blant private skatteyttere, og da særlig som følge av økt skatt på utbytteinntekter fra skatteåret 2016. De økte skatteinntektene er i hovedsak av engangskarakter.

Inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer i 2016 ble om lag 1,2 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i saldert budsjett, hvorav knapt 1 mrd. kroner fra eiendomsskatt. Økningen er videreført i inntektsanslaget for 2017.

De øremerkede overføringene i 2016 ble om lag 2,6 mrd. kroner lavere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2017, blant annet som følge av lavere utgifter til ressurskrevende tjenester og investeringstilskudd til omsorgsboliger. Dette påvirker ikke nivået på de øremerkede bevilgningene i 2017, men trekker isolert sett vekstanslaget for de samlede inntektene opp i 2017.

De samlede inntektene i kommunesektoren anslås å ha økt med 12,1 mrd. kroner i 2016, hvorav 9,5 mrd. kroner i frie inntekter. Veksten i frie inntekter ble 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2017.

Stortingets budsjettvedtak for 2017 (saldert budsjett) innebar at realveksten i kommunesekto-

rens samlede inntekter ble anslått til 0,9 mrd. kroner, tilsvarende 0,2 prosent. Veksten i de frie inntektene ble anslått til -0,1 mrd. kroner. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2016. Vekstanslaget må sees i sammenheng med den ekstraordinære skatteinngangen i 2016, som innebærer at kommunene gikk inn i 2017 med et høyt inntektsnivå.

I revidert nasjonalbudsjett 2017 er det lagt fram ny informasjon som har betydning for kommunesektorens inntekter i 2017:

- Anslaget for lønnsveksten i 2017 er nedjustert fra 2,7 prosent til 2,4 prosent. Nedjusteringen bidrar til at kostnadsveksten i kommunesektoren (deflator) nedjusteres fra 2,5 prosent til 2,3 prosent. Isolert sett bidrar dette til en besparelse for kommunesektoren på om lag 900 mill. kroner.
- Lavere lønnsvekst medfører lavere vekst i skatteinntektene til kommunesektoren. Sammenliknet med saldert budsjett 2017 er anslaget på kommunesektorens skatteinntekter nedjustert med 850 mill. kroner. Vel 160 mill. kroner av nedjusteringen skyldes endringer i skatteopplegget i revidert budsjett. Det kompenseres gjennom økning i rammetilskuddet.
- Anslaget på øremerkede tilskudd i 2017 er nedjustert med om lag 60 mill. kroner.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett 2017 anslås til 2,3 mrd. kroner, tilsvarende 0,5 prosent. Det anslås en realnedgang i kommunesektorens frie inntekter med 1,5 mrd. kroner, tilsvarende -0,4 prosent. Veksten i kommunesektorens inntekter var meget sterk i 2016 blant annet som følge av ekstraordinært høye skatteinntekter av engangskarakter. Den forholdsvis beskjedne inntektsutviklingen i 2017 må ses i lys av dette. Også i 2006 og 2007 økte skatteinntektene mer etter revidert nasjonalbudsjett enn økningen i frie inntekter i påfølgende budsjettår. Regnet fra anslag på regnskap ble det anslått en reell nedgang i kommunesektorens frie inntekter på om lag 700 mill. kroner i budsjettproposisjonen for 2007 og om lag 800 mill. kroner i budsjettproposisjonen for 2008.

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2016<sup>1</sup> og 2017<sup>2</sup>. Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene <sup>3</sup>			Fylkeskommunene <sup>3</sup>			Kommunesektoren i alt		
	2016	2017	Endring i pst.	2016	2017	Endring i pst.	2016	2017	Endring i pst.
Skatteinntekter	162 570	164 415	1,1	31 385	31 765	1,2	193 955	196 180	1,1
Herav skatt på inntekt og formue	149 814	151 375	1,0	31 385	31 765	1,2	181 199	183 140	1,1
Rammetilskudd	123 682	127 419	3,0	32 919	33 492	1,7	156 601	160 911	2,8
Sum frie inntekter	286 252	291 834	2,0	64 304	65 257	1,5	350 556	357 091	1,9

<sup>1</sup> Inntektene i 2016 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

<sup>2</sup> Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2017 anslås til 2,3 prosent, mot 2,5 prosent i saldert budsjett 2017.

<sup>3</sup> Oslo er delt i en kommunedel og en fylkesdel.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2016 og anslag for 2017 i nominelle priser. Anslag på inntektene i 2016 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv., slik at inntektsnivået i 2016 og 2017 er sammenliknbart.

### 3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017

Forslag til bevilgningsendringer er fremmet i Prop. 129 S (2016–2017) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2017*. Nedenfor redegjøres det for enkelte saker som har betydning for kommunesektoren.

#### 3.2.1 Kunnskapsdepartementet

##### *Tilskudd til flere barnehagelærere*

I statsbudsjettet for 2017 er det bevilget 172,2 mill. kroner til flere barnehagelærere over kap. 231, post 60 på Kunnskapsdepartementets budsjett. Bevilgningen har halvårseffekt, og helårseffekten av tiltaket utgjør om lag 413 mill. kroner. I Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* har regjeringen varslet at den ønsker at midlene skal benyttes til å øke kravene til kompetanse i barnehagene i form av skjerpede krav i forskrift om pedagogisk bemanning. Det vil bli sendt på høring et forslag om at pedagognormen

skjerpes i tråd med det Stortinget har bevilget midler til. Det tas sikte på at høringen blir sendt ut i løpet av våren 2017.

Barnehagene finansieres i dag i all hovedsak gjennom kommunerammen. For å sikre en enhetlig finansiering foreslår regjeringen at det øremerkede tilskuddet til flere barnehagelærere overføres til kommunerammen for å dekke skjerpede krav i pedagognormen allerede i 2017. Når tilskuddet går inn i kommunenes inntektsrammer, unngår man å innføre nye krav til søknader og rapportering.

Det foreslås at bevilgningen på 172,2 mill. kroner på kap. 231, post 60 innlemmes i innbyggertilskuddet.

#### 3.2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I revidert nasjonalbudsjett 2017 er det foreslått enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene, blant annet lettelse for privat pensjonssparing og økt minstefradrag for pensjon. Deler av skattelettelsene berører kommunesektoren. Skatteinntektene til kommunesektoren i 2017 anslås å bli redusert med 162 mill. kroner som følge av skatteopplegget i revidert nasjonalbudsjett, fordelt med 132 mill. kroner for kommunene og 30 mill. kroner for fylkeskommunene. Rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner foreslås økt med tilsvarende beløp på henholdsvis kap. 571, post 60 og kap. 572, post 60.

### **3.2.3 Helse- og omsorgsdepartementet**

#### *Investeringstilskudd til etablering av heldøgns omsorgsplasser*

Regjeringen foreslår å øke bevilgningen over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett med 107,6 mill. kroner i 2017 som følge av søknadsinnngang til investeringstilskuddet i 2017. Bevilgningsforslaget innebærer en økning av til-

sagnsrammen i 2017 med 2,152 mrd. kroner. En slik økning av tilsagnsrammen gir rom for tilskudd til om lag 1 300 heldøgns omsorgsplasser. Økningen vil legge til rette for at det kan bygges flere heldøgns omsorgsplasser, samt ta unna ytterligere renoveringsbehov i overgangsperioden før ordningen legges om fra 2021 til kun å omfatte netto tilvekst.

*Del II*  
*Levende lokaldemokrati*



## 4 Levende lokaldemokrati

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

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

En annen forutsetning for et godt lokaldemokrati er knyttet til kommunenes bruk av de handlingsmuligheter de har til selv å organisere lokaldemokratiet i egen kommune. Lokalpolitikerne har et vesentlig ansvar for å sikre effektiv og ansvarlig politisk styring og sørge for at forholdet til innbyggere, frivillige organisasjoner og næringsliv ivaretas på en god måte. God politisk organisering er en forutsetning for effektiv og ansvarlig politisk styring der innbyggernes interesser og behov står i sentrum. Administrasjonen i kommunene skal legge til rette for effektiv politisk styring og effektiv iverksetting av beslutninger fattet av det politiske lederskapet.

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

Det skal være et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne. Kommunen er avhengig av politiske ledere som er bevisste sitt demokratiske ansvar. Innbyggernes medvirkning i kommunale beslutningsprosesser er derfor en viktig del av et levende lokaldemokrati. Kommunene kan på ulike måter legge til rette for at innbyggerne skal kunne påvirke når kommunen forbereder kommunale beslutninger.

Regjeringen ønsker å opprettholde den norske tradisjonen med sterke velferdskommuner med

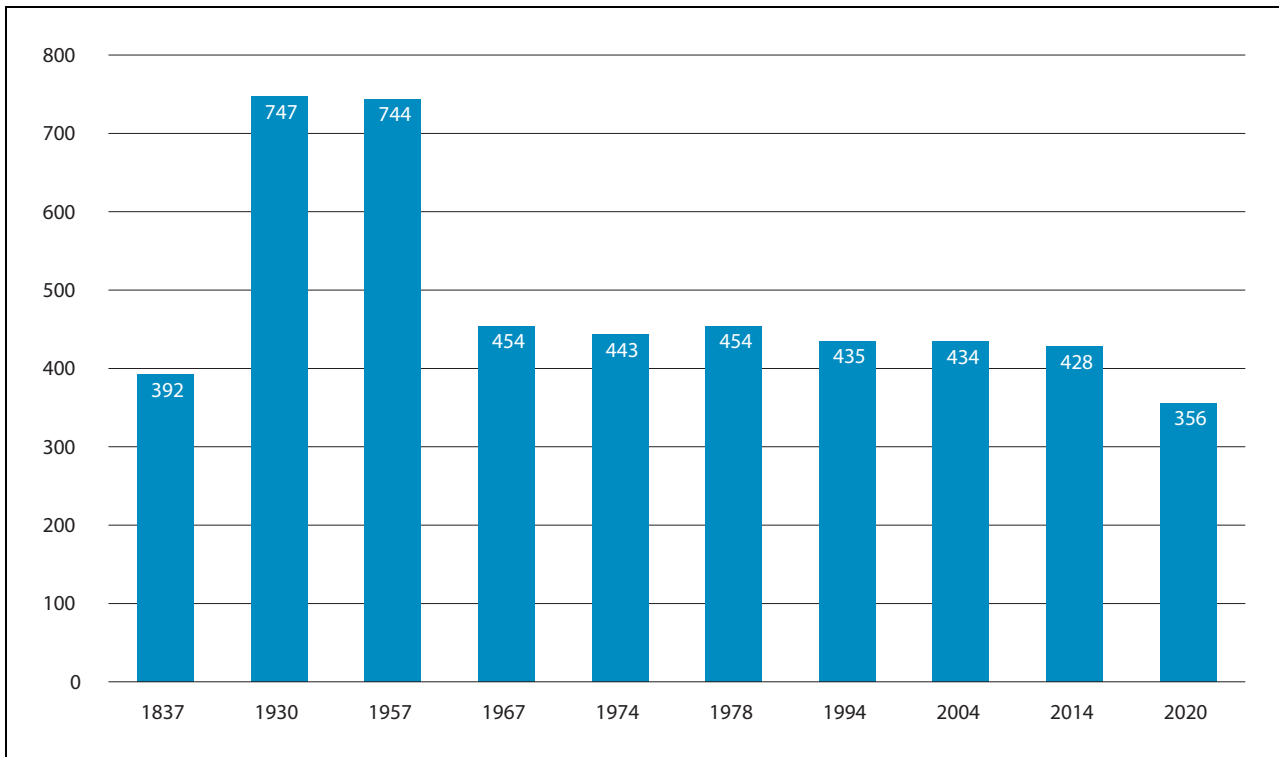
stort og reelt lokalt selvstyre hvor innbyggerne og deres folkevalgte i stor grad kan bestemme innhold og utforming av kommunens virksomhet og utviklingen av lokalsamfunnet. Regjeringen har derfor gjennomført en kommunereform som legger til rette for større og sterkere kommuner som vil være bedre i stand til å løse framtidens utfordringer.

I dette kapitlet omtales departementets arbeid med lokaldemokrati. En viktig del av dette arbeidet er knyttet til kommunereformen. En annen viktig del er knyttet til kunnskapsinnhenting og derfor omtales den siste lokaldemokratiundersøkelsen og resultatene fra den siste kartleggingen av kommunenes organisering. Disse to undersøkelsene gir viktig innsikt i hvordan lokaldemokratiet utvikler seg organisatorisk og når det gjelder deltakelse og holdninger til lokaldemokratiet. Departementet gjennomførte i 2011 og 2015 forsøk med nedsatt stemmerett til 16 år ved lokale valg og vil oppsummere erfaringene fra forsøket. I kapitlet omtales også arbeidet med ny kommunelov som gir viktige rammer for organisering av lokaldemokratiet, tvisteløsningsordningen som vil gi et bedre vern av det kommunale selvstyret samt nytt regelverk for medvirkning i kommunene for ungdom, eldre og mennesker med funksjonsnedsettelse.

### 4.1 Kommunereform

Departementet la 5. april fram Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*. Det ble i proposisjonen lagt fram forslag som samlet sett innebærer vedtak om at 118 kommuner slås sammen til 46 nye kommuner. Dette vil gi 356 kommuner i Norge 1. januar 2020. Dette er det laveste antallet kommuner siden innføring av formannskapslovene i 1837, da det var 392 kommuner i Norge. I 2013 var det 428 kommuner i Norge.

Kommunereformen har resultert i mange nye kommuner som vil få et bedre grunnlag for å gi innbyggerne gode tjenester, skape en god utvikling i kommunen, og legge til rette for et



Figur 4.1 Antall kommuner i Norge 1837 – 2020.

styrket lokaldemokrati. Samtidig vil det etter reformen være gjenstående utfordringer som følge av kommunestrukturen. Etter departementets syn vil det være for mange små og sårbare kommuner også etter 2020, og mange kommuner vil ha u hensiktsmessige grenser. Departementet har varslet at en vil komme tilbake til hvordan arbeidet med ytterligere sammenslåinger av kommuner kan organiseres i kommuneproposisjonen for 2019.

Alle kommuner som ved nasjonalt vedtak blir slått sammen i 2017 omfattes av de økonomiske virkemidlene i reformen. Virkemidlene er nærmere omtalt i kapittel 7.

I noen kommuner var ikke prosessene ferdige før proposisjonen om endringer i kommunestrukturen ble lagt fram. Departementet oppsummerer disse i kap 4.1.1.

Regjeringen vil overføre flere oppgaver til kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 5. april 2017 fram Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøtte-lova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Proposisjonen inneholder forslag til lovendringer knyttet til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, og er en oppfølging av Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

#### 4.1.1 Status for pågående prosesser i kommunereformen

Kommunereformen har satt spørsmålet om framtidig organisering på dagsordenen i kommunestyre i hele landet. Da departementet la fram Prop. 96 S var det ikke gjort vedtak i Sande og Herøy, men begge kommunestyrene har vedtatt at de ønsker å fortsette som egne kommuner.

Departementet er også kjent med at kommunestyret i Steigen på ny skal behandle spørsmålet om sammenslåing med Bodø. Departementet stiller seg positivt til dette. Dersom det fattes nasjonalt vedtak i løpet av 2017 vil sammenslåingen kunne inngå som en del av kommunereformen.

Det har i tillegg vært utvikling i to prosesser som det vil være viktig at Stortinget har med i sin behandling av Prop. 96 S.

##### Fosen

Departementet har i Prop. 96 S fremmet forslag om sammenslåing av Ørland og Bjugn kommuner fra 1. januar 2020, og Roan og Åfjord kommuner fra senest 1. januar 2020. Rissa og Leksvik kommuner er tidligere vedtatt slått sammen til Indre Fosen kommune fra 1. januar 2018. Departementet varslet også i proposisjonen at det ville komme tilbake til Stortinget med en ny vurdering for



Fosenkommunene i kommuneproposisjonen for 2018. Bakgrunnen for dette var Fylkesmannen i Sør-Trøndelag sin tilråding om kommunestrukturen på Fosen med sammenslåing av Bjugn, Ørland, Roan, Åfjord, nye Indre Fosen og eventuelt Osen til én ny kommune fra 1. januar 2020. Fylkesmannen pekte på at tidsperspektivet og et noe manglende faktagrunnlag oppleves som en utfordring for kommunene, særlig for Rissa og Leksvik som er i gang med sammenslåingen. Fylkesmannen satte derfor, med støtte fra departementet og i samarbeid med alle syv kommunene, i gang et utredningsarbeid for å se nærmere på mulighetene som kan oppstå ved en sammenslåing av alle kommunene.

Utredningen fra NIVI Analyse ble ferdigstilt i april, presentert for ordførerne i alle Fosenkommunene 20. april, og for kommunestyrene i alle kommunene 27. april. Utredningen peker på flere fordeler ved én samlet Fosenkommune, blant annet økt gjennomføringsevne som samfunnsutvikler, bedre forutsetninger for gode og likeverdige velferdstjenester til alle innbyggerne, økonomisk tyngde og stor finansiell kapasitet, økt regional og nasjonal påvirkningskraft samt demokratiske gevinster ved at alle interne samarbeidsordninger på Fosen legges inn under direkte folkevalgt styring. Utredningen konkluderer med at fordelene ved én kommune er større enn de mulige ulempene, også sammenliknet med det foreliggende forslaget i Prop. 96 S om fire kommuner på Fosen fra 2020. Konklusjonen underbygges av intervjuer med representanter fra kommunene, som peker på muligheten for at fire kommuner vil gi mindre samarbeid på Fosen ved at de nye kommunene blir større (mindre behov for samarbeid) og vil kunne orientere seg i ulike geografiske retninger. Dette fremstår som uheldig, ettersom én Fosenkommune ses som det naturlige og langsiktige målet for de fleste informantene.

Utredningen konkluderer derfor med at Fosen som én kommune, eventuelt med unntak av Osen, er det beste alternativet for sammenslåing, og at sammenslåingen bør vedtas av Stortinget våren 2017, med ikrafttredelse fra 2022. Begrunnelsen for 2022 som sammenslåingstidspunkt er at det vil gi Indre Fosen tid til å «sette» den nye kommunen før det går i gang med en ny sammenslåingsprosess, i tillegg til at kommunen får hentet ut erfaringer fra den første sammenslåingen. Samtidig vil ikke selve sammenslåingsprosessen strekkes for langt ut i tid, med mulighet for endrede forutsetninger og omkamper.

#### *Departementets vurdering*

Utredningen underbygger fylkesmannen sin tilråding om én kommune på Fosen. Departementet skriver også i Prop. 96 S at dette vil være den beste løsningen på lang sikt. Departementet ser videre klare fordeler ved at det etableres én Fosenkommune nå. Som utredningen viser vil én kommune kunne gi klare gevinster innenfor alle de fire hovedmålene for kommunereformen. Departementet støtter også det tidsløpet som skisseres i utredningen, med sammenslåing fra 2022.

Kommunereformen er basert på lokale prosesser og kommunenes egne ønsker. Forslaget til sammenslåinger i Prop. 96 S er det som ligger nærmest det kommunene på Fosen selv har vedtatt. Kommunenes vurderinger av den nye utredningen forelå ikke på det tidspunktet arbeidet med kommuneproposisjonen ble avsluttet. Departementet vil derfor ikke fremme et konkret forslag om sammenslåing i denne proposisjonen. Departementet vil i stedet avvente kommunenes vurderinger. Dette gjelder også spørsmålet om hvorvidt Osen, i hvert fall i første omgang, ønsker å stå utenfor en eventuell sammenslåing som omfatter de øvrige Fosenkommunene. Departementet legger til grunn at forslagene om sammenslåinger på Fosen som er fremmet i Prop. 96 S blir vedtatt og gjennomført dersom det ikke blir vedtatt en større sammenslåing av kommunene på Fosen denne våren.

De øvrige sammenslåingene som er foreslått i Prop. 96. S er foreslått fra (senest) 1. januar 2020. Dersom det skulle bli vedtatt én Fosenkommune fra 2022 vil departementet følge opp og bidra til en god prosess fram mot sammenslåingstidspunktet. Departementet legger blant annet til grunn at kommunene vil få videreført overgangsordningen for basistilskudd i inntektssystemet fram til sammenslåing.

Kommuner som vedtas slått sammen i kommunereformen får støtte til nødvendige engangskostnader etter en standardisert modell. Modellen som ble presentert i kommuneproposisjonen for 2015 hadde fem eller flere kommuner som høyeste nivå for støtte. Dersom det blir aktuelt med en sammenslåing med seks eller syv kommuner, vil departementet gjøre en vurdering av modellen for støtte til engangskostnader fram mot statsbudsjettet for 2018.

#### *Proessen i Flora, Vågsøy og Bremanger og fylkesmannens tilråding*

Kommunene Flora og Vågsøy ble i februar 2017 enige om å starte forhandlinger om en intensjonsavtale, der de ønsket at også Bremanger kom-

mune deltok i forhandlingene. Bremanger ønsket imidlertid ikke å forhandle om kommunesammenslåing.

Etter at forhandlingsutvalgene til Flora og Vågsøy ble enige om en intensjonsavtale, vedtok bystyret i Flora og kommunestyret i Vågsøy at de ønsker sammenslåing fra 1. januar 2020.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane tilrår sammenslåing av Flora, Vågsøy og Bremanger. Fylkesmannen skriver i sin tilråding av 20. april 2017:

Etter våre vurderingar meiner vi at ein ny kommune der Flora og Vågsøy slår seg saman, berre delvis oppfyller måla for kommunereforma og kriteria for ein god kommunestruktur. Vår faglege tilråding er difor at skal det i framtida byggjast og utviklast ein føremålstenleg og slagkraftig ny og større kommune på kysten av Sogn og Fjordane, må òg Bremanger vere med i den nye kommunen saman med Flora og Vågsøy. Det må vere opp til Stortinget å vurdere kva vekt det skal ha at dette alternativet har kome fram så seint i kommunereforma. Vi meiner at det vil vere ein fordel for Bremanger å kome med i prosessen no, i staden for ei samanslåing i fleire steg framover.

#### *Departementets vurdering*

Flora og Vågsøy har vedtatt sammenslåing fordi de ønsker å etablere en ny og slagkraftig kystkommune. En større kystkommune vil kunne sikre innbyggerne gode tjenester nå og i framtiden og spille en viktig regional rolle for næringsliv og utvikling. Kommunene har jobbet godt med å lage et grunnlag for en slik kommune. Samtidig har Bremanger som ligger mellom de to kommunene ikke ønsket å være med i disse forhandlingene. Bremanger har i kommunereformen lagt vekt på å utrede hvordan det blir for kommunen om de fortsetter alene, og de har ikke selv tatt initiativ til samtaler med andre kommuner.

Bremanger har imidlertid ønsket å være med i en etablering av et mer formelt langsiktig samarbeid med Flora og Vågsøy. Kommunestyrene i Flora, Bremanger og Vågsøy fattet i oktober/november 2016 likelydende vedtak om dette. Formålet med et slikt samarbeid var å stå sammen for å møte de felles utfordringene kystkommunene har, og bidra til å løse ut de verdiene som ligger i og ved kysten. For disse tre kommunene ble det også vedtatt å starte opp et forprosjekt som har til formål å se på om det er grunnlag for en overord-

net organisering av samarbeidet der også Selje var invitert inn.

På grunnlag av ønsket om et formalisert samarbeid, og at Selje vedtok sammenslåing med Eid, vedtok Flora og Vågsøy å starte arbeid med intensjonsavtale om sammenslåing, mens Bremanger ikke ønsket dette.

Fylkesmannen peker på at Bremanger ligger mellom Flora og Vågsøy, og at sammenslåing av kun Flora og Vågsøy bare delvis vil oppfylle mål og kriterier for reformen. Fylkesmannen peker også på fordeler for alle tre kommunene av å gå sammen til en større og sterkere kommune.

I Prop. 96 S (2016–2017) viste departementet til at en del av Vågsøy som heter Bryggja ligger mellom de to kommunene Selje og Eid. Fylkesmannen har i første omgang bedt om kommunenes syn på en utredning av en grensejustering, der Selje og Eid er positive til dette, mens kommunestyret i Vågsøy mener Bryggja skal fortsette å være en del av Vågsøy. Fylkesmannen har også pekt på at en ny kommune bestående av Eid, Selje og Vågsøy kan være den beste løsningen for de tre kommunene. Fylkesmannen foreslo i sin første tilråding at Vågsøy og Selje ble slått sammen.

Departementet viser til at Bremanger ligger mellom Vågsøy og Flora, og mener derfor at det er behov for å se nærmere på kommunestrukturen i dette området, og hvilke muligheter som kan realiseres ved å bygge en sterkere kystkommune. Departementet vil derfor be fylkesmannen om en nærmere gjennomgang av kommunestrukturen i området, herunder en vurdering av behovet for grensejusteringer. Utredningen bør se på dagens kommunikasjonsmønstre og framtidig utvikling, samt kommunenes økonomiske situasjon, herunder kraftinntekter. Videre bør utredningen kartlegge dagens samarbeid i regionen, og se på framtidige muligheter til å skape sterke kommuner med en god regional balanse som kan legge til rette for en god samfunnsutvikling i området.

Departementet vil komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2018.

#### **4.1.2 Prosjektet: Fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner som skal slå seg sammen**

Departementet har invitert kommunene som skal slå seg sammen til å delta i et prosjekt for å utvikle lokaldemokratiet i de nye kommunene.

Prosjektet tar utgangspunkt i de handlingsmuligheter kommunene allerede har til å påvirke lokaldemokratiet i egen kommune. Innenfor kommuneloven har kommunene stor frihet til selv å

bestemme hvordan de vil organisere det politiske arbeidet. Den politiske organiseringen utgjør viktige rammer for hvordan lokaldemokratiet fungerer.

Kommuner som skal slå seg sammen skal ifølge inndelingsloven opprette en fellesnemnd. Fellesnemnda kan få oppgaver med å forberede politisk organisering til den nye kommunen.

Kommunesammenslåingsfasen er derfor en anledning for kommunene til å spørre seg selv: I hvilken grad understøtter den politiske organisering som er valgt, den måte å drive politikk på som en ønsker seg for den nye kommunen? Kanskje har kommunene som skal slå seg sammen ulike erfaringer og utgangspunkt. Ønsker en å beholde sin nåværende politiske organisering, eller ønsker en å kunne arbeide med politikk på nye måter?

Intensjonsavtalene til kommunene som har gjensidige vedtak om å slå seg sammen, viser at mange spør seg om det trengs en ny måte å organisere det politiske arbeidet på i de nye kommunene med større geografisk avstander. Andre spør seg om digitalisering og bruk av ny teknologi kan være en del av løsningen. Andre igjen har ambisjoner om innovasjon av den lokaldemokratiske infrastrukturen i sine nye kommuner. Departementet kjenner til at noen kommuner har tatt turen til Danmark eller sett på foregangskommuner her i landet for å la seg inspirere.

Dette prosjektet, som alle kommuner som skal slå seg sammen får tilbud om å delta i, vil handle om hvordan lokalpolitikere selv kan ta en aktiv rolle i å utvikle og fornye lokaldemokratiet i de nye kommunene. Bak valg av politisk organisering i de nye kommunene, ligger det en avveining av ulike hensyn og vurdering av hvilket lokaldemokrati en ønsker seg i de nye kommunene. Det kan være at en ønsker politikere tidligere på banen og som sterkere deltagere i politikktutvikling, at kommunepolitikere skal diskutere med flere aktører og i større grad sørge for å trekke innbyggere og andre i lokalsamfunnet inn i kommunalpolitiske prosesser. Dette er viktige spørsmål som lokalpolitikere bør stille seg. Ulik organisering og arbeidsmåter samt hvordan en tar i bruk nye digitale løsninger, utgjør ulike rammer for hvor godt representerte innbyggerne er, for de folkevalgte mulighet til å sette dagsorden og hvordan de folkevalgte sørger for gode tjenester og resultat til innbyggernes beste.

Departementet vil i prosjektet legge til rette for lokalt arbeid med å utvikle og fornye lokaldemokratiet i kommuner som skal i gang med å bygge en ny kommune.

Departementet foreslår at prosjektkommunene kan søke tilskudd på inntil 100 000 kroner per «nye kommune» til å arbeide med lokaldemokratiet i 2018.

## 4.2 Regionreform og forslag til ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå i Nord-Norge

I tråd med avtalen inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre 22. februar 2017, foreslår regjeringen i Prop. 84 S (2016–2017) at Nord-Norge blir delt inn i ett eller to fylker. Det var et ønske fra partiene at det skulle brukes litt tid på å finne en løsning i Nord-Norge.

Etter framleggelsen av proposisjonen er det avholdt møte med Finnmark, Troms og Nordland fylkeskommuner for å innhente fylkeskommunenes synspunkter og diskutere det videre arbeidet i reformen. Fylkene har uttrykt ønske om en avklaring samtidig med beslutning av ny inndeling for resten av landet.

Troms fylkeskommune avholdt 24. april 2017 ekstraordinært fylkesting om inndelingsspørsmålet. Flertallet i fylkestinget stemte for sammenslåing av de tre nord-norske fylkeskommunene. Subsidiært stemte flertallet for sammenslåing av Finnmark og Troms med grensejustering i sør, slik at framtidig grense går ved Tysfjord. Fylkestinget mener det eneste aktuelle alternativet til dette vil være fylkesgrensa som i dag, justert slik at grensa sammenfaller med grenser for nye sammenslåtte kommuner.

De øvrige fylkeskommunene har ikke behandlet inndelingsspørsmålet på nytt etter at Prop. 84 S (2016–2017) ble fremmet. Flertallet i Finnmark fylkesting vedtok i desember 2016 at Finnmark fylkeskommune skal være en egen fylkeskommune. Ved behandling av inndelingsspørsmålet i Nordland fylkeskommune (desember 2016) var flertallet i fylkestingets standpunkt at fylket skal bestå som egen fylkeskommune.

### *Departementets vurdering*

Departementet foreslår at Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune slås sammen fra 2020. Nordland fylkeskommune foreslås opprettholdt. Dette er i tråd med avtale mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Departementet mener det vil være en fordel om fylkesinndelingen i Nord-Norge avklares nå

Tabell 4.1 Nøkkeltall om fylkene i Nord-Norge og antall kommuner etter kommunereformen.

Fylke	Folketall	Areal i km <sup>2</sup>	Antall kommuner
Nordland	239 000	37 000	40
Troms	165 000	26 000	21
Finnmark	76 000	48 500	18

og samtidig med fastsetting av ny inndeling for resten av landet. Forslaget til inndeling av Nord-Norge vil gi en god balanse mellom fylkene i Nord-Norge og også på landsbasis, samt støtte opp under samfunnsutviklingsarbeidet i landsdelen. Den nye inndelingen vil bygge opp under geografisk funksjonalitet, sikre kapasitet og kompetanse og legge til rette for god samhandling med regional stat, universitetet og andre viktige aktører. Forslaget til ny inndeling av landet vil samlet sett legge grunnlag for å overføre nye oppgaver både på kort og på lang sikt.

Departementets forslag innebærer sammenslåing av hele fylker slik grensene ligger etter vedtak om sammenslåinger av kommuner, jf. Prop. 96 S (2016–2017). I avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, og Kristelig Folkeparti av 22. februar 2017 blir det vist til at det i etterkant av regionreformen vil være kommuner som på grunn av for eksempel bo- og arbeidsmarkeder vil ønske å bytte fylke, jf. Prop. 84 S (2016–2017). Det kan også være grenser mellom de nye fylkene som må endres på grunn av tilhørigheten til kommuner eller av andre grunner. Spørsmålet om grensejustering er aktuelt i hele landet. Samarbeidspartiene er derfor enige om at det må settes i gang et arbeid/utvalg som ser på grensene mellom de nye fylkene. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølgingen av saken etter at Stortinget har behandlet Prop. 84 S (2016–2017) og denne proposisjonen.

Departementet vektlegger følgende argumenter som særskilt grunngir forslaget til ny fylkesinndeling i Nord-Norge:

#### *Troms og Finnmark*

- Troms og Finnmark får 39 kommuner etter kommunereformen og om lag 241 000 innbyggere. Fylkene har stort mangfold av og rik tilgang på naturressurser, ulike kilder til energi og store uutnyttede arealer. Her finnes petroleumsressurser, mineraler, fiskeri, havbruk, reiseliv, landbruk og reindrift og fornybare energiresurser. Fylkene utgjør Norges viktigste uten-

rikspolitiske interesseområde, har en framskutt posisjon i nordområdene og representerer Norges grense mot Arktis og Russland. Troms og Finnmark har et interessefelleskap som bør avspeiles i én fylkeskommune som kan støtte opp under utviklingen for innbyggere og virksomheter. Sammenslåing og felles perspektiv i dette området kan styrke kraften og mobiliseringen i utviklingsarbeidet.

- Finnmark og Troms vil bli et fylke med forutsetninger for utvikling langs mange dimensjoner og på flere områder. En sammenslåing kan forsterke samspillet og dynamikken mellom byene, mindre steder og distriktene i Troms og Finnmark, og det blir lettere å se felles utfordringer og fortrinn i sammenheng. Det nye fylket vil blant annet omfatte Tromsø, flere større og mindre byer, strukturbyggende institusjoner som kortbane- og stamflyplassene, sykehus og UiT Norges arktiske universitet som er lokalisert i begge fylkene.
- En sammenslåing vil gi en mer helhetlig plan- og samfunnsutvikling i området. Det vil bidra til større kraft i nærings- og utdanningspolitikken, og i utvikling av kompetansopolitikken i samarbeid med aktører regionalt og nasjonalt.
- Reiseavstandene i det nye fylket vil bli relativt store, men reformen vil i seg selv ikke virke inn på stedbundne tjenester som krever nærhet til innbyggerne. Tvert imot vil større fagmiljøer, større innkjøpsorganisasjoner og gevinster i form av reduserte utgifter til administrasjon og støttetjenester kunne gi et styrket og desentralisert utdanningstilbud, lokalt kulturliv og fly-, båt- og bussruter til stedene der innbyggerne bor.
- Samarbeid og samhandling med regional statsforvaltning er viktig for rollen som samfunnsutvikler. Viktige samarbeidspartener for den nye fylkeskommunen vil ha samme grenser som Finnmark og Troms, herunder Fiskeridirektoratet, Kystverket og Innovasjon Norge. Regjeringen har vedtatt å opprettholde dagens fylkesmannsembeter i Nord-Norge. Med vedtak om sammenslåing av Troms og Finnmark, vil

regjeringen vurdere fylkesmannsstrukturen i Nord-Norge. Fylkene inngår nær sagt alltid i samme statlige region i etater der regionen dekker større områder enn de to fylkene og da som regel sammen med Nordland. Regional stat får færre fylkeskommuner å samhandle med.

#### *Nordland*

- Nordland fylke får 40 kommuner etter kommunereformen og om lag 240 000 innbyggere. Nordland vil bli jevnstort med Troms og Finnmark i antall kommuner og innbyggere. Nordland har rik tilgang på naturressurser på land og i havet og har tydelig profil som industrifylke. Fylket omfatter Bodø, og flere mindre byer, felles infrastruktur, sjukehus, flyplasser og Nord universitet med lokalisering flere steder. Nordland har byer og institusjoner som tilfører denne delen av landet kraft og utvikling langs mange dimensjoner og på flere områder. Det legger til rette for å utvikle samspillet og dynamikken i fylket videre. Departementet ønsker å bygge opp under styrken i den enheten som Nordland utgjør i dag.
- Fylkesmannsambetet for Nordland opprettholdes. Når det gjelder annen regional statsforvaltning som har samhandling med fylkesmann og fylkeskommune, inngår fylket som hovedregel sammen med Finnmark og Troms. Departementet mener dette forslaget vil ta hensyn til samhandlingen mellom regional stat og fylkeskommunen. Regional statsforvaltning i Nord-Norge vil etter dette forslaget i hovedsak ha samhandling med bare to fylkeskommuner.

Finnmarksloven gjelder i dag for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark fylke. Finnmarksloven vil fortsatt gjelde etter en sammenslåing mellom Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune. En sammenslåing vil innebære at det må gjøres noen endringer i loven slik at rettigheter og forvaltningsordning knyttes til det som i dag er det geografiske området Finnmark, og ikke til Finnmark fylke. Departementet vil vurdere spørsmålet om behov for endringer i finnmarksloven i samarbeid med Finnmark fylkesting og i konsultasjon med Sametinget.

For å støtte opp under regionreformen vil regjeringen bidra til en god regional balanse i fordelingen av offentlige arbeidsplasser i Nord-Norge. Departementet vil i den sammenheng være særlig opptatt av de særskilte utfordringene knyttet til Finnmark og Vadsø.

Sammenslåingen av Troms og Finnmark får ikke konsekvenser for tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms.

### **4.3 Lokaldemokratiundersøkelsen**

Etter hvert kommune- og fylkestingsvalg gjennomføres det, på oppdrag av departementet, en undersøkelse av lokaldemokratiet. Dels er dette en valgundersøkelse hvor man studerer selve valget med temaer som valgdeltakelse, stemmegivning, velgerbevegelser og aspekter ved politisk deltakelse. Dels er det en undersøkelse hvor man studerer andre sider ved lokaldemokratiet. I årets undersøkelse tar forskerne blant annet opp de eldres rolle i lokalpolitikken, velgernes holdning til kommunestruktur og hvilke velgere som stemmer ved alle valg, noen valg eller som permanent er hjemmesittere. Resultatene fra lokaldemokratiundersøkelsen 2015 publiseres i mai 2017 i form av en bok.<sup>1</sup>

Undersøkelsen er en landsomfattende undersøkelse og kan i liten grad gi kunnskap om lokaldemokratiet i enkeltkommuner. Men undersøkelsen gir kunnskap om hvordan innbyggernes politiske atferd og holdninger påvirkes både av individuelle forhold (hvem de er) og av kommunen de bor i (hvilke type kommune de bor i).

Vi skal i dette avsnittet gi en kort redegjørelse for utvalgte tema og funn fra undersøkelsen.

#### *Valgdeltakelse<sup>2</sup>*

Valgdeltakelsen i 2015 gikk tilbake til rundt 60 prosent fra 64 prosent, hvor den har ligget ved lokalvalgene fra slutten av 90-tallet. I undersøkelsen pekes det på at lokalvalget i 2011 ble sterkt preget av terrorangrepet i regjeringkvartalet og på Utøya 22. juli 2011, og at dette trolig var den viktigste årsaken til en økning i valgdeltakelsen i 2011.

I undersøkelsen er det også gjort en studie av de som ikke brukte stemmeretten sin, dvs. hjemmesitterne. Gjennom å studere manntallet har forskerne kunne følge velgerne over tre valg, lokalvalget i 2011, stortingsvalget i 2013 og lokalvalget i 2015. I løpet av disse tre valgene var det 14 prosent av velgerne som ikke avla stemme, 51 prosent stemte ved alle tre valgene og 35 prosent gikk inn og ut av hjemmesittergruppen. I denne studien blir

<sup>1</sup> Redaktører av boka er Jo Saglie og Dag Arne Christensen

<sup>2</sup> Johannes Bergh og Dag Arne Christensen: *Hvem er hjemmesitterne? En analyse av valgdeltakelse ved tre påfølgende valg.*

det også undersøkt hvordan deltakelsesnivået påvirkes av den sosiale sammensetningen av de som bruker stemmeseddelen. Det viser at ved lav valgdeltakelse, er det blant hjemmesitterne et større innslag av personer med lavere utdannelse samt yngre og de eldste velgerne.

Når det gjelder gruppen av permanente hjemmesittere, sammenliknet med vanevelgere og sporadiske hjemmesittere, så viser analysen at det særlig er stemmeberettigede uten høyere utdanning som ikke stemmer. Også innvandrervelgere med ikke-vestlig bakgrunn har høyere sannsynlighet enn gjennomsnittet for å havne i gruppen av permanente hjemmesittere.

### *Personstemmegivning<sup>3</sup>*

Et viktig kjennetegn ved kommunestyrevalgene er innslaget av personstemmegivning. Ved kommunestyrevalget i 2015 ble det avgitt flere personstemmer enn noen gang tidligere; andelen rettede lister var 47 prosent. Til sammenlikning var andelen rettede lister 26,5 prosent i 1995, 37 prosent i 2003 og 42 prosent i 2011, dvs. en økning på over 20 prosentpoeng på 20 år. Undersøkelsen viser også at rundt en fjerdedel av kommunestyrerepresentantene kan takke personstemmene for at de kom inn i kommunestyret. Ved fylkestingsvalget er det bare 1 til 2 prosent som kom inn på fylkestinget på grunn av personstemmer. Dette har sammenheng både med at ordningen ved fylkestingsvalget er annerledes enn ved kommunestyrevalget og at langt færre velgere benytter seg av anledningen til å gi personstemme ved fylkestingsvalget. Det er fremdeles i de mindre kommunene at personstemmegivning er mest utbredt, men det har skjedd en klar økning i bruken av personstemmegivning også i de største kommunene.

### *Kommunevalgkampens betydning<sup>4</sup>*

Som del av lokaldemokratiundersøkelsen for 2015 er det også gjennomført en valgkampundersøkelse hvor man har fulgt de samme velgerne, til sammen et utvalg på 1776 personer, underveis i valgkampen i 2015 og stilt spørsmål i tre omganger. Forskerne kartla velgernes utvikling med tanke på hvilket parti de foretrakk, hvor usikre de var på sin partipreferanse, og om deres interesse

for politikk varierte i løpet av valgkampen, samt om det varierte mellom velgergrupper.

For mange velgere bidrar valgkampen til reelle endringer i oppfatningen av hvem de vil stemme på:

- Fire av ti oppgir at de bestemte seg for hvilket parti de ville stemme på i løpet av valgkampen.
- Tre av ti endret partipreferanse underveis i valgkampen.
- I underkant av 30 prosent av de som ikke endret sin partipreferanse i løpet av de tre rundene med datainnsamling sier at de bestemte seg i løpet av valgkampen.

Det er en vesentlig andel velgere som tydeligvis ikke har faste partipreferanser og som endrer disse i løpet av noen korte uker før valgdagen. Selv om hovedtrekket er at det er forholdsvis små endringer over tid i valgkampen og at bevegelsene i oppslutning mellom partiene er små, viser panelanalysene at mange velgere skifter partipreferanse underveis i valgkampen. Resultatene fra valgkamppanelet viser at de politiske aktørenes valgkampinnsats har innvirkning, men i 2015 utliknet de hverandre og dermed ga bevegelsene mellom partiene små utslag samlet.

### *Lokale lister<sup>5</sup>*

Et viktig innslag i norsk lokalpolitikk er innslaget av lokale lister. Selv om de nasjonale partiene dominerer også på lokalt plan er det fortsatt slik at lokale lister spiller en rolle i norsk lokalpolitikk. I enkelte kommuner har de til og med en avgjørende rolle.

Ved kommunestyrevalget i 2015 stilte det lokale lister i 30,6 prosent av kommunene, dvs. på samme nivå som i 2011. I 116 kommuner stilte det én lokal liste, i elleve kommuner ble det stilt to lokale lister, mens det var tre lokale lister i fire kommuner. Disse listene fikk til sammen 5,3 prosent av stemmene på landsbasis. I de kommunene som hadde lokale lister fikk de samlet 17,2 prosent av stemmene.

Det er også bevegelse i kommunene som har eller ikke har lokale lister. 21 prosent av kommunene hadde lokal liste både i 2011 og 2015. 10 prosent av kommunene fikk lokal liste i 2015 og 10 prosent mistet lokal liste sammenliknet med valget i 2011. Det er særlig i de største kommunene vi ser hyppigere forekomst av lokale lister i 2015.

<sup>3</sup> Mjelde Hilmar L og Jo Saglie: *Velgeratferd: Tilbakegang for regjeringspartiene og rekordstor personstemmegivning.*

<sup>4</sup> Sveinung Arnesen, Bjarne Folkestad og Mikael Johanneson: *Har kommunevalgkampen noen betydning?*

<sup>5</sup> Christensen, Dag Arne, Bjarne Folkestad og Jacob Aars: *Lokale lister ved kommunevalgene 2011-2015: variasjoner mellom og innenfor kommunene*

Således er ikke forekomsten av lokale lister først og fremst et fenomen i små kommuner, som var tilfellet tidligere, men noe man finner i kommuner av alle størrelser. Det er ikke signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og innslag av lokale lister.

#### *Om innbyggernes mellomvalgsdeltakelse<sup>6</sup>*

På ulike måter vil innbyggerne kunne påvirke politiske beslutninger også mellom valg. På noen områder er det til og med lovpålagt at kommunen skal legge til rette for innbyggermedvirkning og –deltakelse, f.eks. i forbindelse med arealplanlegging (plan- og bygningsloven § 5-1). Kommunene er også pålagt å etablere eldreråd og råd for mennesker med funksjonsnedsettelse. Ordningen med innbyggerforslag gir rett til å få behandlet en sak i kommunestyret dersom man klarer å tilfredsstille et krav til antall underskrifter. Kommunen legger selv til rette for ulike former for innbyggermedvirkning, f.eks. har de aller fleste kommuner ungdomsråd eller annen representasjonsordning for unge, og kommunene arrangerer folkemøter når viktige aktuelle saker skal tas stilling til. I forbindelse med kommunereformen har mange kommuner gjennomført folkeavstemninger, innbyggerhøring eller innbyggerundersøkelser. Innbyggerne kan også sette i gang aksjoner, f.eks. underskriftsaksjon eller demonstrasjon, når saker skal opp. Noen former for deltagelse er med andre ord tilrettelagt av kommunene mens andre har innbyggerne tatt initiativ til.

Helt siden lokaldemokratiundersøkelsen i 1995 har innbyggernes mellomvalgsdeltakelse blitt kartlagt. Det var lenge en tendens til at innbyggernes deltagelse mellom valg var økende. I denne undersøkelsen kan vi spore en viss nedgang. I 1995 var det om lag 27 prosent som svarte at de hadde deltatt i et opprop eller underskriftskampanje, i 2011 var det om lag 37 prosent mens det i 2015 var om lag 33 prosent. Dette er en utvikling som viser seg igjen i andre deltakelsesformer. Om lag 25 prosent oppgir i 2015 at de har tatt kontakt med en lokalpolitiker. Når det gjelder deltagelse i «aksjon, protestmøte, demonstrasjon» er nedgangen svak. Forskerne er ikke sikker på om denne nedgangen er helt reell. Forklaringen kan ligge i at undersøkelsesopplegget er lagt om, men det kan også være at det er kommet til andre former for mellomvalgsdeltakelse som ikke fanges opp av undersøkelsen.

<sup>6</sup> Marte Winsvold, Lawrence E. Rose og Jan Erling Klausen: *Politisk deltagelse mellom valg*.

Forskerne peker også på at det er noen sosiale skillelinjer når det gjelder deltagelse mellom valg. For det første er det et mindretall som deltar, og folk med høyere utdanning utnytter enkelte former for mellomvalgsdeltakelse hyppigere enn de med mindre utdanning.

Mellomvalgsdemokratiet vil også omfatte det som i undersøkelsen omtales som «tjenstedemokratiet», dvs. der hvor innbyggerne direkte prøver å påvirke de offentlige tjenestene.<sup>7</sup> Dette er deltagelse som i stor grad prøver å påvirke offentlige tjenesteytingsorganer framfor folkevalgte representanter, og som kan ha form som deltagelse i brukerundersøkelser, bruk av klageadgang eller at man tar direkte kontakt med de ansvarlige for tjenesten. Forskerne mener at denne delen av demokratiet fortjener mer oppmerksomhet og tar utgangspunkt i forskning som finner at mer av det politiske engasjementet nå er rettet mot offentlige tjenester. De sammenlikner den sosiale profilen til deltagelsen som er direkte rettet mot tjenestene (kontakt med kommunalt ansatte og klaging på offentlige tjenester) med deltagelsen rettet mot inntakssiden av det politiske systemet (partimedlemskap, kontakt med lokalpolitikere og valgdeltakelse). De viser at mer ressurskrevende deltakelsesformer – som kontakt med lokalpolitikere – henger nært sammen med individuelle sosiale ressurser. Alt i alt viser de at deltagelsen i tjenstedemokratiet har noen av de samme sosiale skjevhetene som inntaksrettet deltagelse, men deltagelse rettet mot tjenestesiden ser ut til å være mer åpen for innbyggere som ikke er født i Norge.

#### *Eldres rolle i lokaldemokratiet<sup>8 9</sup>*

I undersøkelsen er det rettet spesiell oppmerksomhet mot de eldres rolle i lokalpolitikken. De over 70 år utgjør rundt 14 prosent av velgerne. Valgdeltakelsen har, særlig ved lokalvalg, hatt en fallende tendens. Det skyldes imidlertid i liten grad de eldre velgerne. Den mest stabile valgdeltakelsen finner vi blant de over 60 år. Over tid har den aldersgruppen som deltar mest forskjøvet seg mot eldre alderskategorier. Noe liknende kan observeres blant partimedlemmer. Det store frafallet i andel partimedlemmer rammer i minst grad de eldre. Den endrede aldersprofilen for

<sup>7</sup> Dag Arne Christensen og Jacob Aars: *Det lokale tjenstedemokratiet: Skjevheter i deltagelsen*.

<sup>8</sup> Tor Bjørklund og Signe Bock Seggaard: *De eldres lokale politiske deltagelse: Status og tilbakeblikk*.

<sup>9</sup> Tor Bjørklund og Signe Bock Seggaard: *Representasjon av eldre i lokalpolitikken. Parti- versus velgerinnflytelse ved valget i 2015*

valgdeltakelse gir støtte til en generasjonsforklaring, hvor oppfatningen av valget som en borgerplikt er generasjonsbetinget.

Om deltakelsen knyttet til valgkanalen har gått ned, har det vært en økning i deltakelsen rundt aksjoner og underskrifter og i mer konvensjonelle deltakelsesformer (påvirkning via administrasjon, kontakt med lokalpolitiker, ta opp saker i parti og fagforeninger). Aksjonsdeltakelse viser en påfallende lik fordeling etter alder. Den faller med økende alder og antyder at den økte deltakelsen må forklares via livsløp og ikke generasjon.

Når det gjelder eldres representasjon i norske kommunestyre går det et skille mellom aldersgruppen fra 60 til 69 år og de som er 70 år og eldre. De eldste er i forhold til den andel de utgjør i befolkningen sterkt underrepresentert blant de innvalgte kommunestyrerepresentantene. 60-åringene derimot er klart overrepresentert. Det er et resultat av partienes prioriteringer gjennom tildelelse av stemmetillegg. Velgernes personstemmegivning forrykker bare i liten grad representantenes alderssammensetning. Støtten til økt eldre-representasjon er entydig blant befolkningen i høy alder, men avtar med fallende alder.

#### *Holdninger til kommunereform.<sup>10</sup>*

I undersøkelsen kartlegges folks interesse for og holdninger til kommunereformen, blant annet hvordan holdninger har utviklet seg over tid. Resultatene viser at folk har en forholdsvis sterk interesse for reformen. Folk bosatt i kommuner med under 5 000 innbyggere var betydelig mer interessert i reforminitiativet enn i den øvrige befolkningen.

Det har også skjedd en endring i den generelle holdningen til kommunesammenslåing. I 2003 og 2007 var det et klart flertall som var mot å redusere antallet kommuner. I 2011 hadde dette bildet snudd, og 49 prosent var tilhengere av å redusere antall kommuner, mens 40 prosent ikke ville ha endringer. I 2015 var det enda flere som var for endring (54 prosent) og færre som var mot (32 prosent). Det har også skjedd en holdningsendring i positiv retning i spørsmålet om man ser positivt på sammenslåing av kommunen man selv bor i med en nabokommune. I undersøkelsen er det 56 prosent som svarer ja på spørsmålet om de vil støtte at «din egen kommune blir slått sammen med én eller flere nabokommuner». Undersøkelsen stadfester likevel at holdninger varierer noe

etter hvilket perspektiv som er lagt til grunn – det prinsipielle eller det kontekstuelle. Ikke alle som mener at antallet kommuner bør reduseres, støtter ideen om at deres bostedskommune skulle bli slått sammen med én eller flere nabokommuner. Samtidig er det en sammenheng mellom høy alder, utdanning og inntekt og det å være positiv til sammenslåing av egen kommune. Er man kvinne og født og oppvokst i kommunen er det også mer sannsynlig at man er negativ til sammenslåing av egen kommune. Disse sosio-demografiske forholdene har derimot mindre å si for holdninger til det prinsipielle spørsmålet nå enn tidligere.

Det er dessuten et betydelig samsvar mellom holdning til kommunereformen og oppfatninger om hvordan beslutninger om kommunesammenslåinger skal fattes. De som er positive til kommunesammenslåinger er atskillig mer tilbøyelige til å ønske å overlate beslutningen til politikere, mens blant motstanderne av kommunereform er det et klart flertall som mente at beslutningen bør tas av innbyggerne selv gjennom en folkeavstemning.

#### *Det lokale blir viktigere ved kommunevalgene<sup>11</sup>*

En analyse med utgangspunkt i lokaldemokratiundersøkelsene fra 1995 og fram til i dag tyder på en utvikling blant velgerne når det gjelder hvordan de oppfatter de lokalpolitiske sakenes stilling sammenliknet med de rikspolitiske sakene, både for valg av parti og hva det er som preger valgkampen ved lokalvalget. Det har vært en utvikling mot at det lokalpolitiske blir mer viktig. Kanskje særlig i de største kommunene har det vært en utvikling når det gjelder i hvilken grad lokale saker oppfattes å prege valgkampen. I de større kommunene har det blant annet blitt et større innslag av lokale lister. Mer utbredt retting av lister fordi sak er viktig for hvilken kandidat velgerne gir personstemme, er også et tegn på at de lokale sakenes betydning øker.

## **4.4 Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase**

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i

<sup>10</sup> Winsvold, Rose og Klausen: *Holdninger til kommunereform: Hva er utslagsgivende?*

<sup>11</sup> Tor Bjørklund: *Kommunevalgene fra 1995 til 2015: Økt vekt på det lokale.*



2016. Dette er en kartlegging som har vært gjennomført siden 1995. Siden 1996 har kartleggingen vært gjennomført året etter hvert kommunevalg. Kartleggingen er dokumentert i NIBR-rapport 2016:20 *Kommunal organisering 2016 – Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*.

Disse kartleggingene gir oss en anledning til også å studere utviklingen over tid når det gjelder politisk og administrativ organisering, kommunenes organisering av tjenestene, hvordan kommunene organiserer samspillet med innbyggerne med mer.

De første kartleggingene på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet avdekket omfattende endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Kartleggingene fra 2008 og 2012 viste at endringene i overordnet politisk og administrativ struktur bremsset opp. I undersøkelsen fra 2016 har vi sett at en slik tendens fortsetter. Det er stor grad av stabilitet i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Samtidig ser vi noen tydelige utviklingstrekk i organiseringen av kommuner og fylkeskommuner, blant annet når det gjelder administrativ struktur og også når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med kommunikasjon, informasjon og demokratiutvikling.

#### *Politisk organisering*

Antallet representanter i kommunestyre har hatt en svak nedgang fra et gjennomsnittlig antall på 25,1 i 2012 til 24,8 i 2016. Fylkestingene har blitt litt redusert i størrelse, fra 40,4 representanter i gjennomsnitt i 2012 til 39,7 i 2016. Antallet formannskapsmedlemmer er i denne valgperioden i gjennomsnitt 7,2 sammenlignet med 7,4 i forrige periode. Fylkesutvalgene har blitt redusert i størrelse fra et gjennomsnitt på 12,1 til 11. Antallet saker i disse organene holder seg på samme nivå i 2016 som i foregående valgperioder. Kvinneandelen i kommunestyre, formannskap, fylkesting og fylkesutvalg samt faste politiske utvalg ligger på noenlunde samme nivå som i foregående valgperiode.

Det store flertallet av kommunene organiserer seg i perioden 2012–2015 etter formannskapsprinsippet, bortsett fra Oslo, Bergen og Tromsø, som har parlamentarisme som styringsprinsipp. Fire fylkeskommuner organiserer seg etter et parlamentarisk styringsprinsipp (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark).

Undersøkelsen for 2016 viser at omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre

politiske organer fortsatt minker. Det er en klar utvikling i retning av at mange formannskap i mindre grad blir delegert omfattende myndighet. For fylkeskommunene ser vi en viss tendens til at mindre myndighet delegeres fra fylkestinget til andre politiske organer – motsatt av utviklingen fra 2008 til 2012.

Bruk av forholdstallsvalg for konstitueringen av formannskapet har blitt mindre vanlig siden 2000 og er i tilbakegang også i perioden 2012–2016. I 2016 var det 64 prosent av kommunene som benyttet seg av forholdstallsvalg sammenliknet med i 2000 da 88,5 prosent brukte denne formen for valg.<sup>12</sup> Det betyr samtidig at avtalevalg blir mer vanlig.<sup>13</sup> I fylkeskommunene er det avtalevalg som er det vanlige, og 85,7 prosent benytter seg av det.

Andelen kommuner som har faste politiske utvalg er på samme nivå som i forrige undersøkelse (rundt 80 prosent). Flesteparten av slike utvalg er gitt beslutningsmyndighet (rundt 90 prosent), og man ser at en slik tendens forsterkes noe i 2016. Funksjonsmodellen som prinsipp for utvalgsorganisering får mindre utbredelse, mens formålsmodeller av ulike typer blir noe mer utbredt i 2016.

Kvinneandelen i kommunestyre, formannskap, fylkesting og fylkesutvalg ligger på noenlunde samme nivå som i foregående valgperiode. Også kvinneandelen i faste politiske utvalg er den samme som tidligere: Gjennomsnittlig kvinneandel i de faste utvalgene er på rundt 45 prosent både i kommunene og i fylkene.

Nær sagt alle kommunene (90 prosent) og alle fylkeskommunene har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling. Kontrollutvalgene har som oftest (i 60 prosent av tilfellene) et flertall fra opposisjonspartiene, mens en slik praksis ikke er like dominerende i fylkeskommunene (44 prosent).

Kartleggingen av organiseringen av budsjettprosessen tyder på at administrasjonssjefen har fått en sterkere rolle i 2016. I mer enn 76 prosent av kommunene velges en «sentralisert administrativ prosess». Dette betyr at administrasjonssjefen i stor grad sørger for å ha regien på budsjettprosessen. 17 prosent av kommunene velger en «sentralisert politisk prosess» hvor det er formannskapet eller annet politisk organ som har ansvaret for å lede budsjettprosessen. Dette viderefører lengre trender som har pågått siden begynnelsen av

<sup>12</sup> Forholdstallsvalg har vi når partiene stiller liste til valg i formannskapet og blir representert der i samsvar med oppslutningen om listen blant representantene i kommunestyret.

<sup>13</sup> Avtalevalg har vi når hele kommunestyret blir enige om hvordan formannskapet skal settes sammen.

2000-tallet: en «sentralisert administrativ» prosess dominerer både i kommunene og i fylkeskommunene. Minst utbredt er en «fragmentert prosess» hvor kommunale fagenheter spiller en mer initierende rolle i utviklingen av budsjettet.

#### *Administrativ organisering og tjenesteorganisering*

Omfanget av delegering fra politiske organer til administrasjonssjefen endres lite fra 2012 til 2016. På det administrative nivået ser vi imidlertid noen tydelige utviklingstrekk. I 2012 var trenden at kommunene i noe større grad vendte tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen med mellomledere, enn det som var vanlig mot slutten av 2000-tallet. En tidligere utflating av organisasjonsstrukturen i kommunene stopper altså opp etter 2008, og trenden fra 2012 fortsatte i 2016: Kommunene vender i stadig større grad tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen mens innslaget av tonivåmodellen reduseres.

I 2016, som i foregående undersøkelser, ivaretar kommunene de fleste oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon. Renovasjon og revisjon er oppgaver som skiller seg ut, med kun henholdsvis 6,4 prosent og 2,9 prosent av kommunene som ivaretar disse oppgavene helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon. Samtidig velger kommunene interkommunale løsninger for oppgaveløsning på flere områder (slike som revisjon og renovasjon). Vertskommunesamarbeid (uten folkevalgt nemnd) benyttes i liten grad, men med et visst innslag innenfor krisesenter- og legevaktområdet. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd benyttes i svært liten grad.

Ordninger med geografisk distriktsinndeling av kommunal tjenesteyting er nesten i ferd med å fases helt ut, noe som gjelder på alle tjenesteområder. Eksempelvis hadde 36,5 prosent av kommunene distriktsinndeling av hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester i 2000, mens andelen i 2016 er nede i 6,6 prosent.

Barnehage, grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester er som i tidligere kartlegginger oppgaver som bortimot alle kommuner løser helt eller delvis innenfor egen organisasjon. Barnehetjenester skiller seg imidlertid ut også på en annen måte – her kjøper om lag 37 prosent av kommunene også tjenester fra private aktører. Veivedlikehold og snørydding er ellers blant oppgaveområdene der kommunene i størst grad kjøper tjenester fra private (74,4 prosent). Alle fylkeskommunene ivaretar videregående opplæring, bibliotekstjenester, regnskap og innkjøp helt eller delvis gjennom egen driftsorganisasjon. På den

annen side er kollektivtransport og veivedlikehold/snørydding i stor grad ivaretatt gjennom kjøp fra private. Interkommunalt samarbeid mellom fylkeskommuner skjer oftest innenfor revisjonsområdet.

Kartleggingen i 2016 har for første gang tatt for seg ulike styringsvirkemidler som kommunene tar i bruk overfor sine selskaper. Mange kommuner oppgir å ha eierskapsmeldinger for alle sine selskaper, mens en del også holder eiermøter og har en eierstrategi i møte med kommunens selskaper. Andre styringsvirkemidler – for eksempel eierstrategier for enkeltstående eller delegasjonsreglement – benyttes i mindre omfang. Fylkeskommunene benytter alle aktuelle styringsvirkemidler i større grad enn hva som er tilfelle hos kommunene.

#### *Informasjon, kommunikasjon og demokratiltak*

Kommunenes arbeid med informasjon, kommunikasjon og demokratiltak er i endring. Fylkeskommunenes bruk av ulike tiltak for ekstern kommunikasjon viser noenlunde samme tendens som for kommunene.

I 2016 bruker få kommuner lokal dagspresse eller informasjonsavis i kommunikasjonsmediet innbyggerne, mens flere har ansatt informasjonsmedarbeider i helt eller deltidsstilling. Man kan se økende bruk av nærradio-/lokal-TV-/Internett-sendinger fra kommunestyremøter. Bruken av Internett i kommunikasjon med befolkningen har stabilisert seg på et høyt nivå, og siden 2008 har antallet kommuner som benytter seg av SMS-kommunikasjon fordoblet seg hvert fjerde år (slik at 2/3 av alle kommuner nå benytter seg av dette). Sosiale medier benyttes nå av nærmere 90 prosent av kommunene mot 55 prosent i 2012. Andelen kommuner som gir ut informasjonsmaterieil på flere språk økte fra 32 prosent av kommunene i 2012 til 38 prosent i 2016. Andelen som gir ut informasjonsmaterieil for blinde økte fra 13 prosent av kommunene i 2012 til 18 prosent av kommunene i 2016. Fylkeskommunenes bruk av ulike tiltak for ekstern kommunikasjon viser noenlunde samme tendens som for kommunene.

Åpne informasjonsmøter brukes hyppigere i 2016 enn i 2012. Bruk av folkemøter, høringer o.l. øker fra 57 prosent i 2012 til 79 prosent i 2016-undersøkelsen. Det er også en økning i bruk av befolkningsundersøkelser fra 24 prosent i 2012 til 39 prosent i 2016. Innbyggerinitiativ benyttes i økende grad i perioden 2004–2015. Mens det ble fremmet innbyggerforslag i om lag 27 prosent av alle kommunene i foregående valgperiode, økte

dette tallet til 37 prosent i perioden 2012–2015. I samme tidsrom kan det anslås at antallet innbyggerforslag økte med rundt 26 prosent. I underkant halvparten av innbyggerforslagene fremmes elektronisk.

Bruken av etablerte formelle organer for deltakelse fra befolkningen gjennomgår få endringer fra 2012 og 2016. Av kommunene er det 76 prosent som har etablert ungdomsråd, og 24 prosent har barn og unges kommunestyre. 90 prosent av kommunene har en av ordningene eller begge. I fylkeskommunene har det vært en økning i andelen som har etablert barn og unges fylkesting mellom 2012 og 2016, mens barne- og/eller ungdomsråd blir mindre vanlig etter 2012.

Andelen kommuner som har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor har økt fra 2012 til 2016. Utover formalisert samarbeid i råd, komiteer og utvalg er ad hoc-samarbeid med frivillige lag og foreninger, ideelle organisasjoner og næringsliv det vanligste også i 2016. For fylkene er ad hoc-samarbeid, medvirkning og samarbeid om lokale prosjekter den vanligste formen for samarbeid med ulike aktører.

#### *Konkurransesponering og markedsmechanisme*

Undersøkelsen i 2012 viste en tydelig økning i bruk av konkurranseeksponeringstiltak fra 2008. Tilsvarende økning har ikke skjedd i den siste fireårsperioden. Noe over 80 prosent av kommunene oppgir nå at de bruker konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder mot 61 prosent i 2008. Blant kommunene er det fortsatt drift og vedlikehold av veier som er den mest konkurranseeksponerte oppgaven, etterfulgt av renovasjons-tjenester. Blant fylkeskommunene er det kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier som i størst grad blir konkurranseeksponert.

Bruken av innsats- eller stykkprisfinansiering på ulike tjenesteområder er stort sett uendret siden 2012. Oppunder tjue prosent av kommunene oppgir at de benytter seg av et slikt virkemiddel på ett eller flere områder. Barnehager og pleie og bistand i hjemmet er områdene der dette som oftest blir benyttet (av 8–14 prosent av kommunene). Årets undersøkelse spurte også for første gang om kommunenes bruk av såkalte budsjettfordelingsmodeller – en variant av innsats- eller stykkprisfinansiering. Kommunene benytter seg oftere av dette enn av «rene» innsats- eller stykkprismodeller, og det er særlig innenfor skole og barnehager at dette benyttes (av 40–44 prosent av kommunene).

Bruken av offentlig-privat samarbeid (OPS) synes å være avtagende blant norske kommuner. I «toppåret» 2012 benyttet 25 prosent av kommunene seg av slike opplegg på ett eller flere tjenesteområder, og i 2016 er denne andelen sunket til 17 prosent. Tilbakegangen gjelder for OPS på de fleste tjenesteområder, som hver for seg ikke preges av utbredt bruk: I perioden 2004–2016 har det aldri vært mer enn ti prosent av kommunene som benyttet seg av OPS på et enkelt tjenesteområde.

Bruken av sammenliknbare data eller benchmarking tilar over tid: 26 prosent av kommunene benyttet seg av dette i 2004, og det er nå 72 prosent av kommunene som benytter et slikt opplegg på ett eller flere tjenesteområder. Bruken har økt på alle tjenesteområder bortsett fra innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg. Bruken har særlig økt innenfor administrative tjenester og barnehageområdet hvor henholdsvis 72 og 70 prosent av kommunene har innført bruk av sammenliknbare data. Fylkene benytter dette virkemiddelet mest innenfor videregående opplæring, tannhelsetjeneste og kollektivtransport.

Over tid har kommunene i økende grad tatt i bruk friere brukervalg. I 2004 var det ni prosent av kommunene som benyttet seg av friere brukervalg på ett eller flere tjenesteområder. Undersøkelsen i 2016 viste at det var om lag halvparten av kommunene som benyttet det. Det er særlig på barnehage- og skoleområdet at friere brukervalg benyttes (av henholdsvis 41 og 20 prosent av kommunene).

#### **4.5 Minsak.no**

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

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

I januar 2017 lanserte departementet en ny versjon av nettportalen. Utover at portalen er gitt et nytt design er nettportalen nå også tilpasset for bruk på mobiltelefon.

Siden opprettelsen av nettsiden i 2013 har det til sammen blitt sendt inn 251 forslag til kommunene og fylkeskommunene. Oslo kommune, kommunen med flest innsendte forslag, har i denne treårsperioden mottatt 48 saker via nettsiden. Til sammen 1 119 saker er opprettet, mange av dem er trukket og enda flere har ikke oppnådd det nødvendige antallet underskrifter. Det har vært en betydelig økning i antall besøk på nettsiden og i antall brukere. I perioden fra 1. mars 2015 til 1. mars 2016 var det om lag 188 000 besøk på nettsiden og 142 000 brukere, mens det i perioden ett år etter fra 1. mars 2016 til 1. mars 2017 var om lag 281 000 besøk og 197 000 brukere.

#### 4.6 Forsøk med stemmerett for 16-åring

##### Bakgrunn

I forbindelse med kommunevalgene i 2011 og 2015 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder. Forsøket i 2011 ble foreslått i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, og Stortinget sluttet seg til forslaget. Den nåværende regjeringen valgte å følge opp forsøket ved kommunestyrevalget i 2015.

Forsøkene ble gjennomført i 20 kommuner både i 2011 og 2015. I 2015 ble 10 av kommunene fra forsøket i 2011 byttet ut med 10 nye kommuner. I valg av forsøkskommuner ble det lagt vekt på en spredning i valget av kommuner mht. størrelse, geografi, politisk sammensetning av kommunestyret samt alderssammensetningen i befolkningen.

Det ble dessuten gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder i Longyearbyen i de samme årene som forsøkene i kommunene.

Et forskerteam med forskere fra Institutt ved samfunnsforskning og Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen gjennomførte evalueringen av forsøkene både i 2011 og 2015.

##### Forsøks erfaringer

Valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene lå nær opp mot den generelle valgdeltakelsen blant velgerne både i 2011 og 2015. I forbindelse med forsøkene har vi også fått et klarere bilde av at lav

valgdeltakelse blant yngre velgere ikke gjelder 18-åringene. Det er først når velgerne fyller 19 år at valgdeltakelsen blir markert lavere. Først i 30-årene er det sannsynlig at man bruker stemmeretten som blant innbyggerne ellers. At valgdeltakelsen er såpass høy i gruppen av ungdom i aldersgruppen 16 til 18 år, tilskriver forskerne livssituasjonen til en stor del av gruppen. Når man er 16, 17 eller 18 år, bor man fortsatt hjemme og går på skolen. Man blir påvirket av foreldrene og skolen til å benytte stemmeretten. Etter det er det mange som flytter hjemmefra og begynner på et mindre strukturert utdanningsløp enn det videregående skole er. Dermed reduseres påvirkningen både fra hjemmet og skole til å bruke stemmeretten.

Analysen som er gjort i forbindelse med forsøket, viser at de som stemte som 16- eller 17-åring i 2011 ikke stemte i større grad enn andre velgere i samme aldersgruppe verken ved stortingsvalget i 2013 eller ved kommunestyrevalget i 2015. Dette tyder på at det er ikke blir etablert en vane med å stemme senere i ungdomstiden ved at stemmerettsalderen reduseres til 16 år. Om det kan spores en effekt på lengre sikt, vil bare kunne vises i framtiden.

Man kan forvente at partiene på ulike måter tilpasser seg når nye velgergrupper kommer til. Man kan også forvente seg at 16- og 17-åringene stemmer på yngre kandidater ved å gi personstemmer. Evalueringen fra forsøket i 2015 tyder på at det særlig er partienes tilpasning i forsøkskommunene som virket inn på alderssammensetningen i kommunestyrene. Partiene i forsøkskommunene nominerte unge kandidater på sikre plasser i større grad enn i andre kommuner. Dette førte til at flere unge mellom 18 og 25 år ble valgt inn i kommunestyrene. Personstemmer til yngre kandidater ser ikke ut til å ha betydd så mye.

I 2011 ble det gjennomført analyser av politisk modenhet med utgangspunkt i spørsmål om interesse for politikk og politisk kompetanse rettet til 16- og 17-åringene og 18-åringene i både forsøkskommunene og kontrollkommuner. Det ble konkludert med at det var lavere grad av modenhet blant 16- og 17-åringene enn blant 18-åringene, og at modenhet blant 16- og 17-åringene ikke øker med at kommunen man bor i er forsøkskommune. Samtidig er avstanden i modenhet ikke stor nok til at man kategorisk kan slå fast at 16- og 17-åringene ikke er modne nok til å stemme.

Evalueringen slår fast at det er relativt liten differanse mellom hvilke parti 16- og 17-åringene stemmer på og andre velgeres partivalg.

Det er liten støtte i befolkningen for å sette ned stemmerettsalderen. Det er bare blant 16- og

17-åringene i forsøkskommunene at det er et flertall i dag for å sette ned stemmerettsalderen. Det var også stor motstand i befolkningen i forbindelse med nedsettelse av stemmerettsalderen fra 20 til 18 år på slutten av 70-tallet, uten at det senere har ført til noen motstand mot at stemmerettsalderen skal være 18 år.

Internasjonalt skjer det ellers en forsiktig utvikling i retning av at 16- og 17-åringene gis stemmerett. Tyske delstater har vært pionerer i Europa mht. å sette ned stemmerettsalderen på kommunenivå. Enkelte delstater har også satt ned stemmerettsalderen ved delstatsvalg. Østerrike er det eneste landet som har gitt stemmerett til 16-åringene både ved lokale og nasjonale valg. I siste periode har 16-åringene fått stemmerett i Skottland ved valg til det skotske parlamentet og ved lokalvalg. Estland har vedtatt å sette ned stemmerettsalderen til 16 år ved lokalvalg.

#### *Juridisk redegjørelse*

I forbindelse med evalueringen av 2011-forsøket ble det også bestilt en juridisk redegjørelse knyttet til ulike problemstillinger med nedsatt stemmerettsalder, bl.a. om forholdet mellom stemmerett og valgbarhet, forholdet mellom stemmerettsalder, myndighetsalder og andre aldersgrenser.<sup>14</sup>

Utredningens gjennomgang av regelverket viser at lovgiver har stor handlefrihet med hensyn til senking av stemmerettsalderen. Om 16- og 17-åringer bør få anledning til å stemme er i første rekke et politisk spørsmål.

#### *Samlet vurdering*

Forsøket har gitt interessante erfaringer om ungdom og politisk deltakelse. Det konstateres at valgdeltakelsen i ungdomsgruppen fra 16 til 18 år nesten er på nivå med gjennomsnittlig valgdeltakelse blant velgerne forøvrig. Men valgdeltakelsen faller kraftig blant ungdom som er 19 år, og den holder seg lav til langt ut i 20-årene.

Evalueringen fra forsøket viser også at de som ble omfattet av nedsatt stemmerettsalder i 2011 ikke i større grad benyttet seg av stemmeretten ved de neste valgene de deltok i (stortingsvalget i 2013 og kommunestyrevalget i 2015) sammenliknet med den gruppen som ikke fikk stemmerett som 16- eller 17-åring. Det er ikke avdekket noen

effekt av å få stemmerett i tidligere alder på om man bruker stemmeretten ved senere valg.

Når stemmerettsalderen senkes, synes den politiske representasjonen av unge å øke. Det ble valgt inn flere unge kommunestyrerepresentanter i kommunene med forsøk med senket stemmerettsalder.

Det er imidlertid liten tilslutning i befolkningen til forslaget om nedsatt stemmerettsalder. Det tyder på at det er en generell tilfredshet i allmennheten om den eksisterende stemmerettsalderen på 18 år.

Departementet vil også peke på at det bør være et samsvar mellom myndighetsalder og stemmerettsalder og at erfaringene fra de to stemmerettsforsøkene ikke rokker ved dette prinsippet.

På denne bakgrunn vil regjeringen beholde den nåværende regelen om at man kan stemme første gang ved kommunestyrevalg dersom man vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret.

## **4.7 Ny kommunelov**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mottok 10. mars 2016 kommunelovutvalgets utredning NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Departementet sendte utredningen på bred høring, og fristen gikk ut 6. oktober 2016. Det var om lag 320 høringsinstanser som avga høringssvar. Departementet har oppsummert og vurdert høringssvarene og vil framover utarbeide en lovproposisjon med forslag til ny kommunelov. En ny kommunelov skal legge til rette for et styrket kommunalt selvstyre, kommunal organisasjonsfrihet og gi hensiktsmessige regler om kommunal saksbehandling, økonomiforvaltning og kontroll av kommuner og fylkeskommuner. Det tas sikte på å fremme en proposisjon for Stortinget i 2018.

## **4.8 Ny tvisteløsningsordning m.m.**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i mars 2017 fram Prop. 64 L (2016–2017) med lovforslag som skal bidra til å styrke det kommunale selvstyret. I proposisjonen foreslo departementet at kommunene som offentlige organer skal kunne reise sak mot staten om gyldigheten av statlige avgjørelser. Det at kommunene kan få en uavhengig prøving av statsforvaltningens avgjørelser, vil gi et bedre vern av kommunene og det kommunale selvstyret. I tillegg vil det være et

<sup>14</sup> Stokstad, Sigrid: *Stemmerett for 16- og 17-åringer? Rettslige aspekter i rapporten Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011.*

middel for å oppnå rettsriktige avgjørelser og avklaring av rettstilstanden. Det vil både kommunene og statsforvaltningen kunne dra nytte og lære av. Samtidig ivaretas hensynet til forutsigbarhet for innbyggerne ved at vedtak om tjenester og ytelser på de sentrale velferdsområdene som hovedregel ikke skal omgjøres til ugunst for vedkommende, selv om vedtaket kjennes ugyldig av domstolene.

Departementet foreslo også i proposisjonen å redusere statlige klageinstansers adgang til å overprøve kommunenes utøvelse av det frie skjønnet. Departementet mener at når lovgiver har gitt kommunen adgang til å benytte fritt skjønn, bør statsforvaltningen være varsom med å overprøve denne skjønnsutøvelsen.

#### **4.9 Råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la, i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, i mars 2017 fram Prop. 65 L (2016–2017) med forslag om en ny bestemmelse i kommuneloven om råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. I tillegg skal departementet utarbeide forskrifter for hver enkelt medvirkningsordning.

Ved å samle regelverket i én lov under ett ansvarlig departement vil det bli enklere for brukerne å påvirke kommunale beslutningsprosesser og lettere for kommunene å administrere medvirkningsordningene.

Eldre og personer med funksjonsnedsettelse skal fortsatt ha en lovpålagt rett til medvirkning, mens en tilsvarende lovfestet ordning for ungdom skal være frivillig. Dersom en kommune eller en fylkeskommune ønsker å ha et ungdomsråd eller en annen form for ungdomsmedvirkning, må den etter forslaget følge det regelverket som er laget for ungdomsmedvirkning. Allerede nå er det 90 prosent av kommunene som har ungdomsråd.

#### **4.10 Internasjonalt arbeid med betydning for lokaldemokratiet**

##### **4.10.1 ESA-sak om skattefritak og garantier for det offentlige**

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, stilte sommeren 2013 spørsmål om det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-)kommuner er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte når disse offentlige organene driver økonomisk aktivi-

tet. ESA problematiserte sommeren 2015 om de nevnte offentlige organene får økonomiske fordeler i form av ubegrensede garantier. Det følger for eksempel av kommuneloven at verken kommuner eller fylkeskommuner kan gå konkurs. Ett spørsmål er om dette kan gi (fylkes-)kommunene økonomiske fordeler når de driver økonomisk aktivitet i konkurranse med private.

ESAs foreløpige vurdering er at verken det norske generelle skattefritaket eller ubegrensede garantier er i overensstemmelse med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Som et forslag til løsning, har ESA foreslått at det innføres et krav om at aktiviteter som regnes som økonomisk aktivitet legges i selskaper som er skattepliktige og som kan gå konkurs.

Regjeringen er opptatt av at det skal være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører når de opptrer i samme marked. Samtidig reiser ESA-saken en rekke krevende problemstillinger av politisk, juridisk, økonomisk og organisatorisk karakter som kan få betydning for kommunenes organisasjonsfrihet for utøvelse av økonomisk aktivitet.

Regjeringen nedsatte sommeren 2016 en ekstern arbeidsgruppe som skal foreta en rettslig vurdering av om dagens norske regelverk er i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Videre skal gruppen identifisere og drøfte andre konkurransemessige fordeler og ulemper mellom offentlige og private aktører. Arbeidsgruppen består av juridiske og økonomiske eksperter samt representanter fra arbeidslivsorganisasjonene.

På bakgrunn av drøftingene skal arbeidsgruppen fremme forslag til eventuelle lovbestemmelser eller andre tiltak som gjennomfører gruppens forslag. Rapporten skal framheve hvilke tiltak som er nødvendige etter EØS-avtalen, og hvilke som ikke er påkrevet, men som kan være ønskelige av hensyn til like konkurransevilkår, effektiv ressursbruk og andre relevante hensyn. Av mandatet går det frem at det er viktig å sikre at det offentlige er i stand til å løse sine oppgaver på en god og effektiv måte. Rapporten skal leveres 1. januar 2018.

##### **4.10.2 Lov om interkommunale selskaper**

Som beskrevet i fjorårets kommuneproposisjon, arbeider departementet videre med å følge opp høringen fra 2014 om endringer i lov om interkommunale selskap (IKS-loven). Formålet er å sikre overholdelse av reglene om offentlig støtte. Vurderingene og det videre arbeidet med å

fremme konkrete forslag til lovendringer må sees i sammenheng med arbeidet til arbeidsgruppen om konkurranse på like vilkår omtalt under pkt. 4.10.1. Arbeidsgruppens vurderinger av hva som er økonomisk aktivitet og gruppens forslag til nødvendige tiltak etter EØS-avtalen for hele offentlig sektor er relevant for reguleringene av de interkommunale selskapene. Endringene i IKS-loven vil derfor skje sammen med oppfølgingen av arbeidsgruppens rapport og forslag til tiltak.

#### **4.10.3 Nye anskaffelsesdirektiver**

Nye regler om offentlige anskaffelser trådte i kraft i Norge 1. januar 2017. Reglene bygger på nye EU-direktiver som ble vedtatt i 2014. De nye reglene unntar samarbeid mellom offentlige enheter – såkalt offentlig-offentlig samarbeid – fra anbudsreglene. Departementet vurderer behovet for ev. tilpasninger av reglene for vertskommunesamarbeid mellom (fylkes)kommuner i lys av de nye reglene.

#### **4.10.4 Europeisk samarbeid om lokalt og regionalt demokrati**

Europa står overfor viktige demokratiske utfordringer. Det er et økende press på de fundamentale rettighetene i flere europeiske land. Saker knyttet til menneskerettigheter, demokrati, et uavhengig rettssystem, minoriteter, kamp mot korrupsjon, ekstremisme og hatefulle ytringer står på dagsordenen. Flere europeiske land opplever sosiale og

politiske spenninger. Det er viktig for den videre utviklingen at myndighetene har en god dialog med innbyggerne, og at kommuner og regioner i Europa står opp for demokratiske verdier.

Norge er medlem av Europarådet. Europarådets 47 medlemsland omfatter mer enn 200 000 kommuner og regioner. Norges delegasjon består av fem delegater og fem varadelegater som oppnevnes av KS. Europarådet er viktig for det mellomstatlige samarbeidet med dialog om utfordringer og ivaretagelse av demokratiutviklingen på lokalt og regionalt nivå. Norge, ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet, deltar i styringskomiteen for demokrati og styresett. I mandatet for perioden 2016–2017 inngår bl.a. erfaringsutveksling om lokalt og regionalt demokrati og reformarbeid i medlemslandene. Komiteen vil i 2017 oversende Ministerkomiteen i Europarådet et forslag til et nytt instrument for å styrke dialogen mellom sivilsamfunnet og politiske myndigheter: *Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making*.

Europarådets Kommunalkongress er en paneuropeisk politisk forsamling, med 324 valgte delegater. Kommunalkongressen har ansvaret for at landene følger Europarådets charter om lokalt selvstyre. Charteret representerer et felles europeisk syn på det lokale selvstyrets rolle i moderne demokratier og er ratifisert av alle medlemslandene. Viktige prioriteringer i perioden 2017–2020 vil være å styrke det lokale og regionale demokratiet i Europa, fremme etikk og antikorrupsjon og å bygge trygge og inkluderende lokalsamfunn.

## 5 Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor

Regjeringen vil fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Dette skal både sikre bedre tjenester til innbyggerne, en enklere hverdag og en mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Innbyggerne skal forvente å møte en offentlig forvaltning som er opptatt av effektiv gjennomføring og resultater av arbeidet. Dette krever at de ansatte i forvaltningen hele tiden ser etter bedre måter å løse oppgavene på. Modernisering innebærer å fornye, forenkle og forbedre både tjenester og arbeidsformer. Det er et stort utnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen. Gjennom å vise potensialet for effektivitetsforbedringer i kommunene ønsker regjeringen å bidra til systematisk overføring av positive erfaringer slik at tjenestetilbudet styrkes.

Regjeringens satsingsområde «En enklere hverdag for folk flest» omfatter mange pågående omstillingstiltak. Sammen med viktige strukturelle reformer både på kommunalt, regionalt og statlig nivå, skal dette omstillingsarbeidet gi bedre effektivitet og gjennomføringskraft i offentlig sektor.

### 5.1 Effektivitet i kommunale tjenester

I årene som kommer vil behovene for blant annet gode helse- og omsorgstjenester øke. Det samme vil forventningene. Det skjer i en periode hvor oljeinntektene vil gå ned. Det betyr at vi hele tiden må fornye og forbedre offentlig sektor gjennom effektivisering og nye og smartere måter å jobbe og organisere sektorene på.

Kommunenes tjenestetilbud til innbyggerne er i hovedsak godt over hele landet, men sammenlikninger mellom kommunene avdekker likevel store 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 et bedre tilbud.

Det er rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom sektoren klarer å ta ut deler av effektiviseringspotensialet, vil det kom-

munale tjenestetilbudet til innbyggerne kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. En effektivisering på ½ prosent tilsvarer 1,2 mrd. kroner i frigjorte midler, som kan brukes til å styrke tjenestene. Beregningsgrunnlaget er den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene.

#### *Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et betydelig effektiviseringspotensial*

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). Kommunene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som sammenliknbare kommuner måles mot. SØFs analyser viser at i 2015 var effektivitetspotensialet i gjennomsnitt 23 prosent per kommune.<sup>1,2</sup> Det er store forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store.

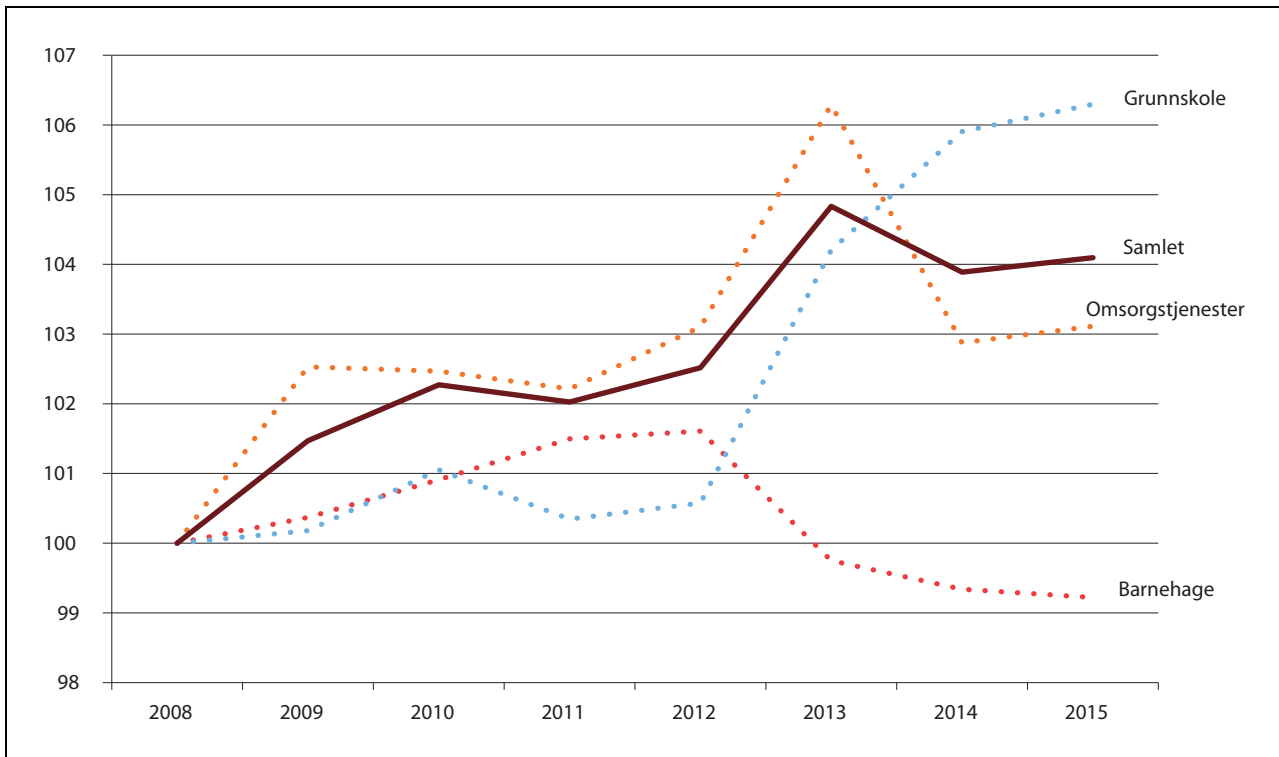
Ser en bort fra kommunegrensene, anslår analysen et effektiviseringspotensial for de tre sektorene samlet på 12 prosent, noe som innebærer at det kan frigjøres om lag 27 milliarder kroner til å styrke tjenestetilbudet.

Dette må sees på som illustrasjonsberegninger. Det er urealistisk at samtlige kommuner skal kunne være like effektive, og det er naturlig at det vil være variasjoner mellom kommunene. Lav effektivitet kan for eksempel indikere lav kapasitetsutnyttelse som følge av endringer i barnehage- eller skolekullene fra ett år til et annet, og denne type årlige svingninger vil typisk kunne være større i mindre kommuner. Det vil derfor ikke være mulig å ta ut hele dette effektivitetspotensialet, men beregningen illustrerer et betydelig

<sup>1</sup> Borge, L.-E., T. Kråkenes og I. Pettersen (2016): *Effektivitet i kommunale tjenester. Analyser for 2014-2015*. SØF-rapport nr. 5/16.

<sup>2</sup> Se også *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2016.





Figur 5.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2015, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning

potensial for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

Metoden er ikke egnet til å si noe om hvilken kommunestørrelse som er best egnet for en effektiv drift. Analysene ser på forskjeller mellom kommuner som er sammenliknbare i størrelse. Når mindre kommuner i snitt kommer ut med noe lavere effektivitet i analysene, er tolkningen at det er mindre variasjoner i effektivitet blant de største kommunene enn blant de små.

SØFs analyser indikerer at det har skjedd en effektivisering i sektoren de siste årene. Utviklingen i effektivitet er illustrert i figur 5.1. I perioden 2008–2015 sett under ett økte samlet effektivitet med 4,1 prosent, noe som i gjennomsnitt utgjør 0,6 prosent per år. Fra 2014 til 2015 økte målt effektivitet med 0,2 prosent.

Effektivitetsanalysene baserer seg for hver sektor på 3–5 indikatorer som måler tjenestene eller produktene og 3 indikatorer som måler innsatsfaktorene. Det er vanskelig å finne gode kvalitetsindikatorer. Mens det på grunnskolesektoren er gode kvalitetsmål ved at resultater fra nasjonale prøver og antall grunnskolepoeng inkluderes, er det innen barnehagesektoren kun størrelsen på utearealet til barnehagen som måler kvaliteten på tjenesten. Om en kommune får færre barn i barnehage og beholder antall ansatte – alt annet likt –

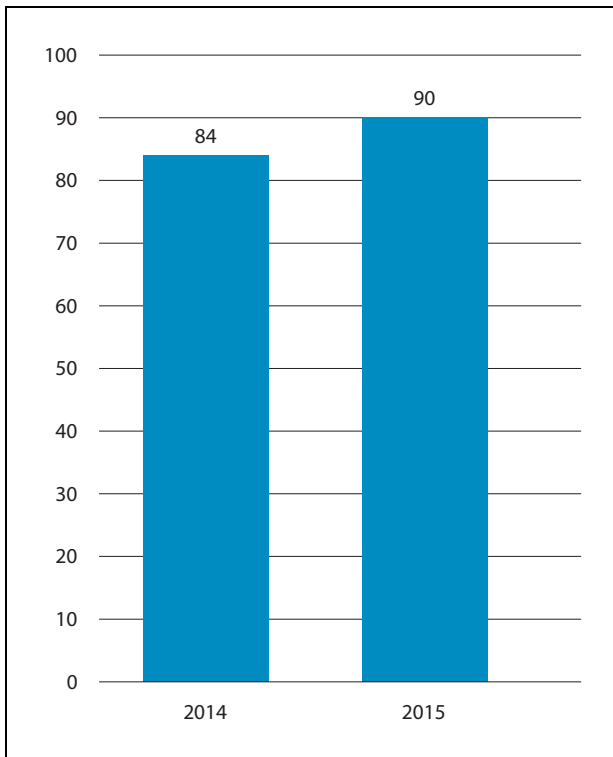
vil den målte effektiviteten gå ned. Fallet i effektivitet i barnehagesektoren kan derfor ses i sammenheng med en nedgang i faktisk antall barn som går i kommunale barnehager i de siste årene.

#### *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 2014 og 2015 som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester samt samlet som et veid gjennomsnitt av sektorene.<sup>3</sup>

Figur 5.2 og 5.3 viser tilsvarende figurer som finnes på kommunedata.no. Brukeren kan der velge kommune og tjenesteområde og få opp resultater for valgte kommune i 2014 og 2015 og for sammenliknbare kommuner, det vil si kommuner i samme kommunegruppe slik kommunegrupper er definert i KOSTRA<sup>4</sup>. Figur 5.2 viser at Askim har bedret sin samlede effektivitet fra 2014

<sup>3</sup> For en nærmere beskrivelse av metode og indikatorer for produksjon og innsatsfaktorer: Borge, L.-E., T. Kråkenes og I. Pettersen (2016): *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2014-2015*. SØF-rapport nr. 5/16.



Figur 5.2 Resultater fra SØFs effektivitetsanalyse tilgjengelig på [kommunedata.no](http://kommunedata.no). Samlede resultater for tjenesteområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i Askim kommune i 2014 og 2015. Høyeste effektivitetsverdi er 100.

til 2015. Samtidig viser figur 5.3 at Askim er mindre effektiv enn Mandal som er den mest effektive kommunen innenfor samme kommunegruppe. I denne kommunegruppen finnes det ifølge analysen flere kommuner som er mindre effektive enn Askim.

Bruker kan velge å se nærmere på resultatene for de tjenesteområdene som inngår i den samlede effektiviteten i kommunen. Er det framgang eller tilbakegang, og hvordan er rangeringen i forhold til sammenliknbare kommuner? Ved å gå nærmere inn i grunnlagsdataene, som ligger tilgjengelig på nettsiden, kan kommunene få bedre innblikk i hvorfor de kommer ut som de gjør i effektivitetsanalysene. Er bruken av innsatsfaktorer relativt høy sammenliknet med andre kommuner? Er produksjonen relativt lav?

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en kommunegruppering basert på kommunenes folke­mengde og økonomiske ramme­betingelser. Grupperingen blir blant annet benyttet i forbindelse med publiseringen av KOSTRA-data på [ssb.no](http://ssb.no) og gir informasjon om hvilke kommuner som er sammenliknbare ut fra kjennetegn som er viktige for kommunenes tjeneste­produksjon.

Departementet tar sikte på også framover å publisere kommune­vise tall over effektivitets­potensialet på [kommunedata.no](http://kommunedata.no). Dette er et godt utgangspunkt både for at kommunene kan måle seg mot sammenliknbare kommuner og se utviklingen i egen virksomhet over tid.

#### *Effektivitetsanalysen bør suppleres med flere kilder*

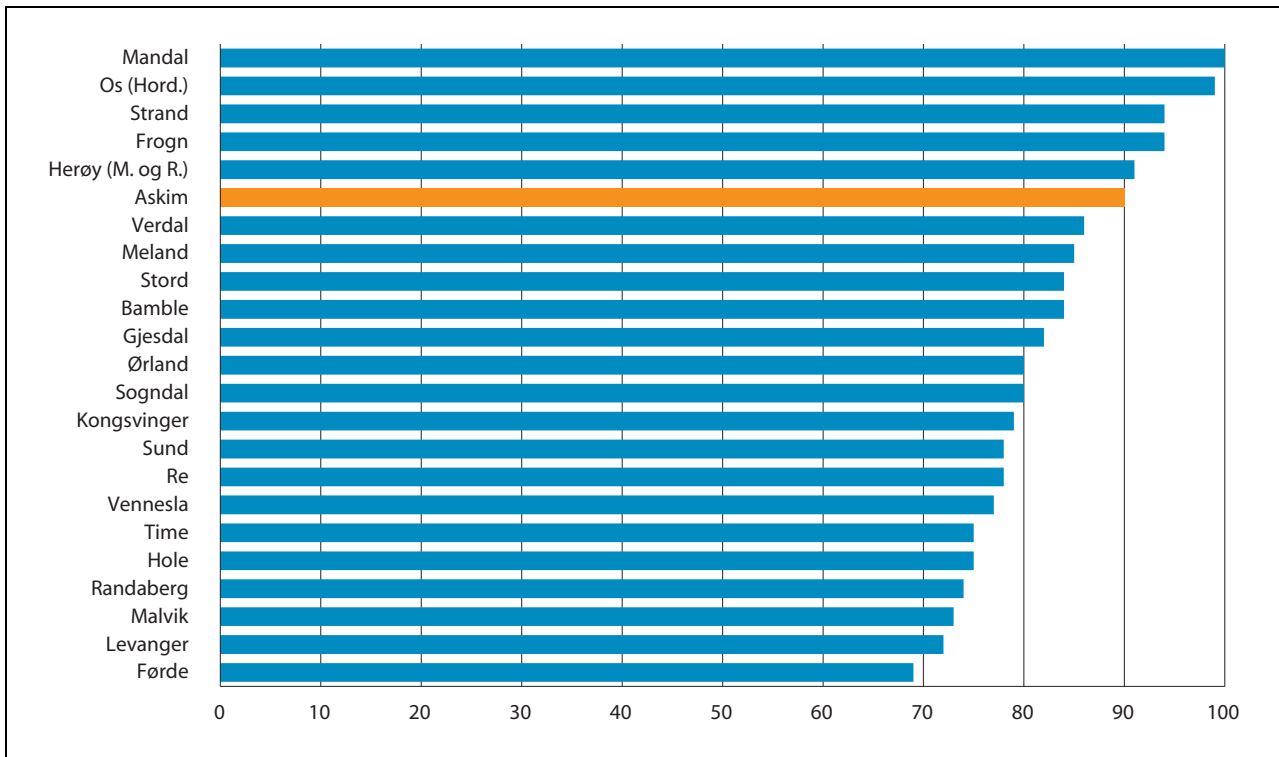
Det er utfordrende å sammenlikne produksjonen av offentlige tjenester. De kommunale tjenestene er komplekse, og det er mulig å skissere, men ikke beskrive fullt ut, tjenestene i de enkelte kommunene ved hjelp av indikatorene for produksjon og innsatsfaktorer. Forskjeller i resultatene skyldes altså forskjeller i de indikatorene som inngår. Særlig når det gjelder kvaliteten på tjenestene, er det på områdene for barnehage og pleie og omsorg lite statistikk som inngår i analysen. Analysene kan danne et grunnlag for en diskusjon om effektivitet i kommunene, men fra kommunens perspektiv vil andre tilnærminger måtte komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

Eksempler på andre tilnærminger er å ta utgangspunkt i kommunens egne nøkkeltall fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), supplert med andre datakilder, både interne og eksterne. KOSTRA er et godt verktøy for kommunene, bydelene og fylkeskommunene til å sammenlikne styringsinformasjon om blant annet prioritering, enhetskostnader og dekningsgrader for egen enhet med andre enheter. Statistikken gir dermed enhetene et grunnlag for arbeidet med å øke effektiviteten i egen produksjon.

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommisjonen pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.<sup>5</sup>

I Norge publiseres informasjon om økonomien og tjenestene på Statistisk sentralbyrås nettsider (KOSTRA), både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå. I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets bedrekommune.no resultater fra brukerundersøkelser som er gjort i enkelte kommuner. Det samme har Difis innbyggerundersøkelse som sist

<sup>5</sup> NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* — Produktivitetskommisjonens første rapport.



Figur 5.3 Resultater fra SØFs effektivitetsanalyse tilgjengelig på kommunedata.no. Samlede resultater for tjenesteområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i 2015 i Askim kommune og kommuner i samme kommunegruppe<sup>1</sup>. Høyeste effektivitetsverdi er 100.

<sup>1</sup> Kommunegruppen er KOSTRA-gruppe 08: Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter.

ble gjennomført i 2015. Departementets nettportal kommunedata.no har også nyttig informasjon om landets kommuner samlet på ett sted med blant annet historiske befolkningstall og befolkningsframskrivninger, anslag på framtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov og analyser av produktivitet og effektivitet i den enkelte kommune.

På kommunedata.no ligger også produksjonsindeksen for de enkelte kommunene. Indeksen er beregnet av SØF på oppdrag av TBU, og er ment å si noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne innenfor barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. Indeksen kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjensteproduksjonen i enkeltsektorer.

Kommuner med et høyt inntektsnivå har gjennomgående høyere produksjon enn kommuner med lavere inntekter, samtidig som det også er stor spredning mellom kommuner med samme inntektsnivå. Dette kan tolkes som en indikasjon på forskjeller i effektivitet kommunene imellom. Det må understrekes at produksjonsindeksene i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den

enkelte kommune er uten at de relateres til bruk av ressurser.

#### *Nytt prosjekt for å avdekke årsaker til effektivitetsforskjeller*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utlyste våren 2017 på vegne av TBU et prosjekt som med utgangspunkt i effektivitetsberegningene til SØF skal se nærmere på et utvalg av kommunene som inngår i beregningene. Målet med prosjektet er å få belyst effektiviteten i tjenestene i kommunene med en annen tilnærming enn i SØFs effektivitetsanalyser og å identifisere faktorer som kan forklare hvorfor kommunene produserer tjenestene effektivt eller mindre effektivt. Er det forhold som har overføringsverdi til andre kommuner? Slike forhold kan eksempelvis være organisering av tjenestene, samarbeid på tvers av sektorer, arbeidsmiljø, sykefravær, kompetanse, heltid/deltid.

På denne måten vil prosjektet kunne gi oss økt kunnskap om styrker og mangler ved SØFs DEA-analyse samtidig som prosjektet ved å se på et begrenset antall kommuner kan gå lenger i å iden-

tifisere forhold som bidrar til å øke effektiviteten. Det tas sikte på at resultatene fra prosjektet kan presenteres i TBU's høringsrapport 2017. Når rapporten foreligger, vil også departementet vurdere overføringsverdi til øvrige kommuner og eventuell videre oppfølging.

## 5.2 Bedre effektivitet og bedre tjenester

For at det offentlige skal kunne gi tjenester i tråd med innbyggernes behov i framtiden, er det nødvendig med kontinuerlig effektivisering og en sektor som lærer av de beste og over tid tar i bruk bedre løsninger. I DEA-studier er effektivitetsfronten definert ved de mest effektive kommunene. Høy produktivitetsvekst krever imidlertid også at effektivitetsfronten skyves framover, det vil si at de mest effektive kommunene blir mer effektive. Det kan skje ved at de som jobber i sektoren har insentiver til effektiv ressursbruk, men også ved praktiske tiltak som å sikre at den mest effektive teknologien blir brukt for å frigjøre arbeidskraft til kjerneoppgavene. Det kan også være effektiviseringspotensial i en god arbeidsgiverpolitikk. Blant annet gir høyt sykefravær og mye deltid lite effektiv drift. Å jobbe for mer nærvær og arbeidstidsordninger med flere i større stillinger kan gi effektiviseringsgevinster gjennom blant annet mindre vikarbruk. Men like viktig er effekten på kvalitet i tjenestene. Et lavt sykefravær og heltidskultur gir mer forutsigbarhet for brukerne av tjenestene og kan føre til bedre opplevd kvalitet.

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

*Nasjonalt program for utvikling og implementering av velferdsteknologi 2014–2020* har som hovedmålsetning å møte kommunenes informasjons- og kunnskapsbehov for å tilrettelegge for bred bruk av velferdsteknologiske løsninger. Andre gevinstrealiseringsrapport med anbefalinger fra Nasjonalt velferdsteknologiprogram, utgitt av Helsedirektoratet (2017), foreligger, og en av konklusjonene er at velferdsteknologi gir store gevinster når den brukes riktig.

Endringer i kommunenes befolkningssammensetning, innbyggertall, ressursituasjon og innbyggernes forventninger stiller krav til utvikling og fornying i kommunene. Det er derfor nødvendig med kontinuerlig nytenkning, utvikling og innovasjon i kommunesektoren.

### *Innovasjon*

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

Difi leverte februar 2017 en rapport til departementet om mulige organiseringer av en nasjonal pådriver for innovasjon i offentlig sektor (Difi-rapport 2017:01 – *Innovasjon i offentlig sektor – både helhet og mangfold*). Departementet vurderer nå videre oppfølging av rapporten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil også i 2017 dele ut en innovasjonspris til en kommune som har utmerket seg ved sin evne til å tenke nytt og til å sette innovative ideer ut i praksis. Prisen deles ut årlig, og har bidratt til å løfte gode eksempler og spre innovative løsninger i kommunesektoren.

Departementet har også de siste årene utarbeidet veiledningsmaterieell for kommuner som vil tenke nytt ved å innføre friere brukervalg eller samarbeide mer med frivillige aktører og med sosiale entreprenører.

Kommunene kan få støtte til innovasjonstiltak gjennom fylkesmannens skjønnsmidler. Fylkesmannen blir i retningslinjene spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling og kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og bedre økonomistyring. I 2016 fordelte fylkesmennene om lag 170 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

### *Digitalisering*

Digitalisering er en sterk drivkraft i fornyingsarbeidet. Digitalisering kan skape helt nye måter å levere offentlige tjenester på. Målet er å skape en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner. Dessuten kan mange arbeidsprosesser utføres mer effektivt ved å ta i bruk ny teknologi. Dette blir bedre for brukerne, og det blir effektivt for forvaltningen.

Framover må stat og kommune samarbeide mer og bedre for å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Mange offentlig tjenester forutsetter et utstrakt samarbeid mellom statlig og kommunal sektor. Når det gjelder oppgaver som løses på tvers av statlig og kommunal sektor, vil regjeringen at de statlige virksomhetene skal ta et større ansvar for at det utvikles helhetlige, digitale løsninger som også kan benyttes av kommunene. Et eksempel på en ny digital løsning utviklet av en statlig virksomhet er Husbankens eSøknad for bostøtte, startlån og tilskudd som er innført, og en tilhørende saksbehandlingsløsning skal lanseres for kommunene i løpet av 2017. Digitalisering her er avbyråkratisering og forenkling i praksis.

I noen tilfeller kan det være nødvendig at staten tar et sterkere ansvar for å initiere nasjonale IKT-prosjekter der hele eller store deler av gevinsten tilfaller kommunesektoren. I slike tilfeller kan det være aktuelt at kommunesektoren bidrar i finansieringen av prosjektene. Departementet vil utrede en modell for uttrekk av kommunerammen for å finansiere IKT-prosjekter hvor utviklingskostnadene primært dekkes av staten, mens gevinstene i stor grad vil tilfalle kommunene. Finansieringsmodellen skal bidra til bedre gjennomføringsevne for IKT-prosjekter i offentlig sektor, samt bidra til å styrke samhandlingen på tvers av kommune og stat. Ordningen skal forankres i konsultasjonsordningen mellom staten og KS. Arbeidet vil bli presentert i Statsbudsjettet 2018.

I dag er det slik at enkelte kommuner finansierer utvikling av løsninger som senere kommer hele sektoren til gode. En sentral koordinering av finansieringen og prioritering av kommunale IKT-prosjekter vil kunne bedre samordningen i sektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor satt av 25 mill. kroner over prosjektskjønnet på kap. 571, post 64 i 2017 til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale IKT-prosjekter som er initiert og styrt av kommunene selv. For 2018 tar departementet sikte på å sette av 100 mill. kroner. Totalt legges det dermed opp til å tildele 125 mill. kroner til formålet. Departementet vil ha dialog med KS om innretningen på ordningen, og det vil være en forutsetning for støtten fra KMD at også kommunesektoren bidrar med egne midler. Departementet vil, i samråd med KS, utarbeide nærmere kriterier til bruken av midlene.

Det er etablert en medfinansieringsordning for små til mellomstore digitaliseringsprosjekter i staten. Ordningen dekker deler av utgiftene i digi-

taliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Medfinansieringsordningen forvaltes av Difi. Prosjektene finansiert gjennom medfinansieringsordningen i 2016, med investeringskostnader på til sammen 116,7 mill. kroner, er beregnet til å gi årlige gevinster på om lag 133,7 mill. kr i kommunal sektor allerede i 2018.

Difi har gitt foreløpig tildeling til nye prosjekter i 2017. Også i 2017 vil det bli igangsatt flere prosjekter der statlige etater gjennomfører digitaliseringsprosjekter som vil gi betydelige gevinster i kommunesektoren. I ett av prosjektene som har fått tildelt midler vil Direktoratet for e-helse sammen med utvalgte kommuner utvikle digital kommunikasjon mellom hjemmetjenestene i kommunen og brukerne. Dette vil gi store innsparinger i hjemmetjenesten (færre brev, telefoner, unødvendige besøk og bomturer) og gi økt kvalitet i tjenestene og spart tid for brukere og pårørende.

Difi kartla i 2016 statlige digitaliseringsprosjekter med konsekvens for kommunene i utvalgte statlige virksomheter. Departementet samarbeider med KS om oppfølging av Difis funn og forslag til tiltak for bedre samordning. Blant annet skal Difi i samarbeid med KS utarbeide en sjekklister med en enkel veiledning for involvering av kommunene i statlige digitaliseringsprosjekter.

Det er viktig at de store kommunene, fylkeskommunene og KS er pådrivere i digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren. Disse aktørene har kompetanse og kapasitet til å drive fram utviklingsprosjektene på vegne av sektoren. I tillegg er det viktig for kommuner og fylkeskommuner som ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser at det utvikles løsninger som kan komme alle kommuner og fylkeskommuner til gode.

Det finnes mange eksempler på kommunale felleskomponenter eller løsninger. KS tilbyr SvarUt til alle kommuner og fylkeskommuner, og også andre offentlige virksomheter. Med dette får kommunene et effektivt verktøy for å sende utgående post, digitalt eller som brevpost, til innbyggere og organisasjoner. Bergen kommune sto sentralt i utviklingen av denne løsningen.

Difi og Oslo kommune samarbeider i prosjektet *eInnsyn* om å utvikle en felles innsynsløsning for Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) og Oslo kommunes *Søk i politiske saker* (SIPS). Løsningen skal etter planen lanseres ved årsskiftet 2017/2018. Det er lagt til grunn at løsningen skal utvikles slik at den også kan benyttes av andre kommuner og fylkeskommuner.

### *Forenkling av regelverk og offentlige anskaffelser*

Forenkling av regelverk er et viktig bidrag til å skape en enklere hverdag for folk. En rekke forenklinger i lover, forskrifter og annet regelverk er allerede gjennomført eller under gjennomføring. Forenklinger i plan- og bygningslovgivningen er en viktig del av dette, noe som blant annet har betydning for de 100 000 byggesakene som hvert år behandles i kommunene. Et annet viktig område er offentlige innkjøp. Lov og forskrifter som regulerer gjennomføringen av offentlige anskaffelser ble betydelig endret fra 1. januar 2017. Endringene gir forenklinger både for innkjøperne og for leverandørene. Samtidig blir oppdragsgivere nå pålagt å legge til rette for at anskaffelsene reduserer miljøpåvirkningen og fremmer grønne løsninger. De nye reglene legger videre til rette for økt innovasjon, blant annet gjennom en ny konkurranseform som har fått navnet «innovasjonspartnerskap». Dette er en innkjøpsprosedyre som legger til rette for produkt- og tjenesteutvikling i en samarbeidsprosess mellom kjøper og utvikler/leverandør. Prosedyren skal brukes for innkjøp av varer og tjenester som per i dag ikke finnes i markedet. Kunnskapen og bevisstheten om å ta i bruk ny metodikk og innovative anskaffelser som virkemidler for omstilling og bedre ressursutnyttelse må fortsatt økes, og ledere må motivere til innovasjon i den enkelte virksomhet.

### *Tidstyver*

Fjerning av tidstyver er en del av Regjeringens arbeid med å skape en mer effektiv offentlig sektor. Tidstyver stjeler tid og ressurser i forvaltningen, hos innbyggere og i næringslivet. Staten samarbeider nå med kommunesektoren om å fange tidstyver også i kommunene. Samarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 6.5 Forenklinger for mindre detaljstyring.

### *Klart språk*

Et viktig virkemiddel i tidstyvarbeidet er arbeidet for klart språk. Undersøkelser viser at mange innbyggere har problemer med å forstå brev, skjema, regelverk og annet som offentlige myndigheter sender ut. KMD arbeider aktivt for at offentlig forvaltning skal skrive så folk forstår. KMD støtter et landsomfattende klarspråkprogram i regi av KS. Hovedprosjektet startet i november 2015 og skal vare til 2020. I løpet av det første året har nesten 100 kommuner benyttet tiltak i prosjektet.

Programmet forventes å gi positive effekter både for innbyggerne og forvaltningen, som f.eks. færre unødvendige henvendelser og bedre rettsikkerhet. Det overordnede målet for Program for klart språk i kommunesektoren er å ivareta grunnleggende verdier som demokrati, åpenhet og medvirkning. Innbyggerne skiller gjerne ikke mellom kommune og stat, og tilliten som styrkes gjennom det kommunale språkarbeidet vil derfor kunne komme hele offentlig sektor til gode.

Programmet tilbyr blant annet regionale grunnkurs der de samler kommunene i regionen for å lære om hvordan man skriver klart og hvordan man kommer i gang med eget klarspråkprosjekt. Programmet har dessuten en støtteordning der kommunene kan søke om støtte til konkrete klarspråkaktiviteter i egen kommune. KS har også etablert en nasjonal tekstbase. Kommunesektoren kommuniserer stort sett om de samme tjenestene, og gode tekster fra en kommune kan deles med andre. Tekstbasen på klarspråk.no inneholder tekster på mange tjenesteområder som for eksempel plan, bygg og eiendom, barnehage, skole og utdanning og helse og omsorg.

Som del av klarspråkarbeidet har flere kommuner utviklet en egen språkprofil som skal hjelpe de ansatte i kommunen med å skrive klart, korrekt og brukervennlig.

Grunnlaget for mange tekster i det offentlige er juridiske tekster. Språket i juridiske tekster forplanter seg og kan være vanskelig å forstå. Departementet har derfor inngått en tiårig intensjonsavtale med Det juridiske fakultet på Universitetet i Oslo om å integrere klart språk som del av jusutdanningen. Målet er at jusstudentene skal kunne skrive klare, forståelige og presise juridiske tekster etter gjennomgått studium.

Difi lanserte i juni 2016 et e-læringskurs i klarspråk for ansatte i offentlig sektor. Gjennom kurset får de ansatte innføring i de viktigste klarspråkteknikkene, og de får trene på hvordan man kan skrive så mottakerne forstår. Kurset er Difis mest etterspurte e-læringskurs, og det er forventet at ca. 5 000 ansatte har benyttet seg av kurset før sommeren 2017.

### *Sosiale entreprenører – Veier til samarbeid*

Regjeringen vil fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. De økonomiske rammene blir strammere i fremtiden. Velferdssamfunnet møter utfordringer som offentlig sektor ikke kan løse alene. Derfor må vi bruke ressursene i samfunnet bedre. Sosiale entreprenører er en slik ressurs. De har ofte tatt tak i et bestemt samfunnsproblem

### Boks 5.1 Sosiale entreprenører

Generasjonsmøtet M ble kåret til «Årets Sosiale Entreprenør» av Ferd i 2016. De tilbyr besøkstjenester til sykehjem hvor ungdommer mellom 14 og 20 år jobber som besøksvenner.

Initiativtakerne ønsket å gjøre noe med det de selv hadde erfart i egen familie: Besteforeldre på sykehjem som opplever at dagene blir lange. Samtidig så de et behov for en arbeidsplass for ungdommer som ellers har vanskeligheter med å få en jobb ved siden av skolen. Gjennom tjenesten ønsker de å skape unike og verdifulle generasjonsmøter gjennom ulike aktiviteter og gode samtaler. Slik skaper de rom for erfaringsutvekslinger, historiefortelling og læring på tvers av generasjonene – til gjensidig glede for både gamle og unge.

JodaCare er en sosial entreprenør som leverer en elektronisk kommunikasjonsløsning for helsepersonell og pårørende til personer med demens. Løsningen er blant annet tatt i bruk i kommunene Songdalen, Østre Toten, Asker og Trondheim. JodaCare har gjennomført effektmålinger blant pårørende og personellet som var med. Målingen viser at de pårørende opplever økt sosial støtte og mindre stress og bekymring rundt pasienten. Helsepersonellet har bedre dialog med de pårørende, og de bruker mindre tid på telefonen for å organisere arbeidet. De har også færre bomturer til brukeren som følge av manglende informasjon.

og funnet en ny løsning. Samarbeid med slike aktører gir også et verdifullt mangfold i tilbudet til innbyggere og andre. Noen kommuner har allerede inngått et samarbeid med sosiale entreprenører, men regjeringen ønsker mer av dette. Derfor har KMD, ved hjelp av offentlige virksomheter, sosiale entreprenører og forskere, laget et inspirasjonshefte. Hftet *Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og ideer* ble lansert i februar 2017, og det skal gjøre det enklere for kommuner og sosiale entreprenører å utvikle morgendagens velferdstjenester.

#### *Samarbeid og samordning over sektorgrenser*

Politiske utfordringer som går på tvers av etablerte administrative inndelinger, gir behov for samarbeid og samordning over sektorgrenser. Manglende samordning gir dårligere tjenester og reduserer effektiviteten i offentlig sektor, både i form av uheldig fragmentering av oppgaveløsningen og lite brukervennlige tjenester. Gjennom *Program for bedre styring og ledelse i staten* pågår ulike initiativ for å møte samordningsutfordringer på brede politikkfelt, for eksempel ved at departe-

menter velger å gi ulike direktorater felles oppdrag om leveranser og tjenester. Konkrete samarbeidsprosjekter mellom stat og kommune bidrar også til mer sammenhengende og effektiv oppgaveløsning.

#### *Partsbasert utviklingsarbeid for bedre tjenester*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og hovedsammenslutningene LO Kommune, Unio, YS Kommune og Akademikerne Kommune inngikk i juni 2016 en intensjonsavtale om etablering av et partsbasert utviklingstilbud til kommuner. Arbeidet med utvikling av tilbudet startet opp i februar 2017.

Partene har i tillegg en avtale om gjennomføring av et oppfølgingstilbud til kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen. Avtalen varer ut 2019. Formålet med tilbudet er å gi bistand til kommuner som skal slå seg sammen for å legge til rette for en god prosess som fremmer involvering og medvirkning fram mot sammenslåingen. Tilbudet, som består av samlinger for kommunene som skal slå seg sammen, startet opp høsten 2016, og fortsatte i 2017.

## 6 Forholdet mellom stat og kommune

### 6.1 Redusert statlig detaljstyring

Norske kommuner har omfattende oppgaver både som forvalter og som leverandør av velferds-tjenester. Regjeringen vil gjennom kommunereformen styrke kommunene, blant annet for å sikre likeverdige tjenester for befolkningen og en bærekraftig kommunestruktur. For å understøtte arbeidet er det blant annet overført flere oppgaver til kommunene, jf. Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Et annet sentralt tiltak for å nå målene i kommunereformen er redusert statlig detaljstyring.

Statens styring av kommunesektoren må balanseres mellom nasjonale hensyn og hensynet til det kommunale selvstyret. Hovedprinsippene for styring av kommunesektoren er økonomisk og juridisk rammestyring. Rammestyring skal sikre at kommunene og fylkeskommunene har rom til å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov. Videre sikrer rammestyring at kommunene kan se de ulike velferdsoppgavene i sammenheng og dermed løse de samlede utfordringene i den enkelte kommune på en kostnads-effektiv måte.

Til tross for at rammestyring er hovedprinsippet for styring av kommunene, vil det være tilfeller der staten bruker styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner og fylkeskommuner. Ved unntak fra rammestyring er det viktig at tiltakene utformes mest mulig fleksibelt og rammepreget, slik at det gis rom for å tilpasse tjenestene i tråd med lokale behov og at de administrative byrdene for kommunesektoren og staten reduseres.

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* ble det lagt til grunn at det statlige tilsynet med kommunene skal være målrettet og effektivt og at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig.

Levende lokaldemokrati er ett av regjeringens åtte satsingsområder. Regjeringen styrker lokaldemokratiet ved å gi mer makt og myndighet til

kommunene. Mer makt og myndighet lokalt betyr at folk flest får bestemme mer over sin egen hverdag og utviklingen av sitt eget lokalsamfunn.

Regjeringens satsing på et levende lokaldemokrati innebærer å spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra. Mer makt og myndighet til sterkere kommuner innebærer at oppgaver og beslutninger legges så nær dem det gjelder som mulig. Kommunereform skal gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Kommunereformen skal gi kommunestyrene økt innflytelse over forhold som er viktige for innbyggerne. En sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et levende lokaldemokrati.

En fornuftig bruk av fellesskapets midler krever at avgjørelser og prioriteringer gjøres så nær de personer et vedtak omfatter som mulig. For mye statlig detaljstyring svekker den lokale handlingsfriheten og lokalbefolkningens muligheter til å gjøre lokale prioriteringer. Lokale prioriteringer er nødvendig for at gevinsten ved nærhet mellom bruker og kommunen skal kunne tas ut. Det er ofte umulig for sentrale politikere å ha den nødvendige kjennskapen til et lokalsamfunns behov, slik lokale politikere har. Det betyr at sentrale prioriteringer ikke alltid er sammenfallende med lokale ønsker eller faktiske behov. Videre vil redusert statlig detaljstyring legge til rette for individuelle tilpasninger for den enkelte. Regjeringen har en ambisjon om at folks møte med det offentlige skal oppleves som mindre byråkratisk.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunesektoren, jf. Meld. St. 14 (2014–2015). I meldingen ble det trukket fram at det er behov for bedre koordinering og effektivisering av det statlige tilsynet med kommunene, og at regjeringen ønsker å gi kommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. Som oppfølging av Meld. St. 14 (2014–2015) er det gjennomført kartlegginger og gjennomganger av statens styring av kommunesektoren, blant annet i regi av Direktoratet for forvalt-



ning og IKT (Difi). Difi har kartlagt hvordan omfanget av statens virkemiddelbruk har utviklet seg i perioden 1999–2015 (Difi-rapport 2015: 19. *Statlig styring av kommunene*).

Difi viser i sin rapport til at bruk av ramme- lover og en økt vektlegging av veiledning kan tolkes som et tegn på «mykere» styring. Derimot er det særlig på velferdsområdene tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter.

Difi peker på at blant de sentrale utviklings- trekkene i statens styring de siste tiårene er at ret- tighetslovgivningen har snevret inn det kommu- nale handlingsrommet, og at det har vært en økt vekt på prosedyrer, rapportering, tilsyn og kon- troll.

En slik detaljstyring kan være begrunnet i legi- time politiske hensyn, men er problematisk i lys av målet om å gi kommunene rom til å prioritere og å tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov. I dette kapittelet omtaler departementet noe av arbeidet som er gjort i stortingsperioden for å bidra til redusert statlig detaljstyring av kom- munene.

## 6.2 Statlig tilsyn med kommunesektoren

### 6.2.1 Status og utfordringer for statlig tilsyn med kommunesektoren

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* ble det lagt til grunn at det statlige tilsynet med kommunene skal være målrettet og effektivt og at staten ikke skal kontrollere kommunene i større grad enn nødvendig. Regjeringen signaliserte også at større og mer robuste kommuner ville legge til rette for reduksjon av landsomfattende tilsyn på sikt. For å effektivisere og koordinere tilsynet kan det være behov for endring i hvordan statlig tilsyn planlegges og gjennomføres. Som aktuelle tiltak tilrådte Meld. St. 14 (2014–2015) endringer i praksisen med å gi sentralt fastsatte krav til omfang og endringer i forholdet mellom lands- omfattende tilsyn og de tilsynene fylkesmannen selv initierer. Det ble også varslet at tilsynet med kommunene skal bli bedre samordnet, og det skal legges til rette for læringsaktiviteter i til- knytning til tilsyn. Det ble lagt til grunn at en mer aktiv egenkontroll i kommunene kan redu- sere behovet for statlig tilsyn. I meldingen ble det vist til at det er behov for å innhente ny kunns- kap som grunnlag for å følge med på utviklin- gen over tid og skaffe et kunnskapsgrunnlag om

effekten av statlig tilsyn, og hensiktsmessighe- ten av tilsyn som styringsvirkemiddel overfor kommunene.

Meldingen varslet videre at departementet våren 2017 vil komme tilbake til Stortinget med en oversikt over aktuelle tiltak i forbindelse med beslutninger om ny kommunestruktur og nye oppgaver til kommunene. I dette kapitlet gis en slik oversikt. Departementet gir ikke her en full- stendig gjennomgang av statlig tilsyn med kom- munesektoren, og omtaler blant annet ikke hvilke effekter statlig tilsyn har på kommunal tjeneste- produksjon, men gjør rede for status og hvordan tiltakene fra Meld. St. 14 (2014–2015) følges opp.

Statlig tilsyn med kommunene har endret seg over tid, spesielt de siste 10 årene. Tilsynsutvalget evaluerte det statlige tilsynet med kommunesek- toren i et helhetlig perspektiv i NOU 2004: 17 *Stat- lig tilsyn med kommunesektoren*, og foreslo flere til- tak som ble fulgt opp i de påfølgende årene. Innfø- ringen av kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunene i 2007 og den etterføl- gende særlovjennomgangen<sup>1</sup>, har gitt et helhet- lig regelverk for gjennomføring av tilsyn med kommunepliktene. I tilsynssammenheng skiller man mellom de pliktene kommunene har i egen- skap av å være kommune (kommunepliktene), og de pliktene kommunene har som enhver annen som driver aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktør- pliktene). Formålet med å regulere innretning på det statlige tilsynet med kommunepliktene, har vært å sikre at statlig tilsyn kan gjennomføres på en måte som gir formålstjenlig offentlig res- sursbruk og ivaretar det kommunale selvstyret. Kommuneloven slår fast at statlig tilsyn med kom- munesektoren skal være kontroll med at kommu- nene ivaretar sine lovpålagte oppgaver (lovlighets- tilsyn). Det er felles regler for saksbehandling ved tilsyn, og fylkesmannen har i oppgave å samordne det statlige tilsynet med kommunene, både kom- munepliktene og aktørpliktene. Innføringen av kapittel 10 A i kommuneloven førte til en gjen- nomgang av lovverket i alle sektorer som har hjemler for statlig tilsyn med kommunepliktene. Tema for gjennomgangen var å vurdere om eksis- terende tilsynshjemler oppfylte kravene som ble stilt til risiko- og sårbarhetsanalyser, og at valg av tilsyn som virkemiddel kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse (Ot.prp. nr. 97 (2005– 2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007)). For nytt regelverk følger disse føringene av retningslin- jene for statlig styring med kommunesektoren,

<sup>1</sup> Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*

som er inntatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.<sup>2</sup>

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i 2015 og 2016 på oppdrag fra departementet gjennomført flere kartlegginger av det statlige tilsynet med kommunene. Omfanget av landsomfattende tilsyn som fylkesmennene har gjennomført på sentrale velferdsområder (helse, utdanning, barnevern og sosiale tjenester) i perioden 2004 til 2014 viser at volumkravene for antall tilsyn har ligget fast over flere år.<sup>3</sup> Et av de viktigste utviklings-trekkene er endring i metode og innretting av tilsyn, ved at fylkesmannsembetene utvikler nye metoder for «læringsbasert» tilsyn. Kartleggingen peker også i retning av at statens tilnærming til tilsyn med kommunene de senere år har blitt mer enhetlig, og at det legges mer til rette for medvirkning fra KS, brukerorganisasjoner og interessegrupper.

Difi-rapport 2016:05 *Statens tilsyn med kommunene – Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter* er en kartlegging av tilsynet med kommunepliktene, både når det gjelder styringskrav, omfang og innretning på tilsynet. Kartleggingen viser at både kommuner og fylkesmenn mener statlig tilsyn er nyttig, fører til læring og til bedre kommunale tjenester. Difi har gått gjennom tidsbruken hos kommuner og fylkesmenn og mener at kommunenes samlede tidsbruk knyttet til statlig tilsyn er begrenset, og at den ikke utgjør en urimelig belastning for kommunene. Både kommuner og fylkesmenn gir i undersøkelsen uttrykk for at det samlede omfanget av tilsyn med kommunene er på et hensiktsmessig nivå. Selv om tilsyn oppleves som nyttig, viser undersøkelsen også at veiledning oppleves som like nyttig som tilsyn for å sikre regeletterlevelse. Kommunene er i overveiende grad enige i fylkesmannens lovtolkning i forbindelse med tilsyn, og resultatene fra undersøkelsen tilsier at fylkesmannen ikke går utover det som omfattes av lovlighetstilsyn. Difi mener landsomfattende tilsyn bidrar til å sikre enhetlige tilsyn i hele landet, og anbefaler at de nasjonale tilsynsmyndighetene fortsetter med å identifisere og velge ut de mest relevante temaene for slike tilsyn.

Samtidig peker Difi på flere områder der det er forbedringspotensial. Det er viktig at de nasjonale tilsynsmyndighetene har gode prosesser for å identifisere og velge ut de mest relevante temaene

for landsomfattende tilsyn. Læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn bør styrkes, og det bør gis rom for at fylkesmannen i større grad kan tilpasse bruken av virkemidler ut fra behovene i kommunene. Fylkesmannens samordning med andre regionale tilsynsaktører kan bli bedre. Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetene etterlyser større grad av samordning mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene, for eksempel av tilsynsmetodikk og begrepsbruk. Videre synes samordningen mellom det statlige tilsynet og kommunens egenkontroll å være svak. Difi mener også at det er grunnlag for erfaringsutveksling og læring på tvers av embetene og mellom embetene og nasjonale tilsynsmyndigheter, om hva som er et rimelig nivå på tidsbruk på tilsyn. Difi tilrår at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samråd med de øvrige departementene, vurderer om det er behov for å ha en samlet oversikt over antallet statlige tilsyn med kommunene.

Departementet har i 2016 arrangert to seminarer for fylkesmannsembetene og de sentrale tilsynsmyndighetene hvor tema har vært samordning av tilsyn med kommunesektoren. Seminarene har blitt tatt godt imot som en sektornøytral arena der embetene og tilsynsmyndighetene har kunnet diskutere spørsmål knyttet til tilsyn med kommunesektoren.

Riksrevisjonen har i sin administrative rapport nr. 2 2014 *Riksrevisjonens undersøkelse for statlig tilsynsvirksomhet* blant annet omtalt statlig tilsyn som forvaltningspolitisk virkemiddel.<sup>4</sup> Riksrevisjonen uttaler at selv om fagdepartementene er ansvarlige for sine tilsynsorgan, har tilsynsvirksomhet noen fellestrekk som gjør at tilsynsorganene og fagdepartementene vil stå overfor en del av de samme utfordringene:

Slike utfordringer kan være å ha kunnskap om forutsetninger for når ulike virkemidler fungerer best, å ha et egnet rammeverk for risiko- og vesentlighetsanalyser og å ha teknikker for å kunne vurdere effekt av tilsynsvirksomheten. Dette er krevende områder som det kan være lite hensiktsmessig at hvert enkelt tilsynsorgan og fagdepartement bruker ressurser på å løse alene. For å ivareta forvaltningspolitiske verdier som effektiv ressursbruk og måloppnåelse bør FAD<sup>5</sup> i større grad være en pådriver for å øke kunnskapsgrunnlag og formidling om tverrgående problemstillinger på tilsynsfeltet.

<sup>2</sup> H-2382 B

<sup>3</sup> Difi-notat 2015:03 *Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging*

<sup>4</sup> Rapporten omhandler statlig tilsyn generelt og skiller for eksempel ikke mellom kommuneplikter og aktørplikter.

<sup>5</sup> Nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det kan også vurderes om det er behov for enkelte tverrgående prinsipper og retningslinjer for å bidra til at tilsynsorganene kan lære av hverandre på en bedre måte enn det som er tilfelle i dag. Slike prinsipper og retningslinjer kan også bidra til at samordningen på tilsynsfeltet blir bedre.

Deloitte har våren 2017 på oppdrag fra KS foretatt en gjennomgang av vedtatte planer for forvaltningsrevisjon for kommuner og fylkeskommuner. Rapporten *Det kommunale og fylkeskommunale risikobildet 2016–2020* viser kommunesektorens egen risikovurdering. Kommunestyrene og fylkestingene prioriterer de største tjenesteområdene for direkte tjenesteyting i sine planer for forvaltningsrevisjon i valgperioden; helse og omsorg i kommunene og videregående opplæring i fylkeskommunene. Kommunestyrene og fylkestingene prioriterer også internkontroll som tema for forvaltningsrevisjonene. I rapporten pekes det på at forvaltningsrevisjon favner bredere med hensyn til tema og hovedfokus enn statlig tilsyn. Deloitte finner ingen vesentlige forskjeller med tanke på kommunestørrelse eller geografi ved sammenlikning av identifiserte risikoområder. Deloitte finner videre at det tas hensyn til gjennomførte og planlagte statlige tilsyn i om lag en tredjedel av de vedtatte planene for forvaltningsrevisjon. Deloitte mener at det er et betydelig forbedringspotensial i å samordne arbeidet mellom stat og kommune rundt forvaltningsrevisjon og statlig tilsyn i større grad.

### 6.2.2 Tiltak for et mer koordinert og effektivt statlig tilsyn

Det lokale selvstyret innebærer at kommunesektoren er selvstendige rettssubjekter som ikke inngår i den statlige forvaltningen. Kommunene kan bare pålegges oppgaver direkte av Stortinget gjennom lovvedtak. Det innebærer at statlige tilsynsmyndigheter bare kan føre tilsyn der det er fastsatt i lov, og at tilsynsmyndigheten bare skal kontrollere om kommunene ivaretar de oppgavene de er gitt i lov eller i medhold av lov. Tilsyn har som formål å bidra til regeletterlevelse og ivareta individets rettsikkerhet.

Difis kartlegginger fra 2015 og 2016 viser at det statlige tilsynet med kommunene utvikler seg i riktig retning, og at omfanget av det statlige tilsynet ikke har økt de siste ti årene. Regjeringen har som mål at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt, og legger til grunn en målsetting om at omfanget av tilsyn

med kommunene totalt sett ikke skal øke. Departementet vil følge utviklingen og tar sikte på å orientere Stortinget om utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren hvert fjerde år.

Arbeidet med et mer koordinert og effektivt tilsyn bør ta utgangspunkt i de identifiserte forbedringspunktene for statlig tilsyn med kommunesektoren. Det bør fortsatt arbeides med å videreutvikle tilsynsmetoder som legger til rette for læring, og å utnytte synergiene mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn. Videre vil departementet styrke fylkesmannens samordning og legge til rette for nasjonal samordning av tilsyn med kommunesektoren.

Statlige myndigheter skal vurdere når tilsyn er rett virkemiddel og når andre styringsvirkemidler, som for eksempel veiledning, heller bør benyttes. Regjeringen fastsatte nye retningslinjer for statlig styring med kommunesektoren våren 2016, og disse er tatt inn i og formidlet gjennom veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veilederen gir en praktisk omtale av kravene til eventuell innføring av statlig tilsyn som styringsvirkemiddel overfor kommunene, som er i tråd med forutsetningene for tilsynsreglene i kommuneloven kapittel 10 A.

#### *Tilsyn som grunnlag for læring*

Det er et mål at tilsyn skal bidra til bedre etterlevelse av regelverket og til bedre kommunale tjenester. Departementet mener det er viktig å utvikle og legge til rette for læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn. Med læringsaktiviteter menes formidling av kunnskap om kravene i regelverket, med sikte på at hele organisasjonen kan lære for å kunne endre praksis og rutiner.

Det er ikke alltid tilstrekkelig å kjenne til hva som er avvik for å kunne forbedre en tjeneste. De senere årene har flere tilsynsmyndigheter utviklet læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn. Slike læringsaktiviteter er noe annet enn den veiledningen og rådgivningen kommunene gis i andre sammenhenger, og er spesifikt knyttet til gjennomføring av et tilsyn. Selve tilsynet skal imidlertid være et rent lovligstilsyn, men aktivitetene i forkant og etterkant bringer inn elementer av opplæring og veiledning.

At tilsynet skal være lovligstilsyn, betyr at tilsynsmyndighetenes kompetanse til å kontrollere kommunene, er underlagt de samme avgrensningene som domstolene, og tilsynsorganene kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»). Denne avgrensningen er begrunnet i hensynet til den kommu-

nale handlefriheten og legalitetsprinsippet, og er et uttrykk for rammestyringsprinsippet. Det forutsettes at tilsynsmyndighetene er tydelige på når det føres tilsyn og når det gis veiledning, blant annet slik at veiledning i praksis ikke blir en skjult og indirekte form for statlig styring. Det skal ikke være tvil om når fylkesmannen opptrer som tilsynsmyndighet. Det er ikke en motsetning mellom lovlighetstilsyn og veiledning, så lenge tilsynsmyndigheten er tydelig på sine roller.

Difi har kartlagt omfanget av læringsaktiviteter knyttet til tilsyn. Omfanget varierer mellom sektorer, og kartleggingen viser at det er størst bruk av læringsaktiviteter på opplæringsområdet.

NOU 2015: 11 *Med åpne kort* kapittel 7.7.2.4 omtaler utviklingen av læringsaktiviteter i helse- og omsorgssektoren:

Helsetilsynet har de siste 10–15 årene valgt å legge økende vekt på at tilsyn ikke bare skal være kontroll, men skal gjennomføres slik at tilsynsobjektet kan lære noe av det og dermed bidra til forbedring av tjenestene og forebygging av framtidige uønskede hendelser. Det er viktig at tilsynsmyndighetene er seg bevisst sin rolle som kontrollorgan, og skillet mellom kontroll og veiledning må være klart også for tilsynsobjektene. Måten tilsynet gjennomføres på, ser ut til å ha betydning for om det bidrar til endring. (...)

Både fylkesmennene og kommunene som deltar i Difis kartlegging fra 2016 er positive til læringsaktiviteter og mener det bidrar til at tilsyn oppleves som nyttig og bidrar til bedre etterlevelse av regelverket. Departementet mener læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn er positivt og bør videreutvikles, forutsatt at aktivitetene innrettes på en måte som sikrer at det føres tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov (lovlighetstilsyn).

#### *Utnytte synergier mellom den kommunale egenkontrollen og statlig tilsyn*

Kommunenes egenkontroll består av administrasjonens internkontroll, revisjon og kontrollutvalgenes virksomhet. Kontrollutvalgene er folkevalgte organer som utfører og bestiller kontroll på vegne av kommunestyrene. Kontrollutvalgene og kontrollutvalgssekretariatenes arbeid har andre formål enn statlig tilsyn; de skal vurdere og revidere kommunens resultat og måloppnåelse. Temaene i forvaltningsrevisjoner vil ofte være annerledes enn temaene for tilsyn. Selv om formå-

#### **Boks 6.1 Læringstilsyn på opplæringsområdet**

Oppsummeringsrapporter som Utdanningsdirektoratet har laget fra fylkesmennenes tilsyn på blant annet opplæringsområdet i 2014 og 2015, viser at fylkesmennene gjennomførte flere veiledningsaktiviteter i forkant av felles nasjonale tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Hovedformålet med veiledningen var å gjøre kommunene og skolene kjent med temaene for tilsynet, hvilke krav som stilles, og gi dem en mulighet til å endre egen praksis før tilsynet.

I oppsummeringsrapportene fremkommer det at fylkesmennene melder om stor interesse for å delta på veiledningssamlingene. Mange av deltakerne peker på at det er positivt å få informasjon og veiledning om tilsynsystemene før tilsynet starter, og at det har vært svært nyttig å få skriftlig veiledningsmaterieell i forkant av tilsynene.

Utdanningsdirektoratet fremhever at funn fra fylkesmennenes nasjonale tilsyn, som for eksempel færre regelverksbrudd per tilsyn i 2015 enn i 2014, tilsier at veiledningsaktiviteter i kombinasjon med tilsyn har hatt effekt, at veiledningsaktivitetene har vært nyttige og nødvendige, og at de setter i gang positiv aktivitet som gjør kommunene og skolene mer bevisst på hvilke tiltak de kan eller må sette i verk.

I tillegg til veiledningssamlingene, lanserte Utdanningsdirektoratet i 2015 et web-basert egenvurderingsverktøy kalt RefLex. Dette er et fleksibelt verktøy hvor skolene eller skoleeier bestemmer bruken. Hensikten er at skolene og skoleeier kan vurdere seg selv i forhold til kravene i tilsynet, uavhengig av om de får tilsyn. Verktøyet gir noe veiledning i kravene og har lenker til mer omfattende veiledningsmaterieell som direktoratet har laget for tilsynet.

let for den kommunale egenkontrollen er (til dels) ulikt statlig tilsyn, har spesielt kontrollutvalgenes arbeid relevans for tilsynet.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Agder kommunerevisjon IKS og KS Agder sluttførte i 2016 det treårige prosjektet *Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*. En

av målsettingene med prosjektet har vært styrket samarbeid mellom kommunal revisjon og statlig tilsyn og økt læringsutbytte for kommunene. Resultatene av prosjektet viser at selv om tilsyn og egenkontroll har ulike formål, kan disse kontrollmekanismene ha god effekt når de utøves sammen. Sluttrapporten fra prosjektet viser til at det er en glidende overgang mellom fylkesmannens kontroll og veiledning, og at det er et potensial for økt læring for kommunene ved å utnytte dette spillerommet og i større grad vektlegge veiledningsdimensjonen.<sup>6</sup> Prosjektgruppen mener at større grad av medvirkning fra kommunens side i både valg og innretning av tilsynet kan bidra til økt relevans og regelverksetterlevelse i kommunene.

KS har i 2017 satt i gang prosjektet *Pilotnettverk for egenkontroll og kvalitetsutvikling*. Prosjektets formål er å utarbeide metoder og verktøy for kvalitetsutvikling gjennom kommunens egenkontroll. Prosjektet skal integrere egenkontrollen med kvalitetsutvikling på et tema både kommunesektoren og staten anser som relevant etter en risiko- og vesentlighetsvurdering. Departementet har gitt økonomisk støtte til prosjektet, og mener det er viktig å legge til rette for innovasjon i måter å utnytte synergien mellom statlig tilsyn og kommunens egenkontroll.

I tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene står det at fylkesmannen skal legge til rette for størst mulig utbytte av tilsyn og unngå unødvendig dobbeltarbeid. Fylkesmannen skal derfor i planleggingen, prioriteringen og utførelsen av tilsynsvirkosomheten ta hensyn til den interne kontrollvirkosomheten i kommunen, som for eksempel forvaltningsrevisjoner og andre prosesser som kommunene har planlagt eller gjennomført og resultatet av disse. Fylkesmenn som inkluderer kontrollutvalgssekretariatene i sitt samordningsarbeid, gir uttrykk for at dette oppleves som nyttig både for tilsynsmyndighetene og den kommunale egenkontrollen. Ved å samordne tilsyn og egenkontroll vil man legge til rette for erfaringsoverføring blant annet som grunnlag for ROS-analyser og kontrollutvalgenes overordnede analyser. Gjensidig informasjonsutveksling om planlagte tilsyn og kontroller kan være nyttig både for fylkesmannen og kommunenes kontrollorganer. Departementet mener det er mulig å utnytte de synergier som er mellom egenkontrollen og tilsyn uten at de ulike rollene og formålene kommer i konflikt.

#### *Legge til rette for fylkesmannens samordning av tilsyn rettet mot kommunene*

Det er et mål at statlige tilsynsmyndigheter skal være koordinerte i sitt møte med kommunene. Kommuneloven gir fylkesmannen i oppgave å samordne det statlige tilsynet med kommunene. Reglene om samordning av tilsyn gjelder for fylkesmennene og andre statlige tilsynsmyndigheter, og omfatter både tilsyn med kommunenes lovpålagte oppgaver (kommuneplikter) og plikter som kommunen har på lik linje med andre aktører/tjenesteytere (aktørplikter).

Formålet med samordning av statlig tilsyn med kommunene er for det første å sikre at tilsynsbelastningen for enkeltkommuner ikke blir for stor. Dersom enkeltkommuner får flere tilsyn nært i tid, kan det gå ut over det generelle utviklingsarbeidet i kommunen, eller føre til en utilsiktet vridning i prioritering innenfor de ulike kommunale tjenesteområdene. Samordning har også som formål å unngå dobbeltarbeid og å lære av arbeid som allerede er gjort. Oppgaven med å samordne tilsyn omfatter å ha oversikt over den samlede tilsynsbelastningen i den enkelte kommune og å samordne praktiske sider og bruk av reaksjoner. Fylkesmannen er gitt i oppgave å samordne tilsynet, og andre statlige tilsynsmyndigheter har plikt til å samordne seg med fylkesmannen.

Departementet mener det er forbedringspotensial for samordningen av tilsyn med kommunene. Kommunene som har deltatt i Difis kartlegging i 2016, oppgir at de mener tidspunktet for de tilsynene som føres av fylkesmannen er tilstrekkelig samordnet, mens det synes å være et større forbedringspotensial i samordning med andre tilsynsmyndigheter. Fylkesmannens samordningsoppgaver ivaretas gjennom den generelle kunnskapen fylkesmennene har til kommunene, oversikten over egne tilsynsaktiviteter og dialog med andre tilsynsmyndigheter som for eksempel Mattilsynet, Arbeidstilsynet og Arkivverket. De fleste embetene har i kartleggingen oppgitt at de har ulike former for tilsynsgrupper eller samordningsforum for den interne samordningen (avdelinger/fagområder innad i embetet). Mot de øvrige tilsynsmyndighetene oppgir embetene i mindre grad at de har faste kontaktflater, men noen har for eksempel faste samordningsmøter. Departementet vil blant annet ved å avholde seminarer for fylkesmenn og tilsynsmyndigheter, bidra til at man har en arena for dialog og erfaringsutveksling.

<sup>6</sup> Pilotprosjekt – Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll

Kommunelovutvalget har i NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* foreslått flere lovendringer for å styrke fylkesmannens samordningsrolle. En del av de oppgavene utvalget foreslår, er presiseringer av de oppgaver fylkesmannen har i dag. Utvalget foreslår i tillegg flere nye plikter for fylkesmannen og andre tilsynsmyndigheter. Departementet vil vurdere forslagene og innspillene fra høringsinstansene i arbeidet med lovproposisjonen om ny kommunelov.

Etablering av felles tilsynskalender og tilsynsteam hos fylkesmannen har forbedret samordningen av tilsyn i tid. Departementet mener det bør legges til rette for å videreutvikle praktiske samordningsverktøy, som for eksempel tilsynskalendre.

#### *Nasjonal samordning av tilsyn med kommunesektoren*

Det fremgår av Difis kartlegging fra 2016 at fylkesmannsembetene etterlyser mer samordning mellom de nasjonale tilsynsmyndighetene. I Difi-rapport 2016:05 kapittel 7.3.1 sies det at

Det enkelte embete står mellom en sektororganisert stat på den ene siden og et ulikt antall kommuner på den andre. Alle embetene forholder seg til 11 ulike departementer som forvalter hver sine lover som hjemler tilsyn og til flere nasjonale tilsynsmyndigheter.

Fylkesmennene er gitt i oppgave å samordne tilsyn med ulike tilsynsmyndigheter, men besitter i dag ikke nødvendige verktøy til å faktisk samordne. Dette omtales blant annet i rapportens kapittel 6.4.1

I praksis peker embetene på at det er vanskelig å få til samordningen i tid med de eksterne tilsynsmyndighetene på grunn av ulikt årshjul. Mens Fylkesmannen i hovedsak legger planer for de planlagte tilsynene i oktober-desember (og planen klar i desember) gjennomfører for eksempel Mattilsynet og Arbeidstilsynet en større del av planleggingen i januar-april. Mattilsynet og Arbeidstilsynet har også et større behov for å ha uanmeldte tilsyn, og dermed er samordningen vanskelig. I tillegg peker flere embeter på at det ikke er mulig å samordne de hendelsesbaserte tilsynene.

Departementet mener det er behov for en tverrsektoriell arena for samordning av tilsyn på nasjonalt nivå. Utgangspunktet er at tilsyn bør innrettes

på en måte som ikke oppleves som urimelig eller uforholdsmessig belastende for kommunen. Kommunene har en bred oppgaveportefølje, og statlige myndigheter fører tilsyn med både kommuneplikter og aktørplikter. En nasjonal samordning av tilsynet med kommunene vil kunne legge til rette for at fylkesmennene på en bedre måte kan ivareta de samordningsoppgavene de er gitt i dag. Samordningen i tid mellom fylkesmannens og andre tilsynsmyndigheters tilsyn kan ikke alene gjøres regionalt, siden for eksempel Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Utdanningsdirektoratet og Helsetilsynet har ulike tilsynssykluser. Disse tilsynssyklusene fastsettes nasjonalt, ikke regionalt. En harmonisering av tilsynssyklusene forutsetter derfor nasjonal samordning.

Nasjonale/landsomfattende tilsyn bidrar til at et tilsyn utføres på en enhetlig måte i hele landet. Det brukes mye ressurser til disse tilsynene både i kommuner, hos fylkesmenn og hos andre tilsynsmyndigheter. Det er derfor særlig viktig at de temaene som velges ut for nasjonale/landsomfattende tilsyn oppleves som relevante og nyttige for kommunene. Departementet støtter Difis vurdering om at innsatsen heller bør legges på å bedre arbeidet med å identifisere og velge ut de mest relevante temaene for landsomfattende tilsyn, enn å ha som mål å redusere antallet landsomfattende tilsyn. Samtidig viser kartleggingen at embetene ønsker et større handlingsrom, for eksempel fleksibilitet til å velge mellom de ulike virkemidlene de har for å sikre bedre etterlevelse av regelverket.

Departementet vil legge til rette for bedre nasjonal samordning av statlig tilsyn med kommunene. En nasjonal samordning innebærer at de nasjonale tilsynsmyndighetene gjensidig informerer om aktuelle tilsynsystema og tilsynsplaner for de nasjonale/landsomfattende tilsynene. Målet er at tilsyn oppleves som nyttig for kommunene, og at de bidrar til bedre regeletterlevelse og bedre tjenesteyting. En nasjonal samordning av tilsyn vil ikke endre prinsippet om tilsynsmyndighetenes uavhengighet og at hvert departement har ansvaret for sine fagområder (sektoransvarsprinsippet). Den nasjonale samordningen vil ikke innebære overføring av beslutningsmyndighet, men vil legge til rette for at departementer og sentrale tilsynsmyndigheter kan opptre mer enhetlig overfor regional stat og kommunesektor.

Det er kommuner og fylkeskommuner som har det samlede bildet av det statlige tilsynet med kommunesektoren. KS har i konsultasjonsordningen mellom KS og departementene tatt initiativ til å drøfte statlig tilsyn, men erfarer at det er kre-

vende å formidle sitt helhetlige inntrykk i bilaterale møter med departementene. Ved å legge til rette for en sektornøytral arena for nasjonal samordning av tilsyn, vil dette også kunne bidra til at kommunesektoren kan formidle sine erfaringer og innspill til det statlige tilsynet på tvers av alle sektorene til de tilsynsmyndighetene som fatter beslutninger om tilsynsystema og -omfang.

Videre vil en arena for samordning av landsomfattende/nasjonale tilsyn også kunne legge til rette for erfaringsutveksling og tverrsektoriell videreutvikling av tilsyn på tvers av sektorene (både metodikk, for eksempel ROS-analyser, begreper, utforming av tilsynsrapporter, når er tilsyn riktig virkemiddel mv.). Tiltaket vil følge opp anbefalinger fra Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014 *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet*. Riksrevisjonen uttaler at:

Det kan også vurderes om det er behov for enkelte tverrgående prinsipper og retningslinjer for å bidra til at tilsynsorganene kan lære av hverandre på en bedre måte enn det er tilfelle i dag. Slike prinsipper og retningslinjer kan også bidra til at samordningen på tilsynsfeltet blir bedre.

Det er på flere områder etablert samordningsstrukturer for tilsyn. Arbeidstilsynet har i oppgave å samordne tilsynet innenfor HMS-området, hvilket inkluderer tilsyn etter lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, sivilbeskyttelsesloven, produktkontrollloven, arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, genteknologiloven, brann- og eksplosjonsvernloven og strålevernloven. Et annet eksempel er Petroleumstilsynet, som samordner tilsyn med petroleumssektoren, jf. forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften). I NOU 2015: 11 *Med åpne kort* anbefaler utvalget at Statens helsetilsyn får et koordineringsansvar overfor andre tilsynsmyndigheter i enkeltsaker innen helse- og omsorgstjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet deler utvalgets og høringsinstansenes syn og vil omtale dette i lovproposisjon til Stortinget våren 2017. En nasjonal samordning av tilsyn med kommunesektoren skal ikke erstatte andre arenaer for samordning av tilsyn.

Departementet vil også framover ta initiativ til å gjennomføre seminarer for fylkesmannsembetene og de sentrale tilsynsmyndighetene om samordning av tilsyn med kommunesektoren. Slike møteplasser kan gi embetene og tilsynsmyndighetene

en sektornøytral arena for å diskutere spørsmål knyttet til tilsyn med kommunesektoren, og kan knytte embetene til den nasjonale samordningen.

## 6.3 Økt økonomisk handlingsrom

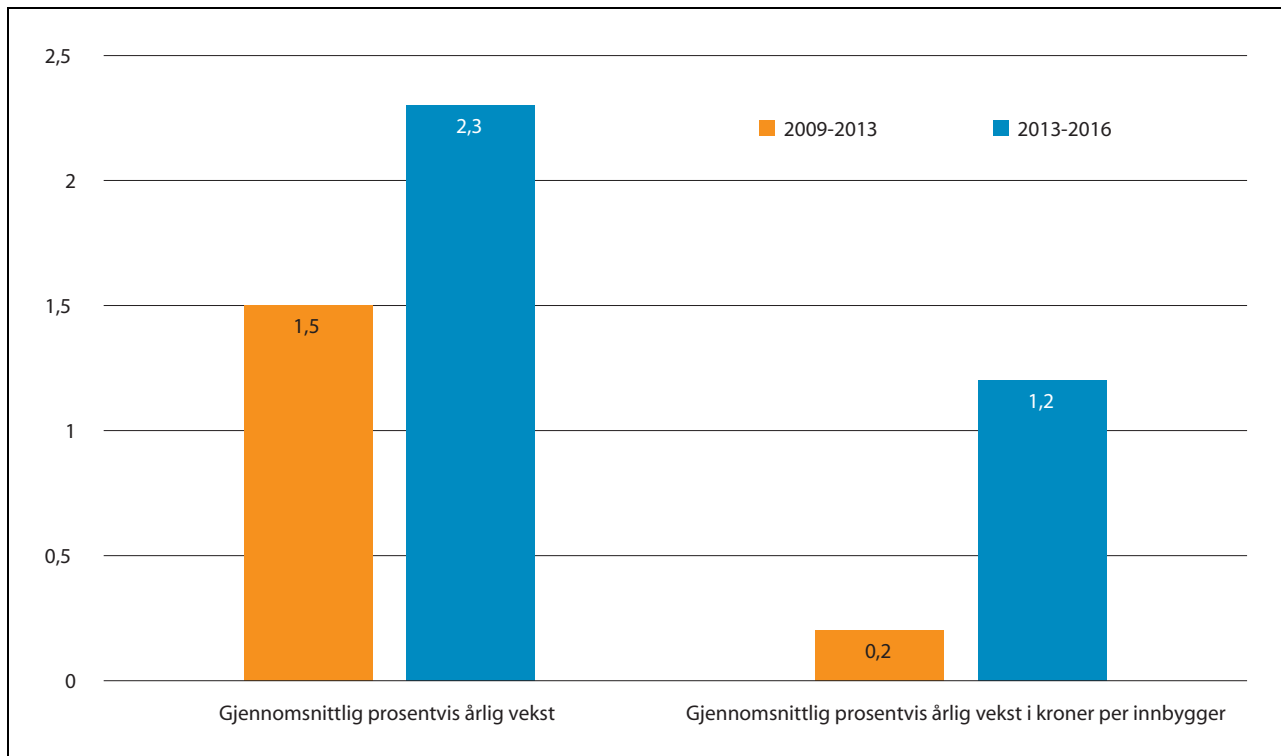
En forutsigbar og god kommuneøkonomi er viktig for at kommunene kan ivareta oppgavene sine. Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansiering er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom til å tilpasse tjenestene ut fra lokale og individuelle behov til beste for innbyggerne. Det er derfor viktig at styrkingen av kommuneøkonomien i all hovedsak skjer gjennom en økning i de frie inntekter, og ikke kommer som øremerkede midler.

### 6.3.1 Økte frie inntekter

Regjeringens budsjettopplegg har gitt kommunesektoren handlingsrom og lagt til rette for vekst og styrking av kvaliteten i tjenestetilbudet. I perioden 2013–2016 var den gjennomsnittlige årlige oppgavekorrigerte realveksten 2,3 prosent, mens den for perioden 2009–2013 var 1,5 prosent, jf. figur 6.1. Innbyggertallet i Norge har økt i begge perioder. Den oppgavekorrigerte realveksten per innbygger var i gjennomsnitt 1,2 prosent i perioden 2013–2016 og 0,2 prosent i perioden 2009–2013. Veksten i de frie inntektene til kommuner og fylkeskommuner i perioden 2013–2016 har lagt til rette for en betydelig økning i kommunesektorens handlingsrom og i midler til satsingsområder finansiert innenfor veksten i frie inntekter, slik at kommuner og fylkeskommuner kan tilby flere og bedre tjenester til innbyggerne.

### 6.3.2 Innlemming av øremerkede tilskudd

Kommunesektoren finansieres også gjennom øremerkede tilskudd til fastsatte formål. Øremerking lar staten utøve sterk kontroll med kommunesektoren og kan bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder. Utstrakt bruk av øremerkede tilskudd innebærer imidlertid en rekke utfordringer. Produktivitetskommissjonen anbefalte i sin andre rapport at statlige tilskuddsordninger som svekker effektiviteten i kommunal tjenesteyting, gjennomgås og strammes inn. Øremerking kan gi uoversiktlige styringssystemer, uheldige vridninger i lokale prioriteringer og kan føre til en passiv og avventende holdning i enkelte kommuner i påvente av statlige støtteordninger.



Figur 6.1 Gjennomsnittlig årlig oppgavekorrigert realvekst i frie inntekter i kommunesektoren. 2009–2013 og 2013–2016. Prosent.

Øremerkede tilskudd innebærer også søknader og rapportering som gir økt byråkrati både i kommunene og i staten. Det er derfor grunn til å være varsom med å innføre nye øremerkede tilskudd. Eksisterende øremerkede tilskudd bør også jevnlig vurderes.

Som ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring, har regjeringen innlemmet tilskudd knyttet til boligsosialt arbeid i rammetilskuddet til kommunene. I 2017 ble 15,7 mill. kroner til boligsosialt arbeid fra Arbeids- og sosialdepartementets og Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Det tas sikte på å innlemme ytterligere midler i 2018 og 2019 etter hvert som gitte tilsagn til kommunene løper ut og etter som igangsatte forsøk eller igangsatt arbeid i kommunene avsluttes.

Ansvar for tilskuddet til frivilligsentraler ble fra 2017 overført til kommunene. Midler fra Kulturdepartementets budsjett ble overført til rammetilskuddet. I tillegg økte regjeringen bevilgningen med 20 mill. kroner, slik at til sammen 151 mill. kroner til frivilligsentraler vil fordeles særskilt innenfor rammetilskuddet (tabell C) i en overgangsperiode på fire år.

Innlemming av tilskuddene vil øke det lokale handlingsrommet for å finne gode tilpassede løs-

ninger for den enkelte i samarbeid mellom ulike kommunale tjenester. Dette vil også redusere kommunenes administrative arbeid knyttet til søknader og rapportering og dermed frigjøre kapasitet til tjenesterettet arbeid.

Departementet foreslår å overføre ansvaret for tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig til kommunene, jf. Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Departementet foreslår å bygge ut bostøtteloven med et kapittel som slår fast kommunens plikt til å vurdere å gi tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig. Lovendringene skal iverksettes når kommunesammenslåingene er trådt i kraft 1. januar 2020.

I dag er det en statlig refusjonsordning for kommunale utgifter til forsterkning av fosterhjem og nærmiljøbaserte tiltak som overstiger satsen for kommunale egenandeler. Refusjonsordningen er arbeidskrevende og bidrar til utfordringer i samhandlingen mellom stat og kommune. Refusjonsordningen kan også påvirke kommunenes insentiver når de skal velge tiltak og omfang av tiltak.

Regjeringen tar som del av barnevernsreformen sikte på å avvikle dagens refusjonsordning for



utgifter til forsterkningstiltak i fosterhjem tidligst i 2020. Det foreslås at kommunene kompenseres for dette gjennom økning i kommunerammen. Kommunene vil med dette stå friere til å prioritere ressurser og tilpasse tjenestetilbudet lokalt, blant annet med bakgrunn i vurderinger av hvilken oppfølging og støtte barna og fosterhjemmet har behov for.

Regjeringen legger opp til å innlemme det øremerkede tilskuddet til stillinger i kommunalt barnevern i kommunerammen samtidig med at reformen trer i kraft, tidligst i 2020. Tilskuddet er i 2017 på 694 mill. kroner.

Regjeringen har satt i gang en samlet områdegjennomgang av øremerkede tilskudd rettet mot kommunesektoren. Vurderinger av forenklinger av tilskuddsordninger vil være en del av gjennomgangen. Gjennomgangen skal ferdigstilles i tide til å kunne inngå i regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2019.

## 6.4 Nye retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren

---

Statens styring av kommunesektoren må balanse mellom nasjonale hensyn og hensynet til det kommunale selvstyret. Kommunene og fylkeskommunene skal ha rom for å prioritere og tilpasse tjenester i tråd med lokale forhold og behov. Kommuner og fylkeskommuner skal ha rammebetingelser som setter dem i stand til å løse sine oppgaver både som myndighetsutøver, demokratiske arenaer, tjenesteprodusenter og samfunnsutviklere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal som samordningsdepartement bidra til at de ulike departementenes sektorstyring til sammen skal være samordnet, helhetlig og konsistent. Departementet arbeider for at de grunnleggende prinsippene for styring av kommunesektoren blir fulgt i fagdepartementenes forberedelse av saker med konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.

Som en del av samordningsarbeidet har departementet fastsatt nye retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Retningslinjene er førende for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres.

Retningslinjene gjelder blant annet bruk av økonomiske styringsvirkemidler og øremerking, for rapporteringskrav, og for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. Målgruppen for retningslinjene er departementer, direktorater og andre statlige etater som forbere-

der reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Med reformer og tiltak menes endringer i lov eller forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer.

Departementet har også revidert veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (H-2382 B). Det er et mål at veilederen og retningslinjene for statlig styring skal bidra til å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteytere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer.

## 6.5 Forenklinger for mindre detaljstyring

---

For å sikre større handlefrihet for kommunene har regjeringen gjennomført en rekke forenklingstiltak som fjerner unødvendige lover og regler. Dette gir kommunene større frihet til å finne gode løsninger og å prioritere i samsvar med lokale behov.

### 6.5.1 Tidstyver

Å fjerne tidstyver er en del av regjeringens arbeid med å skape en mer effektiv offentlig sektor. I kommuneproposisjonen for 2016 orienterte regjeringen Stortinget om at de ville samarbeide med kommunesektoren om å fange tidstyver i kommunene, og at staten i dette samarbeidet ville dele sine erfaringer fra det statlige tidstyvprosjektet som startet i 2014. Ved å fjerne statlige tidstyver i kommunesektoren vil man kunne gi kommunene og de ansatte mer tid og ressurser til å gi bedre tjenester og service til innbyggerne.

Verktøykassen for kommunalt forbedringsarbeid ble lansert 14. november 2016. Difi og KS samarbeidet om å etablere den, og KS tok etter lanseringen over ansvaret for verktøykassen. I den finnes det eksempler på og erfaringer med hvordan man kan fjerne og redusere tidstyver i kommunesektoren. I tillegg er det også veiledning om hvordan man kan komme i gang med tidstyvjakt i sin egen kommune. Det er i verktøykassen også etablert en funksjon som gir kommunene mulighet til å melde inn «statlige tidstyver» til KS, dvs. tidstyver som oppleves av kommunene eller kommunens brukere, men som er en konsekvens av statlige beslutninger, vedtak eller tiltak. Disse vil bli vurdert fulgt opp i samarbeid mellom staten og kommunesektoren.

Staten og kommunesektoren ved KS har i tillegg til den nevnte verktøykassen etablert et samarbeidsprosjekt hvor formålet er å fjerne «statlige tidstyver i kommunene». Dette arbeidet involverer i utgangspunktet flere departementene, og blir koordinert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. De tidstyvene som blir meldt inn fra KS vil bli kvalitetssikret i prosjektet før de eventuelt blir tatt opp med fagdepartementene som er ansvarlige for å fjerne eller redusere de aktuelle tidstyvene. Prosjektet skal vare ut 2017, og deretter skal staten og kommunesektoren vurdere effektene av dette samarbeidet.

### 6.5.2 Enklere regler for plan- og byggesaker

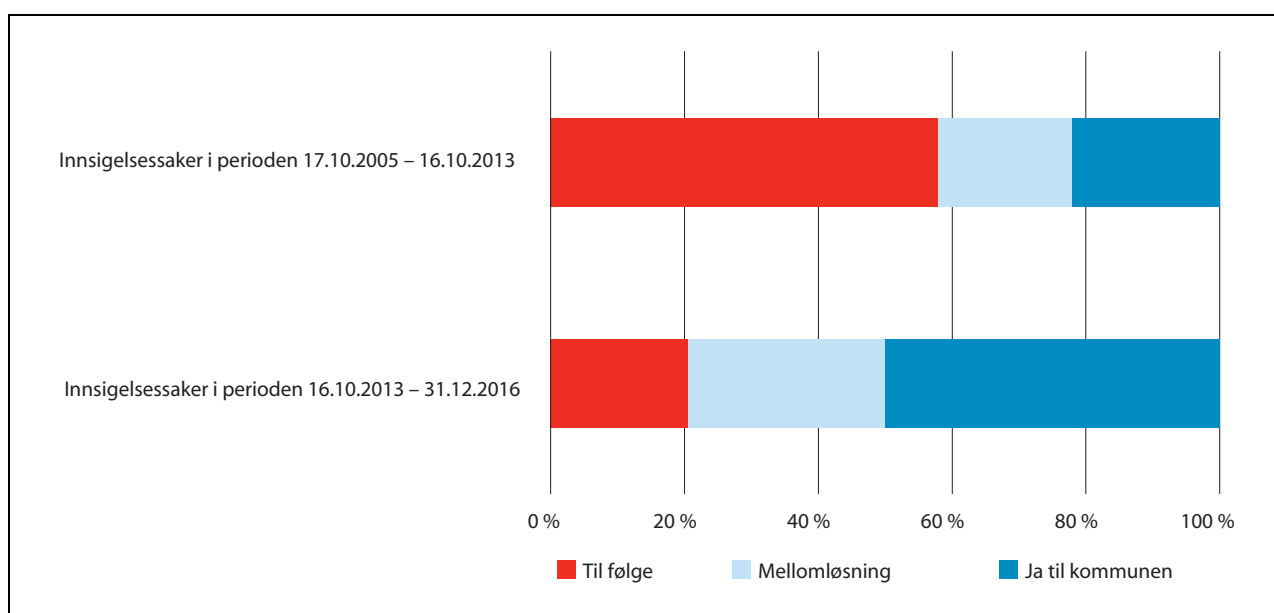
#### *Enklere planprosesser*

Kommunal- og moderniseringsdepartement har i inneværende stortingsperiode arbeidet med forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven som både skal effektivisere planprosessene og gjøre det enklere å bruke regelverket. Flere av tiltakene har medført større handlingsrom for kommunene. Departementet har i rundskriv H-2/14 av 17. februar 2014 pålagt fylkesmenn og andre innsigelsesmyndigheter å arbeide for at saker løses på et tidligere tidspunkt. Det skal kun fremmes innsigelser der det er nasjonale eller regionale interesser, og det skal legges mer vekt på det lokale selvstyret. Terskelen for innsigelser er dermed hevet, noe som har ført til at

man oftere finner løsninger lokalt. Saksbehandlingstiden for innsigelsessaker i departementet er gått ned fra 11 måneder i 2012/2013 til 9 måneder i 2014, 7 måneder i 2015 og 6,5 måneder i 2016. Ordningen med at fylkesmannen samordner, og om nødvendig stopper, de statlige innsigelsene er videreført i perioden og utvidet til å omfatte 12 fylkesmenn.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør kommunale arealplansaker der det er fremmet innsigelser og partene ikke har klart å bli enige om en løsning. Etter regjeringsskiftet i 2013 er innsigelser til kommunale planer sjeldnere blitt tatt til følge, slik det går fram av figur 6.2 under.

Stortinget vedtok 23. februar 2017 flere lovforslag fra Regjeringen om forenklinger og effektivisering av planprosessen som innebærer økt vektlegging av det lokale selvstyret. Det er åpnet for at noe større planendringer enn i dag skal kunne gjennomføres uten full planbehandling. Det betyr at slike endringer i en reguleringsplan som ikke går ut over hoveddrammene i planen skal kunne vedtas av et politisk utvalg i kommunen etter delegert myndighet fra kommunestyret. Kommunen skal i større grad kunne bruke planfaglig skjønn ved vurderingen av hvor mye saksbehandling (varsling mv.) som er nødvendig for å gjennomføre endringer. Kommunen skal også kunne oppheve eldre planer som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Varslingen kan begrenses til eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av planvedtaket. Det er dermed ikke lenger krav til å varsle regionale eller statlige myndig-



Figur 6.2 Andel innsigelsessaker som er behandlet i periodene 17.10.2005–16.10.2013 og 16.10.2013–31.12.2016.

heter i disse sakene. Kommunen vil spare tid og ressurser i sin saksbehandling. Kravet til sentral godkjenning i departementet av regionale planstrategier er opphevet og det er heller ikke lenger krav om obligatorisk oppdatering (rullering) av regionalt handlingsprogram. Bakgrunnen for disse lovvedtakene er erfaringene med den sentrale godkjenningsordningen, og et ønske om å forenkle planprosesser ved overføring av myndighet til regionalt og lokalt nivå. Departementet tar sikte på at lovendringene vil tre i kraft 1. juli 2017.

#### *Tidsbestemt bruksendring av bygg som ny søknadskategori*

Departementet har nylig hatt på høring forslag til endringer i plan- og bygningsloven om å innføre tidsbestemt bruksendring av bygg som ny søknadskategori. Dette vil gi kommunene mulighet for en mer fleksibel arealforvaltning innenfor rammen av egne arealplaner, og et noe større handlingsrom. Forslaget har fått bred støtte i høringsrunden. Dersom forslaget blir vedtatt vil kommunen kunne gi tillatelse til å omdisponere et bygg til annen bruk for en avgrenset tidsperiode, uten at det er nødvendig å saksbehandle tilbakeføring til tidligere tillatt bruk etter utløp av perioden. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt der et kontorbygg omdisponeres midlertidig til skoleformål under rehabilitering av skolebygg. Endringsforslaget vil også kunne åpne for mer fleksibel bruk av næringslokaler i bysentra der man sliter med tomme lokaler. Forslag til lovproposisjon Prop. 110 L (2016–2017) *Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova* ble lagt fram for Stortinget i april.

#### *Gjennomførte forenklinger av bygningsdelen av plan- og bygningsloven*

Våren 2014 vedtok Stortinget en rekke forenklinger i bygningsdelen av plan- og bygningsloven, jf. Prop. 99 L (2013–2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)* og Innst. 270 L (2013–2014). Forenklingene i bygningsdelen av plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften (SAK) trådte i kraft 1. juli 2015. Intensjonen med endringene er å effektivisere byggesaksprosessene. Det er blant annet blitt enklere å utføre mindre byggetiltak, som bygging av garasjer, på egen eiendom uten å måtte søke. Kommunene fikk også regler om tidsfrister for sin saksbehandling, slik at innbyggernes byggesaker behandles raskere.

### **6.5.3 Forenkling av regelverket for kommunevåpen**

14. desember 2016 sendte departementet et forslag om forenkling av regelverket for kommunevåpen og kommuneflagg på høring. For å styrke det kommunale selvstyret og flytte makt og ansvar til kommunene, foreslår regjeringen at kompetansen til å fastsette kommunevåpen og kommuneflagg flyttes fra sentralt nivå og legges til det enkelte kommunestyre. Dette innebærer at dagens krav om godkjenning av Kongen for å kunne benytte kommunevåpenet i et kommuneflagg oppheves. Høringsfristen var 15. mars 2017. Departementet tar sikte på å legge fram et lovforslag om saken før sommeren 2017.

### **6.5.4 Utmarksforvaltning**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruk- og matdepartementet, og Nærings- og fiskeridepartementet samarbeider om å forenkle utmarksforvaltningen. De overordnede målene for arbeidet er å styrke lokaldemokratiet, forenkle og redusere byråkrati, økt brukervennlighet, og å legge til rette for mer verdiskaping basert på naturressursene samtidig som naturverdiene og grunnlaget for verdiskaping blir opprettholdt for framtidige generasjoner. Regjeringen vil styrke kommunenes rolle som samfunnsutvikler og forvalter, slik at man lokalt kan utnytte potensialet for verdiskaping basert på naturressurser på en bærekraftig måte. Dette skal gjøres ved å videreutvikle forvaltningssystemet og forbedre praksisen, med utgangspunkt i anbefalingene fra en arbeidsgruppe som så på hvordan kommunenes førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning kan styrkes. Gjennomgående vil departementene framheve verdiskapingsperspektivet i lokalt utviklingsarbeid knyttet til naturressurser, blant annet gjennom å styrke folkevalgtopplæringen på disse temaene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar betydelige grep for å forenkle og effektivisere reglene for behandling av plan- og byggesaker. Målet er å legge til rette for raskere avklaring av utbyggingsplaner og søknader om tiltak i utmarka. Terskelen for innsigelse er også hevet. Dette vil forenkle saksbehandlingen også i utmarka, det vil gi økt handlingsrom for kommunene og styrke lokaldemokratiet.

Et annet viktig tiltak er å styrke kommunenes kompetanse på saksbehandling. Felles nettportal med veiledning og bedre kartgrunnlag vil gjøre det enklere for både saksbehandlere og nærings-

aktører å orientere seg i lovverket og vil legge grunnlag for mer parallell behandling av saker som krever tillatelse etter flere lovverk. På den måten vil både saksbehandlere, næringsaktører og andre brukere få bedre tilgang til relevant informasjon. Arbeidet skal forenkle søknadsprosessen for både søkere og saksbehandlere.

### 6.5.5 Forenklinger i grunnopplæringen

Kunnskapsdepartementet la våren 2016 fram en lovproposisjon med forslag om å oppheve anbefalingen i opplæringsloven § 9-5 om skolestørrelse i grunnskolen (maksimalt 450 elever).

Begrunnelsen for forslaget var at loven ikke bør inneholde anbefalinger. Det ble dessuten lagt vekt på at skolestørrelse bør avgjøres av kommunene selv på bakgrunn av politiske prioriteringer, uten at nasjonale myndigheter gir noen føringer for dette. Forslaget ble vedtatt av Stortinget og endringen trådte i kraft 1. august 2016.

Kunnskapsdepartementet har også vurdert andre deler av lovverket, for eksempel kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Etter en helhetlig vurdering har departementet funnet at det med dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig å oppheve dette kravet. Skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen er viktig for et godt skoleeierskap og en opphevelse av dette kravet kan ha uheldige konsekvenser.

Opplæringsloven har også vært gjennomgått i prosjektet «Klart lovspråk», som er ett av tiltakene i regjeringens arbeid for en enklere hverdag for

folk flest. Målet har vært å gjøre regelverket tydeligere og mer forståelig, noe som også kan innebære å fjerne rettslig overflødige bestemmelser og å tydeliggjøre det lokale handlingsrommet. Kunnskapsdepartementet vil framover vurdere hvordan dette arbeidet skal følges opp.

Kunnskapsdepartementet og KS arbeidet gjennom hele 2014 med et felles prosjekt der hovedmålet var å komme fram til tiltak som kunne redusere omfanget av dokumentasjon og rapportering på alle nivåer i skolen. Sluttrapporten ble presentert 11. desember 2014. Departementets arbeid med å gjennomføre de foreslåtte anbefalingene som angår statlig sektor ble fullført i 2016.

På bakgrunn av anbefalingene i rapporten er rapporteringen i Grunnskolens informasjonssystem (GSI) forenklet fra høsten 2015, vurderingsregelverket er forenklet gjennom forskriftsendringer og obligatoriske kartleggingsprøver er erstattet av frivillige læringsstøttende prøver som lærerne kan bruke fritt.

Departementet har valgt å ikke følge opp rapportens anbefaling om å gjøre det frivillig for skolene å gjennomføre Elevundersøkelsen. Departementet er uenig i denne anbefalingen fordi undersøkelsen i dag er den beste vi har til å gi oss oppdatert kunnskap om for eksempel elevenes læringsmiljø og omfanget av mobbing.

Departementet er kjent med at KS høsten 2015 utarbeidet et eget debattopplegg om sluttrapporten, som kommunene kan bruke som grunnlag for å gjøre lokale forenklinger i kravene til dokumentasjon og rapportering.

*Del III*  
*Inntektssystemet for kommuner*  
*og fylkeskommuner*



## 7 Inntektssystemet for kommunene

Regjeringen la fram forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017. Ved behandlingen av proposisjonen ga Stortinget tilslutning til regjeringens forslag, og endringene trådte i kraft fra 2017. I dette kapitlet omtales ulike tema innenfor inntektssystemet for kommunene.

Departementets oppfølging etter Stortingets behandling av endringene i inntektssystemet i 2017 er omtalt i avsnitt 7.1. Fra 2018 foreslås det to mindre endringer i inntektssystemet for kommunene, og disse er omtalt i avsnitt 7.2. I avsnitt 7.3 gis det en omtale av selskapsskatten som kommunal skatt, mens kommunereformen og inntektssystemet er omtalt i avsnitt 7.4.

### 7.1 Oppfølging etter Stortingets behandling av nytt inntektssystem

I kommuneproposisjonen for 2017 ble det, i tråd med avtalen som ble inngått mellom regjeringspartiene og Venstre, varslet enkelte problemstillinger i inntektssystemet for kommunene som skulle vurderes nærmere og legges fram for Stortinget på et senere tidspunkt.

Det ble blant annet varslet at departementet skulle foreta en utredning av om kommunale veier kan inkluderes i utgiftsutjevningen og ytterligere utrede verdien på kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Departementet skulle også arbeide videre med å utvikle et kriterium for rus og psykisk helse som kan fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til blant annet barnevern og sosialhjelp.

Departementet har satt i gang to eksterne forskningsprosjekter for å utrede henholdsvis verdien av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg og hvordan et kriterium for rus og psykisk helse kan utformes. Disse prosjektene ferdigstilles i løpet av våren/sommeren 2017, og departementet vil ut fra det jobbe videre med disse problemstillingene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foretatt en vurdering av om kommunale veier

kan inkluderes i utgiftsutjevningen, og departementets vurderinger er nærmere omtalt i avsnitt 7.1.1.

#### 7.1.1 Kommunale veier i utgiftsutjevningen

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Utgiftsutjevningen omfatter velferdstjenester av nasjonal karakter og tjenester det er knyttet nasjonale føringer til.

I dag inngår sektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg, kommunehelsetjeneste, sosialhjelp, barnevern, landbruk og administrasjon og miljø i utgiftsutjevningen for kommunene.

#### Tidligere utredninger

Det har også tidligere vært vurdert å inkludere kommunal vei i utgiftsutjevningen for kommunene.

Inntektssystemutvalget drøftet problemstillingen i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*, men utvalget konkluderte med at det ikke ville anbefale å inkludere kommunal vei i utgiftsutjevningen for kommunene. Utvalget begrunnet dette med at kommunale veier i noen grad kan ansees som nasjonal infrastruktur, men at det er vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjonene i utgiftsbehov mellom kommunene.

På oppdrag fra departementet utarbeidet Econ en utredning (rapport 2007: 21 *Hva forklarer variasjoner i kommunale utgifter*) om hvilke faktorer som forklarer forskjeller i kommunenes utgifter til kommunal vei. Econ konkluderte med at det ville være mulig å lage en egen kostnadsnøkkel for kommunal vei, men stilte samtidig spørsmål ved om de foreslåtte kriteriene var tilstrekkelig påvirkelige og egnet seg som variabler i inntektssystemet.

*Forhold av betydning for om kommunal vei bør omfattes av utgiftsutjevningen*

Utgiftsutjevningen omfatter i dag i hovedsak større nasjonale velferdstjenester. For at en sektor skal være aktuell for å inngå i utgiftsutjevningen, bør den være av en viss størrelse, og utgiftene per innbygger må variere mellom kommunene. Det må også være mulig å etablere kriterier som i tilstrekkelig grad ikke kan påvirkes av kommunene og som fanger opp variasjonene i kommunenes utgifter.

Inntektssystemutvalget (2005) vurderte at kommunal vei i noen grad kan anses å være en del av den nasjonale infrastrukturen. Kommunal vei er en forutsetning for å kunne levere de andre lovplagte tjenestene, som for eksempel brannslukking, hjemmetjeneste eller renovasjon. I tillegg forventer innbyggerne at kommunen tilbyr et veinett av en viss standard. Dersom kommunal vei blir inkludert i utgiftsutjevningen, vil sektorens andel av den samlede kostnadsnøkkelen være liten og vesentlig mindre enn for de fleste andre delkostnadsnøkler.

For andre kommunale tjenester, som for eksempel grunnskole og sosialhjelp, er det imidlertid nasjonalt bestemte mål, krav og standarder til tjenestetilbudet. For eksempel skal det tilbys likeverdig grunnskoleutdanning uavhengig av hvor i landet man bor. Tilsvarende krav og standarder finnes ikke for kommunal vei. Det finnes mange ulike typer kommunale veier, og kommunene vurderer selv behovet for type vei avhengig av trafikkmengde og andre forhold. Det finnes heller ingen felles nasjonal vedlikeholdsstandard for det kommunale veinettet, og det er dermed opp til hver enkelt kommune å eventuelt fastsette sin egen standard. Dette gjør at det er relativt stor variasjon i utgiftene til kommunal vei per innbygger mellom kommunene. Disse kostnadsforskjellene ved ulike typer kommunale veier og vedlikeholdsstandarder vil det trolig være vanskelig å fange opp i en delkostnadsnøkkel.

Gjennom utgiftsutjevningen utjevnes forskjeller i kommunenes driftsutgifter, mens investeringsutgiftene holdes utenom. Dette er begrunnet i at kapitalutgiftene over tid vil fordele seg relativt likt som driftsutgiftene. For kommunale veier er dette skillet mindre tydelig enn i andre sektorer. Econ (2007) viste at det var en tendens til at kommuner førte utgifter som skulle ha vært registrert som driftsutgifter, i investeringsregnskapet, og de fant også tilfeller hvor kommuner hadde ført investeringsutgifter i driftsregnskapet.

Målet med utgiftsutjevningen er å fange opp ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene, altså kostnader kommunene ikke selv kan påvirke. Mangel på nasjonale standarder og til dels store variasjoner i omfang og typer kommunal vei gir imidlertid grunnlag for å stille spørsmål ved om variasjonene i kommunenes utgifter til kommunal vei i større grad skyldes forskjeller i valgt veistandard og omfang av ulike typer kommunale veier, enn forhold kommunene selv ikke kan påvirke. Omfanget av fylkesveier og riksveier gjennom kommunen vil også i varierende grad kunne avlaste et kommunalt veinett og dermed kunne påvirke variasjonene i behovet for kommunale veier uten at dette vil kunne tas hensyn til i en delkostnadsnøkkel.

For at kommunale veier skal kunne inngå i utgiftsutjevningen, må det være mulig å etablere kriterier som fanger opp variasjonene i kommunenes utgifter uten at kommunene selv i vesentlig grad kan påvirke kriteriene. Analyser har vist at det er mulig å finne kriterier som kan forklare deler av variasjonen i utgifter mellom kommunene. Econ (2007) fant at kriteriet kommunal veilengde er en viktig forklaringsfaktor for kommunenes utgifter til kommunal vei. Dette er imidlertid et kriterium som ikke vurderes å oppfylle kravet til kriteriene i inntektssystemet om at kriteriene ikke skal kunne påvirkes gjennom kommunenes egne prioriteringer. Kommunene kan for eksempel påvirke kommunal veilengde gjennom omklassifisering mellom privat og kommunal vei og gjennom bygging og nedleggelse av vei, og kommunene kan på denne måten direkte påvirke kriterieverdiene. Kommunal vei som kriterium vil heller ikke fange opp de store variasjonene i typer kommunale veier.

*Departementets vurderinger*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer at kommunal vei er en sektor det er vanskelig å inkludere i utgiftsutjevningen og tilrår ikke at kommunal vei inkluderes i utgiftsutjevningen. Departementet legger vekt på at sektoren er liten og vanskelig å avgrense opp mot øvrige veisystemer og at det er vanskelig å finne gode kriterier som fanger opp variasjonene i kommunenes utgifter til kommunale veier.

Omfanget av fylkesveier og riksveier gjennom kommunen vil i varierende grad fra kommune til kommune kunne avlaste et kommunalt veinett og dermed kunne påvirke behovet for kommunale veier. Dette vil vanskelig kunne fanges opp i en delkostnadsnøkkel. Kommunal vei er lite ensartet og omfatter mange ulike typer veier og dette er



forhold det er vanskelig å fange opp i en kostnadsnøkkel. Det kan også være vanskelig å skille mellom drift og investering ved registrering av driftsutgifter for kommunal vei.

## 7.2 Forslag til endringer i inntektssystemet fra 2018

---

### 7.2.1 Utvidelse av storbytilskuddet

Storbytilskuddet i inntektssystemet tildeles i 2017 til Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Tilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger. Det er tidligere, i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet for 2017, signalisert at en storkommune hvor Kristiansand kommune inngår vil kvalifisere til storbytilskudd.

I Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen* foreslår Regjeringen at kommunene Kristiansand, Søgne og Songdalen slås sammen til en kommune fra 1. januar 2020. Etter et vedtak om sammenslåing vil Kristiansand kommune motta storbytilskudd fra 2018. Storbytilskuddet i 2018 gis etter samme sats som for de øvrige kommunene i storbytilskuddet. Nye Kristiansand vil motta storbytilskudd etter sammenslåingen, og størrelsen på tilskuddet vil da øke som følge av at innbyggertallet i den nye kommunen øker.

### 7.2.2 Inntektsgarantiordningen

Inntektsgarantiordningen i inntektssystemet for kommunene er en overgangsordning som sikrer at alle kommuner har en vekst i rammetilskuddet fra ett år til det neste som ikke ligger mer enn 300 kroner per innbygger under landsgjennomsnittet. Ordningen ble innført i 2009 og har vært uendret siden.

Inntektsgarantiordningen (INGAR) fanger i stor grad opp endringer i rammetilskuddet fra ett år til det neste og gir kommunene forutsigbarhet ved at veksten i rammetilskuddet ikke vil avvike mer et visst beløp fra veksten på landsbasis. Store deler av rammetilskuddet omfattes av denne ordningen, men enkelte elementer som er avgrenset til spesielle formål i en begrenset periode (slik som skjønnstilskuddet og veksttilskuddet) er holdt utenom.

Grenseverdien i inntektsgarantiordningen sier noe om hvor store svingninger i rammetilskuddet en kommune bør kunne håndtere fra ett år til det neste. Dette er noe som også må ses i sammenheng med størrelsen på rammetilskuddet. Siden innføringen av INGAR i 2009 har det vært en sterk vekst i rammetilskuddet per innbygger. Selv om

rammetilskuddet har økt betraktelig (fra om lag 11 000 kroner per innbygger i 2009 til om lag 24 000 kroner per innbygger i 2017) har grenseverdien vært uendret på 300 kroner per innbygger.

Når grenseverdien utgjør en lavere andel av rammetilskuddet, betyr det at stadig mindre endringer fanges opp av inntektsgarantiordningen. Dermed vil ordningen kunne øke i omfang, og stadig flere kommuner kommer inn i ordningen. Ordningen finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle kommuner, og hvis ordningen øker i omfang betyr det også at finansieringen av ordningen vil øke for alle kommuner.

Departementets vurdering er at grenseverdien i inntektsgarantiordningen bør økes i tråd med den generelle økningen i rammetilskuddet de siste årene. Departementet foreslår å øke grenseverdien i inntektsgarantiordningen til 400 kroner per innbygger i 2018.

## 7.3 Selskapsskatt

---

I kommuneproposisjonen for 2016 varslet Regjeringen at kommunene ville få tilbakeført en andel av selskapsskatten fra og med 2017. I kommuneproposisjonen for 2017 ble tilbakeføringen av selskapsskatten utsatt, og det ble varslet at departementet ville komme tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2018.

For kommuner med et konjunkturutsatt næringsliv vil tilbakeføring av selskapsskatten i en situasjon som fortsatt er preget av stor omstilling i næringslivet kunne medføre økt usikkerhet på inntektssiden. Regjeringen fremmer derfor ikke forslag om å innføre tilbakeføring av selskapsskatten for 2018, men kommer tilbake til saken på et senere tidspunkt.

## 7.4 Kommunereform og inntektssystemet

---

Kommuner som slår seg sammen i kommunereformen får støtte til engangskostnader, reformstøtte og inndelingstilskudd, og kommunene kan også søke om støtte til infrastrukturtiltak. I tillegg vil nye kommuner som oppfyller kriteriene for ordningene motta regionsentertilskudd og kompensasjon gjennom overgangsordningen for kommuner som skal slå seg sammen. Fordelingen av regionsentertilskuddet og midlene i overgangsordningen for 2017 gjøres kjent etter Stortingets behandling av kommunereformen våren 2017.

Departementet vil komme tilbake til de økonomiske virkemidlene for kommuner som vurderer sammenslåing etter perioden for kommunereform i kommuneproposisjonen for 2019.

#### *Overgangsordning til kommuner som skal slå seg sammen*

I 2017 er det avsatt midler til en kompensasjonsordning til kommuner som skal slå seg sammen i kommunereformen, men som midlertidig vil få redusert basistilskudd og småkommunetillegg i perioden fram til sammenslåingen trer i kraft. Gjennom denne overgangsordningen får kommuner som vedtas sammenslått i reformperioden, ved nasjonale vedtak innen 1. januar 2018, full kompensasjon for en eventuell reduksjon i basistilskudd og småkommunetillegg fra 2016 til 2017 som følge av innføringen av nytt inntektssystem i 2017. I beregningen av overgangsordningen tas det hensyn til at deler av denne reduksjonen kompenseres gjennom inntektsgarantiordningen.

Denne overgangsordningen er en del av skjønntilskuddet i 2017. I 2018 foreslår departe-

mentet at midlene overføres til innbyggertilskuddet og blir fordelt med særskilt fordeling.

#### *Kommuner som blir stående ufrivillig alene etter kommunereformen*

Noen kommuner har søkt å redusere sine smådriftsulemper gjennom vedtak om sammenslåing med andre kommuner, uten at det er fattet gjensidige vedtak i nabokommunen. Flere av disse kommunene taper på endringene i basistilskuddet og småkommunetillegget fra 2016 til 2017, noe som kan oppleves som en uheldig konsekvens av endringene i inntektssystemet.

På bakgrunn av Stortingets vedtak i kommunereformen vil departementet i 2017 gi en kompensasjon til kommuner som vurderes å være ufrivillig alene etter kommunereformen. Departementet vil i samarbeid med fylkesmannsembetene foreta en vurdering av hvilke kommuner som skal motta en slik kompensasjon og størrelsen på kompensasjonen til den enkelte kommune. Kompensasjonen gis som en del av skjønntilskuddet i 2017.

## 8 Inntektssystemet for fylkeskommunene

Dette kapittelet presenterer departementets forslag til en ny kostnadsnøkkel for båt og ferje. Båt og ferje er en viktig del av infrastrukturen for folk langs kysten, og er avgjørende for næringsutvikling og verdiskapning. Fylkeskommunene brukte til sammen om lag 3,3 mrd. kroner på båt og ferje i 2016. De fylkeskommunale ferjesambandene frakter over 11,5 mill. kjøretøy og nesten 23 mill. personer i løpet av et år, mens båtrutene frakter over 9 mill. passasjerer.<sup>1</sup> Forslaget til ny kostnadsnøkkel bygger på anbefalingene i rapporten *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter*<sup>2</sup>, som er utarbeidet av Møreforskning Molde på oppdrag fra departementet, samt departementets egne analyser og anbefalingene til Inntektssystemutvalget (NOU 2005: 18).

Departementet vil også foreslå at 100 mill. kroner av veksten i de frie inntektene gis med en særskilt fordeling til båt- og ferjefylkene for å sikre en god infrastruktur for folk og næringsliv langs kysten, og for å legge til rette for investeringer i miljøvennlig teknologi. Det tas sikte på at bevilgningen videreføres også i 2019, og vurderes deretter nærmere i forbindelse med gjennomgangen av inntektssystemet for fylkeskommunene.

I kommuneproposisjonen for 2017 presenterte departementet retningslinjer for ferjeavløsningsordningen. Kommunal- og forvaltningskomiteen sluttet seg til departementets vurderinger (jf. Innst. 410 S (2015–2016)). Departementet foreslår nå noen presiseringer og justeringer i retningslinjene, bl.a. som følge av de foreslåtte endringene i kostnadsnøkkel for båt og ferje.

### 8.1 Kostnadsnøkkel for båt og ferje

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyg-

gertilskuddet korrigeres for variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov, slik at de i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige tjenester. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkel, som består av delkostnadsnøkler for ulike sektorer. Kostnadsnøkkelene består av et sett av kriterier med vekter, som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en fylkeskommune er å drive. Kriteriene er de faktorer som forklarer forskjeller i kostnader mellom fylkeskommunene, mens vektene sier hvor mye denne faktoren betyr for forskjellene. Kostnadsnøkkelene brukes til å omfordele en gitt ramme, slik at endringer i en delkostnadsnøkkel ikke vil påvirke det samlede beløpet som omfordeles med nøkkel.

Fylkeskommunene skal bare kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller, og det stilles derfor strenge krav til kriteriene i kostnadsnøkkel. Kriteriene skal være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig. Kriterieverdiene skal ikke kunne påvirkes av fylkeskommunenes disponeringer.

Kriteriene i kostnadsnøkkel kan baseres på både normative og statistiske metoder. Normative metoder etablerer kriterier basert på normer for tjenesteproduksjonen. Et eksempel er delkostnadsnøkkel for fylkesveier, som i hovedsak er basert på Statens vegvesens MOTIV-modell for å beregne drifts- og vedlikeholdsbehovet på veinettet. Statistiske metoder forklarer variasjoner i faktiske utgifter gjennom statistiske analyser og danner grunnlaget for f.eks. delkostnadsnøkkel for buss og bane.

Dagens kostnadsnøkkel for båt og ferje består av kriteriene antall ferjesamband og fylkesfaktor båter. Fylkesfaktoren for båter er basert på netto driftsutgifter til båter de siste tre årene og er i praksis en refusjonsordning, noe som bryter med prinsippet om at kriteriene skal være objektive. Ferjekriteriet skiller ikke mellom ferjesamband som er dyre og billige i drift. Departementet lyste i 2016 ut et prosjekt for å få innspill til en ny kostnadsnøkkel for båt og ferje, som i større grad er basert på objektive kriterier og som fanger opp

<sup>1</sup> Tall fra Ferjedatabanken (Statens vegvesen) og Statistisk sentralbyrå (KOSTRA).

<sup>2</sup> Svendsen, H.J., F. Müller, H. Thune-Larsen og S. Bråthen (2017): *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter. Utredning av fylkeskommunale forskjeller*. Rapport nr. 1701, Møreforskning Molde.

variasjoner i utgiftsbehovet på en bedre måte enn dagens kriterier.

Prosjektet ble tildelt Møreforskning Molde. Representanter fra de største båt- og ferjefylkene har fulgt prosjektet underveis og bidratt med innspill og tilbakemeldinger. Sluttrapporten fra Møreforskning ble sendt til uttalelse til alle fylkeskommunene.

### 8.1.1 Møreforskning Moldes rapport

Møreforsknings rapport presenterer to ulike modeller for et nytt ferjekriterium: en «medianbasert» og en «sambandsbasert» tilnærming. Metoden er i hovedsak den samme i de to modellene: begge tar utgangspunkt i en normativ tilnærming og beregner normerte kostnader for ferjesambandene, men innenfor den eksisterende ferjestrukturen. De normerte kostnadene brukes så til å beregne fordelingen mellom fylkeskommunene. Siden kostnadsnøkkelen brukes til omfordeling mellom fylkeskommunene, er det den relative fordelingen som er det sentrale og ikke nivået på de normerte kostnadene.

Forskjellen mellom de to modellene er hvilket nivå beregningene gjøres på. I den sambandsbaserte modellen beregnes kostnadene for hvert enkelt ferjesamband. I den medianbaserte modellen beregnes kostnadene for såkalte standardklasser, som består av flere ferjesamband. I denne modellen beregnes de normerte kostnadene for mediansambandet i hver standardklasse, altså ferjesambandet som er i midten i hver standardklasse, sortert etter strekningslengde og trafikkmengde.

Møreforskning anbefaler at et nytt ferjekriterium baseres på den sambandsbaserte modellen, siden denne er basert på de mest presise beregningene og gir best samsvar med faktiske utgifter. Møreforskning påpeker likevel at det er mer krevende å oppdatere kriteriedata i den sambandsbaserte modellen enn i den medianbaserte, siden det må gjøres nye beregninger hver gang kriteriedata skal oppdateres.

Det første steget i begge modellene er å dele ferjesambandene inn i standardklasser med utgangspunkt i den siste tilgjengelige ferjestandarden fra St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Ferjesambandene blir fordelt på standardklasser med utgangspunkt i strekningslengden og tall for trafikk (antall transporterte personbilenheter per døgn i løpet av et år, forkortet ÅDT PBE). I det andre steget normeres servicenivået (antall avganger i løpet av en dag og åpningstiden på sambandet) og behovet

for ferjemateriell (type, størrelse og antall). Normeringen bestemmes av trafikk tall, ferjestandarden og fartsområdet som et samband trafikker. Et fartsområde er et nærmere definert farvann med tilhørende sikkerhetskrav til skip, utstyr, bemanning eller drift. Fartsområdene er delt inn etter hvor utsatt farvannet er for bølger og vind fra åpent hav.

I det tredje steget beregnes de normerte kostnadene basert på metodikken i EFFEKT, som er Statens vegvesens verktøy for å beregne kostnader i forbindelse med vei- og transportprosjekter. I det siste steget summeres kostnadene opp til fylkesnivå, og den fylkesvise fordelingen gir grunnlaget for den relative fordelingen mellom fylkeskommunene.

Møreforskning forsøkte i prosjektet å benytte den samme metoden for båttrutene, men analysene førte ikke fram til resultater som kunne brukes. Siden det ikke finnes en nasjonal standard for båttruter, forsøkte Møreforskning å utarbeide en standard basert på strekningslengde og passasjer-tall. Til tross for et omfattende arbeid med datainnsamling, var datagrunnlaget for båter preget av mangler og problemer med sammenliknbarhet. Forsøk på foreløpige beregninger med det innsamlede materialet viste et svært stort avvik mellom beregnede og faktiske kostnader for båter. Møreforskning foreslår videre at det settes i gang et arbeid for å utarbeide en modell for å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet for hurtigbåttrutene.

### 8.1.2 Innspill fra fylkeskommunene

Alle fylkeskommuner ble invitert til å komme med innspill til Møreforsknings rapport og anbefalinger. Det ble også avholdt dialogmøter om rapporten mellom politisk ledelse i departementet og fylkeskommunene. Alle fylkeskommunene langs kysten fra Rogaland til Finnmark har i etterkant levert høringssvar til departementet, og innspillene oppsummeres her.

#### Ferje

Fylkeskommunene er overveiende positive til Møreforsknings forslag til nytt ferjekriterium. Flere fylkeskommuner påpeker svakheter ved dagens modell, og flertallet mener at Møreforsknings forslag er en forbedring av dagens nøkkel.

Fire høringssvar gir klar støtte til Møreforsknings forslag (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Nordland). En fylkeskommune beskriver f.eks. de normative kriteriene i Møreforsknings

modell som objektive og realistiske, og konsistente med den normative modellen MOTIV, som brukes i veinøkkelen. Flere av fylkeskommunene som støtter Møreforsknings modell påpeker også forhold som ikke fanges opp i modellen, eller som bør vurderes nærmere, f.eks. bosettingsmønster, behovet for skoleskyss og næringstransport, kostnader til infrastruktur, sesongsvingninger, ny teknologi og lokale særegenheter.

Finnmark og Trøndelagsfylkene gir støtte til modellen med visse forbehold. Finnmark foretrekker en statistisk tilnærming til kostnadsnøkler, men mener likevel at Møreforsknings modell er en forbedring fra dagens ordning. Trøndelagsfylkene mener at en normbasert beregning er en akseptabel tilnærming, men har noen innvendinger mot forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

Møre og Romsdal og Troms fylkeskommuner er kritiske til forslaget. Troms gir uttrykk for at Møreforsknings forslag er en forbedring sammenliknet med dagens nøkkel, men er kritiske til at kriteriet fremdeles ikke er objektivt og at bosettingsmønster og andre forhold ikke er inkludert i modellen. Møre og Romsdal støtter at en ny fordelingsnøkkel for ferje baseres på en transportstandard, men mener at ferjestandarden som ligger til grunn for Møreforsknings arbeid er utdatert og at definisjonen på et ferjesamband er uklar. Fylkeskommunen anbefaler at dagens nøkkel ikke endres før disse spørsmålene er avklart.

Møreforsknings rapport inneholder både en sambandsbasert og en medianbasert modell. Fem fylkeskommuner støtter den sambandsbaserte modellen (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nordland og Troms), mens tre ikke har tatt stilling til valg av modell (Møre og Romsdal, Trøndelag og Finnmark). Ingen støtter medianmodellen framfor sambandsmodellen. Preferansen for sambandsmodellen begrunnes i at den er mer nøyaktig, fanger bedre opp variasjon både mellom og innenfor standardklassene og gir et mer helhetlig bilde av utgiftsbehovet.

Noen fylkeskommuner ønsker også at departementet må avklare hvordan ferjeavløsningsordningen blir påvirket av nye ferjekriterier i inntektsystemet, både for samband som blir lagt ned og samband som blir innkortet.

#### *Båt*

Flere fylkeskommuner viser til klare svakheter ved dagens båtkriterium og påpeker at dagens kriterium er en refusjonsordning som ikke gir insentiver til effektivisering. Men ingen fylkeskommu-

ner ønsker at departementet går videre med Møreforsknings anbefaling om å utarbeide en normbasert modell ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet på dette området. Noen fylkeskommuner foreslår at dagens nøkkel enten beholdes eller fryses på dagens nivå fram til treffsikre og objektive kriterier kommer på plass.

#### *Kostnadsvekst*

Nesten alle fylkeskommuner framhever store økonomiske utfordringer i båt- og ferjesektoren framover og er opptatte av kostnadsveksten ved nye tilbud og ved innføring av null- og lavutslippsløsninger. Det påpekes at behovet for investeringer i infrastruktur er en sentral kostnadsdriver og at det bør tas hensyn til dette ved å øke rammene og/eller at dette bør inngå i nye kriterier. Én fylkeskommune mener det er en svakhet at oppdraget til Møreforskning bare var å vurdere fordelingsnøkkelen og ikke størrelsen på rammen som fordeles utfra utgiftsbehovet til båt og ferjer.

### **8.1.3 Departementets vurderinger**

#### *Ferjer*

Departementet mener at Møreforsknings beregninger av normerte kostnader er et godt utgangspunkt for et nytt ferjekriterium. Metoden tar utgangspunkt i objektive forhold som påvirker utgiftene til ferjedrift, som trafikkmengde, strekingslengde og fartsområde. Ved å ta utgangspunkt i en felles ferjestandard for hele landet, blir alle ferjesamband vurdert ut fra samme norm. Departementet ser det også som en styrke at beregningene er basert på en etablert metodikk for å beregne kostnader innenfor samferdselssektoren.

Møreforsknings beregninger er, som alle modellberegninger, en forenkling av virkeligheten. Det vil alltid være lokale forhold som ikke kan fanges opp i en modell som skal passe for hele landet. En kostnadsmodell må veie mulighetene for å fange opp lokale variasjoner og særegenheter opp mot behovet for enkelhet i både beregninger og valg av kriteriedata. Departementet mener at Møreforsknings modeller balanserer mellom disse hensynene på en hensiktsmessig måte.

Departementet legger også vekt på at Møreforsknings ferjekriterium får bred støtte i høringsvarene fra fylkeskommunene, selv om det er flere som er kritiske til enkelte elementer i modellene. Nesten alle fylkeskommuner som har uttalt

seg mener at Møreforsknings forslag er en forbedring sammenliknet med dagens ferjekriterium.

Møreforsknings beregninger tar utgangspunkt i sambandsstrukturen slik den er i dag. Dette har også blitt påpekt av noen fylkeskommuner. Fylkeskommunene kan påvirke kriteriedata ved f.eks. å opprette nye eller legge ned eksisterende ferjesamband. Det har imidlertid vist seg vanskelig å finne kriterier for ferjer som ikke er knyttet til produksjonen eller sambandsnivået. Ved å knytte ferjekriteriet opp mot dagens sambandsstruktur, tar nøkkelen også høyde for at staten drifter en del ferjesamband og at hvilke samband som er fylkeskommunale varierer over tid. Det er vanskelig å finne et kriterium som kan fange opp omklassifisering av ferjesamband mellom forvaltningsnivåene uten at det er knyttet til sambandsstrukturen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et nytt kriterium for ferjer med utgangspunkt i Møreforsknings beregninger.

#### *Båter*

Møreforskning anbefaler å gjøre samfunnsøkonomiske analyser av nytten ved de ulike båtrotene som eksisterer per i dag, med utgangspunkt i nye standarder for rapportering, servicenivå, fartøy og takstretningslinjer. Det finnes i dag ingen nasjonal standard for det offentlige hurtigbåttilbudet og departementet vurderer det som lite hensiktsmessig å gå videre med et større analyse- og standardiseringsarbeid på dette området. Fylkeskommunene som har uttalt seg om saken er også negative til Møreforsknings forslag om å utarbeide en normativ standard for båttilbudet.

Departementet mener videre at dagens båt-kriterium ikke bør videreføres. Båtkriteriet har hele tiden vært ment som en midlertidig løsning, siden den bryter med prinsippet om at kriterier i kostnadsnøkkelen skal være objektive. Med dagens kostnadsnøkkel har fylkeskommunene ingen insentiver til å redusere kostnadene innenfor båtsektoren, siden innsparingene på sikt vil innebære reduserte overføringer. Dette kan gjøre det vanskelig for fylkeskommunene å gjennomføre hensiktsmessige endringer i båtrotene. Hvis det ikke gjennomføres endringer i båtkriteriet i denne omgang, må fylkeskommunene planlegge med en uavklart situasjon i enda et år.

Møreforsknings rapport har vist at det er lite hensiktsmessig å knytte båtkriterier opp til produksjonen eller rutestrukturen. Departementet foreslår i stedet nye båtkriterier med utgangspunkt i anbefalingene fra Inntektssystemutvalget

(NOU 2005: 18) og departementets egne analyser.

#### *Kostnadsvekst*

Hvor stor vekt den enkelte delkostnadsnøkkel skal ha i den samlede kostnadsnøkkelen blir beregnet ut fra sektorens andel av totale netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Fra og med inntektssystemet for 2017 oppdateres sektorvektene årlig med utgangspunkt i gjennomsnittet av netto driftsutgifter for de tre siste årene. Endringer i driftsutgiftene vil dermed gradvis slå igjennom i sektorvektene i kostnadsnøkkelen.

### **8.1.4 Forslag til ny båt- og ferjenøkkel**

#### *Ferjer*

Møreforsknings to modeller for nytt ferjekriterium har ulike styrker og svakheter. Den sambandsbaserte modellen er basert på de mest presise beregningene og gir best samsvar med faktiske kostnader. Modellen støttes også av alle fylkeskommuner som har tatt stilling til valg av modell. Samtidig vil det være mer krevende å oppdatere denne modellen, siden det må gjøres nye beregninger for alle samband når kriteriedata skal oppdateres.

Det vil være enklere å oppdatere kriteriedata i den medianbaserte modellen, siden dette bare forutsetter å flytte samband mellom standardklasser ut fra endringer i trafikken eller rutestrukturen. Ulempen med den medianbaserte tilnærmingen er at det er relativt stor variasjon i trafikk og strekningslengde innenfor de ulike standardklassene. For noen samband vil det derfor være relativt store avvik mellom medianverdiene og de faktiske tallene for trafikkmengde og strekningslengde.

Departementet mener at hensynet til fylkeskommunenes tilbakemeldinger og samsvar med faktiske utgifter bør veie tyngst, og foreslår derfor et nytt ferjekriterium basert på de normerte kostnadene fra Møreforsknings sambandsbaserte modell. Departementet vil arbeide videre med å finne en hensiktsmessig måte å oppdatere kriteriedata på.

Departementet foreslår videre at antall skole-reiser med ferje tas med som et kriterium for ferje, på samme måte som for båter (se under for nærmere omtale). Dette er også i tråd med innspill fra fylkeskommunene i høringen, der det ble påpekt at skoleskyss er en lovpålagt oppgave som bør fanges opp av den nye kostnadsnøkkelen.

### Båter

Departementet foreslår at variasjoner i utgiftsbehovet til båter fanges opp av kriteriene kystlinje, antall skolereiser med båt og ferje og antall båtreiser/passasjerer i alt. Tallene for antall reiser er hentet fra SSB/KOSTRA og oppdateres årlig.

Kystlinje ble foreslått som kriterium for båt og ferje av Inntektssystemutvalget i 2005. I departementets oppdaterte analyser finner vi en tydelig sammenheng mellom lengden på samlet kystlinje og utgifter til båter.

Skoleskyss er en lovpålagt oppgave, og enkelte steder er behovet for skoleskyss avgjørende for opprettholdelsen av båtruter. Det er også grunn til å tro at etterspørselen etter båtruter, i form av antall reiser/passasjerer, har en betydning for utgiftsbehovet til båtreiser. Når kriteriene antall skolereiser med båt og antall båtreiser/passasjerer i alt inkluderes i de statistiske analysene, forbedres den statistiske forklaringskraften. Analysene er imidlertid gjort med få enheter, og resultatene må tolkes med varsomhet.

Departementet vurderte kystlinje som kriterium for båt- og ferjesektoren samlet i arbeidet med ny kostnadsnøkkel i 2015. Kriteriet ble da forkastet siden kystlinjen er statisk og ikke fanger opp endringer i etterspørsel, for eksempel som en følge av omklassifisering av ferjesamband mellom forvaltningsnivåene. Ved å kombinere kystlinje med Møreforsknings forslag til ferjekriterium og kriterier som fanger opp etterspørselen etter båtruter, svekkes denne innvendingen.

De statistiske analysene er basert på få enheter. Kriterievektene for antall reiser og skolereiser bør derfor fastsettes ut fra andre vurderinger enn de statistiske analysene. Departementet foreslår å sette vekten til skolereiser ut fra anslag på skolereisenes andel av de totale utgiftene til båter og ferjer. Anslagene på utgiftene til skoleskyss er hentet fra rapporten *Kostnader ved skoleskyss*<sup>3</sup>. I rapporten er netto driftsutgifter til skoleskyss med båt anslått til henholdsvis 62 og 54 mill. kroner i 2012 og 2013, noe som tilsvarer 5,1 prosent av utgiftene til båt i disse årene.

I de statistiske analysene har variabelen antall båtreiser/passasjerer i alt om lag den samme effekten som antall skolereiser, og vekten til antall båtreiser settes dermed lik vekten til skolereiser med båt. Restvekten for båter legges på kriteriet kystlinje.

For å gjøre kriteriet for skolereiser nøytralt med tanke på at både båt og ferje brukes til skoleskyss, bør også skolereiser med ferje inkluderes i kostnadsnøkkelen. Utgiftene til skoleskyss med ferjer er anslått til om lag 50 mill. kroner i 2012 og 2013, eller 2,8 prosent av utgiftene til ferje.

### Skillet mellom ferjer og bilførende båter

I dagens kostnadsnøkkel kompenseres bilførende båtruter (også kalt kombibåter) gjennom båtfaktoren. Det er om lag 20 fylkeskommunale båtruter som også kan ta et mindre antall biler. Alle ferjesamband, uavhengig av trafikkmengde, kompenseres i dag gjennom ferjekriteriet. Skillet mellom båtruter og ferjesamband er basert på Statens vegvesens gjennomgang av listen over fylkeskommunale ferjesamband i inntektssystemet våren 2016.

En bilførende båt er ofte konstruert for høyere fart og har lavere bilkapasitet enn en ferje (vanligvis kapasitet til å frakte mellom fem og ti personbilenheter). Ferjer er i større grad en del av veinettet enn båtruter. Det finnes imidlertid ingen tydelig offisiell definisjon som skiller mellom ferjer og båter. Det finnes eksempler på ferjesamband som har lavere biltrafikk enn enkelte bilførende båtruter, og noen bilførende båtruter bidrar til å binde veinettet sammen.

Skillet mellom bilførende båter og ferjer i kostnadsnøkkelen kan påvirke fylkeskommunenes vurderinger av hvordan transporttilbudet skal organiseres. Dagens kostnadsnøkkel kan for eksempel gi insentiver til å ikke erstatte et ferjesamband med en bilførende båt, selv i tilfeller der det kan gi et bedre og billigere tilbud. For å hindre at inntektssystemet står i veien for fornuftige tilpasninger i rutestrukturen, foreslår departementet at det settes et krav til en viss trafikkmengde for at et samband skal telle med i ferjekriteriet. Alle ferjesamband og båtruter med biltrafikk over minstekravet vil inngå i ferjekriteriet, uavhengig av om ruten trafikkeres av en bilferje eller en bilførende båt. Dermed vil det være trafikkmengden, og ikke andre forhold, som definerer om et samband teller med i ferjekriteriet.

Departementet mener at grenseverdien bør settes så lavt at den ikke ekskluderer for mange av dagens ferjesamband. Departementet foreslår at grensen settes ved en årsdøgntrafikk av 10 personbilenheter. Grenseverdien er satt på bakgrunn av bilkapasiteten i de bilførende båtrutene som er i trafikk per i dag, med en median på fem personbilenheter og en utnyttelsesgrad på 25 prosent og fire rundturer per dag. Både utnyttelsesgraden og

<sup>3</sup> Iversen, J.M.V., og O.H. Nyhus (2015): *Kostnader ved skoleskyss*. SØF-rapport nr. 03/15, Senter for økonomisk forskning, Trondheim.

Tabell 8.1 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferjer.

Kriterium	Vekt
Normerte ferjekostnader (sambandsbasert)	0,6154
Antall skolereiser med ferje	0,0179
Antall skolereiser med båt	0,0187
Antall båtreiser/båtpassasjerer i alt	0,0187
Kystlinje i alt	0,3293

antall rundturer er satt lavere enn i Møreforsknings beregninger av normerte kostnader for ferjesamband med lav trafikk.

Med denne grenseverdien vil tre av dagens ferjesamband telle med i båt-kriteriene, mens tre båtruter vil telle med i ferjekriteriet.

#### Samlet nøkkel

Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel for båt og ferje er vist i tabell 8.1. Nøkkelen består av kriteriene normerte ferjekostnader (sambandsbasert tilnærming), skolereiser med ferje, skolereiser med båt, båtreiser/passasjerer i alt og kystlinje i alt. Kriteriet normerte ferjekostnader omfatter alle båtruter og ferjesamband med en gjennomsnittlig årsdøgntrafikk av personbilenheter (ÅDT PBE) på 10 eller mer.

Den samlede vekten til de to ferjekriteriene (normerte ferjekostnader og antall skolereiser med ferje) settes ut fra ferjesektorens andel av de samlede netto driftsutgiftene til båt og ferje i 2016, korrigert for ferjesamband og båtruter som kompenseres gjennom andre kriterier på grunn av grensen på 10 ÅDT PBE. Netto driftsutgifter i 2016 er foreløpige KOSTRA-tall, og det kan bli mindre justeringer når de endelige tallene foreligger.

Den samlede nøkkelen gir etter departementets vurdering en god balanse mellom kriterier som er forutsigbare, objektive og som samtidig fanger opp variasjoner i etterspørselen over tid.

#### Fordelingsvirkninger

Tabell 8.2 viser anslag på fordelingsvirkningene av forslaget til ny båt- og ferjenøkkel. Fordelingsvirkningene er foreløpige, og den endelige fordelingen for 2018 vil ikke foreligge før i statsbudsjettet for 2018.

Beregningene er gjort med utgangspunkt i utgiftsbehovet til båt og ferje i inntektssystemet

for 2017. KOSTRA-tallene som inngår i beregningene er et gjennomsnitt av endelige 2015-tall og foreløpige 2016-tall.

#### Tabellforklaring

- *Kolonne 1* viser innbyggertall per 1.1.2017.
- *Kolonne 2* viser anslag på frie inntekter i kroner per innbygger, etter saldert budsjett 2017.
- *Kolonne 3* viser anslag på fordelingsvirkningene av forslaget til ny kostnadsnøkkel for båt og ferje i mill. kroner.
- *Kolonne 4* viser anslag på fordelingsvirkningene av forslaget til ny kostnadsnøkkel for båt og ferje i kroner per innbygger.
- *Kolonne 5* viser anslag på fordelingsvirkningene i mill. kroner (kol. 3), inkludert styrkingen av de frie inntektene med 100 mill. kroner fordelt særskilt til båt- og ferjefylkene. Styrkingen er fordelt etter den nye kostnadsnøkkelen for båt og ferje.
- *Kolonne 6* viser anslag på fordelingsvirkningene i kroner per innbygger (kol. 4), inkludert styrkingen av de frie inntektene med 100 mill. kroner.

### 8.1.5 Videre arbeid med ferjekriteriet

#### Vurdering av ny ferjestandard

En forutsetning for det nye ferjekriteriet er at beregningene tar utgangspunkt i en felles standard eller norm for ferjetilbudet, f.eks. når det gjelder antall avganger, åpningstid og mål for akseptabelt nivå på gjenstående trafikk. Hensikten med standarden er å måle alle ferjesamband ut fra et felles referansegrunnlag, og standarden må ikke oppfattes som statlige anbefalinger om hvordan ferjetilbudet skal organiseres lokalt. Fylkeskommunene står helt fritt til å legge seg på et høyere eller lavere servicenivå enn det som framgår av standarden.



Tabell 8.2 Anslag på fordelingsvirkninger av forslag til ny båt- og ferjenøkkel.

Fylkeskommune	Innbyggere per 1.1.17	Anslag frie inntekter 2017	Fordelingsvirkning	Fordelingsvirkning per innbygger	Fordelingsvirkning inkl. styrking	Fordelingsvirkning per innbygger inkl. styrking
	<i>kol. 1</i>	<i>kol. 2</i>	<i>kol. 3</i>	<i>kol. 4</i>	<i>kol. 5</i>	<i>kol. 6</i>
Østfold	292 893	10 281	13,1	45	13,7	47
Akershus	604 368	9 908	-38,3	-63	-37,4	-62
Oslo	666 759	9 320	6,4	10	6,6	10
Hedmark	196 190	12 951	0,0	0	0,0	0
Oppland	189 479	13 233	-10,9	-57	-10,6	-56
Buskerud	279 714	10 450	-7,0	-25	-6,9	-25
Vestfold	247 048	10 693	10,3	42	10,9	44
Telemark	173 307	12 137	-5,0	-29	-4,4	-25
Aust-Agder	116 673	12 891	19,5	167	20,2	173
Vest-Agder	184 116	12 365	7,1	39	8,5	46
Rogaland	472 024	11 400	-16,8	-36	-8,8	-19
Hordaland	519 963	12 241	16,1	31	30,6	59
Sogn og Fjordane	110 266	21 174	6,0	54	13,3	121
Møre og Romsdal	266 274	15 096	28,9	109	43,8	165
Trøndelag	454 596	13 046	-18,7	-41	-10,0	-22
Nordland	242 866	20 154	21,1	87	46,6	192
Troms	165 632	18 115	-24,1	-146	-15,3	-93
Finnmark	76 149	20 778	-7,9	-104	-1,0	-13
Sum	5 258 317	12 403	0	0	100	19

Møreforskning anbefaler å ta utgangspunkt i ferjestandarden fra *Nasjonal transportplan 2010–2019* (NTP). Standarden er utviklet på bakgrunn av data fra 2007 eller tidligere, og enkelte fylkeskommuner har påpekt at det har vært betydelige endringer i trafikken etter det. Departementet mener at siden standarden brukes til å omfordele en gitt ramme, og ikke til å bestemme størrelsen på rammen, kan standarden likevel brukes som utgangspunkt for beregninger av normerte kostnader.

Departementet mener likevel at det kan være hensiktsmessig med en revisjon av ferjestandarden på bakgrunn av nyere trafikktall. Departementet har derfor bedt Statens vegvesen om å revidere ferjestandarden fra NTP 2010–2019 og vil

gjøre nye beregninger av de normerte kostnadene med utgangspunkt i en oppdatert ferjestandard. Departementet tar sikte på å presentere oppdaterte beregninger i kommuneproposisjonen for 2019, forutsatt at ferjestandarden blir revidert.

Møreforskning har gjort illustrasjonsberegninger der en høyere ferjestandard er lagt til grunn. Beregningene viser at en annen standard kan ha en omfordelingseffekt mellom fylkeskommunene. Den relative fordelingen av de normerte kostnadene mellom fylkeskommunene er likevel i hovedsak den samme. Departementet mener derfor at beregningene basert på den gjeldende NTP-standard kan tas i bruk i inntektssystemet for 2018.

### *Definisjonen av et ferjesamband*

Per i dag er et ferjesamband definert som én eller flere ferjestrekninger som til sammen utgjør et sammenhengende ruteområde for ett eller flere fartøy. Denne definisjonen sikrer ifølge Statens vegvesen en lik praksis for telling av samband i hele landet. Enkelte fylkeskommuner har likevel påpekt at definisjonen kan ha uheldige konsekvenser. Fylkeskommuner som velger å se et større ruteområde i sammenheng kan få reduserte overføringer, selv om en slik løsning er både kostnadseffektiv og gunstig for trafikantene.

Departementet vil se nærmere på om det er mulig å klargjøre sambandsdefinisjonen, slik at inndelingen i samband i mindre grad blir påvirket av fylkeskommunenes disponeringer. Som en midlertidig løsning foreslår departementet at sambandsinndelingen i inntektssystemet for 2017 legges til grunn inntil videre, uavhengig av om fylkeskommunene har gjort ruteendringer som ellers ville gitt endringer i antall samband etter dette.

## **8.2 Ferjeavløsningsordningen for fylkesveiferjer**

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd en ny veiforbindelse, vanligvis en bro eller en undersjøisk tunnel med tilhørende veinett, som erstatter et ferjesamband. Ferjeavløsningsordningen innebærer at fylkeskommunene kan delfinansiere slike prosjekter med midlene de får for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Ordningen ble lagt fram i kommuneproposisjonen for 2016, og retningslinjer for ordningen ble presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

### **8.2.1 Konsekvenser av ny kostnadsnøkkel for båt og ferje**

Departementet foreslår ingen endringer i hovedprinsippene for beregning av det årlige beløpet med ferjeavløsningsmidler. Størrelsen på ferjeavløsningsmidlene vil fortsatt beregnes på bakgrunn av tap i inntektssystemet når et ferjesamband blir avløst av en bro eller en tunnel. Tapet blir beregnet ved å se på effekten av å endre kriteriedata i inntektssystemet. Det beregnede beløpet blir justert for endringer i drifts- og vedlikeholdsbehovet til fylkesvei, siden en bro eller tunnel fører til en økning i kompensasjonen gjennom veinøkkelen i inntektssystemet.

Med dagens kostnadsnøkkel utløser alle ferjesamband det samme beløpet i utgiftsutjevningen (om lag 21,1 mill. kroner i inntektssystemet for 2017). Grunnbeløpet i ferjeavløsningsordningen, før justering for økt drifts- og vedlikeholdsbehov på veinettet, er dermed også det samme for alle ferjesamband. Dette vil endres med departementets forslag til ny båt- og ferjenøkkel. De normerte kostnadene varierer fra samband til samband. Grunnbeløpet et ferjesamband utløser i årlige ferjeavløsningsmidler vil dermed også variere når den nye nøkkelen tas i bruk fra 2018. Dette innebærer en mer treffsikker ordning der det trolig blir bedre samsvare mellom de midlene fylkeskommunene faktisk bruker til å drifte ferjesambandet, og det beløpet som gis gjennom ferjeavløsningsordningen.

Ifølge retningslinjene beregnes ferjeavløsningsmidlene med utgangspunkt i inntektssystemet på det tidspunktet søknaden behandles endelig. Retningslinjene stiller også flere krav som må være oppfylt før søknaden kan behandles endelig.

### *Innkorting av ferjesamband*

Dagens retningslinjer presiserer at veiprosjekter som innkorter et ferjesamband, uten å avløse det helt, ikke er omfattet av ordningen. Med dagens kostnadsnøkkel vil en innkorting av et ferjesamband ikke gi noen endring i kriteriedata, siden antallet samband ikke endres. Fylkeskommunen vil dermed ikke tape i inntektssystemet hvis et ferjesamband kortes inn, og innkorting kan derfor heller ikke utløse ferjeavløsningsmidler.

Med en ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje, kan innkorting av et ferjesamband gi endringer i kriteriedata som utløser tap i inntektssystemet. Departementet vil derfor endre retningslinjene slik at veiprosjekter som innkorter et ferjesamband omfattes av ferjeavløsningsordningen fra og med 2018. Størrelsen på ferjeavløsningsmidlene ved innkorting vil bli beregnet på bakgrunn av et anslag på endringen i kriteriedata når et ferjesamband kortes inn. Innkorting av ferjesamband er også omfattet av den statlige ferjeavløsningsordningen.

### **8.2.2 Andre presiseringer i retningslinjene**

Departementet vil også gjøre noen andre presiseringer i retningslinjene. Presiseringene gjelder håndteringen av renteutgifter, momskompensasjonen og noen mindre justeringer.

Dagens retningslinjer presiserer at en fylkeskommune i sum ikke skal få mer i ferjeavløsnings-

midler enn kostnaden ved ferjeavløsningsprosjektet. Retningslinjene presiserer videre at det er byggekostnadene som skal legges til grunn i beregningen av lengden på utbetalingsperioden; renteutgifter til eventuelle lån for å finansiere prosjektet blir ikke dekket av ordningen. Renteutgifter dekkes heller ikke av den statlige ferjeavløsningsordningen. I St.prp. nr. 60 (2001–2002), der den statlige ferjeavløsningsordningen ble presentert første gang, heter det: «Det er ein føresetnad at lokale styresmakter og/eller bompengeselskap forskoterer staten sine framtidige innsparingar til å realisere vegsambandet. Renteutgifter og utgifter som følgje av prisstigning knytte til slikt forskot må lokale styresmakter og/eller bompengeselskap dekkje.»

Retningslinjene for den fylkeskommunale ordningen slår også fast at ferjeavløsningsmidlene skal prisjusteres med den kommunale deflatoren. Ferjeavløsningsmidlene vil normalt bli brukt til å dekke avdrag på lån. Lånebeløpet og avdragene blir ikke prisjustert utover renteutgiftene. Siden ferjeavløsningsmidlene skal prisjusteres, samtidig som det ikke skal gis mer i ferjeavløsningsmidler enn kostnadene ved prosjekt som avløser ferjesambandet, må det tas høyde for effekten av prisjusteringen når lengden på utbetalingsperioden skal fastsettes. Departementet vil derfor presisere i retningslinjene at samlet utbetaling i nominelle kroner ikke skal overstige de nominelle byggekostnadene. Også for riksvei blir de nominelle beløpene summert, og det er dette som er bidraget til finansieringen.

For at det skal være mulig å beregne størrelsen på de nominelle utbetalingene fram i tid, vil departementet prisjustere ferjeavløsningsmidlene med en fast sats på 2,5 prosent i hele perioden. Dette vil også gjelde for ferjeavløsningsmidlene som allerede gis med særskilt fordeling gjennom innbyggertilskuddet. Satsen på 2,5 prosent er det langsiktige målet om årsvekst i konsumprisindeksen i forskrift om pengepolitikken.

Presiseringen i retningslinjene vil ikke ha noen konsekvenser for størrelsen på det årlige beløpet som utbetales, bare for lengden på utbetalingsperioden. I praksis vil endringen i de fleste tilfelle ikke få noen betydning for utbetalingsperioden på grunn av størrelsen på prosjektene.

Departementet vil videre presisere i retningslinjene at kompensasjon av merverdiavgift skal trekkes fra byggekostnadene når kostnaden som kan dekkes med ferjeavløsningsmidler skal fastsettes. Dette er nødvendig for å hindre at det gis dobbel kompensasjon for de samme utgiftene gjennom ulike statlige ordninger. Også i andre sammenhenger, for eksempel ved beregning av skjønnsmidler etter naturskade, trekkes kompensasjon av merverdiavgift fra beregningsgrunnlaget.

De reviderte retningslinjene for ordningen følger i vedlegg 5 til kommuneproposisjonen og er publisert på departementets nettsider.

### **8.3 Inntektssystemet og nye fylkeskommuner**

---

Endringer i fylkesinndelingen og nye oppgaver til fylkeskommunene innebærer at inntektssystemet bør tilpasses den nye strukturen og de nye oppgavene. Hovedprinsippet er at de frie inntektene skal fordeles etter de faste kriteriene i inntektssystemet.

Departementet vil foreta en gjennomgang av inntektssystemet for fylkeskommunene der alle elementene i systemet vil bli vurdert. Inntektssystemet vil også ses i sammenheng med målene for regionreformen. Departementet vil presentere et forslag til revidert inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2020. Fylkeskommunene og andre berørte parter vil få mulighet til å komme med innspill i løpet av prosessen.

## 9 Skjønnstilskuddet

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2018 blir satt til 1 900 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 360 mill. kroner til kommunene, og 540 mill. kroner til fylkeskommunene.

### *Basisrammen*

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen etter retningslinjer for skjønntildeling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmeside etter at statsbudsjettet er lagt fram.

Basisrammen til kommunene settes til 1 100 mill. kroner i 2018. Dette er en reduksjon på 91 mill. kroner sammenliknet med 2017.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke etter skjønsmessige vurderinger. Reduksjonen i basisrammen til kommunene overføres til innbyggertilskuddet, som dermed sikrer en fordeling etter faste kriterier og større forutsigbarhet for kommunene. I dag er det store forskjeller i skjønnsrammene mellom fylkene. En del av disse forskjellene kan forklares med forskjeller i utgiftsbehov som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp av de andre tilskuddene under rammetilskuddet, men noe av forskjellene har ikke en objektiv begrunnelse. Basisrammen til kommunene ble redusert med 100 mill. kroner i 2017, og reduksjonen ble foretatt i fylkene med de høyeste basisrammene målt i kroner per innbygger. I årene

framover tas det sikte på å fortsatt gradvis utjevne forskjellene i basisrammen mellom fylkene.

Basisrammen til fylkeskommunene settes til 490 mill. kroner i 2018. Dette er en reduksjon på 19 mill. kroner sammenliknet med 2017. Oppland fylkeskommune fikk en økning i skjønnsrammen i perioden 2001 til 2005 som skyldes blant annet kompensasjon for sykehusreformen i 2003. Oppland fylkeskommune har en høyere skjønnsramme enn sammenliknbare fylkeskommuner, uten at dette lenger har en faglig begrunnelse. Det ble dermed varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at basisrammen til Oppland fylkeskommune skulle reduseres med totalt 44 mill. kroner over en periode på fem år fra og med 2016, og dette vil bli fulgt opp i 2018. Hordaland fylkeskommune mottok i 2017 20 mill. kroner ekstra i skjønnstilskudd som en engangskompensasjon for tap i inntektssystemet etter oppdatering av kriteriedata for innbyggere bosatt spredt. Skjønnstilskuddet til Hordaland i 2018 trappes derfor ned med 10 mill. kroner sammenliknet med 2017. Kompensasjonen for endringer i differensiert arbeidsgiveravgift til fylkeskommunene videreføres nominelt fra 2017 og vil utgjøre 139 mill. kroner i 2018.

Fordelingen av basisrammen til den enkelte fylkeskommune vil legges fram i statsbudsjettet.

### *Andre ordninger*

I 2017 er det satt av til sammen 450 mill. kroner av skjønnsmidlene til to ordninger knyttet til kommunereform. Opptil 300 mill. kroner er i 2017 satt av til en kompensasjonsordning til kommuner som skal slå seg sammen i kommunereformen, men som midlertidig vil få redusert basistilskudd og småkommunetillegg i perioden fram til sammenslåingen trer i kraft. Fra og med 2018 vil kompensasjonen til disse kommunene gis gjennom innbyggertilskuddet med særskilt fordeling.

Ytterligere 150 mill. kroner er i 2017 avsatt til tilskudd til infrastrukturtiltak i kommuner som skal slå seg sammen. Av dette er 100 mill. kroner satt av innenfor kommunenes skjønnsramme og 50 mill. kroner innenfor fylkeskommunenes

Tabell 9.1 Basisrammen for kommunene 2017.

Fylke/fylkesmannsembete	Basisramme 1 000 kr	Basisramme i kr per innbygger
Østfold	39 000	135
Akershus	54 800	92
Oslo	5 700	9
Hedmark	72 800	373
Oppland	58 200	308
Buskerud	37 600	135
Vestfold	28 200	115
Telemark	41 500	241
Aust- og Vest-Agder	57 400	192
Rogaland	67 600	144
Hordaland	127 700	247
Sogn og Fjordane	62 300	569
Møre og Romsdal	90 400	341
Sør-Trøndelag	102 800	328
Nord-Trøndelag	47 600	349
Nordland	124 100	513
Troms	112 200	683
Finnmark	61 100	807
Sum	1 191 000	228

skjønnsramme. Denne tilskuddsordningen vil ikke videreføres i 2018.

#### *Tilbakeholdte skjønnsmidler*

Hvert år holder departementet tilbake deler av skjønnsstilskuddet for kommuner og fylkeskommunene for å ha muligheten til å kompensere kommunesektoren for kostnader etter naturskader eller andre uforutsette hendelser. 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.

Disse skjønnsmidlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter naturskader, men

midlene kan også kompensere for utgifter grunnet andre hendelser.

Skjønnsmidler kan tildeles kommuner og fylkeskommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for håndtering av den akutte krisesituasjonen og/eller til reparasjoner av kommunal/fylkeskommunal infrastruktur til opprinnelig standard. I tilfeller hvor det gis kompensasjon for reparasjoner, skal dette i hovedsak dekke skader på kritisk infrastruktur, det vil si infrastruktur som er kritisk for kommunene/fylkeskommunene for å yte de lovpålagte tjenestene.

Kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunen få dekket alle utgifter utover 250 kroner per innbygger.

Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Departementet vil vurdere behovet for skjønnsmidler etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle.

Kommuner skal søke om skjønnsmidler fra departementet gjennom fylkesmannen. Fylkeskommuner kan søke departementet direkte.

Det foreslås å sette av totalt 190 mill. kroner i tilbakeholdte midler. 140 mill. kroner er satt av innenfor kommunenes skjønnskudd og 50 mill. kroner innenfor fylkeskommunenes skjønnskudd.

#### *Prosjektskjønnsmidler*

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

Det foreslås å sette av 120 mill. kroner i 2018 til prosjektskjønn. Innenfor prosjektskjønnsrammen er det satt av 100 mill. kroner til en KS-administrert ordning for finansiering av IKT-prosjekter i kommunal sektor.

Det er satt av midler til flere prosjekter for kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen. Dette inkluderer et prosjekt om utvikling og fornying av lokaldemokratiet, et prosjekt for utvikling og oppfølging av kommuner som skal slå seg sammen, og et oppfølgingstilbud for fylkeskommunene som skal slå seg sammen. Det er også satt av midler til et nytt partsbasert utviklingsprogram for kommunene.

Følgende kriterier for prosjektskjønnet gjelder for 2018:

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.

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.

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 fylkesmannsembetene av skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Kommuner kan søke fylkesmannen om tilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

*Del IV*  
*Statlige styringssignaler*





## 10 Oppgavefordeling og regelverk

### 10.1 Arbeids- og sosialdepartementet

---

#### 10.1.1 Forslag om endringer i trygderettighetene for flyktninger og asylsøkere mv.

En rekke av folketrygdens særskilte bestemmelser for personer med flyktningstatus er foreslått opphevet. For uføretrygd og alderspensjon er det foreslått at særordningene skal erstattes med ordningen med supplerende stønad. Det er også foreslått endringer i folketrygdlovens botidskrav. Det vises til Prop. 85 L (2016–2017) *Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personer med kort butid i Norge (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser)*.

#### 10.1.2 Forslag til endringer i sosialtjenestelovens taushetspliktbestemmelse

Arbeids- og sosialdepartementet la 21. april 2017 fram Prop. 108 L (2016–2017) *Endringer i sosialtjenesteloven (kommunens adgang til å gi kontaktopplysninger og opplysninger om oppholdssted til politiet og kriminalomsorgen)*. Departementet foreslår et nytt fjerde ledd i sosialtjenesteloven § 44 slik at kommunen, uten hinder av taushetsplikten, gis adgang til å utlevere tjenestemottakerens kontaktopplysninger og opplysninger om tjenestemottakerens mulige oppholdssted til politiet og kriminalomsorgen. Disse organene kan be om å få utlevere disse opplysningene til bruk i deres tjeneste.

#### 10.1.3 Servicehunder for personer med nedsatt funksjonsevne

Det har vært gjennomført et forsøksprosjekt i Arbeids- og velferdsetaten med servicehunder, hvor åtte brukere har hatt servicehund i en periode på to år. Prosjektet ble avsluttet våren 2016 og er evaluert av Oslo Economics. Regjeringen skal nå foreta en nærmere vurdering av hvorvidt det bør innføres en permanent ordning med servicehunder i offentlig regi og hvordan en slik ordning

ev. skal reguleres og finansieres. Regjeringen vil komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2018.

### 10.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

---

#### 10.2.1 Konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner

Departementet konsulterer for tiden med Sametinget om samerettsutvalgets forslag til lovregler om konsultasjoner i NOU 2007: 13 *Den nye same-retten*. Som varslet i Meld. St. 22 (2015–2016) om nye folkevalgte regioner tar regjeringen sikte på å forankre konsultasjonsplikten for kommuner og fylkeskommuner i lov. En lovfesting av plikten vil sikre at den gjennomføres i tråd med de folkerettslige kravene. Samtidig vil en slik overordnet lovforankring være i tråd med prinsippet om rammestyring av kommunesektoren.

Prinsippet om rammestyring taler også for at det ikke gis detaljerte regler i forskrift om konsultasjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I stedet tas det sikte på å lage en veileder som skal beskrive nærmere hvordan den lovbestemte konsultasjonsplikten kan utøves i praksis. En veileder vil ikke være rettslig bindende og kan ikke pålegge kommunene forpliktelser i form av bestemte løsninger. Veilederen kan derimot peke på fleksible løsninger for gjennomføring av konsultasjonsplikten. Løsningene kan i stor grad bygge på allerede eksisterende ordninger for medvirkning i kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil involvere KS og Sametinget i arbeidet med veilederen.

#### 10.2.2 Ny lov om eierseksjoner

Regjeringen la 16. desember 2016 frem Prop. 39 L (2016–2017) *Lov om eierseksjoner*. Lovforslaget bygger på NOU 2014: 6 *Revisjon av eierseksjonsloven*.

Kommunene kan kreve gebyr for arbeidet med en seksjoneringssak. Etter lovforslaget får kommunen mulighet til å kreve gebyrer som dekker de faktiske kostnadene (selvkostprinsippet).

Dagens lov setter ikke frister for kommunens behandling av en seksjonerings sak. Departementet foreslår i proposisjonen en saksbehandlingsfrist på åtte uker. I løpet av åtte uker skal kommunen ifølge forslaget registrere søknaden, behandle saken, treffe vedtak og føre seksjonene i matrikkelen. Tiden som går med til oppmålingsforretning for eventuelt uteareal skal imidlertid ikke medregnes i de åtte ukene.

Den som leier en bolig i en eiendom som skal seksjoneres, har etter dagens lov rett til å kjøpe boligen til 80 prosent av boligens salgsværdi. Kommunene bruker en del ressurser på å følge opp de kjøpeberettigede. I proposisjonen foreslås det å fjerne kjøperetten, noe som vil frigjøre de kommunale ressursene som i dag brukes på å gjennomføre kjøperetten.

Den nye loven vil antakelig tre i kraft 1. januar 2018.

### 10.2.3 Nye regler om behandling av personopplysninger i husbankloven

Regjeringen la våren 2017 fram en lovproposisjon med forslag om endringer i husbankloven, jf. Prop. 118 L (2016–2017). I proposisjonen foreslår regjeringen nye regler om behandling av personopplysninger. Det foreslås nye regler som gir kommunene rettslig grunnlag i husbankloven for å innhente en rekke personopplysninger og bruke disse til behandling av søknader om lån og tilskudd, uten at det er nødvendig med samtykke fra søkeren. Proposisjonen inneholder også nye hjemler for å innhente oppdaterte personopplysninger og til å kontrollere personopplysninger for å avdekke om utbetalinger har skjedd på et feilaktig grunnlag.

Regjeringen tar sikte på at lovendringene trer i kraft 1. juli 2017.

### 10.2.4 Digitalisering av byggesaksprosessen

Kommunene bruker om lag 1,5 mrd. kroner årlig på saksbehandling av byggesaker. Hvert år sender privatpersoner og profesjonelle aktører om lag 100 000 byggesøknader til kommunene. Byggesøknader som ikke er komplette er en stor tids- og ressursforbruk for både søkere og kommunene.

Staten ved Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) fortsetter arbeidet med å følge opp ByggNett-strategien, som skal bidra til bedre og mer effektive digitale tjenester for kommunene, innbyggere og byggsektoren. I statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 6 mill. kroner til Fellestjenester BYGG.

Fellestjenester BYGG skal utvikles med funksjonalitet som blant annet bidrar til enhetlig innsen-

ding og kvalitetskontroll av byggesøknader, automatisk regelsjekk i byggesaker og anvendelse av bygningsinformasjonsmodeller i byggesøknader. For kommuner som har anskaffet nytt digitalt saksbehandlingssystem gjennom eByggeSak er gevinstpotensialet betydelig. I en mulighetsstudie utført av Devoteam AS på oppdrag fra DiBK anslås det et konservativt gevinstestimat på 1,5 mrd. kroner til kommune-Norge og 1,0 mrd. kroner for byggenæringen over de neste 15 år. På kort sikt ligger det største gevinstpotensialet for kommunene i redusert tid til registrering av søknader og mindre ressursbruk for oppfølging av mangelfulle søknader.

## 10.3 Kulturdepartementet

### 10.3.1 Regionreform – kulturområdet

Som varslet i Meld. St. 22 (2015–2016) har regjeringen foretatt en gjennomgang av tilskudd til ulike tiltak og institusjoner på kulturområdet der det kunne være aktuelt å overføre oppgaver til nye, større fylkeskommuner. Første fase av denne gjennomgangen ligger til grunn for forslag som er fremmet i Prop. 84 S (2016–2017) *Regionreform – ny inndeling av regionalt folkevald nivå*, med virkning allerede fra 2018. Forslaget omfatter en overføring av tilskuddene til et utvalg kunst- og kulturinstitusjoner, som i dag blir forvaltet av Kulturdepartementet og Norsk kulturråd, til regional forvaltning. Dette utgjør totalt tilskudd på om lag 119 mill. kroner.

### 10.3.2 Den kulturelle skolesekken

Etter omleggingen av Rikskonsertene har Kulturtanken det nasjonale ansvaret for Den kulturelle skolesekken (DKS-ordningen). DKS-ordningen dekker hele bredden av kulturuttrykk til skoleelever fra 6–19 år over hele landet: scenekunst, visuell kunst, musikk, film, litteratur og kulturarv.

Rikskonsertenes skolekonsertordning har tidligere stått for størstedelen av musikktilbudet i DKS, gjennom avtaler med alle landets kommuner. Fra 2018 legges skolekonsertordningen ned, og musikktilbudet likestilles med de andre kunstuttrykkene i DKS-ordningen. Avtalene med kommunene om skolekonsertordningen termineres, og egenandelene erstattes av en forutsetning om regional medfinansiering. Tilskudd til DKS-ordningen finansieres fra 2017 i sin helhet av spilleoverskuddet til kulturformål, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Avtaleverk for deltakelse i ordningen vil reguleres i tilskuddsbrev fra Kulturtanken til fylkeskommuner og kommuner.

## 10.4 Kunnskapsdepartementet

### 10.4.1 Ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Kunnskapsdepartementet er i ferd med å revidere rammeplanen, og en ny rammeplan skal tre i kraft 1. august 2017. Rammeplanen vil blant annet være basert på forslag i Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen* og Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. 348 S (2015–2016). Kommunen som barnehageeier skal legge til rette for implementering av ny rammeplan i egne barnehager, og ny rammeplan vil utgjøre et fornyet grunnlag for kommunenes tilsyn med alle barnehagene i kommunen.

### 10.4.2 Utvidelse av rett til barnehageplass for barn født i november

Kunnskapsdepartementet la 5. april fram Prop. 101 L (2016–2017) *Endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.)*. Departementet foreslår at barn født i november skal få rett til plass i barnehage fra den måneden de fyller ett år, i tråd med anmodningsvedtak fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017. I 2016 ble barnehageloven endret slik at barn født i september og oktober har rett til barnehageplass fra den måneden de fyller ett år. Det er foreslått at lovendringen for barn født i november skal tre i kraft høsten 2017.

Da sektoren ble rammefinansiert i 2011 ble det overført midler for eksisterende barnehageplasser for barn uten lovfestet rett til plass (ettåringer født etter 31. august og nullåringer). Gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 ble det bevilget til sammen 740 mill. kroner (2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser. Det er derfor rimelig å legge til grunn at forslaget om rett til barnehageplass for barn født i november, er finansiert fra statens side gjennom midler gitt ved overgangen til rammefinansiering og plasser det ble bevilget midler til i 2015 og 2016. Det vises for øvrig til Prop. 101 L (2016–2017).

### 10.4.3 Innføring av bemanningsnorm og styrkede kompetansekrav i barnehagene

Regjeringen varslet i Prop. 1 S (2016–2017) at den i løpet av våren 2017 skal sende på høring et forslag om bemanningsnorm, og at regjeringen har

som ambisjon at forslaget skal tre i kraft innen 2020. Videre varslet regjeringen i Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* at det øremerkede tilskuddet til flere barnehagelærere over kap. 231, post 60 skal finansiere økte kompetansekrav til ansatte i barnehagen gjennom en skjerping av pedagognormen.

Barnehagene finansieres i dag i all hovedsak gjennom kommunerammen. For å sikre en enhetlig finansiering foreslår regjeringen at det øremerkede tilskuddet til flere barnehagelærere overføres til kommunerammen for å dekke skjerpede krav i pedagognormen allerede i 2017.

Både forslag om bemanningsnorm og forslag om økte kompetansekrav vil sendes på høring før sommeren. Ikrafttredelsestidspunkt vil omtales i høringsnotatet.

### 10.4.4 Stortingsmelding om tidlig innsats og kvalitet i skolen

Kunnskapsdepartementet la 24. mars 2017 fram Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – Tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Tidlig innsats er avgjørende for å gi alle barn og unge en opplæring som rustet dem for fremtiden. Regjeringen vil derfor sende på høring et forslag om at kommunene skal få en plikt til å tilby intensiv opplæring til elever som henger etter i lesing, skriving eller regning på 1.–4. trinn. For at kvalitetsforskjeller mellom skoler og innad på skoler skal bli mindre, vil regjeringen definere tydelige krav og forventninger til lokale myndigheter. Regjeringen vil legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner skal få handlingsrom til å drive kvalitetsutvikling, slik at de kan finne løsninger som er tilpasset lokale behov. Lærere og skoleledere skal få gode muligheter til å bygge og videreutvikle profesjonelle fellesskap.

### 10.4.5 Lovproposisjon med forslag om endringer i regler om skolemiljø

Kunnskapsdepartementet la 17. februar 2017 fram Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Forslaget innebærer at det innføres en rendyrket aktivitetsplikt for skolene og en ny håndhevingsordning som skal sikre oppfyllelse av aktivitetsplikten. I tillegg innebærer forslaget at det tas inn en ny reaksjonshjemmel slik at tvangsmulkt kan brukes som et pressmiddel overfor kommuner og fylkeskommuner som ikke oppfyller aktivitetsplikten til tross for pålegg fra håndhevingsmyndighetene.

#### 10.4.6 Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet la 5. april 2017 fram Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)*. Proposisjonen inneholder følgende forslag:

- endre reglene om oppstartstidspunkt slik at barn som kommer til Norge, og som sannsynligvis skal oppholde seg her i mer enn tre måneder, skal få grunnskoleopplæring så raskt som mulig og senest innen én måned
- innføre en rett til videregående opplæring for de med videregående opplæring fra utlandet som ikke blir godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge
- fjerne enkelte begrensninger i ungdomsretten til videregående opplæring slik at det blir en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring.

#### 10.4.7 Fagskoler – ny tilskuddsordning implementeres i statsbudsjettet for 2018

God utdanningskvalitet forutsetter at fagskolene har tilstrekkelig og gode økonomiske rammer, og at rammene er forutsigbare slik at fagskolene kan prioritere langsiktig. I Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* foreslår regjeringen å samle de tre tilskuddsordningene til fagskoler (midler gjennom fylkesrammen, tilskuddsordning for helse- og sosialfaglige utdanninger under Helse- og omsorgsdepartementet og tilskudd til private fagskoler under Kunnskapsdepartementet) i en felles tilskuddsordning til fylkeskommunene, og på sikt regionene. Regjeringen har etter en samlet vurdering kommet til at tilskuddet til fagskoleutdanning skal gå som et øremerket tilskudd til fylkeskommunene over statsbudsjettet, med Kunnskapsdepartementet som ansvarlig for tilskuddsordningen. Fylkeskommunene (regionene) får ansvaret for å fordele tilskuddet videre til private og offentlige tilbydere.

Den felles tilskuddsordningen for fagskoler settes sammen av et fast grunntilskudd og et resultatbasert tilskudd, der 20 prosent av midlene som legges inn når ordningen opprettes, skal gå til det resultatbaserte tilskuddet. Resultatbasert tilskudd fordeles på grunnlag av avlagte fagskolepoeng. Det resultatbaserte tilskuddet skal ha en åpen budsjetttramme, slik at fagskolene får mulighet til økt tilskudd dersom produksjonen av fagskolepoeng øker.

### 10.5 Olje- og energidepartementet

---

#### 10.5.1 Regelendringer for fjernvarme

Olje- og energidepartementet har satt i gang et arbeid med regelendringer på fjernvarmeområdet. Etter dagens regelverk behandler Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) konsesjoner for fjernvarmeanlegg etter energiloven. Det legges opp til å fjerne konsesjonsordningen for fjernvarme etter energiloven. Energifaglige reguleringsbehov knyttet til fjernvarmeanlegg skal sikres gjennom generelle regler etter energiloven. Kommunene har etter plan- og bygningsloven ansvaret for vedtak om eventuell tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer hvilke endringer som må gjøres i plan- og bygningsloven, herunder endringer i tilknytningsplikten til fjernvarme. Regjeringen legger vekt på at det er kommunene som har innsikt i tilgangen på lokale energiressurser, samtidig som utbygging av fjernvarme er tett knyttet til arealutnytting i kommunene. De kommende regelendringene vil klargjøre rollen til kommunen i utviklingen av fjernvarme.

#### 10.5.2 Konsesjonsmyndighet for små vannkraftverk

Olje- og energidepartementet la 5. april 2017 fram Prop. 97 L (2016–2017) *Endringer i vannressursloven og jordlova (konsesjonsplikt for grunnvannstiltak og unntak for omdisponeringsforbudet)*. Lovforslaget gir kommunene konsesjonsmyndighet for vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt. En slik overføring av myndighet følger av regjeringsplattformen og er omtalt i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

### 10.6 Barne- og likestillingsdepartementet

---

#### 10.6.1 Barnevernsreformen

Barne- og likestillingsdepartementet fremmet våren 2017 Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* for Stortinget. I proposisjonen foreslås endringer som vil gi kommunene økt ansvar for barnevernet. Målet for reformen er et bedre tilpasset tjenestetilbud for utsatte barn og familier og økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Proposisjonen setter barnevernets arbeid inn i et bredere perspektiv og

understreker at samarbeid mellom profesjoner og tjenester er avgjørende for å komme tidlig inn med hjelp som virker.

Barnevernsreformen vil også omfatte en flerårig, nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene. Departementet skal høsten 2017 legge frem en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet. Strategien skal gjelde for perioden 2018–2024, og vil innebære en trinnvis opptrapping av kompetansetiltak. Hovedelementene i kompetansestrategien vil være bedre tilbud om etter- og videreutdanning og bedre tilgang på kompetansemiljøer som kan bistå med faglig veiledning og lederstøtte. Innrettingen av og innholdet i kompetansetiltakene skal bygge på kartlegginger av hvilken kompetanse barnevernet trenger for å løse sine oppgaver.

Enkelte tiltak starter opp allerede høsten 2017. Ansatte skal tilbys opplæring i undersøkelses- og hjelpetiltaksarbeid i barnevernet, blant annet med vekt på brukermedvirkning og oppfølging av barn med traumer. Det skal også gjennomføres regionale dialogkonferanser rettet mot kommunenes politiske og administrative ledelse for å styrke den kommunale forankringen og styringen av barnevernet, samt legge til rette for lokale prosesser som gjør at den enkelte kommune er godt forberedt på ansvarsendringer.

For 2018 er 200 mill. kroner av den foreslåtte veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med tiltak for barn, unge og familier. Dette vil ruste kommunene for et større ansvar på barnevernsområdet.

### 10.6.2 Ny forskrift om fysisk sikring i krisesentertilbudet

Barne- og likestillingsdepartementet har våren 2017 fastsatt en ny forskrift om fysisk sikring i krisesentertilbudet. Forskriften konkretiserer kravene til fysisk sikkerhet i krisesentertilbudet. Hensikten er å sikre både ansatte og brukere, inkludert barn. Forskriften fastsetter både en minstandard og sikkerhetstiltak som bør settes i verk. Forskriften pålegger i tillegg krisesentrene å kartlegge brukernes trusselbilde slik at individuelle sikkerhetstiltak kan iverksettes. Forskriften fastslår at dersom den fysiske sikringen ved krisesenteret ikke er god nok til å beskytte brukeren, skal kommunen, i samarbeid med lokalt politi, flytte brukeren til et annet sikkert krisesentertilbud.

### 10.6.3 Overføring av vigselsmyndighet fra domstolene til kommunene

Regjeringen har nylig lagt fram Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Der blir det foreslått at vigselsmyndigheten som i dag ligger hos domstolene blir overført til kommunene.

Det foreslås å legge vigselsmyndigheten til ordførere, varaordførere og kommunalt ansatte eller folkevalgte som kommunestyret gir slik myndighet. Forslaget innebærer en lovfestet plikt til å ha et kommunalt vigselstilbud for egne innbyggere og for personer som ikke er bosatt i Norge. Kommunens alminnelige vigselstilbud til disse gruppene skal være gratis og tilgjengelig. Dersom kommunen åpner for at vigsler kan skje utenfor kommunens ordinære lokaler, utover ordinære åpningstider eller for brudefolk som ikke er bosatt i kommunen, kan kommunen kreve å få dekket merkostnader ved dette.

Lovforslaget gir departementet hjemmel til å gi forskrift om kommunalt vigselstilbud med regler om at vigselstilbudet skal være tilgjengelig og om betaling for vigsler. Et eventuelt forslag til forskrift vil bli sendt på offentlig høring.

Finansieringen av oppgaveoverføringen, herunder spørsmålet om overføringen av ressurser fra domstolene til kommunene, vil bli behandlet i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Det tas sikte på at lovendringen skal tre i kraft 1. januar 2018.

### 10.6.4 Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)

Regjeringen la 28. oktober 2016 frem en opptrappingsplan mot vold og overgrep – Prop. 12 S (2016–2017). Planen synliggjør hovedutfordringer knyttet til vold og overgrep, særlig mot barn, og foreslår tiltak og strategier for å møte disse utfordringene. Opptrappingsplanen skal blant annet bidra til å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep. Videre skal planen bidra til å styrke samarbeidet mellom statlige og kommunale instanser, og styrke kompetansen om vold og overgrep i ulike kommunale tjenester. Det skal utarbeides retningslinjer og faglige anbefalinger for kommunenes arbeid mot vold og overgrep. Opptrappingsplanen ble behandlet i Stortinget den 25. april 2017. Regjeringen vil komme tilbake til videre oppfølging av planen i Prop. 1 S for 2018.

## 10.7 Klima- og miljødepartementet

### 10.7.1 Nye statlige planretningslinjer for klimatilpasning

Nye statlige planretningslinjer for klimatilpasning er under utarbeidelse i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hensikten med retningslinjene er å bidra til at klimatilpasning ivaretas i kommunal og regional planlegging. Det legges opp til at retningslinjene tas inn som en del av den eksisterende statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging i kommunene. Forslaget stiller ikke nye eller utvidete plan- eller utredningskrav, men det spesifiseres hvordan hensynet til klimatilpasning passer inn og kan ivaretas gjennom gjeldende plansystem. Selv om kommunene gjennom sin planlegging også i dag skal ivareta hensynet til klimatilpasning, er det ikke alltid dette følges opp i tilstrekkelig grad. I disse tilfellene kan en del kommuner måtte bruke noe mer tid og ressurser på planarbeidet.

Det planlegges å sende forslag til statlige planretningslinjer for klimatilpasning på høring våren 2017.

### 10.7.2 Forskrift om forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger

Forskriften gjelder forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger fra 2020. Formålet er å redusere klimagassutslipp fra oppvarming av bygninger, samtidig som forsynings sikkerheten ivaretas. Forskriften er ikke vedtatt, men har vært på høring og det tas sikte på at den vedtas før sommeren 2017. Forbudet vil uansett ikke tre i kraft før 1. januar 2020. Det er lagt opp til at kommunene og NVE har myndighet til å føre tilsyn og treffe vedtak i henhold til forskriften. Forskriften er en oppfølging av klimaforliket og flere stortingsvedtak.

### 10.7.3 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket skal utvides med nye områder fra og med 2017. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er en oppfølging av nasjonale mål om å ivareta kulturlandskapet. Ordningen er et samarbeid og spleiselag mellom landbruksmyndigheter og miljømyndigheter. Det pågår et arbeid med utvelgelse av nye områder med sikte på å inngå frivillige kontrakter med grunneiere i løpet av 2017 og fram mot 2020. Det er fylkesmannen som forvalter ordningen mens

kommunene har en sentral rolle som tilrettelegger og kontaktpunkt.

## 10.8 Forsvarsdepartementet

### 10.8.1 Kommunale heimevernsnemnder

I 2017 vil de kommunale heimevernsnemndene avvikles og erstattes av heimevernsnemnder på distriktsnivå (11 stk.). Tiltaket er hjemlet i forskrift til Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m (forsvarsloven) (Innst. 375 L (2015–2016), jf. Prop. 102L (2015–2016)). Forskriften vil tre i kraft i løpet av våren 2017. Avviklingen av de kommunale heimevernsnemndene har ikke økonomiske konsekvenser for kommunene da kostnader forbundet med arbeidet i nemndene i hovedsak er dekket av Forsvaret. Avviklingen vil bidra til effektivisering av statsforvaltningen.

## 10.9 Helse- og omsorgsdepartementet

### 10.9.1 «Leve hele livet» – en kvalitetsreform for eldre

Regjeringen har satt i gang arbeidet med en ny reform for eldre. Målet med reformen er flere gode leveår der den aldrende befolkningen beholder god helse lengre og i større grad mestrer eget liv, pårørende som ikke blir utslitt og ansatte som opplever at de har et godt arbeidsmiljø der de får brukt sin kompetanse og gjort en faglig god jobb. Det er også et mål å redusere uønsket variasjon i kvaliteten på tilbudet mellom og i kommuner. Arbeidet skal omhandle de grunnleggende tingene som oftest svikter i tilbudet til eldre: Mat, aktivitet og felleskap, helsehjelp og sammenheng i tjenestene. Det skal arrangeres dialogmøter med eldre og pårørende, ansatte og ledere i kommunene, frivillige, fagfolk og forskere. Gjennom denne prosessen er målet å få frem eksempler på tiltak som har vist god effekt og som andre kommuner kan gjennomføre, forslag til verktøy som kommuner kan bruke i endringsarbeidet og forslag til tiltak fra statens side som kan understøtte kommunenes endringsarbeid. Arbeidet skal bygge videre på de stortingsmeldinger og strategier som er fremmet tidligere, blant annet Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*, Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*, samt regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn *Flere år – flere muligheter* og Omsorg 2020. Det planlegges å fremme en stortingsmelding våren 2018 der det gis en oppsummering og statusover-

sikt over igangsatte tiltak, og hvor det fremmes forslag til nye tiltak og virkemidler i reformarbeidet. Reformen skal iverksettes nasjonalt fra 2019.

### 10.9.2 Opptrappingsplan for rusfeltet (2016–2020)

Opptrappingsplanen er regjeringens tverrsektorielle satsing på rusfeltet, og planen tar for seg de tre innsatsområdene forebygging, behandling og ettervern/oppfølgingstjenester. Stortinget vedtok planen ved behandlingen av Prop. 15 S (2015–2016) *Opptrappingsplan for rusfeltet (2016–2020)*.

#### *Styrking av rusfeltet innenfor veksten de frie inntektene til kommunene*

For 2018 er 300 mill. kroner av den foreslåtte veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Midlene foreslås fordelt etter sosialhjelpsnøkkelen.

### 10.9.3 Omsorg 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020. Planen skal bidra til at kommunene utvikler gode og bærekraftige løsninger for å møte framtidens utfordringer på omsorgsfeltet. Den omfatter tiltak for å styrke kapasitet, kvalitet og kompetanse i sykehjem, hjemmetjenester og dagaktivitetstilbud. De mest sentrale tiltakene i Omsorg 2020 er:

#### *Investeringsordningen for heldøgns omsorgsplasser*

I årene framover blir det viktig å få flere heldøgns omsorgsplasser for å møte den store økningen i antallet brukere som vil komme fram mot 2030. Stortinget besluttet i Innst. 11 S (2016–2017) å endre dagens investeringstilskudd, slik at det fra 2021 utelukkende gis investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser som gir netto tilvekst. Det er lagt opp til en gradvis innføring av den nye ordningen i 2017–2020. I disse årene vil henholdsvis 20 prosent, 40 prosent, 60 prosent og 80 prosent av tilsagnsrammen forbeholdes plasser som gir netto tilvekst.

#### *Løpende plansamarbeid med KS*

Regjeringen og KS har et løpende samarbeid om å kartlegge og utrede framtidig behov for heldøgns tjenestetilbud og utbygging av sykehjem og omsorgsboliger innenfor planperioden for Omsorg 2020.

#### *Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester*

Lovendringene som presiserer retten til sykehjemsplass og tilsvarende bolig, og kommunenes plikt til å utarbeide forskrift med kriterier for tildeling av langtidsplass i kommunen, ble satt i kraft 1. juli 2016, jf Prop. 99 L (2015–2016) *Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester – kriterier og ventelister)*. For å gi kommunene tid til å vedta kommunale forskrifter og på andre måter innrette seg etter lovkravene før pasientenes og brukernes rettigheter etter disse ikraftsettes, varslet Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 24. juni 2016 landets kommuner at det tas sikte på å sette i kraft de resterende lovendringene fra 1. juli 2017. Senest fra samme tidspunkt skal de kommunale forskriftene tre i kraft.

#### *Trygghetsstandard*

Som et ledd i satsingen på kvalitet i tjenesten, ble det i 2014 igangsatt et prosjekt for å lage en trygghetsstandard for sykehjem. Sluttproduktet skal være et kvalitetsutviklingssystem for sykehjem som kan tas i bruk i hele landet. Helsedirektoratet har utarbeidet en første versjon av Trygghetsstandard. Denne er nå under pilotering på sykehjem i fire kommuner – Tromsø, Sortland, Kristiansund og Eidskog. Prosjektet avsluttes i 2018.

#### *Pårørendestøtte*

Stortinget har vedtatt endringer i helse- og omsorgstjenesteloven med sikte på å samle og tydeliggjøre kommunens plikt til pårørendestøtte (Innst. 239 L (2016–2017)). En ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven samler og tydeliggjør kommunens ansvar overfor dem som har et særlig tyngende omsorgsarbeid. Etter bestemmelsen skal kommunene tilby nødvendig pårørendestøtte i form av avlastning, omsorgsstønning, opplæring og veiledning. Kommunen får med dette en tydeligere plikt til å foreta en selvstendig vurdering av pårørendes behov, og fatte vedtak om tiltak. Samlet sett representerer forslaget en ny og forbedret rettsstilling for pårørende.

#### *Velferdsteknologi*

Velferdsteknologi gir store gevinster når teknologien brukes riktig. Flere nasjonale rapporter viser gode resultater ved bruk av velferdsteknologi

mht. tjenestekvalitet, arbeidsmiljø, redusert behov for hjemmesykepleie, redusert tidsbruk for helsepersonell mv. Som del av Nasjonalt program for utvikling og implementering av velferdsteknologi har det vært gitt tilskudd til utprøving av velferdsteknologi i 31 utviklingskommuner. Satsingen gikk fra 2017 over i en spredningsfase, der det innenfor tilskuddsordningen gis midler til andre kommuner til å implementere velferdsteknologiske løsninger. Midlene inngår i det kommunale kompetanse- og innovasjonstilskuddet, som forvaltes av fylkesmannsembetene.

#### 10.9.4 Primærhelsetjenestemeldingen: Primærhelseteam

I Primærhelsetjenestemeldingen (Meld. St. 26 (2014–2015)) har regjeringen varslet en utredning av hvordan det kan legges til rette for etablering av primærhelseteam. Primærhelseteam er en utvidet allmennlegepraksis, der legekantoret i første omgang knytter til seg sykepleiere for å bedre tilgjengeligheten, bedre oppfølgingen av pasienter med kronisk sykdom og med store og sammensatte behov og bedre pasientopplæringen. Regjeringen tar sikte på å gjennomføre en pilot med primærhelseteam i utvalgte kommuner, med oppstart i 2018, jf. Prop. 26 S (2016–2017). Piloten vil ha en tidsramme på om lag tre år fra oppstart og vil bli evaluert. Helsedirektoratet har fått oppgaven med å planlegge og eventuelt gjennomføre piloten. Planleggingen skjer i samarbeid med blant annet KS og de berørte yrkesorganisasjonene. Deltakelse i piloten vil være frivillig.

#### 10.9.5 Oppfølging av folkehelsemeldingen

*Program for folkehelsearbeid i kommunene*

For 2017 er det satt av totalt 56,1 mill. kroner til programmet hvorav 46,1 mill. kroner til en ny tilskuddsordning. Det fremgår av Prop. 1 S (2016–2017) for Helse- og omsorgsdepartementet at programmet starter opp i noen fylker i 2017 og utvides til å omfatte alle fylker i løpet av 2018 og 2019. Regjeringen vil legge fram andre fase i programopplegget i budsjettframlegget for 2018.

*Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold*

Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017–2021) *Sunt kosthold, måltids glede og god helse for alle* ble lagt fram våren 2017. Planen er tverrdepartemental og er signert av 8 statsråder. Planen skal bidra til å bedre kostholdet i befolkningen

og vil være et viktig verktøy for fylker og kommuner både i det brede folkehelsearbeidet og for å styrke ernæringsarbeidet i helse- og omsorgstjenestene. Barn og unge, barnefamilier og eldre er hovedmålgrupper. Planen legger særlig vekt på måltids glede, psykisk helse og bærekraft.

#### 10.9.6 Registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakk

I Prop. 109 L (2016–2017) *Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)* har regjeringen foreslått å innføre en registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakk. Proposisjonen ligger til behandling i Stortinget. Ordningen skal sikre at utsalgsstedene overholder tobakkskadelovens regler, samtidig som ordningen er minst mulig inngripende overfor handelsnæringen. Ordningen skal bidra til å fremme folkehelsen, og bl.a. forhindre salg av tobakksvarer og tobakksurrogater til mindreårige. Forslaget om endringer i tobakkskadeloven vil erstatte bevillingsordningen for salg av tobakk. Denne bevillingsordningen ble vedtatt i mars 2013, men har ikke blitt satt i kraft av fordi regjeringen mente den var unødvendig omfattende og byråkratisk.

Ordningen innebærer at virksomheter som driver stedlig salg av slike varer til forbruker og grossister plikter å registrere seg i et nasjonalt register. Forslaget innebærer også at detaljistene får en plikt til å etablere internkontroll, og at kommunene får ansvar for å føre tilsyn med detaljistene. Helsedirektoratet skal etter forslaget føre tilsyn med grossistene.

#### 10.9.7 Varslede lovendringer

*Lovproposisjon – Overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret og lovfesting av kompetansekrav m.m.*

Helse- og omsorgsdepartementet fremla 31. mars 2017 Prop. 71 L (2016–2017) *Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)*. Lovendringsforslagene er oppfølging av blant annet Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* og Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Forslagene i proposisjonen innebærer blant annet:

- Lovfesting av kompetansekrav i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjeneste-



loven). For det første foreslås det lovfestet at kommunen skal ha lege, sykepleier, fysioterapeut, helsesøster og jordmor knyttet til seg. Det tas sikte på at lovendringen skal tre i kraft fra 1. januar 2018. For det andre foreslås det lovfestet at kommunene også skal ha psykolog, ergoterapeut og tannlege knyttet til seg. Når det gjelder disse tre gruppene tas det sikte på at lovendringene først skal tre i kraft fra 1. januar 2020.

- Lovfesting av at den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal ha en veiledningsplikt overfor spesialisthelsetjenesten som tilsvarende den veiledningsplikt som i dag gjelder for spesialisthelsetjenesten overfor de kommunale helse- og omsorgstjenestene, jf. lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) § 6-3.
- Endringer i blant annet helse- og omsorgstjenesteloven for å tydeliggjøre de kommunale helse- og omsorgstjenestenes ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Tilsvarende lovendring foreslås i spesialisthelsetjenesteloven og lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven).
- Lovendringer som er nødvendige for å overføre ansvaret for tannhelsetjenesten fra fylkeskommunen til kommunen. Det foreslås å regulere kommunens plikter knyttet til tannhelsetjenester i helse- og omsorgstjenesteloven, mens pasientens rettigheter foreslås regulert i lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven). Det tas sikte på at forslag til lovendringer som er nødvendige for å overføre ansvaret for tannhelsetjenester til kommunene, skal tre i kraft fra 1. januar 2020.

#### *Betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter*

Forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter gjelder fra 1. januar 2017 også for pasienter innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Forskriften fastsetter prosesskrav, herunder varslingsplikt og nødvendig samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen. Regjeringen vil foreslå endringer i forskriften slik at også betalingsplikten fra 2019 gjelder pasienter innen psykisk helsevern og TSB. Det skal samtidig vurderes andre endringer i forskriften. Det viktigste spørsmålet er om det skal være folkeregistret kommune eller oppholdskommunen som skal få betalingsplikt.

#### *Direkte tilgang til fysioterapeut uten henvisning og forskrift om funksjons- og kvalitetskrav i kommunale fysioterapitjenester*

Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å oppheve kravet om henvisning til fysioterapeut fra lege eller annen henvisende instans for å få dekket utgifter til behandlingen gjennom folketrygdloven § 5-8. Formålet er å gi brukerne en bedre tilgjengelig tjeneste og mer effektiv bruk av de samlede ressursene. Saken har vært på høring. Lovforslaget er nå til behandling i Stortinget (Prop. 71 L (2016–2017)).

Direkte tilgang til behandling hos fysioterapeut stiller større krav til fysioterapeuter og deres utøvelse av sin virksomhet. Helse- og omsorgsdepartementet har nå på høring et forslag til ny forskrift om funksjons- og kvalitetskrav i kommunale fysioterapitjenester. Forskriften regulerer fysioterapeuttenester som ytes av selvstendig næringsdrivende fysioterapeuter med kommunal avtale. Forskriften tydeliggjør krav til avtalefysioterapeutenes virksomhet som skal bidra til å sikre kommunale fysioterapitjenester av god kvalitet.

#### *Lovproposisjon – Styrking av barns rettsstilling*

Helse- og omsorgsdepartementet fremla 31. mars 2017 også Prop. 75 L (2016–2017) *Endringer i pasient- og brukarrettslova, helsepersonellova m.m. (styrking av rettsstillinga til barn ved yting av helse- og omsorgstenester m.m.)* I denne proposisjonen foreslås det blant annet endringer som gjelder barns rett til medvirkning og medbestemmelse, samtykke fra foreldre ved vaksinasjon av barn etter barnevaksinasjonsprogrammet og helsepersonells ivaretagelse av barn som pårørende til søsken med alvorlige helseproblemer og som etterlatte etter foreldre og søsken som dør. Videre foreslås det en tydeliggjøring av at kommunen skal ha tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester for barn som er plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven.

#### *Ny drikkevannsforskrift stiller krav om å ta drikkevannshensyn i kommunale planer*

I tråd med Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen* har regjeringen gjennomgått regelverket på drikkevannsområdet og fastsatt ny drikkevannsforskrift som trådte i kraft 1. januar 2017. Det stilles eksplisitt krav til kommunen om å ta drikkevannshensyn når kommunen utarbeider arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplaner samt når kommunen gir tillatelser etter rele-

vant regelverk. Kommunen skal om nødvendig ta initiativ til interkommunalt plansamarbeid for å ivareta drikkevannshensynet der vannforsynings-systemet ligger i flere kommuner. Kommunen skal i samarbeid med vannverkseieren vurdere om det er behov for restriksjoner for å beskytte råvannskilder og vanntilsigsområder. Fylkeskommunen skal på tilsvarende måte ta drikkevannshensyn når den utarbeider regionale planer. Videre skal fylkeskommunen sikre at drikkevannshensynet ivaretas i de regionale vannforvaltningsplanene etter vannforskriften.

#### **10.9.8 Kommunenes kontingent til Norsk Helsenett SF for tilknytning til helsenettet**

Kommunene betaler en årlig kontingent til Norsk Helsenett SF for å være tilknyttet helsenettet som

er en sikker digital arena for alle aktører i helse-sektoren. Fra 1.1.2018 vil den samlede kontingen-ten utgjøre 32,554 mill. kroner. I dag skjer overføringen av kontingent til Norsk Helsenett SF som månedlige innbetalinger fra den enkelte kom-mune. For å forenkle og effektivisere betalingen, vil regjeringen vurdere om finansieringen av kon-tingenten fra budsjettåret 2018 kan flyttes fra kom-munerammen og tildeles direkte til Norsk Helse-nett SF.

*Del V*  
*Resultater i kommunal sektor*



## 11 Utviklingen i kommuneøkonomien

### 11.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2016 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 4,2 prosent av inntektene. Dette er godt over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), som sier at det over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet. I kommunene og fylkeskommunene var netto driftsresultat henholdsvis 4,0 og 5,0 prosent, klart over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1  $\frac{3}{4}$  og 4 prosent. Det er særlig i kommunene at netto driftsresultat er høyt i forhold til det anbefalte nivået. Det høye driftsresultatet må ses i sammenheng med oppjusterte skatteanslag gjennom 2016 og den sterke realveksten i kommunenes inntekter fra 2015 til 2016.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 anslås til 2,7 prosent, og veksten i de frie inntektene anslås til 2,8 prosent. Inntektsveksten ble med dette høyere enn i budsjettopp- legget for 2016 (henholdsvis 2,0 og 1,4 prosent), og også høyere enn gjennomsnittet for de fem foregående år. Oppjusteringen av vekstanslagene skyldes i hovedsak tilpasninger til høyere utbytteskatt. Ekstraordinært høye utbytter for inntektsåret 2015 bidro til å øke kommunesektorens skatteinntekter i 2016 gjennom ekstra innbetaling av forskuddsskatt og restskatt.

De siste årene har sysselsettingsveksten vært relativt lav (i underkant av 1 prosent). Sysselsettingsveksten tok seg noe opp i 2016 og anslås til 1,4 prosent. Veksten i investeringene fortsatte i 2016. Selv om investeringsveksten var noe lavere (4,3 prosent) enn i de foregående årene, bidrar investeringene til å trekke aktivitetsveksten opp. Utviklingen de siste årene kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2016 til 2,0 prosent, noe som er lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk høyt nivå. Underskuddene (negative

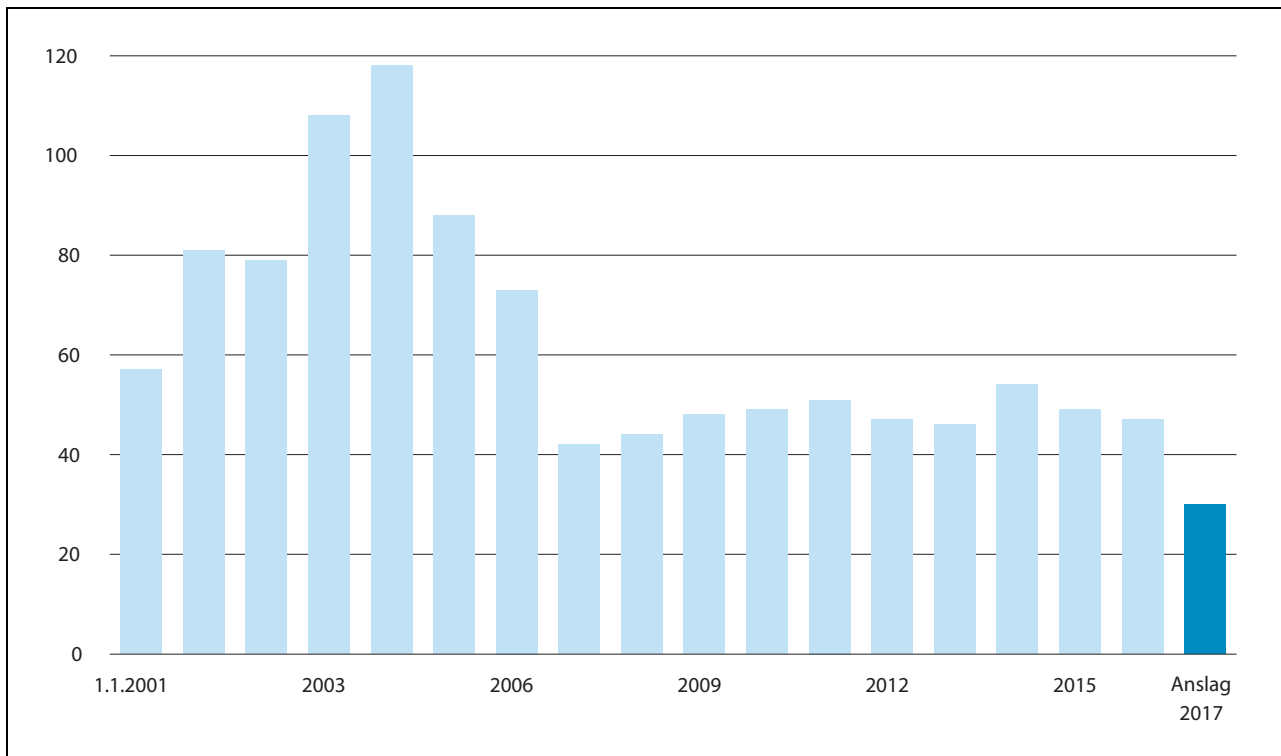
netto finansinvesteringer) har vært betydelige og gjelden har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til 47 prosent ved utgangen av 2016. Mye av investeringene er i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester, og staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd 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 svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. Høy inntektsvekst og redusert underskudd i 2016 reduserte imidlertid gjeldsgraden.

Ved inngangen til mai 2017 var i alt 45 kommuner og ingen av fylkeskommunene oppført i ROBEK. Dette er et lavt tall, historisk sett, og antallet har vært stabilt de senere årene, jf. figur 11.1. I lys av de gode driftsresultatene i 2016 er det imidlertid forventet at antallet ROBEK-kommuner i etterkant av at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for 2016, vil gå ned til rundt 30, det klart laveste noensinne.

#### 11.1.1 Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2016 vedtok Stortinget et øremerket tilskudd til kommuner på Sørlandet og Vestlandet på 400 mill. kroner til vedlikehold og rehabilitering av kommunale veier, bygg og anlegg. Tilskuddet ble gitt til kommuner i Aust- og Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal som hadde en arbeidsledighet over landsgjennomsnittet.

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 kommuner.



Figur 11.1 Antall kommuner i ROBEK. 2001–2016.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tilskuddet kom mange sektorer til gode. Rundt 25 prosent av tilskuddet ble brukt på skolebygg og om lag 25 prosent på 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. Rundt 15 prosent av tilskuddet ble brukt på veier, havner og annen infrastruktur innen samferdselssektoren. Det resterende fordelte seg på bygg og anlegg i øvrige sektorer som barnehage, kirke o.l. med mindre beløp.

Et kriterium for bruk av tilskuddet var at prosjektene måtte være satt i gang i løpet av 2016. Kommunene har i all hovedsak klart å oppfylle kriteriene som ble satt. Rundt 2/3 av midlene ble brukt i 2016, mens 1/3 er bundet opp i prosjekter som ble igangsatt i 2016, men som fortsatte inn i 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått rapportert rundt ti tilfeller der 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 vel 15 mill. kroner. Departementet vil vurdere sakene nærmere før det tas en endelig avgjørelse på hvilke kommuner som eventuelt må tilbakebetale deler av tilskuddet til staten.

## 11.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I tabell 11.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 2002 og fram til 2016.

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter 18 prosent i 2016, mens kommunalt konsum lå på knapt 14 prosent. Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi utgjorde den kommunale sysselsettingsandelen oppunder 16 prosent. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Indikatorene i tabell 11.1 gikk noe ned fra 2005 og fram til finanskrisen i 2008 og 2009. Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010, målt i forhold til norsk økonomi, må ses på bakgrunn av at kommuneøkonomien ble styrket gjennom 2009 som følge av tiltakene mot finanskrisen og konjunkturedgangen i næringslivet. Selv om

Tabell 11.1 Kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi 2002–2016.

	2002–2005 <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>2</sup>
Kommunalt konsum, prosent av BNP for Fastlands-Norge	12,6	11,8	11,5	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,7	13,8
Inntekter i kommunesektoren, prosent av BNP for Fastlands-Norge	15,9	15,6	15,2	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8	18,2
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	15,4	14,9	14,8	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	15,9
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av samlet antall sysselsatte i landet	19,2	18,6	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,9	19,1

<sup>1</sup> Gjennomsnitt over perioden.

<sup>2</sup> Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

aktiviteten i næringslivet tok seg opp igjen etter 2009, illustrerer de ulike indikatorene at kommunesektorens andel av norsk økonomi har holdt seg oppe eller økt etter 2009.

Kommunesektorens inntekter som andel av norsk økonomi har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter var lavere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2015. Dette har flere forklaringer. Blant annet har det i denne perioden vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012). Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting (kommunal deflator) enn gjennomsnittet for norsk økonomi.

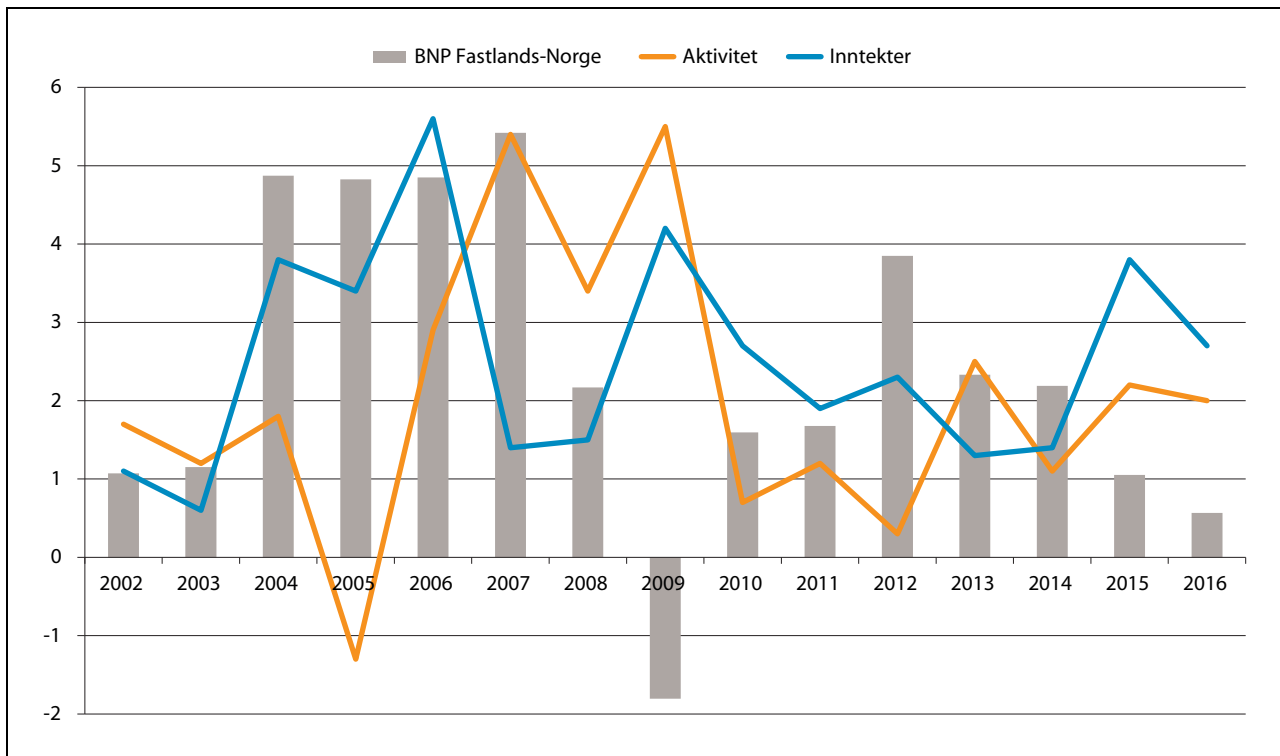
### 11.3 Inntekt- og aktivitetsutvikling

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 11.2 sammenliknes

aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten i kommunesektoren og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002–2016.

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 11.2. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. De første årene etter 2009 var det en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned. Siden 2013 har aktivitetsveksten tatt seg opp igjen. Veksten i sysselsettingen har i denne perioden vært relativt lav, mens det har vært en sterk vekst i investeringene. Denne utviklingen fortsatte i 2016 og kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2016 til 2,0 prosent, noe som er lavere enn inntektsveksten.

Veksten i kommunesektorens inntekter var høy både i 2015 og 2016. De samlede inntektene anslås å ha økt med 12,1 mrd. kroner i 2016, tilsvarende en reell vekst på 2,7 prosent. Veksten i samlede inntekter er 3,4 mrd. kroner høyere enn Stortinget la opp til i det opprinnelige budsjettet for



Figur 11.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2016. Prosentvis volumendring fra året før.

- <sup>1</sup> Som vektor brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.
- <sup>2</sup> For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene ikke helt sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

2016. Det er først og fremst høyere inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue som bidro til oppjusteringen, mens øremerkede overføringer ble lavere enn anslått.

Også veksten i kommunesektorens frie inntekter var høy i 2015 og 2016. Ser vi over perioden fra

2013 til 2016, var den gjennomsnittlige årlige oppgavekorrigerte realveksten i frie inntekter 2,3 prosent, mens den for perioden fra 2009 til 2013 var 1,5 prosent, jf. figur 11.3. Innbyggertallet i Norge har økt i begge perioder. Den oppgavekorrigerte realveksten per innbygger var i gjennomsnitt 1,2

Tabell 11.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2002–2016. Volumendring i prosent fra året før.

	2002–2005 <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>2</sup>	2016 <sup>2</sup>
Sysselsetting <sup>3</sup>	0,4	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,8	0,5	0,8	1,4
Produktinnsats	2,1	3,4	4,0	1,7	10,2	2,9	0,4	0,2	3,7	2,8	3,4	2,3
Brutto realinvesteringer	1,0	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	6,4	4,3
Aktivitet totalt	0,9	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,2	2,0

<sup>1</sup> Gjennomsnitt over perioden.

<sup>2</sup> Foreløpige tall.

<sup>3</sup> Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Tabell 11.3 Kommunene og fylkeskommunenes frie inntekter 2005–2016, korrigert for oppgaveoverføringer og nye oppgaver og befolkningsvekst. Faste priser. Endring i prosent<sup>1</sup>.

	I alt		Per innbygger <sup>4</sup>	
	Kommuner	Fylkeskommuner	Kommuner	Fylkeskommuner
2005–2006	6,2	6,0	5,5	5,2
2006–2007	-0,8	-0,4	-1,6	-1,3
2007–2008	-0,1	0,3	-1,3	-0,9
2008–2009	2,9	3,2	1,6	1,9
2009–2010	2,1	3,3	0,8	2,1
2010–2011	1,3	0,0	0,0	-1,2
2011–2012	2,1	2,2	0,7	0,9
2012–2013	0,6	0,3	-0,7	-1,0
Gjennomsnittlig årlig vekst 2005–2013 <sup>2</sup>	1,8	1,9	0,6	0,7
2013–2014	0,7	0,6	-0,5	-0,5
2014–2015 <sup>3</sup>	3,6	2,9	2,5	1,8
2015–2016 <sup>3</sup>	3,0	1,6	2,0	0,7
Gjennomsnittlig årlig vekst 2013–2016 <sup>2,3</sup>	2,4	1,7	1,3	0,7

<sup>1</sup> I perioden har noen reformer og satsinger innen omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager vært finansiert ved øremerkede tilskudd, men så blitt innlemmet i de frie inntektene. Økningen i frie midler som skyldes innlemming eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes ikke med i veksten i de frie inntektene.

<sup>2</sup> Gjennomsnitt over perioden, der endringen er fra første år i perioden.

<sup>3</sup> Foreløpige tall.

<sup>4</sup> Korrigert for befolkningsvekst i perioden.

Kilde: Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

prosent i perioden fra 2013 til 2016 og 0,2 prosent i perioden fra 2009 til 2013. Veksten i de frie inntektene til kommuner og fylkeskommuner i perioden fra 2013 til 2016 har således vært sterkere enn i forrige stortingsperiode. Tabell 11.3 viser veksten i frie inntekter for enkeltår og perioder spesifisert for kommuner og fylkeskommuner.

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

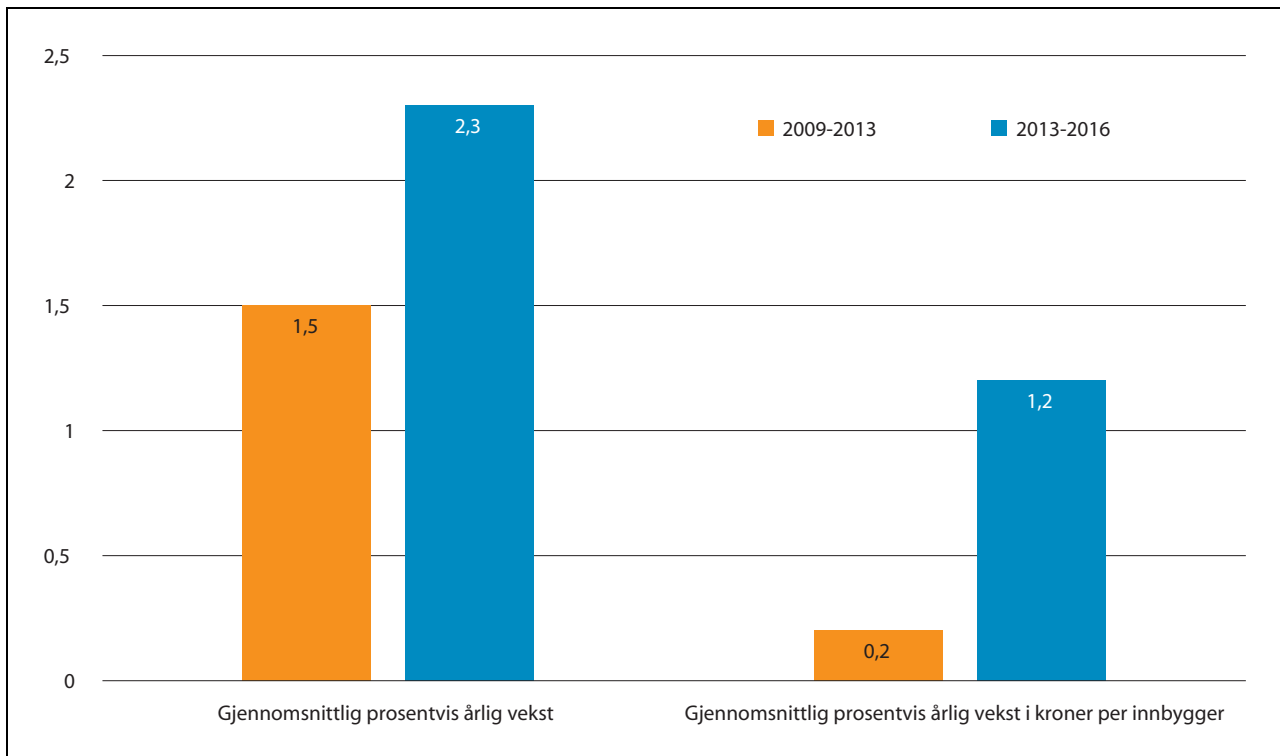
## 11.4 Økonomisk balanse

### 11.4.1 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene

og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekning av tidligere underskudd og investeringer.

Tidligere anbefalte Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 ble ført i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet. I tillegg ble det gitt en egen anbefaling for kommunene samlet (inklusive Oslo) og for fylkeskommunene samlet på henholdsvis 1 ¾ og 4 prosent. Den nye anbefalingen knytter seg til konserntall, dvs. inkludert foretak og interkommunale selskaper, og ikke bare til kommunekassene, slik som tidligere.



Figur 11.3 Gjennomsnittlig årlig oppgavekorrigert realvekst i frie inntekter i kommunesektoren. Fra 2009 til 2013 og fra 2013 til 2016. Prosent. I alt og korrigert for vekst i befolkningen.

Kilde: Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Netto driftsresultat lå i 2015 og 2016 godt over de anbefalte nivåene, både i kommunene og i fylkeskommunene. I 2015 ble driftsresultatene kraftig forbedret fra de foregående årene. For sektoren som helhet utgjorde netto driftsresultat 3,2 prosent av inntektene, noe som var det høyeste netto driftsresultatet siden 2006. For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 3,0 prosent og for fylkeskommunene 4,6 prosent.

Netto driftsresultat forbedret seg ytterligere i 2016. For sektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 4,2 prosent. For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 4,0 prosent og for fylkeskommunene 5,0 prosent. Et stort flertall av kommunene styrket driftsresultatet fra 2015 til 2016. De fylkesvise snittene, som er vist i vedlegg 3, viser at forbedringen også kom over hele landet. Kun 18 kommuner hadde negativt netto driftsresultat i 2016.

Bedringen skyldes i hovedsak at inntektsveksten ble høyere enn utgiftsveksten i 2016. Først og fremst bidro høyere inntekter fra skatt til høy inntektsvekst. Den kraftige skatteøkningen skyldtes trolig tilpasninger i forkant av skattereformen fra 2016.

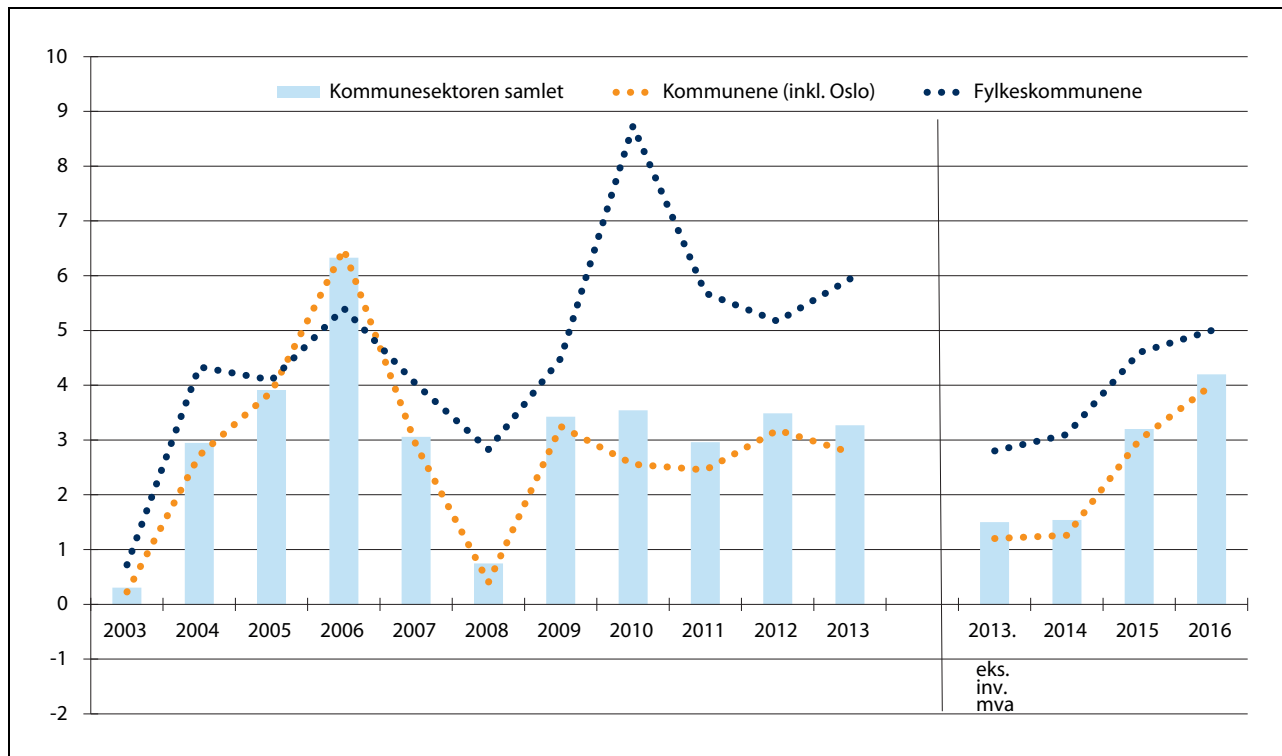
Netto driftsresultat har i mange år vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene, særlig i årene etter forvaltningsreformen i 2010.

Figur 11.4 viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2002. Endringen i hvordan merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer skulle inntektsføres i kommuneregnskapene medførte en reduksjon i netto driftsresultat på nærmere to prosentpoeng fra 2013 til 2014 (bruddet i tidsserien). For å kunne sammenlikne årene før og etter bruddet i tidsserien, er det i figuren også vist et korrigert resultat for 2013.

Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk er oppsparte midler som fritt kan benyttes til å finansiere drifts- eller investeringsutgifter. Samlet gir disposisjonsfond og mindreforbruk en indikasjon på hvor stor økonomisk buffer kommunene og fylkeskommunene har i sin løpende drift. Kommunene benyttet netto driftsresultat i 2016 til å styrke de økonomiske bufferne. For landet inkl. Oslo økte disposisjonsfond og mindreforbruk fra 8,2 prosent i 2015 til 10,0 prosent i 2016.

De fleste fylkeskommuner har hatt en forbedring i disposisjonsfond/mindreforbruk fra 2015 til 2016. For landet uten Oslo økte disposisjonsfond/mindreforbruk fra 10,3 prosent til 12,0 prosent.

Kommunene som hadde akkumulerte merforbruk fra tidligere år, benyttet driftsresultatene til å redusere eller dekke inn disse i 2016. For kommu-



Figur 11.4 Netto driftsresultat for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Konserntall, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF) og interkommunale selskaper (IKS). 2003–2016.<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> F.o.m. 2014 føres merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Dette gir et brudd i tidsserien fra 2013–2014.

<sup>2</sup> T.o.m. 2013 lå driftsresultatet for kommune konsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene. Kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper stod imidlertid også for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren. Avviket mellom driftsresultatene for henholdsvis kommunekassene og kommune konsernet har derfor blitt mindre etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer skulle føres i investeringsregnskapet. I 2014 lå konserntallene 0,2 prosentpoeng høyere enn kommunekassetallene for sektoren samlet, og i 2015 var avviket 0,1 prosentpoeng.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nene samlet ble akkumulert merforbruk redusert fra 0,4 prosent av driftsinntektene til 0,2 prosent, jf. avsnitt 11.4.2.

#### 11.4.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

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

I kommuneloven § 60 finnes det klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å

fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes.

Ved utgangen av 2016 var det registrert 47 kommuner i ROBEK. Ingen av fylkeskommunene var i registeret. Halvparten av ROBEK-kommunene var fra Møre og Romsdal, Nordland og Sogn og Fjordane, mens Akershus, Vest-Agder, Hordaland og Nord-Trøndelag ikke hadde noen kommuner i registeret.

De fleste kommuner har havnet i registeret som følge av enten regnskapsmessig merforbruk eller at de har brutt planen for inndekking av merforbruk. Kun et fåtall kommuner har blitt innmeldt som følge av et årsbudsjett eller en økonomiplan i økonomisk ubalanse.

I lys av de gode økonomiske resultatene i 2016 er det forventet at mange kommuner blir meldt ut av registeret i etterkant av at kommunestyrene har

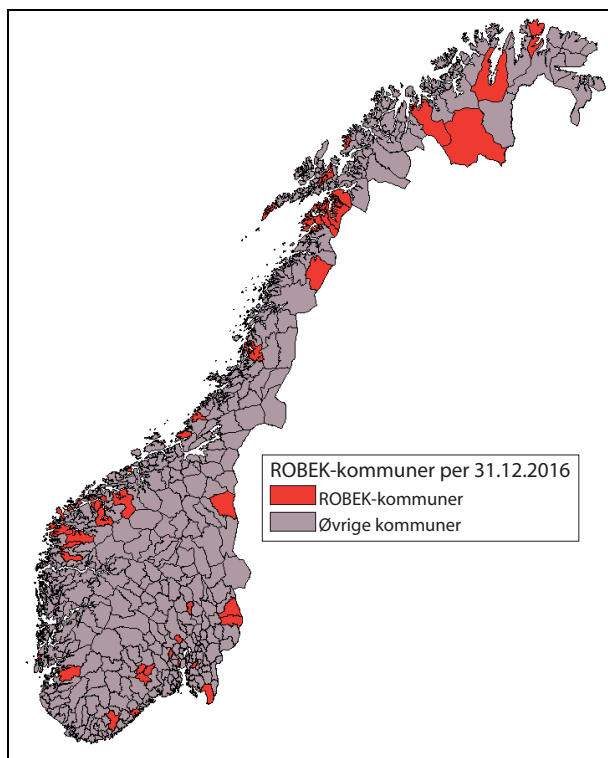
vedtatt årsregnskapene for 2016. Det er ventet at antall kommuner i ROBEK vil gå ned til om lag 30, noe som vil være det laveste antallet noensinne.

I tidligere analyser av kommuner registrert i ROBEK har det blant annet blitt sett på indikatorer som geografi, folketall og økonomiske nøkkeltall. Det ble ikke funnet et klart mønster som kjennetegnet ROBEK-kommunene, annet enn at det er en viss klyngeeffekt som kan tyde på at smitteeffekt og kultur spiller en rolle.

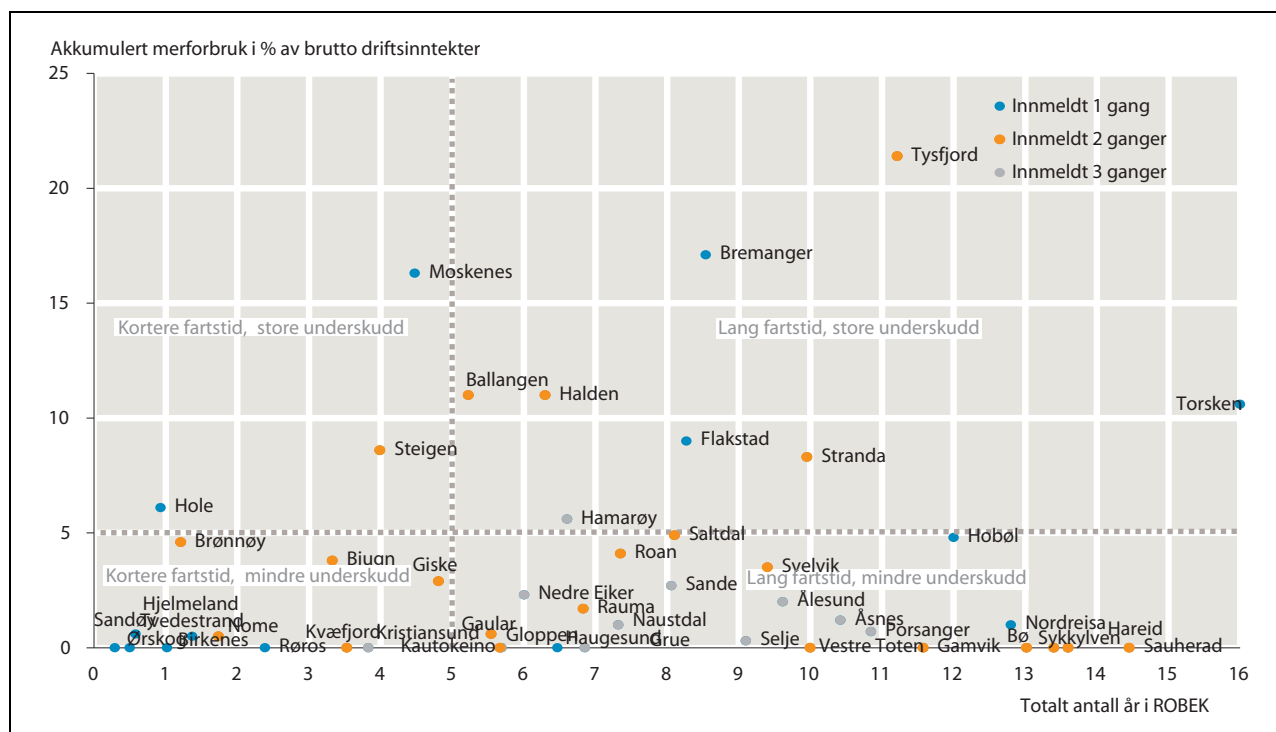
I dette avsnittet er det sett nærmere på hvor lenge disse kommunene totalt har vært innmeldt i ROBEK, om de har vært innmeldt en eller flere ganger og hvor stort akkumulert merforbruk de har. Det ses også nærmere på utviklingen av merforbruk over tid for kommuner som har store underskudd.

Kommunene deles inn etter hvor lenge de har vært innmeldt i ROBEK totalt siden registeret ble opprettet i 2001 og hvor stort akkumulert merforbruk de har utestående, jf. figur 11.6.

Blant de tolv kommunene som har vært mindre enn fem år i ROBEK og som ved utgangen av 2016 hadde et merforbruk på mindre enn fem prosent, er det flere som har vært innmeldt mer enn én gang. For disse kommunene indikerer det at

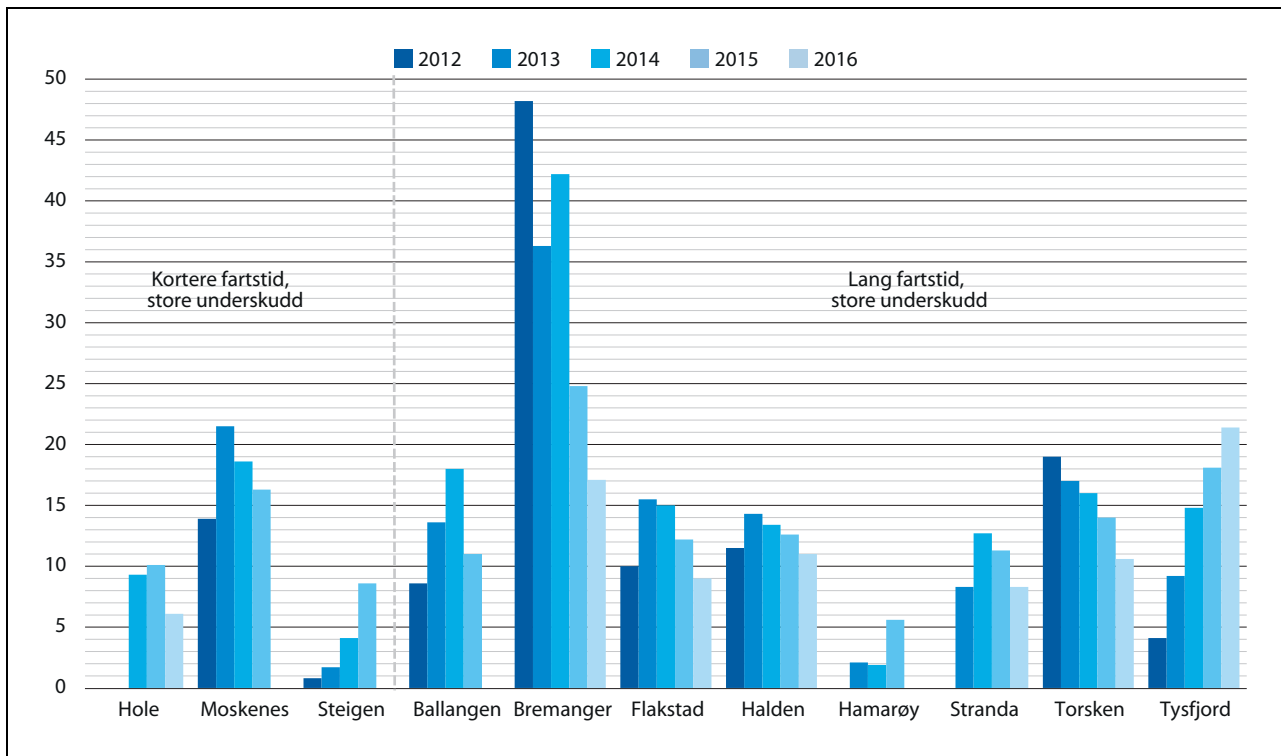


Figur 11.5 Kart over ROBEK-kommuner 2016.



Figur 11.6 ROBEK-kommuner etter akkumulert merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter ved utgangen av 2016<sup>1</sup> og totalt antall år i ROBEK, samt antall ganger kommunen har blitt innmeldt i ROBEK.

<sup>1</sup> Ballangen, Saltdal, Hamarøy, Moskenes og Steigen har ikke rapportert inn regnskapstall i KOSTRA for 2016. For disse kommunene er det i figuren benyttet regnskapstall fra 2015. Haugesund har rapportert negativt merforbruk for 2016. Dette er korrigert til null.



Figur 11.7 Utviklingen for kommunene som ved utgangen av 2016 hadde størst akkumulert merforbruk. Akkumulert merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter. 2012–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

når de først blir meldt inn, gjennomfører de også relativt raskt de nødvendige tiltakene, slik at de ikke blir værende lenge i registeret. Når de først har gjenopprettet den økonomiske balansen, bygger de ikke opp tilstrekkelige buffere til å holde seg utenfor ROBEK.

Av kommunene som har relativt små akkumulerte merforbruk, men som har vært ROBEK-kommuner lenge, dekket en god del inn gamle merforbruk i løpet av 2016. Disse kommunene vil bli meldt ut av ROBEK så snart kommunestyret har vedtatt årsregnskapet for 2016. Selv om kommunene i 2016 fikk noe drahjelp av en høy skatteinngang, viser det også at kommunene har tatt grep for å omstille kommunen og kommuneøkonomien.

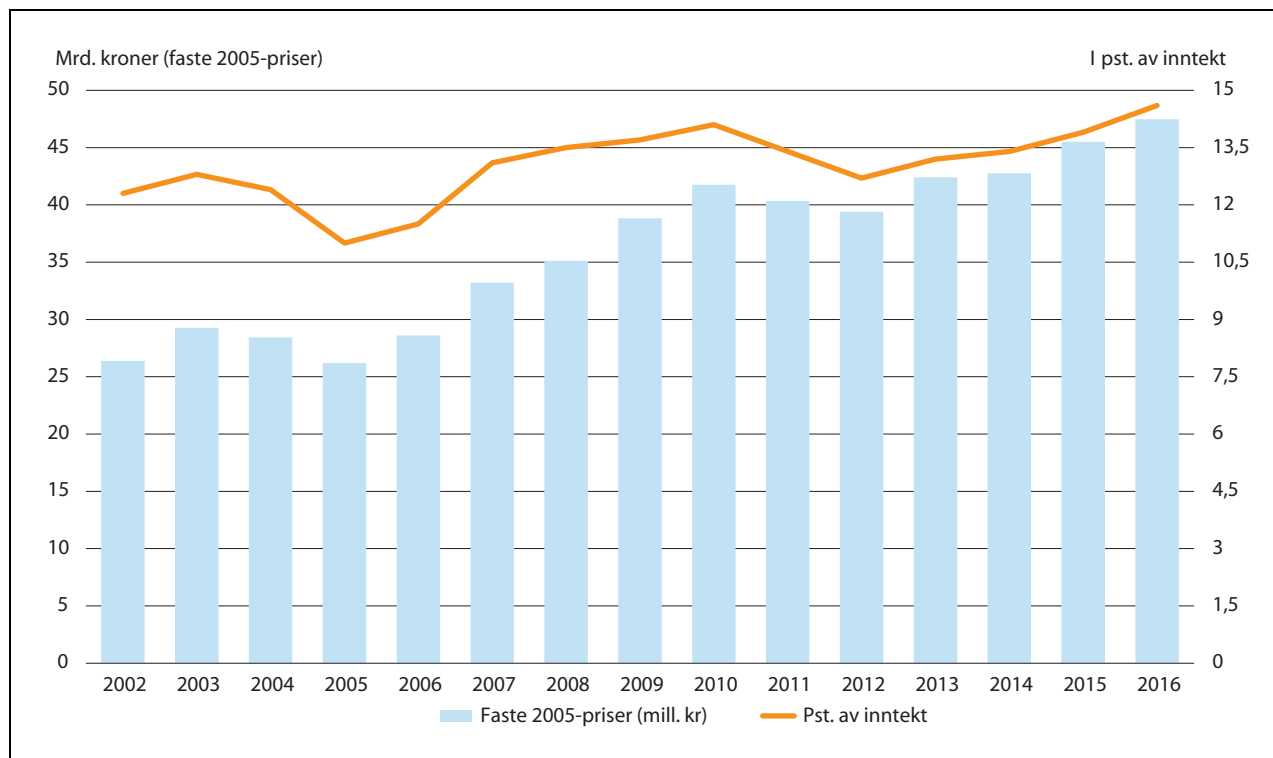
Blant kommunene med store akkumulerte merforbruk har de fleste vært i ROBEK relativt lenge. Hole, Moskenes og Steigen er de tre kommunene med kortest tid i registeret. For Hole ser den negative utviklingen ut til å ha snudd, og kommunen dekket inn deler av merforbruket i 2016. For Steigen og Moskenes mangler det foreløpig regnskapstall for 2016. Moskenes dekket inn deler av underskuddet både i 2014 og 2015, mens Steigen doblet merforbruket fra 2014 til 2015.

For de fleste av de øvrige åtte kommunene som kan sies å ha vært lenge i ROBEK og fremdeles har store, uinndekkede underskudd, ser den negative utviklingen ut til å ha snudd de siste årene, og kommunene har dekket inn deler av underskuddet, jf. figur 11.7.

Unntaket er Tysfjord, som har det høyeste akkumulerte merforbruket i landet, målt som andel av inntektene. Kommunen har pådratt seg nye underskudd hvert år siden 2011, uten at kommunen har gjennomført tiltak som er nødvendige for å gjenopprette den økonomiske balansen på sikt. Det akkumulerte merforbruket utgjorde i alt 21 prosent ved utgangen av 2016.

Torsken ble innmeldt i registeret ved oppstart i 2001 og har som eneste kommune vært i registeret siden den gang. Kommunen hadde ved utgangen av 2016 fremdeles et akkumulert merforbruk på 10,6 prosent som må dekkes inn.

Bremanger har totalt vært innmeldt i om lag åtte år og har et akkumulert merforbruk på om lag 17 prosent. Det høye merforbruket knytter seg til Terra-saken, og siden 2012 har kommunen bygd ned merforbruket fra nærmere 50 prosent til om lag 17 prosent.



Figur 11.8 Bruttoinvesteringer i fast realkapital i faste 2005-priser og i prosent av inntekt, 2002–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Nasjonalregnskapet)

### Effektivitet i ROBEK-kommuner

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). Kommunene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som sammenliknbare kommuner måles mot. Analysen er nærmere omtalt i kapittel 5.

SØFs analyser indikerer at effektivitetspotensialet i 2014 i gjennomsnitt var vel 22 prosent, hvis alle kommuner blir like effektive som den beste blant sammenliknbare kommuner. Av de 47 kommunene som var i ROBEK ved utgangen av 2016, var det 34 som hadde fått målt effektivitetsscore for både 2014 og 2015. For disse kommunene var det beregnede effektivitetspotensialet i snitt på samme nivå som landssnittet. Dagens ROBEK-kommuner var altså i snitt tilsynelatende om lag like effektiv som gjennomsnittskommunen i landet. Utvalget av kommuner er imidlertid svært lite, så resultatene må tolkes med varsomhet. For 2015 var tilsvarende tall i underkant av 23 prosent for landet og 21 prosent for ROBEK-kommunene. Det kan antyde at effektivitetsforbedringen fra

2014 til 2015 var sterkere i ROBEK-kommunene. Dette kan indikere at ROBEK-kommuner de siste årene har jobbet med å snu den økonomiske situasjonen og satte i gang tiltak for å bedre økonomien. Nye beregninger basert på 2016-tall vil komme høsten 2017.

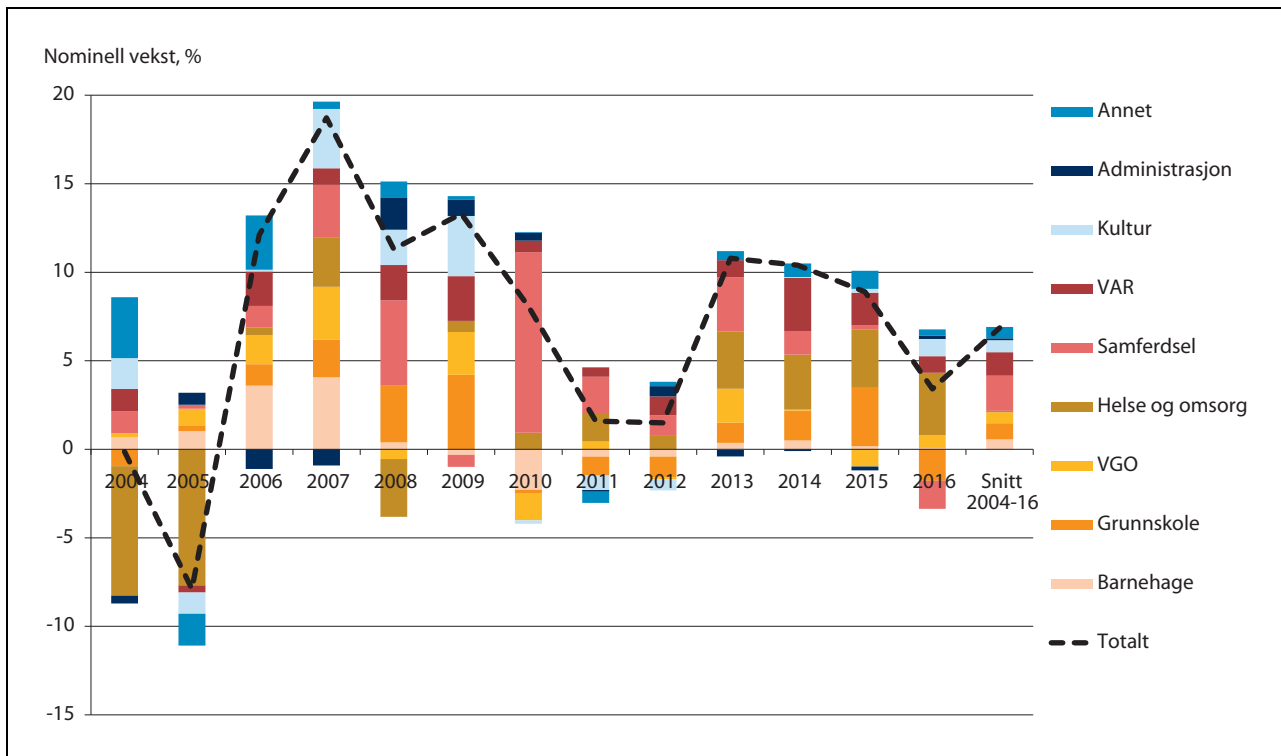
## 11.5 Investeringer og gjeld

### 11.5.1 Investeringer

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk høyt nivå, og veksten i investeringene fortsatte i 2016. Selv om investeringsveksten var noe lavere enn i de foregående årene, bidro investeringene til å trekke aktivitetsveksten opp. I 2016 utgjorde investeringene i kommunesektoren i størrelsesorden 69 mrd. kroner.

Siden 2006 har investeringsnivået i kommuneforvaltningen økt med nærmere 70 prosent. Også sett i forhold til sektorens inntekter har investeringsnivået økt, og investeringene lå i 2016 på sitt høyeste nivå noensinne, jf. figur 11.8.

Figur 11.9 illustrerer hvordan den årlige investeringsveksten fordeler seg på de ulike tjenestekområdene. De gulfargede områdene i figurene er de største individrettede tjenestene (barnehage, skole, helse og omsorg), de rødfargede tekniske



Figur 11.9 Bidrag til vekst i kommunesektorens brutto investeringsutgifter. Nominell endring i prosent fra foregående år. 2004–2016.

<sup>1</sup> I regnskapsstatistikken i KOSTRA lar det seg ikke gjøre å skille omsorgsboliger fra øvrige kommunalt disponerte boliger. I figuren er kommunalt disponerte boliger lagt inn i gruppen for helse og omsorg.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tjenester (vann, avløp og renovasjon og samferdsel) og de blåfargede de øvrige tjenestene (kultur, administrasjon og annet). Figuren viser at de tekniske tjenestene stod bak om lag halvparten av veksten i kommunesektorens investeringer siden 2003. Av en årlig nominell vekst i investeringsutgiftene på i snitt nær 7 prosent, kan om lag 2 prosentpoeng henføres til samferdsel (særlig sterk vekst etter at forvaltningsreformen i 2010) og drøyt 1 prosentpoeng til vann, avløp og renovasjon.

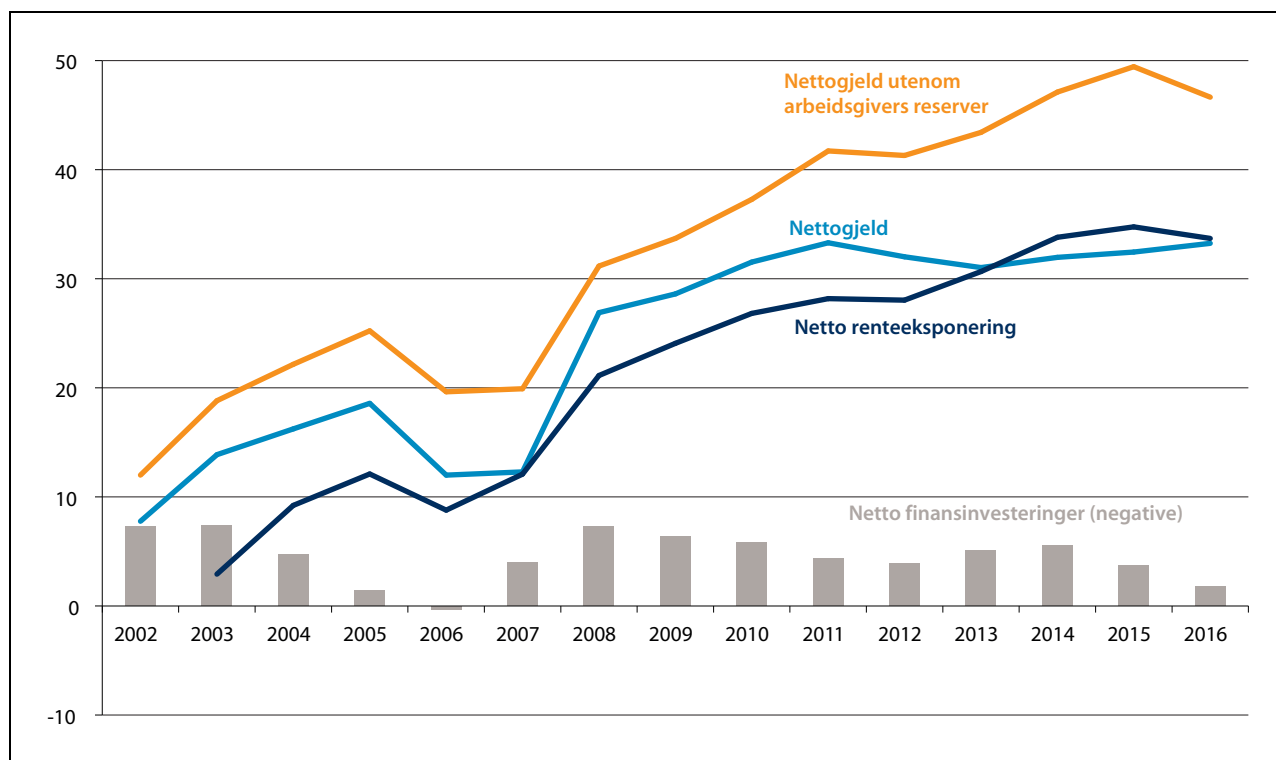
Vel 30 prosent av veksten i kommunesektorens investeringsutgifter siden 2003 kan henføres til barnehage og skole, men vekstbidragene har avtatt de siste årene, i tråd med at økningen i tallet på barn og unge har vært relativt lav i denne perioden.

Investeringsveksten kan også forklares med at investeringene i kulturbygg og idrettsanlegg har økt, mens investeringer i administrasjonsbygg og helse- og omsorgsbygg kun har bidratt svakt til veksten i kommunesektorens investeringsutgifter. Investeringene i helse- og omsorgssektoren har tatt seg opp de siste årene og stod for 21 prosent av de samlede investeringene i sektoren i 2016.

Kommunene og fylkeskommunene kan finansiere investeringer i bygg og anlegg («varige driftsmidler») til eget bruk med låneopptak. Kommunene har selv ansvaret for å tilpasse utgiftene til inntektene sine. Dette gjelder også en vurdering rundt oppbygging av gjeld. Kravet i kommuneloven om at kommunen skal gå i økonomisk balanse vil legge begrensninger på gjelden. Så lenge balansekravet opprettholdes, vil gjeldsbelastningen i bunn og grunn gjenspeile hvordan kommunestyret og fylkestinget har prioritert investeringer med tilhørende renter og avdrag opp mot øvrige driftsutgifter i kommunen. Utviklingen de siste årene, med en relativt sterk investeringsvekst og en noe svakere utvikling i sysselsettingen, indikerer at kommunesektoren har prioritert utbygging og oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst.

### 11.5.2 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt



Figur 11.10 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld<sup>1</sup> og netto renteeksponering<sup>2</sup> i kommuneforvaltningen, 2002–2016. Prosent av inntekter.

<sup>1</sup> Etter at Statistisk sentralbyrå gjennomførte en revisjon av statistikken i 2014, ble også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver» (tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet). I figuren er nettogjeld vist både med og uten disse regnskapspostene.

<sup>2</sup> Brudd i tidsserien. Fo.m. 2012 identifiserte statistikken gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. I figuren er det tilsynelatende en svak nedgang i den renteeksponerte gjelden fra 2011 til 2012. Dette skyldtes imidlertid denne tekniske endringen – i realiteten økte gjelden også dette året. Fo.m. 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter (nevneren). Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, trekker dette i retning av at de negative nettofinansinvesteringene vil bli større.

Figur 11.10 viser utviklingen i nettofinansinvesteringer og nettogjeld (bruttogjeld fratrukket brutto fordringer, basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper) over perioden 2002–2016. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd og gjeldsoppbyggingen i kommunesektoren.

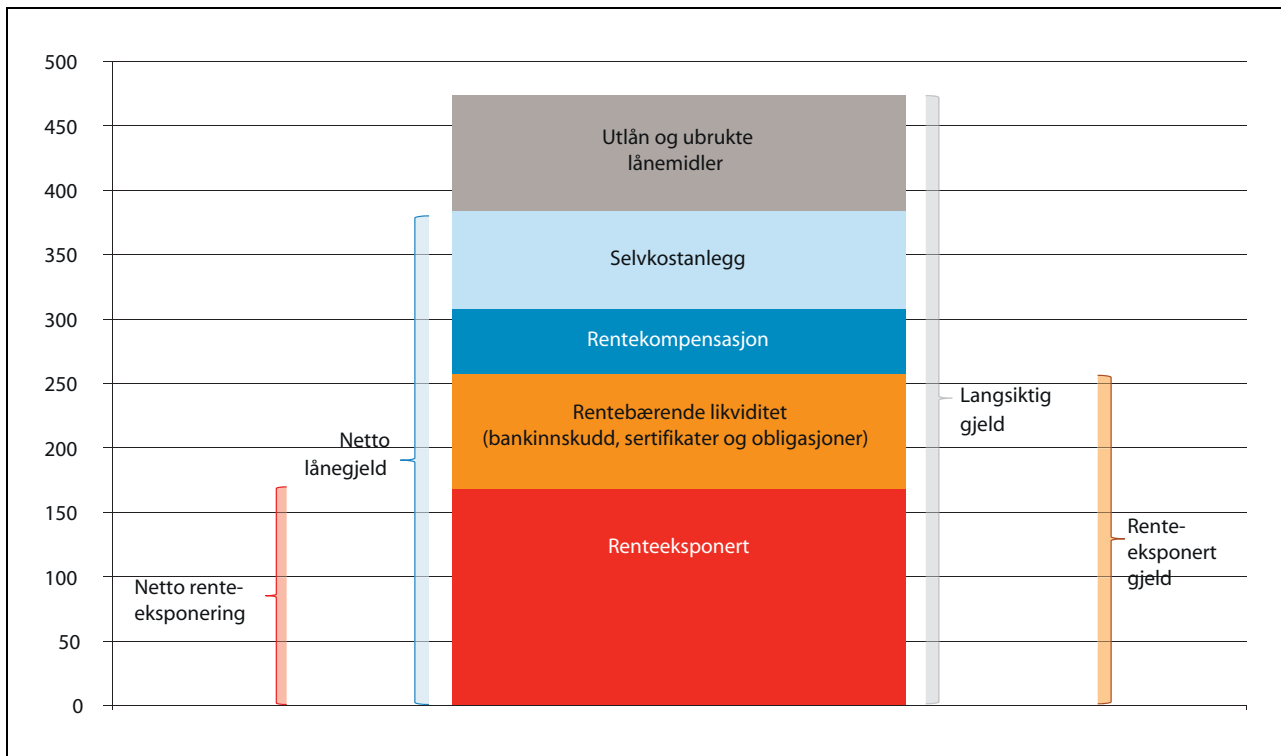
### 11.5.3 Gjeld

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som

belaster kommunebudsjettene. I figur 11.11 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 i et forsøk på å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) vel 470 mrd. kroner ved utgangen av 2016. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper, eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 90 mrd. kroner). Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (vel 70 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak (om lag 50 mrd. kroner). For sykehjem





Figur 11.11 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering ved utgangen av 2016. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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.

Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv anslås til rundt 260 mrd. kroner, det vil si 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 o.l.

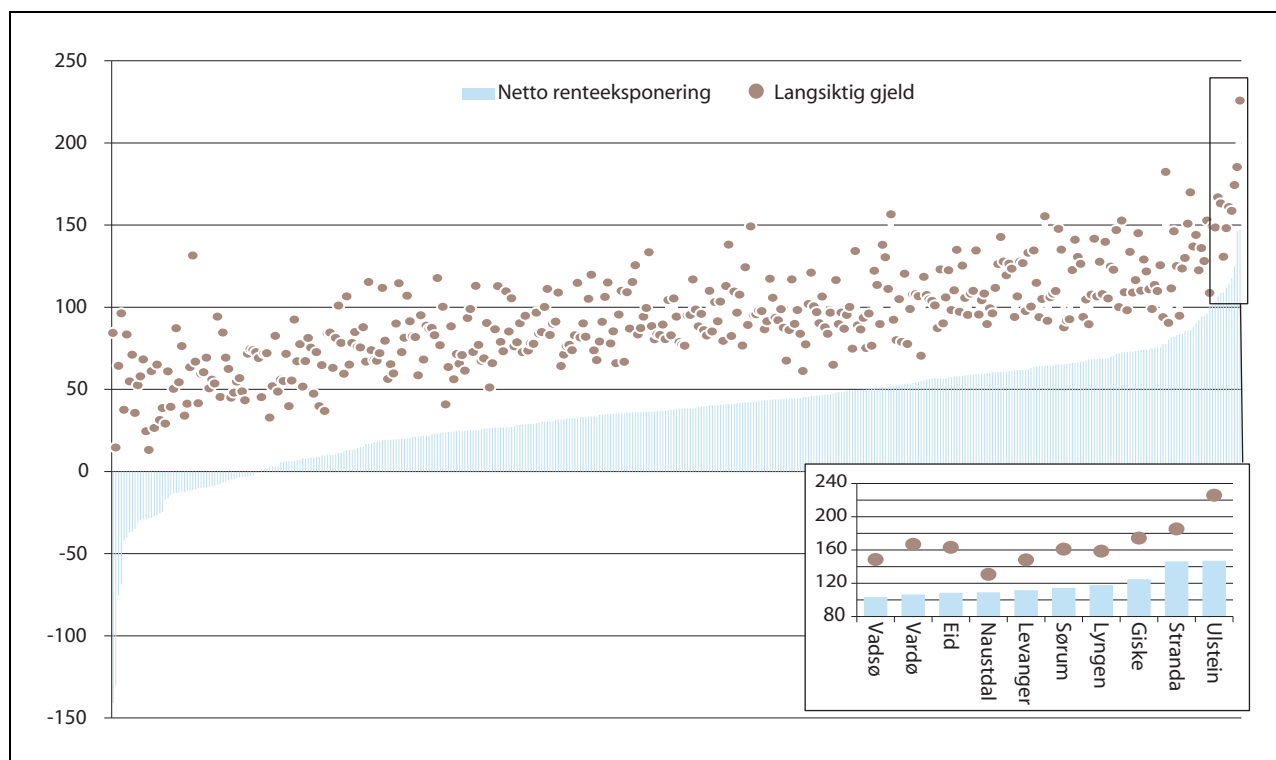
Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 90 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2016 anslås til om lag 170 mrd. kroner. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert

sett vil belaste kommuneøkonomien med nærmere 1 ¾ mrd. kroner, eller vel 0,3 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 2016 utgjorde pensjonsmidlene vel 440 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 2016 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 34 prosent av de samlede driftsinntektene. Fylkes-



Figur 11.12 Langsiktig gjeld (eks. pensjonsforpliktelser) og netto renteeksponering, sortert stigende etter nivå. Prosent av brutto driftsinntekter. 2016<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> I alt 411 kommuner inngår i figuren. Av kommunene som ikke hadde rapportert tilstrekkelige data for 2016, var Moskenes, Hammerfest og Båtsfjord de kommunene i 2015 som hadde høyest netto renteeksponering med henholdsvis 106, 116 og 102 prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

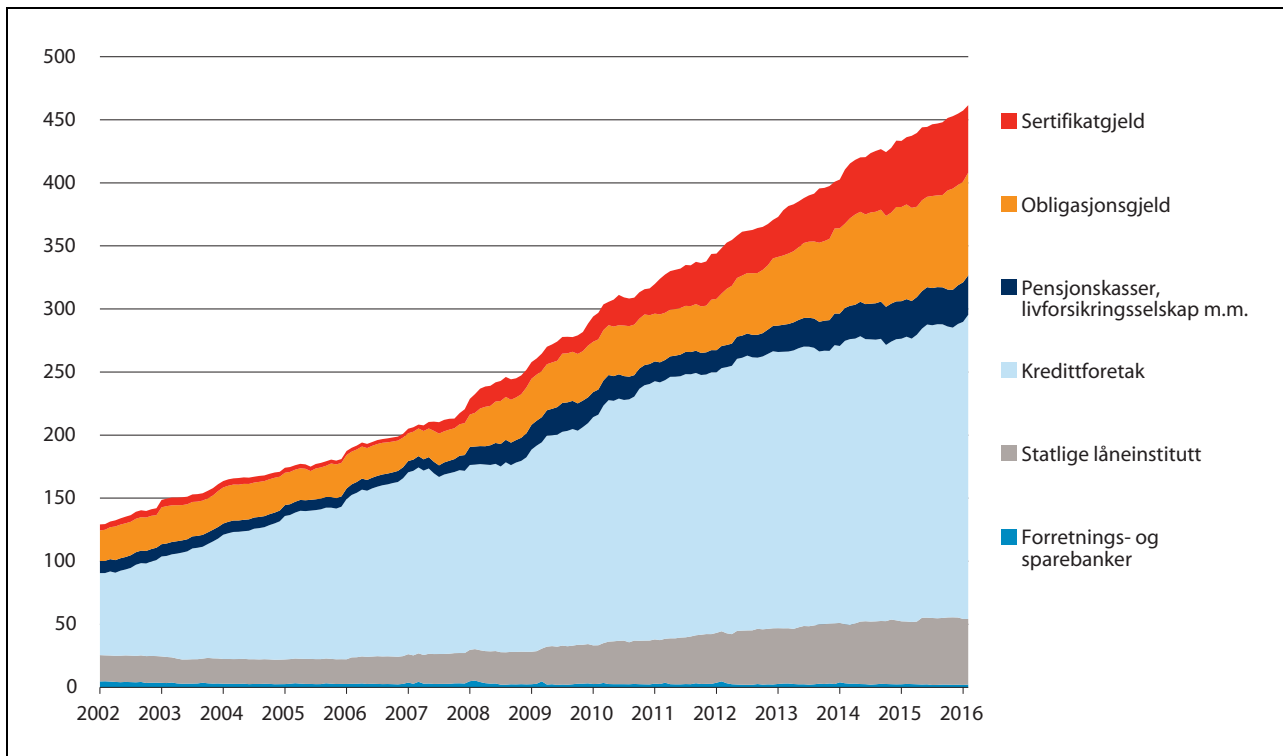
kommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, jf. vedlegg 3. Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Denne utviklingen må i hovedsak ses i sammenheng med en kombinasjon av høy befolkningsvekst og lav rente.

I figur 11.12 er tilsvarende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter nivå. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på 1 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 (f.eks. utleieboliger der leieinntektene dekker rentene).

Punktene i figuren viser langsiktig gjeld som andel av driftsinntektene for samme kommune, jf. også vedlegg 3. Differansen mellom punkt og søyle kan henføres til utlån, gjeld knyttet til hen-

holdsvis selvkosttjenester og rentekompensasjonsordninger, samt rentebærende plasseringer, jf. også figur 11.11.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. F.eks. vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå og -utvikling, økonomisk handlingsrom være noen momenter som kan ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figuren illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og 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, renteeffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter o.l.).



Figur 11.13 Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2), fordelt på lånekilder. Mrd. kroner. Nominelle beløp. 2002–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

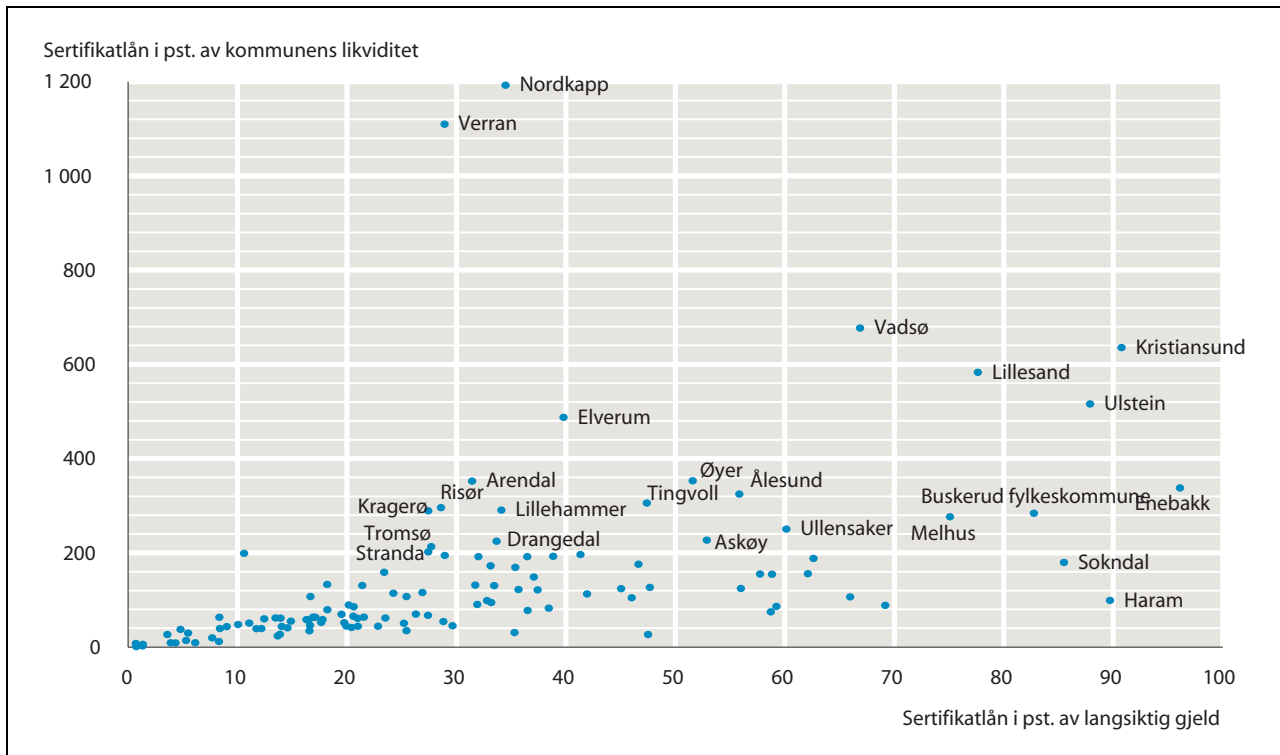
#### Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak godt og vel halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 11.13.

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommuneforvaltningens 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 har økt fra 13 prosent i 2008 til 30 prosent i 2016. Veksten har vært spesielt sterk i sertifikatlån, dvs. lån med under ett års løpetid, og veksten var særlig sterk i 2014 og 2015. Ved utgangen av 2016 utgjorde lån tatt opp i sertifikatmarkedet vel 56 mrd. kroner, tilsvarende 12 prosent av kommunesektorens samlede gjeld. I 2016 ble imidlertid en betydelig større del av nye lån tatt opp i Kommunalbanken sammenliknet med de to foregående årene. Som en konsekvens av dette avtok veksten i kommunesektorens sertifikatlån noe. I starten av 2017 ble omfanget også noe redusert, slik at i januar 2017 var omfanget av sertifikatlån på tilnærmet samme nivå som i januar 2016.

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

Figur 11.14 forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 107 kommunene og 13 fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2016. 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 2016. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, dvs. ver-



Figur 11.14 Gjeld som er tatt opp i sertifikatmarkedet<sup>1</sup>, som andel av kommunens eller fylkeskommunens langsiktige gjeld (eks. pensjonsforpliktelser) og finansielle omløpsmidler (bankinnskudd, sertifikater, obligasjoner, aksjer). 2015.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater enn det tallene tilsier.

<sup>2</sup> Av hensyn til lesbarheten er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet og under 80 prosent av total langsiktig gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

dipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Der som disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (dvs. verdien langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få tatt opp nye lån for å kunne løse inn sertifikatlåne 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 2016, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan endre seg fram til lånene forfaller, og forfallene kan være spredt utover en lengre periode. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskriftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Figuren kan likevel tjene som en pekepinn på hvilken refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Over halvparten av kommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskriftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å løse inn sertifikatlåne uten behov for å ta opp nye lån. I totalt syv kommuner utgjorde sertifikatgjelden over det femdobbelte av kommunens tilgjengelige likviditet ved årsskriftet. To kommuner, Verran og Nordkapp, skilte seg ut fra de øvrige kommunene ved å ha betydelig høyere sertifikatgjeld, målt i forhold til de likvide midlene kommunene hadde tilgjengelig ved årsskriftet.

Kommuneloven § 52 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal forvalte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og midlene skal forvaltes på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse rammene skal kommunestyret eller fylkestinget ut fra egen situasjon konkretisere hvor grensene

skal gå gjennom fastsettelsen av et eget finansreglement.

Å sette rammer for den kortsiktige gjelden er en naturlig del av et slikt finansreglement. Når kommunene og fylkeskommunene går ut i sertifikatmarkedet, skal de ha gjort sine egne vurderinger av risikoen som følger med å ta opp kortsiktige lån, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

I lys av utviklingen som har skjedd i dette markedet de siste årene, endret departementet finans-

forskriften for kommuner og fylkeskommuner fra 1. januar 2017. Både administrasjonens og lokalpolitikernes ansvar tydeliggjøres. Endringen innebærer et tydeligere krav om at refinansieringsrisikoen ved eventuelle kortsiktige låneopptak skal synliggjøres i rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret/fylkestinget, og det kommer også klarere fram at kommunene skal ta hensyn til – og ta stilling til – risikoen som knytter seg til å ta opp kortsiktige lån.

## 12 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i 2016 og i perioden 2011 til 2016.

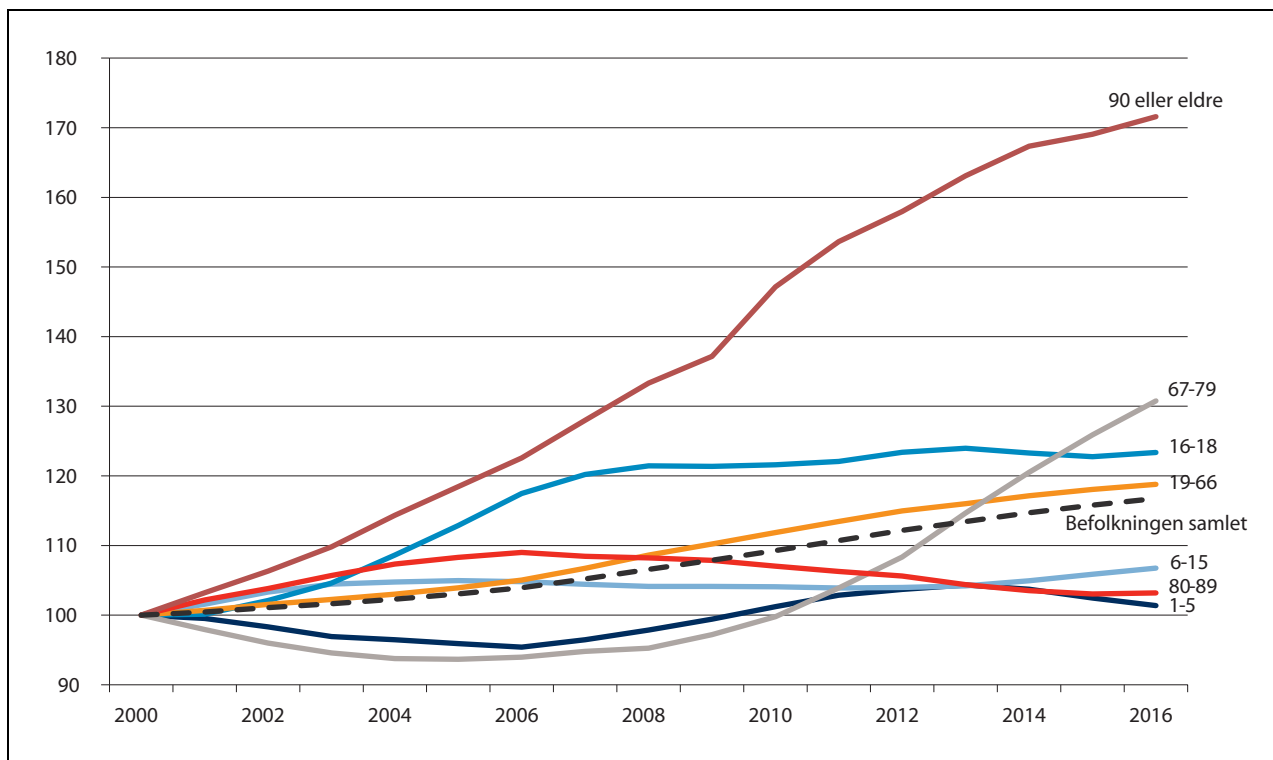
Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall for 2016 ble publisert 15. mars 2017, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

### 12.1 Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2011–2016 beskrives i tabell 12.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 67 år. I perioden 2011–2016 økte antall innbyggere i disse gruppene med i underkant av 126 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen kom særlig blant de eldre (aldersgruppene 67–79 år og 90 år og over), men det var også en svak økning i antallet barn og unge, og da særlig blant barn i grunnskolealder. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 272 000, tilsvarende 5,5 prosent i perioden 2011–2016. Til sammenlikning økte antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med vel 7 prosent i samme periode.

Gjennom 2016 økte tallet på barn og unge noe. Det var en nedgang i de yngste barnekullene, mens det ble flere i aldersgruppene 6–15 år og 16–18 år. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Det er vekst i alle aldersgrupper over 67 år. Samlet sett økte innbyg-



Figur 12.1 Befolkningsutvikling 2000–2016. Indeksert. År 2000=100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.1 Demografisk utvikling 2011–2016.

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Barnehager:</i>							
Antall barn 1–5 år	312 000	310 700	307 400	-4 600	-3 300	-0,3	-1,1
Antall barn 1–2 år	126 200	120 500	120 600	-5 600	100	-0,9	0,1
Antall barn 3–5 år	185 700	190 200	186 900	1 200	-3 300	0,1	-1,7
<i>Grunnskole:</i>							
Antall barn 6–15 år	616 400	628 100	633 300	16 900	5 200	0,5	0,8
<i>Videregående opplæring:</i>							
Antall unge 16–18 år	194 100	195 200	196 200	2 100	1 000	0,2	0,5
<i>Barnevern:</i>							
Antall barn og unge 0–17 år	1 118 200	1 127 400	1 131 100	12 900	3 700	0,2	0,3
<i>Pleie- og omsorg:</i>							
Antall eldre 67 år og over	654 600	744 700	766 000	111 400	21 300	3,2	2,9
Antall eldre 67–79 år	433 000	524 700	545 000	112 000	20 300	4,7	3,9
Antall eldre 80–89 år	181 600	176 100	176 400	-5 200	300	-0,6	0,2
Antall eldre 90 år og over	39 900	43 900	44 600	4 700	700	2,3	1,6
<i>Totalt:</i>							
Antall innbyggere i alt	4 985 900	5 214 000	5 258 300	272 400	44 300	1,1	0,8
Antall innbyggere 1–18 år og 67 år og over	1 777 100	1 878 700	1 902 900	125 800	24 200	1,4	1,3
Andel innbyggere 1–18 år og 67 år og over (pst.)	35,6	36,0	36,2	0,5	0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gertallet med i overkant av 44 000 i løpet av 2016, noe som er en litt svakere vekst enn de siste årene.

## 12.2 Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1–5 år ble noe redusert i perioden 2011–16, jf. tabell 12.2. Antallet barn med barnehageplass var stabilt i samme periode, noe som gjorde at barnehagedekningen gikk opp fra 89,6 prosent i 2011 til 91 prosent i 2016. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna var dekningsgraden stabil på i underkant av 97 prosent, mens dekningsgraden for 1–2-åringene gikk noe opp, og er

nå 82 prosent. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned i perioden.

Det har vært en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere én time fra 2011 til 2016. Kapasitetsveksten i denne perioden var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved totalt antall avtalte oppholdstimer økte kapasiteten med 1,0 prosent årlig fra 2011 til 2016, mens antall barn med plass i barnehage til sammenlikning var om lag uendret i perioden.

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk også opp i perioden.

Tabell 12.2 Utvikling i barnehagesektoren 2011–2016 (private og kommunale).

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Barn med plass i barnehage i alt	282 600	283 500	282 600	0	-900	0,0	-0,3
– herav andel i kommunal barnehage	52,3	50,7	50,3	-2,0	-0,4		
Barn under ett år med plass i barnehage	2 600	2 200	2 400	-200	200	-1,6	9,1
Barn 1–2 år med plass i barnehage	100 300	97 200	98 900	-1 400	1 700	-0,3	1,7
Barn 3–5 år med plass i barnehage	179 200	183 700	181 000	1 800	-2 700	0,2	-1,5
Korrigerte oppholdstimer (i mill.) <sup>1</sup>	860,7	874,4	876,0	15,3	1,6	0,4	0,2
– herav i kommunale barnehager (i 1 mill.) <sup>1</sup>	443,9	437,1	435,2	-8,7	-1,8	-0,4	-0,4
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill)	586,8	601,1	600,0	13,2	-1,1	0,4	-0,2
– herav i kommunale barnehager (i mill.)	306,4	304,4	301,8	-4,6	-2,6	-0,3	-0,9
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	93,1	97,3	97,6	4,5	0,3		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	43,4	44,3	44,3	1,0	0,1		
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel av 1–5-åringer som har barnehageplass	89,6	90,4	91,0	1,4	0,6		
Andel av 0-åringer som har barnehageplass	4,3	3,7	4,0	-0,3	0,3		
Andel av 1–2-åringer som har barnehageplass	79,5	80,6	82,0	2,5	1,4		
Andel av 3–5-åringer som har barnehageplass	96,5	96,6	96,8	0,3	0,2		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk	71 600	74 600	75 000	3 400	400	0,9	0,5
Antall årsverk i kommunale barnehager	38 100	38 300	38 300	200	0	0,1	0,0



Tabell 12.2 Utvikling i barnehagesektoren 2011–2016 (private og kommunale).

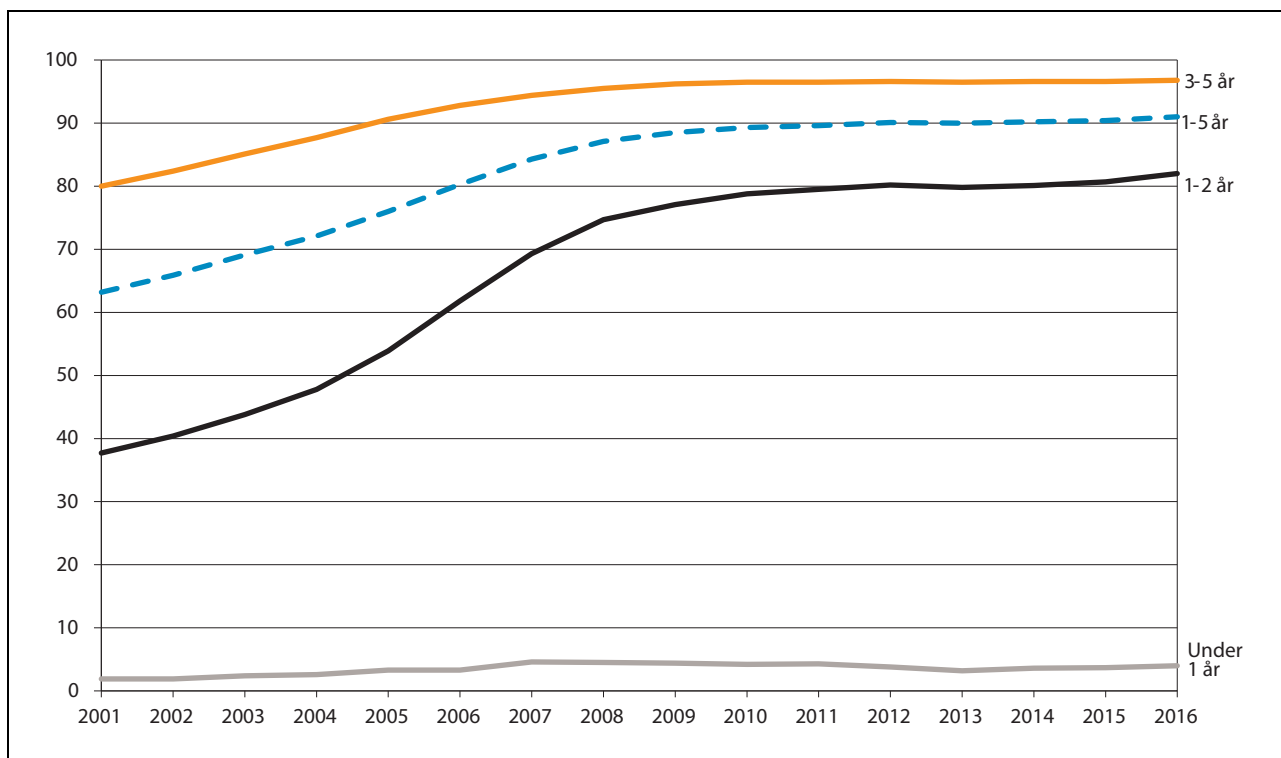
	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Kvalitet:</i>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning <sup>2</sup>	85,0	91,8	91,3	6,3	-0,5		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	32,4	36,1	35,6	3,2	-0,5		

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

<sup>2</sup> Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste par årene. I 2016 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1–5 år, sammenliknet med året før. Så til tross for at antallet barn i barnehage gikk ned, økte likevel dekningsgradene for alle alders-

trinnene, jf. figur 12.2. Barnehagedekningen er 96,8 prosent for de eldste barna (3–5 år) og 82 prosent for de yngste barna (1–2 år). Samlet barnehagedekning var 91 prosent i 2016. Dette er en økning fra 2014 da andelen var 90,2 prosent og 2015 da andelen var 90,4 prosent. Andelen barn som gikk i private barnehager gikk noe opp, mens andelen barn som gikk i kommunale barnehager gikk noe ned.



Figur 12.2 Andel barn med barnehageplass. 2001–2016.

I snitt tilbrakte barna om lag like mye tid i barnehagen i 2016 sammenliknet med 2015, men som følge av at det ble færre barn i barnehage gikk også det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (ukorrigerede oppholdstimer) noe ned (-0,2 prosent). Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk var omtrent den samme i 2015 og 2016.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning og andelen ansatte med barnehagelærerutdanning ble marginalt redusert fra 2015 til 2016. Når en ser på perioden fra 2014 til 2016, så økte andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning fra 90 prosent til 91,3 prosent. Andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte i samme periode fra 34,6 prosent til 35,6 prosent.

### 12.3 Grunnskole

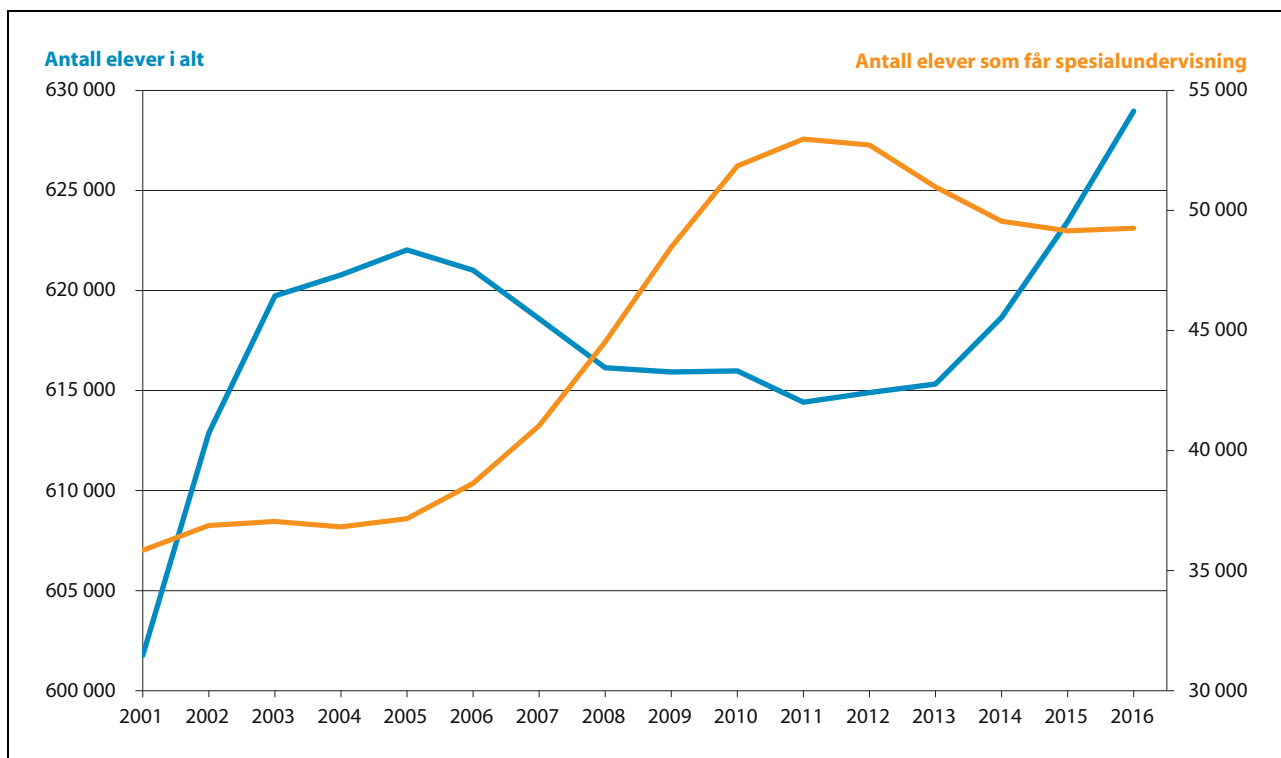
Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2011–2016, jf. tabell 12.3. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der i overkant av tre prosent av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og

fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene, jf. figur 12.3.

I 2016 var det en liten økning i elevtallet. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de kommunale. Veksten i antall årstimer til undervisning viste også en liten økning, både fra 2014 til 2015 og fra 2015 til 2016. Årlig vekst fra 2011 til 2014 var på 0,3 prosent, mens årlig vekst fra 2014 til 2016 var på 1,2 prosent. Den sterke veksten som en tidligere så innenfor spesialundervisningen, ser ut til å ha avtatt de siste årene. Fra 2015 til 2016 var det en svak økning både i antall elever som får spesialundervisning, og de elevene som får spesialundervisning får i snitt noe mer bistand. Fra 2011 til 2014 økte gjennomsnittlig gruppestørrelse fra 13,6 til 13,8 elever per gruppe. Fra 2014 til 2016 ble gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert fra 13,8 til 13,7 elever per gruppe.

61,3 prosent av barn mellom seks og ni år hadde i 2016 plass i skolefritidsordningen (SFO). Mens det tidligere år var en liten, men jevn økning i andelen elever i SFO, har det de siste årene vært en liten og jevn reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen.

Elevundersøkelsen viser stabile resultater over tid, jf. tabell 12.4. Det er først og fremst trivsel, støtte fra lærerne og hjemmefra som skårer



Figur 12.3 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning, 2001–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI

Tabell 12.3 Utvikling i grunnskolen 2011–2016 (private og kommunale).

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Elever i alt i grunnskolen	612 600	623 400	629 000	16 400	5 600	0,5	0,9
Elever i private grunnskoler	15 500	21 600	22 700	7 200	1 100	7,9	5,1
Antall elever med plass i SFO	150 500	159 500	160 900	10 400	1 400	1,3	0,9
Antall elever med spesial- undervisning	52 700	49 200	49 300	-3 400	100	-1,3	0,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel elever 6–9 år med plass i SFO <sup>1</sup>	62,2	61,5	61,3	-0,9	-0,2		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk (kommunale) <sup>2</sup>	90 700	94 600	96 300	.	1 700	.	1,8
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) <sup>3</sup>	35 590	36 310	36 870	1 280	560	0,7	1,5
– Derav årstimer til spesial- undervisning (i 1000)	6 450	6 370	6 430	-20	60	-0,1	0,9
Årstimer til undervisning i alt per elev <sup>3</sup>	58,7	58,4	58,8	0,1	0,4	0,0	0,6
Årstimer til spesialunder- visning per elev med spesial- undervisning <sup>4</sup>	124,8	131,0	131,9	7,1	0,9	1,1	0,7
<i>Kvalitet:</i>							
Gjennomsnittlig gruppe- størrelse 1.–10. årstrinn <sup>5</sup>	13,6	13,7	13,7	0,1	0,0	0,1	0,0

<sup>1</sup> Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

<sup>2</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenlignes med tidligere årganger.

<sup>3</sup> Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

<sup>4</sup> Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

<sup>5</sup> Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Tabell 12.4 Elevundersøkelsen 2013–2017.

Indikator og nøkkeltall	2013–2014	2014–2015	2015–2016	2016–2017
Læringskultur	3,8	4,1	4,1	4,1
Elevdemokrati og medvirkning	3,7	3,8	3,8	3,8
Faglig utfordring	3,9	4,0	4,1	4,1
Felles regler	4,3	4,3	4,3	4,3
Trivsel	4,4	4,4	4,4	4,4
Mestring	4,0	4,1	4,1	4,1
Støtte fra lærerne	4,3	4,4	4,4	4,4
Motivasjon	3,9	4,0	4,0	4,0
Vurdering for læring	3,8	3,9	3,9	3,9
Støtte hjemmefra	4,3	4,4	4,4	4,4

høyt. Lavest skårer elevenes vurderinger av elevdemokrati og medvirkning. Størst framgang i perioden ser en på faglige utfordringer.

## 12.4 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2011–2016 økte elevtallet i videregående skole med vel 5 000, jf. tabell 12.5. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet skyldes at det ble flere unge i alderen 16–18 år og en høyere andel voksne (over 20 år) i videregående opplæring.

## 12.5 Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2011–16. Det vises til tabell 12.6. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok mot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

## 12.6 Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2011–2016. Andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp har økt noe i perioden, jf. tabell 12.7.

## 12.7 Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte med 1,2 prosent i perioden 2011–2016, jf. tabell 12.8. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av de som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene tilrettelegges for rullestolbrukere. Siden 2011 har en stadig større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol.

Blant husstander som benyttet seg av et midlertidig botilbud i løpet av året, gikk andelen som oppholdt seg i boliger kortere enn tre måneder opp med seks prosentpoeng i 2016.

Tabell 12.5 Utvikling i videregående opplæring 2011–2016 (private og kommunale).

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall elever i videregående skole i alt	194 900	199 600	200 000	5 100	400	0,5	0,2
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	180 600	182 200	184 000	3 400	1 800	0,4	1,0
Antall lærlinger/ lære kandidater	36 800	40 800	41 300	4 500	500	2,3	1,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,5	92,2	92,2	0,7	0,0		
Andel elever over 20 år	8,5	9,8	10,7	2,2	0,9		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale <sup>1</sup>	33 900	34 400	34 100	.	-300	.	-0,9
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	21 200	21 800	.	.	.	.	.
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,8	8,7	.	.	.	.	.
<i>Kvalitet:</i>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,3	90	.	.	.		
Andel elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring i løpet av 5 år	70,0	73,1	.	.	.		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,7	4,4	4,5	-0,2	0,1		

<sup>1</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenlignes med tidligere årganger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.6 Utvikling i barnevernet 2011–2016.

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall undersøkelser <sup>1</sup>	43 500	55 100	58 600	15 100	3 500	6,1	6,4
Antall barn med barnevern- tiltak	52 800	54 100	55 100	2 300	1 000	0,9	1,8
– herav hjelpetiltak	44 300	44 000	44 900	600	900	0,3	2,0
– herav omsorgstiltak	8 500	10 100	10 200	1 700	100	3,7	1,0
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	3,9	4,5	4,8	0,9	0,3		
Andel barn med barnevern- tiltak av innbyggere 0–17 år	4,7	4,8	4,9	0,2	0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk <sup>2</sup>	4 000	5 300	5 700	1 700	400	7,3	7,5
<i>Kvalitet:</i>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år <sup>2</sup>	3,3	4,3	4,6	1,3	0,3		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	75	83	86	11	3		

<sup>1</sup> Fra og med rapporteringsåret 2014 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert.

<sup>2</sup> Fra og med 2014 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.7 Utvikling i sosialtjenestene 2011–2016.

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av sosialhjelp	125 000	134 000	138 500	13 500	4 500	2,1	3,4
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år	3,8	3,9	4,1	0,3	0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.8 Utvikling i kommunalt disponerte boliger 2011–2016.

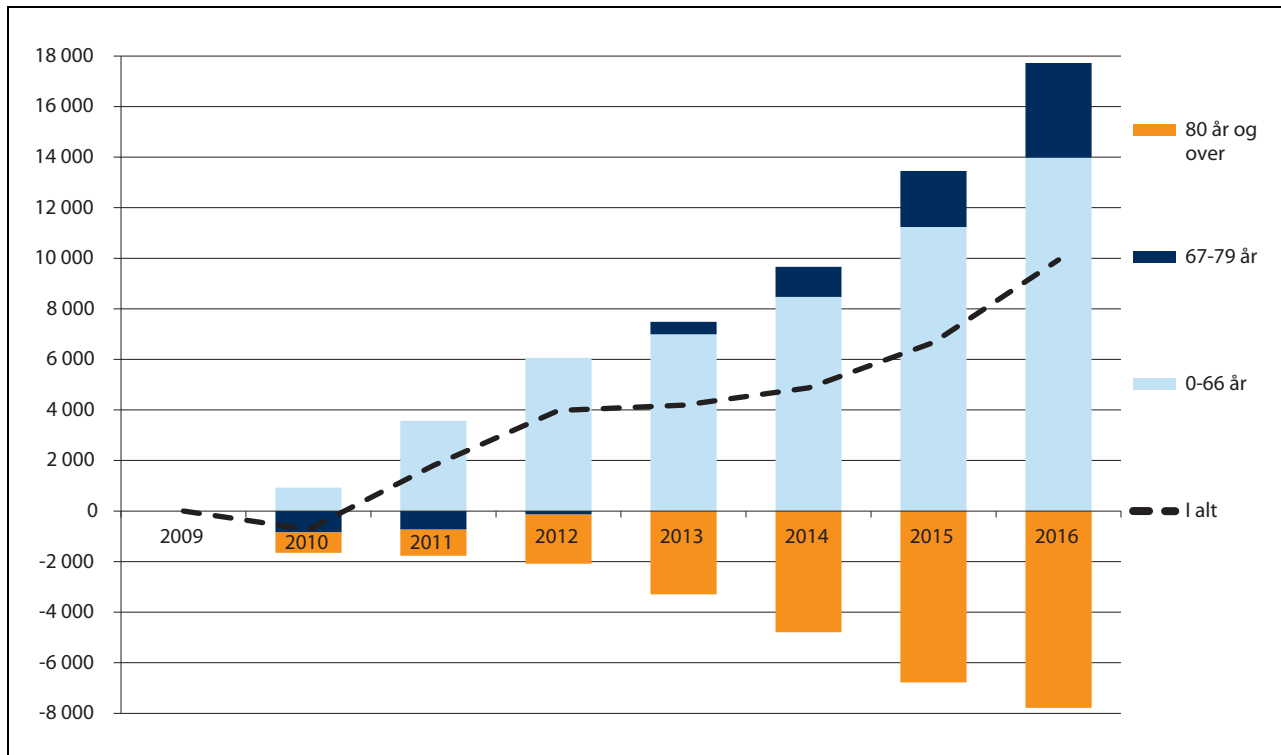
	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall kommunalt disponerte boliger	101 700	107 300	107 800	6 100	500	1,2	0,5
<i>Dekningsgrad:</i>							
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	20	21	20	0	-1		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere	46	48	49	3	1		
Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd.	77	75	81	4	6		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

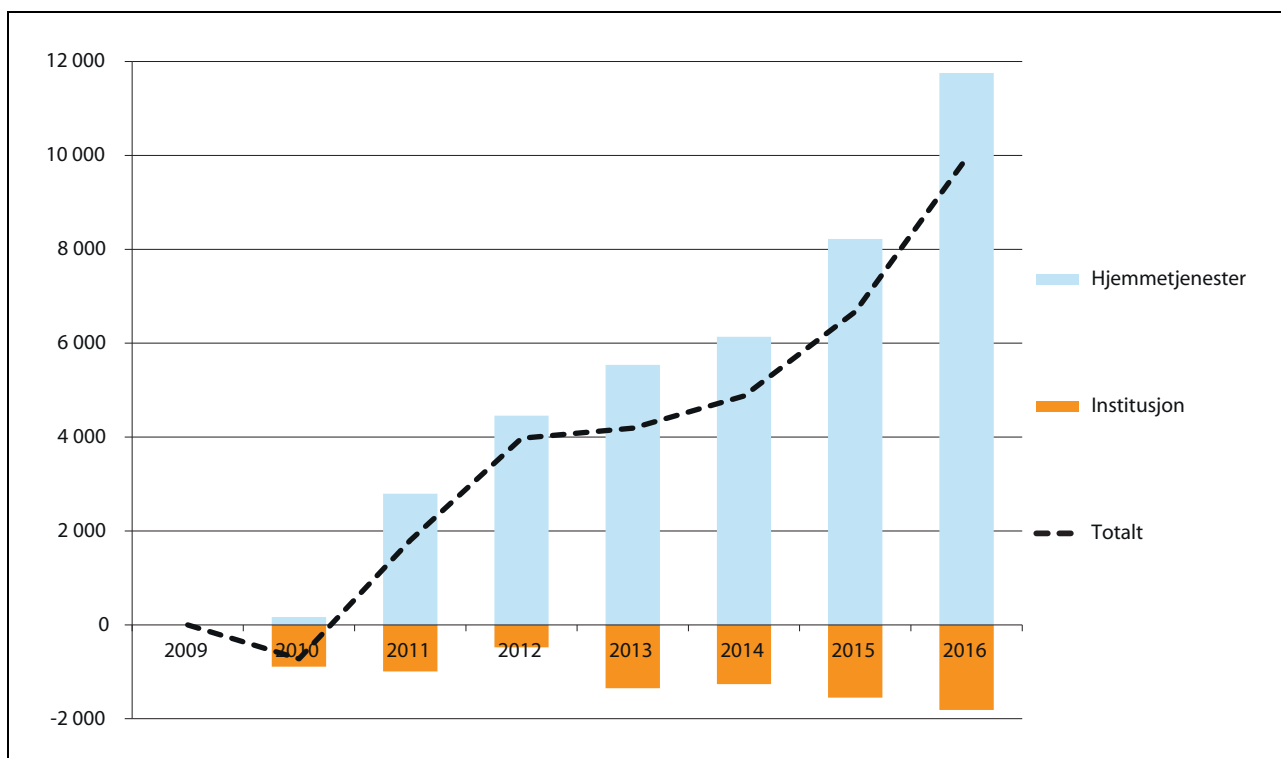
## 12.8 Omsorgstjenesten

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2011–2016. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester, jf. figur 12.5. Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år), jf. tabell 12.9 og figur 12.4. Økningen for sist-

nevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80–89 år. Dette henger sammen med at innbyggertallet i gruppen 80–89 år gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.



Figur 12.4 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2016, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.



Figur 12.5 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2016, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.



Tabell 12.9 Utvikling i omsorgstjenesten 2011–2016 (private og kommunale).

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av hjemme- tjenester	189 100	194 600	198 100	9 000	3 500	0,9	1,8
– herav under 67 år	80 100	87 600	90 400	10 300	2 800	2,4	3,2
– herav 67–79 år	33 100	35 400	36 700	3 600	1 300	2,1	3,7
– herav 80 år og over	75 900	71 500	71 000	-4 900	-500	-1,3	-0,7
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	7,8	8,7	.	.	.	.	.
Antall beboere i institusjon	43 400	42 900	42 600	-800	-300	-0,4	-0,7
– herav under 67 år	4 700	4 900	4 800	100	-100	0,4	-2,0
– herav 67–79 år	7 500	8 100	8 400	900	300	2,3	3,7
– herav 80 år og over	31 200	29 800	29 400	-1 800	-400	-1,2	-1,3
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 300	40 700	40 500	-800	-200	-0,4	-0,5
– herav andel private plasser i prosent	10,5	11,1	.	.	.	.	.
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	21 700	22 800	23 100	1 400	300	1,3	1,3
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 67–79 år som bor på institusjon	1,7	1,5	1,5	-0,2	0,0	-2,5	0,0
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,1	13,6	13,3	-0,8	-0,3	-1,2	-2,2
Andel 67–79 år som mottar hjemmetjenester	7,6	6,8	6,7	-0,9	-0,1	-2,5	-1,5
Andel 80 og over som mottar hjemmetjenester	34,3	32,5	32,1	-2,2	-0,4	-1,3	-1,2
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk i alt <sup>1</sup>	128 900	135 400	138 000	.	2 600	.	1,9
<i>Kvalitet:</i>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,39	0,53	0,54	0,15	0,01	6,7	1,9
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon <sup>2</sup>	0,34	0,41	0,42	0,08	0,01	4,3	2,4
Andel årsverk med fagutdanning	73	73	74	1,0	1,0	0,3	1,4
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,8	95	95,3	1,5	0,3	0,3	0,3

<sup>1</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. År-angene fra og med 2015 kan ikke sammenlignes med tidligere årganger.

<sup>2</sup> Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Sett i forhold til 2015 mottok noen flere eldre kommunale helse- og omsorgstjenester i 2016. Spesielt gjaldt dette innen hjemmetjenestene, mens det for den institusjonsbaserte omsorgen var en liten nedgang. Sett i forhold til innbyggertallet viser dekningsgradene en nedgang. Andelen som mottar hjemmetjenester var på 32,5 prosent i 2016. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2016. Lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre i perioden 2011–2016. Det var en vekst fra 2011 til 2014, og veksten fortsatte fra 2014 til 2016. Eneromsdekningen på institusjonene ligger stabilt på om lag 95 prosent.

## 12.9 Kommunale helsetjenester

Kommunene hadde i årene 2011–2016 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn. Legedekningen gikk opp gjennom perioden, mens fysioterapidekningen har vært svakt økende, jf. tabell 12.10.

I 2016 var det en svak nedgang i antallet helseundersøkelser blant barn og unge. Dette kan sees i sammenheng med at antall barn i aldergruppen gikk ned i 2016. Tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk opp fra 2015 til 2016. Ressursinnsatsen uttrykt ved avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten har økt markant i perioden, inkludert i 2016.

Tabell 12.10 Utvikling i kommunale helsetjenester 2011–2016.

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall barn som har fullført helseundersøkelser innen utgangen av 1. klasse	54 000	62 800	61 900	7 900	-900	2,8	-1,4
Antall gravide med fullført fødselsforberedende kurs	8 300	9 200					
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	47 000	49 200	51 900	4 900	2 700	2,0	5,5
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med fullført helseundersøking ved 2–3-årsalder	98	98	98	0	0		
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	9,7	10,5	10,6	0,9	0,1		
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	8,6	9,0	9,0	0,4	0		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten	4 200	4 500	4 900	700	400	3,1	8,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 12.11 Utvikling i sentraladministrasjonen 2011–2016.

	2011	2015	2016	Endring 2011–16	Endring 2015–16	Årlig endring 2011–16, pst.	Årlig endring 2015–16, pst.
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk <sup>1</sup>	55 600	57 600	59 700	.	2 100	.	3,6
– herav i kommunene	51 000	52 400	54 300	.	1 900	.	3,6
– herav i fylkeskommunene	4 600	5 200	5 400	.	200	.	3,8
Brutto driftsutgifter, administrasjon (F120), i kr. pr. innb., konsern	3 415	3 334	3 464	49	130	0,3	3,9

<sup>1</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenlignes med tidligere årganger.

## 12.10 Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren har ut fra de foreløpige KOSTRA-tallene økt fra 2015 til 2016, jf. tabell 12.11. SSB benyttet fra 2015 A-ordningen som kilde for sysselsettingsstatistikken. Det er derfor et brudd i tidsserien og tall fra 2015 og 2016 er ikke sammenlignbar med tidligere år. Tallene er beheftet med usikkerhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2018.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2018 i samsvar med et vedlagt forslag.

## **Forslag**

### **til vedtak om Kommuneproposisjonen 2018**

#### I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 1 900 millioner kroner for 2018. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

#### II

Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune slås sammen fra 1. januar 2020.

---

**Vedlegg 1****Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2014–2017**

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. 2014–2017. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring.

	Mill. kroner				Endring i pst.	
	2014	2015	2016	2017	15-16	16-17
<b>A. Inntekter i alt</b>	<b>461 907</b>	<b>485 008</b>	<b>516 191</b>	<b>535 197</b>	<b>6,4</b>	<b>3,7</b>
Formuesinntekter	19 443	19 343	18 636	18 601	-3,7	-0,2
Skatteinntekter	166 796	177 471	193 955	196 180	9,3	1,1
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>156 632</i>	<i>165 885</i>	<i>181 199</i>	<i>183 140</i>	<i>9,2</i>	<i>1,1</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>10 164</i>	<i>11 586</i>	<i>12 756</i>	<i>13 040</i>	<i>10,1</i>	<i>2,2</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	210 814	219 241	232 396	246 849	6,0	6,2
Gebyrinntekter mv	59 597	62 759	65 431	67 642	4,3	3,4
Andre overføringer	5 257	6 194	5 773	5 925	-6,8	2,6
<b>B. Totale utgifter</b>	<b>486 725</b>	<b>502 256</b>	<b>524 947</b>	<b>545 541</b>	<b>4,5</b>	<b>3,9</b>
Renteutgifter	10 814	10 370	8 091	7 975	-22,0	-1,4
Overføringer til private	42 677	45 584	48 256	50 518	5,9	4,7
Overføringer til statsforvaltningen	9 041	2 860	2 857	3 051	-0,1	6,8
Lønnskostnader	248 751	258 067	268 394	278 133	4,0	3,6
Produktinnsats	90 780	95 737	100 780	104 182	5,3	3,4
Produktkjøp til husholdninger	25 273	26 137	27 502	28 782	5,2	4,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	59 153	64 904	68 669	72 250	5,8	5,2
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 178	-3 138	-1 423	-1 200	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 414	1 735	1 821	1 850	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b>	<b>-24 818</b>	<b>-17 248</b>	<b>-8 756</b>	<b>-10 344</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	345 500	359 520	375 444	389 841	4,4	3,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

## Vedlegg 2

# Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2016

## 1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2016, 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 inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter. Nytt av i år er at fordel av differensiert arbeidsgiveravgift også inkluderes i beregningene. Korrigerte frie inntekter i 2016 for kommunene er gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter innbyggertall (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.5 viser tall for den enkelte kommune.

## 2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

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

Når man skal sammenligne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet korrigerer i prinsippet for de kostnadsforskjellene kommunene ikke selv kan påvirke med hensyn til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det er elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner også etter utgiftsutjevningen. Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskuddet i inntektssystemet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig

kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter, som sammen utgjør de frie inntektene. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Frie inntekter for 2016 er korrigert med kostnadsnøkkelen for 2016. Driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og variasjonen i kostnadene til drift av disse tilbudene korrigeres. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

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

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

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart over tid, er skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av naturskader og andre engangstilskudd holdt utenom beregningen. For den enkelte kommune eller fylkeskommune kan disse inntektene variere mye fra det ene året til det andre.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2016 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2015, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2016. Når vi har beregnet korrigerte frie inntekter per innbygger for 2016 er det brukt innbyggertall per 1. januar 2016. I 2016 utgjorde de frie inntektene om lag tre firedeler av samlede inntekter i kommunesektoren.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I 2016 hadde 365 kommuner inntekter fra eiendomsskatt. I en egen kolonne har vi også vist korrigerte frie inntekter inkludert hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter når man i tillegg inkluderer fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift.

#### *Korrigerte frie inntekter inkludert fordel av differensiert arbeidsgiveravgift*

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 enn den ordinære satsen, som er 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 utgiftsutjevningen. 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 for kommunene og fylkeskommunene, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2016, med datagrunnlag fra Skattemetodene. Denne framgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

#### *Kommentarer til beregningsgrunnlaget*

Reviderte KOSTRA-tall for eiendomsskatt for 2016 foreligger først i juni, mens foreløpige tall ble publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars i år. Vi har nå vurdert kvaliteten på de foreløpige tallene som kom 15. mars som god nok til å brukes i beregningene.

Vi har derfor benyttet foreløpige 2016-tall for eiendomsskatt som ble publisert 15. mars. 16 kommuner har ikke rapportert inn foreløpige tall, og for disse kommunene er det benyttet 2015-tall.

Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er i perioden 2016–2019 med på et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk et betydelig uttrekk i rammetilskuddet i 2016. 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 derfor valgt å holde forsøkskommunene utenfor i beregningene av korrigerte frie inntekter. Dette kan ha gitt små utslag for landsgjennomsnittet uten å påvirke forholdet mellom kommunene.

Kommunene Røyken, Nøtterøy og Alta har i 2016 blitt tildelt midler til forsøk med ny oppgave- og ansvarsdeling i barnevernet. Dette bidrar til å trekke opp korrigerte frie inntekter noe i disse kommunene. Siden det dreier seg om lave beløp er det valgt å inkludere disse tre kommunene i beregningene.

Oslo har som eneste kommune med fylkeskommunale oppgaver beholdt ansvaret for barnevernet, som ble overført til staten i 2004. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C i Grønt hefte. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene.

### **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 etter landsdel. Tabellen viser at det i 2016 var kommunene i Nord-Norge og Oslo kommune som hadde høyest nivå på de korrigerte frie inntektene når eiendomsskatt, konsesjonskraft/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift ikke er inkludert i beregningene. Når eiendomsskatt og konsesjonskraft/hjemfallsinntekter er inkludert, hadde kommunene i Nord-Norge, Oslo, og på Vestlandet det høyeste nivået. Når fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift i tillegg inkluderes, har kommunene i Nord-Norge det klart høyeste inntektsnivået. Innad i den enkelte landsdel kan det være store variasjoner mellom kommunene.

Tabell 2.2 viser tilsvarende tall for kommunene fordelt fylkesvis. De korrigerte frie inntektene, eksklusive eiendomsskatt, konsesjonskrafts-inntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, varierer fra 95 prosent av landsgjennom-

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov<sup>1</sup>. Kommuner gruppert etter landsdel. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Landsdel	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Akershus	22	102	98	97
Hedmark og Oppland	48	96	98	99
Sør-Østlandet	69	96	96	95
Agder og Rogaland	55	99	99	99
Vestlandet	94	99	102	101
Trøndelag	46	99	99	100
Nord-Norge	87	105	108	113
Oslo	1	106	102	101
Hele landet	422	100	100	100

I denne tabellen er de ulike grupperingene følgende fylker: Akershus (Akershus), Hedmark og Oppland (Hedmark, Oppland), Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark), Agder og Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark), Oslo (Oslo).

<sup>1</sup> Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er ekskludert fra analysene, se tekst i avsnitt 2 for nærmere forklaring.

snittet for kommunene i Østfold til 116 prosent for kommunene i Finnmark. Når eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i beregningen, varierer korrigerte frie inntekter fra 92 prosent for kommunene i Vestfold til 129 prosent for kommunene i Finnmark.

Tabell 2.3 viser frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene Bergen, Stavanger, Trondheim og Oslo. I tillegg er 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. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2016 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Tabell 2.3 viser at sammen med kraftkommunene er det de minste kommunene som har det høyeste nivået på korrigerte frie inntekter.



Tabell 2.2 Frie inntekter i 2016 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov.<sup>1</sup> Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Østfold	16	95	96	95
Akershus	22	102	98	97
Oslo	1	106	102	101
Hedmark	22	96	98	98
Oppland	26	97	99	99
Buskerud	21	98	97	96
Vestfold	14	96	92	92
Telemark	18	97	101	100
Aust-Agder	14	96	98	98
Vest-Agder	15	96	98	97
Rogaland	26	101	100	99
Hordaland	32	99	102	101
Sogn og Fjordane	26	100	106	107
Møre og Romsdal	36	97	100	99
Sør-Trøndelag	24	99	99	99
Nord-Trøndelag	22	99	99	100
Nordland	44	101	105	109
Troms Romssa	24	105	106	110
Finnmark Finmárkku	19	116	120	129
Hele landet	422	100	100	100

<sup>1</sup> Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er ekskludert fra analysene, se tekst i avsnitt 2 for nærmere forklaring.

#### 4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2016 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten gevinst fra differensiert arbeidsgiveravgift. Av tabell 2.4 framgår det at det er betydelige inntektsforskjeller mellom

fylkeskommunene. Korrigerte frie inntekter varierer fra 93 prosent i Rogaland til 130 prosent i Sogn og Fjordane. Når gevinsten fra differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningen, endrer bildet seg noe. Det er fortsatt Rogaland som har lavest inntektsnivå og Sogn og Fjordane som har det høyeste, men inntektsnivået i Nord-Norge, og især Finnmark, øker.

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov<sup>1</sup>. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
< 2036 innb.	87	110	115	119
2036 – 3792 innb.	86	103	105	108
3793 – 7357 innb.	87	98	101	102
7357 – 20 000 innb.	86	97	97	97
> 20 000 innb.	51	99	97	97
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	101	101	100
Kraftkommuner <sup>2</sup>	21	105	155	157
Oslo	1	106	102	101
Hele landet	422	100	100	100

<sup>1</sup> Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er ekskludert fra analysene, se tekst i avsnitt 2 for nærmere forklaring.

<sup>2</sup> Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Denne gruppen omfatter 21 kommuner.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Korrigerte frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet	Korrigerte frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet, inkl. fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Østfold	96	95
Akershus	96	95
Oslo	98	97
Hedmark	99	99
Oppland	100	100
Buskerud	97	96
Vestfold	94	93
Telemark	100	99
Aust-Agder	97	97
Vest-Agder	96	96
Rogaland	93	92
Hordaland	99	99
Sogn og Fjordane	130	130
Møre og Romsdal	99	99
Sør-Trøndelag	96	96
Nord-Trøndelag	103	104
Nordland	123	126
Troms Romssa	119	122
Finnmark Finmárkku	121	128
Hele landet	100	100

## 5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.5 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2016, både med og uten eiendomsskatt og kon-

sesjonskraft-/hjemfallsinntekter. I tillegg vises en kolonne for korrigerede frie inntekter der eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter samt fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0101 Halden	95	95	94
0104 Moss	95	95	95
0105 Sarpsborg	95	97	96
0106 Fredrikstad	95	96	95
0111 Hvaler	99	108	107
0118 Aremark	103	105	104
0119 Marker	97	98	97
0121 Rømskog	119	113	112
0122 Trøgstad	96	95	94
0123 Spydeberg <sup>1</sup>	-	-	-
0124 Askim	95	96	95
0125 Eidsberg	95	90	90
0127 Skiptvet	95	98	97
0128 Rakkestad	95	97	96
0135 Råde	96	94	93
0136 Rygge	96	97	96
0137 Våler	97	98	97
0138 Hobøl <sup>1</sup>	-	-	-
<i>Østfold</i>	<i>95</i>	<i>96</i>	<i>95</i>
0211 Vestby	99	97	97
0213 Ski	98	94	93
0214 Ås	97	95	94
0215 Frogn	103	98	97
0216 Nesodden	98	94	94
0217 Oppegård	102	98	97
0219 Bærum	112	106	105
0220 Asker	109	104	103

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0221 Aurskog-Høland	96	93	92
0226 Sørum	98	96	95
0227 Fet	98	96	96
0228 Rælingen	97	93	92
0229 Enebakk	96	91	91
0230 Lørenskog	99	97	97
0231 Skedsmo	98	95	95
0233 Nittedal	99	97	97
0234 Gjerdrum	100	95	95
0235 Ullensaker	97	93	92
0236 Nes	96	94	93
0237 Eidsvoll	96	92	91
0238 Nannestad	95	91	90
0239 Hurdal	100	95	94
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
0301 Oslo	106	102	101
<i>Oslo</i>	<i>106</i>	<i>102</i>	<i>101</i>
0402 Kongsvinger	94	94	95
0403 Hamar	96	100	100
0412 Ringsaker	95	96	95
0415 Løten	95	95	94
0417 Stange	95	97	96
0418 Nord-Odal	97	97	99
0419 Sør-Odal	95	96	97
0420 Eidskog	96	97	98
0423 Grue	98	98	99
0425 Åsnes	97	95	96
0426 Våler	99	98	100
0427 Elverum	95	97	96
0428 Trysil	97	101	102
0429 Åmot	98	103	104
0430 Stor-Elvdal	103	104	108

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0432 Rendalen	104	114	118
0434 Engerdal	104	105	110
0436 Tolga	102	100	105
0437 Tynset	97	101	105
0438 Alvdal	100	106	110
0439 Folldal	103	104	108
0441 Os	103	102	106
<i>Hedmark</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
0501 Lillehammer	97	98	97
0502 Gjøvik	95	97	96
0511 Dovre	100	96	100
0512 Lesja	101	108	112
0513 Skjåk	100	115	120
0514 Lom	100	107	111
0515 Vågå	98	103	107
0516 Nord-Fron	99	114	115
0517 Sel	97	99	103
0519 Sør-Fron	99	109	111
0520 Ringebu	100	105	106
0521 Øyer	98	102	102
0522 Gausdal	96	99	98
0528 Østre Toten	95	94	93
0529 Vestre Toten	95	97	96
0532 Jevnaker	95	93	93
0533 Lunner	96	94	93
0534 Gran	95	92	91
0536 Søndre Land	95	91	92
0538 Nordre Land	96	103	104
0540 Sør-Aurdal	101	106	111
0541 Etnedal	108	112	118
0542 Nord-Aurdal	98	104	107
0543 Vestre Slidre	101	109	113

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0544 Øystre Slidre	99	100	103
0545 Vang	106	111	117
<i>Oppland</i>	<i>97</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
0602 Drammen	97	92	91
0604 Kongsberg	99	100	99
0605 Ringerike	95	94	93
0612 Hole	100	99	98
0615 Flå	109	116	118
0616 Nes	98	112	113
0617 Gol	98	111	112
0618 Hemsedal	104	106	108
0619 Ål	98	103	105
0620 Hol	104	147	148
0621 Sigdal	102	106	106
0622 Krødsherad	103	100	99
0623 Modum	96	95	94
0624 Øvre Eiker	96	91	90
0625 Nedre Eiker	95	91	90
0626 Lier	100	96	95
0627 Røyken	100	95	94
0628 Hurum	96	92	91
0631 Flesberg	99	104	103
0632 Rollag	103	116	118
0633 Nore og Uvdal	104	139	140
<i>Buskerud</i>	<i>98</i>	<i>97</i>	<i>96</i>
0701 Horten	95	91	90
0702 Holmestrand	96	93	92
0704 Tønsberg	97	93	92
0706 Sandefjord	96	91	90
0709 Larvik	96	91	90
0711 Svelvik	95	93	93
0713 Sande (Vestfold)	96	95	94

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0714 Hof	100	96	95
0716 Re	97	96	95
0719 Andebu	97	92	91
0720 Stokke	96	91	90
0722 Nøtterøy	100	95	94
0723 Tjøme	98	94	93
0728 Lardal	103	98	97
<i>Vestfold</i>	<i>96</i>	<i>92</i>	<i>92</i>
0805 Porsgrunn	95	97	96
0806 Skien	95	95	94
0807 Notodden	97	103	102
0811 Siljan	99	101	100
0814 Bamble	95	99	98
0815 Kragerø	96	98	98
0817 Drangedal	96	96	97
0819 Nome	96	98	99
0821 Bø	98	99	98
0822 Sauherad	98	98	98
0826 Tinn	105	134	135
0827 Hjartdal	102	122	124
0828 Seljord	100	104	106
0829 Kviteseid	102	100	101
0830 Nissedal	105	120	122
0831 Fyresdal	103	121	123
0833 Tokke	102	137	139
0834 Vinje	104	141	142
<i>Telemark</i>	<i>97</i>	<i>101</i>	<i>100</i>
0901 Risør	95	96	97
0904 Grimstad	96	97	96
0906 Arendal	95	95	94
0911 Gjerstad	101	102	103
0912 Vegårshei	105	103	102



Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0914 Tvedestrand	95	91	90
0919 Froland	95	96	95
0926 Lillesand <sup>1</sup>	-	-	-
0928 Birkenes	95	97	96
0929 Åmli	101	108	110
0935 Iveland	104	109	109
0937 Evje og Hornnes	95	93	94
0938 Bygland	104	119	121
0940 Valle	107	157	159
0941 Bykle	136	249	251
<i>Aust-Agder</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
1001 Kristiansand	96	97	96
1002 Mandal	95	95	94
1003 Farsund	96	97	96
1004 Flekkefjord	96	97	96
1014 Vennesla	95	98	97
1017 Songdalen	95	93	92
1018 Søgne	95	94	93
1021 Marnardal	102	104	103
1026 Åseral	104	152	152
1027 Audnedal	105	104	104
1029 Lindesnes	96	94	94
1032 Lyngdal	96	91	90
1034 Hægebostad	103	98	98
1037 Kvinesdal	96	113	112
1046 Sirdal	114	177	176
<i>Vest-Agder</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
1101 Eigersund	97	96	95
1102 Sandnes	100	95	94
1103 Stavanger	105	105	104
1106 Haugesund	96	97	96
1111 Sokndal	98	100	99

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1112 Lund	98	96	95
1114 Bjerkreim	99	99	98
1119 Hå	96	91	90
1120 Klepp	98	93	92
1121 Time	99	95	94
1122 Gjesdal	97	95	94
1124 Sola	105	101	100
1127 Randaberg	102	99	99
1129 Forsand	111	169	168
1130 Strand	97	97	96
1133 Hjelmeland	102	130	132
1134 Suldal	103	157	159
1135 Sauda	97	108	109
1141 Finnøy	104	107	107
1142 Rennesøy	101	97	97
1144 Kvitsøy	122	117	120
1145 Bokn	109	129	128
1146 Tysvær	96	122	121
1149 Karmøy	95	96	95
1151 Utsira	165	165	169
1160 Vindafjord	101	100	99
<i>Rogaland</i>	<i>101</i>	<i>100</i>	<i>99</i>
1201 Bergen	100	101	100
1211 Etne	97	101	101
1216 Sveio	96	95	94
1219 Bømlo	100	100	99
1221 Stord	95	95	94
1222 Fitjar	102	105	104
1223 Tysnes	100	102	103
1224 Kvinnherad	95	106	107
1227 Jondal	105	116	118
1228 Odda	102	139	140

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1231 Ullensvang	100	102	103
1232 Eidfjord	117	223	225
1233 Ulvik	108	118	120
1234 Granvin	110	115	116
1235 Voss	96	101	100
1238 Kvam	98	105	104
1241 Fusa	99	100	100
1242 Samnanger	102	109	108
1243 Os <sup>1</sup>	-	-	-
1244 Austevoll	106	102	102
1245 Sund	96	95	94
1246 Fjell	98	94	93
1247 Askøy	96	92	91
1251 Vaksdal	98	116	115
1252 Modalen	125	221	221
1253 Osterøy	96	95	95
1256 Meland	98	98	97
1259 Øygarden	96	147	146
1260 Radøy	97	97	96
1263 Lindås	96	111	110
1264 Austrheim	102	105	104
1265 Fedje	120	121	123
1266 Masfjorden	106	126	128
<i>Hordaland</i>	<i>99</i>	<i>102</i>	<i>101</i>
1401 Flora	99	100	99
1411 Gulen	104	111	113
1412 Solund	116	115	117
1413 Hyllestad	107	109	111
1416 Høyanger	100	138	139
1417 Vik	101	122	124
1418 Balestrand	105	127	129
1419 Leikanger	100	102	103

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1420 Sogndal	98	102	101
1421 Aurland	109	189	190
1422 Lærdal	106	115	116
1424 Årdal	101	121	122
1426 Luster	98	117	118
1428 Askvoll	100	98	99
1429 Fjaler	101	101	102
1430 Gaular	99	100	101
1431 Jølster	100	106	108
1432 Førde	99	99	98
1433 Naustdal	101	101	103
1438 Bremanger	101	120	122
1439 Vågsøy	99	98	100
1441 Selje	101	101	102
1443 Eid	95	94	95
1444 Hornindal	106	102	104
1445 Gloppen	97	97	98
1449 Stryn	96	95	96
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>100</i>	<i>106</i>	<i>107</i>
1502 Molde	96	98	97
1504 Ålesund	97	97	96
1505 Kristiansund	97	98	97
1511 Vanylven	97	93	97
1514 Sande	100	95	97
1515 Herøy	99	95	94
1516 Ulstein	99	95	94
1517 Hareid	96	94	93
1519 Volda	96	95	95
1520 Ørsta	95	95	94
1523 Ørskog	99	95	94
1524 Norddal	104	134	136
1525 Stranda	99	100	102

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1526 Stordal	108	103	105
1528 Sykkylven	95	93	92
1529 Skodje	97	96	95
1531 Sula	97	93	92
1532 Giske	97	96	95
1534 Haram	97	93	92
1535 Vestnes	92	91	92
1539 Rauma	97	98	100
1543 Nesset	98	109	110
1545 Midsund	103	99	98
1546 Sandøy	111	108	110
1547 Aukra	98	204	202
1548 Fræna	95	101	100
1551 Eide	96	92	91
1554 Averøy	95	100	99
1557 Gjemnes	102	104	104
1560 Tingvoll	98	100	101
1563 Sunndal	98	117	118
1566 Surnadal	98	101	105
1567 Rindal	103	110	114
1571 Halså	104	106	110
1573 Smøla	100	106	111
1576 Aure	112	126	130
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>97</i>	<i>100</i>	<i>99</i>
1601 Trondheim	99	100	99
1612 Hemne	98	101	104
1613 Snillfjord	109	106	111
1617 Hitra	100	100	104
1620 Frøya	113	110	114
1621 Ørland	98	93	94
1622 Agdenes	103	98	100
1624 Rissa	97	93	92

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1627 Bjugn	96	99	102
1630 Åfjord	105	103	108
1632 Roan	106	116	121
1633 Osen	105	102	109
1634 Oppdal	97	103	105
1635 Rennebu	100	115	120
1636 Meldal	98	98	101
1638 Orkdal	95	91	90
1640 Røros	99	104	107
1644 Holtålen	103	105	109
1648 Midtre Gauldal	96	93	92
1653 Melhus	96	94	94
1657 Skaun	98	96	95
1662 Klæbu	95	98	97
1663 Malvik	96	96	95
1664 Selbu <sup>1</sup>	-	-	-
1665 Tydal	106	181	187
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1702 Steinkjer	97	96	95
1703 Namsos	98	99	103
1711 Meråker	99	112	114
1714 Stjørdal <sup>1</sup>	-	-	-
1717 Frosta	101	99	98
1718 Leksvik	98	94	94
1719 Levanger	96	96	95
1721 Verdal	95	95	94
1724 Verran	100	104	106
1725 Namdalseid	106	107	113
1736 Snåase Snåsa	106	107	111
1738 Lierne	107	117	124
1739 Raarvihke Røyrvik	125	137	146
1740 Namsskogan	116	158	164

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1742 Grong	106	115	120
1743 Høylandet	107	104	110
1744 Overhalla	99	97	101
1748 Fosnes	121	124	130
1749 Flatanger	111	113	118
1750 Vikna	99	99	103
1751 Nærøy	98	98	102
1755 Leka	122	120	126
1756 Inderøy	100	96	97
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
1804 Bodø	101	103	105
1805 Narvik	98	105	109
1811 Bindal	106	121	128
1812 Sømna	103	102	107
1813 Brønnøy	100	101	106
1815 Vega	108	106	111
1816 Vevelstad	118	114	121
1818 Herøy	105	105	110
1820 Alstahaug	98	100	104
1822 Leirfjord	103	102	107
1824 Vefsn	99	103	107
1825 Grane	108	114	120
1826 Hattfjelldal	105	121	127
1827 Dønna	109	111	117
1828 Nesna	106	104	108
1832 Hemnes	100	129	136
1833 Rana	99	105	108
1834 Lurøy	108	109	116
1835 Træna	135	129	136
1836 Rødøy	114	115	123
1837 Meløy	100	116	122
1838 Gildeskål	104	122	128

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1839 Beiarn	110	137	145
1840 Saltdal	98	96	101
1841 Fauske	98	108	112
1845 Sørfold	107	152	160
1848 Steigen	105	106	112
1849 Hamarøy Hábmer	107	115	121
1850 Divtasvuodna Tysfjord	105	116	122
1851 Lødingen	106	101	106
1852 Tjeldsund	114	109	115
1853 Evenes	108	107	111
1854 Ballangen	103	101	106
1856 Røst	131	130	136
1857 Værøy	115	110	116
1859 Flakstad	108	111	116
1860 Vestvågøy	100	98	102
1865 Vågan	99	100	104
1866 Hadsel	99	101	106
1867 Bø	105	105	111
1868 Øksnes	99	94	98
1870 Sortland	99	99	103
1871 Andøy	101	102	106
1874 Moskenes	113	114	118
<i>Nordland</i>	<i>101</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
1902 Tromsø	104	104	107
1903 Harstad	103	104	108
1911 Kvæfjord	107	106	112
1913 Skånland	107	103	108
1917 Ibestad	116	113	119
1919 Gratangen	115	111	117
1920 Lobák Lavangen	115	110	116
1922 Bardu	104	120	125



Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1923 Salangen	109	110	114
1924 Målselv	103	107	111
1925 Sørreisa	104	99	103
1926 Dyrøy	117	112	119
1927 Tranøy	113	110	116
1928 Torsken	120	121	127
1929 Berg	116	119	124
1931 Lenvik	102	101	106
1933 Balsfjord	101	104	110
1936 Karlsøy	114	120	131
1938 Lyngen	112	112	122
1939 Storfjord			
Omasvuotna			
Omasvuono	116	125	135
1940 Gáivuotna			
Kåfjord	117	117	127
1941 Skjervøy	114	113	122
1942 Nordreisa	103	104	112
1943 Kvænangen	124	133	147
<i>Troms Romssa</i>	<i>105</i>	<i>106</i>	<i>110</i>
2002 Vardø	123	118	126
2003 Vadsø	110	110	117
2004 Hammerfest	111	143	153
2011 Guovdageaidnu			
Kautokeino	120	117	128
2012 Alta	112	111	119
2014 Loppa	151	144	158
2015 Hasvik	137	131	142
2017 Kvalsund	134	144	157
2018 Måsøy	135	132	144
2019 Nordkapp	113	112	121
2020 Porsanger			
Porsángu Porsanki	112	113	121

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2016 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
2021 Karasjok			
Kárášjohka	122	116	127
2022 Lebesby	131	147	161
2023 Gamvik	140	137	147
2024 Berlevåg	138	142	152
2025 Deatnu Tana	121	118	128
2027 Unjárga			
Nesseby	138	134	147
2028 Båtsfjord	123	117	126
2030 Sør-Varanger	110	116	124
<i>Finnmark Finnmarku</i>	<i>116</i>	<i>120</i>	<i>129</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

<sup>1</sup> Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er ekskludert fra analysene, se tekst i avsnitt 2 for nærmere forklaring.

**Vedlegg 3****Finansielle indikatorer**

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2016 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2017. Regnskaps-tallene bygger på rapporter fra i alt 412 kommuner og 18 fylkeskommuner. Flere kommuner rapporterte i år enn noen gang tidligere. Av de kommunene som ikke har rapportert, tilhører de fleste de tre nordligste fylkene.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene
- disposisjonsfond + mindreforbruk i prosent av driftsinntektene
- merforbruk i pst. av driftsinntektene
- arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- langsiktig gjeld (fratrasket pensjonsforpliktelse) i prosent av driftsinntektene
- sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- netto renteesponering i pst. av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 500 mrd. kroner i 2016, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusiv Oslo) var på drøye 76 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegg er konserntall, med mindre annet er oppgitt. Konserntallene omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

**1 Definisjon av indikatorene**

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag 2 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 sikte. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1 ¾ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsbudsjettet.

Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. Disposisjonsfond og mindreforbruk er i dette vedlegget slått sammen til én indikator for å vise hvor mye kommunene reelt sett har til disposisjon. Indikatoren sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift.

Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år, jf. kommuneloven § 48. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren som brukes her er akkumulert merforbruk. Den viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes/fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Indikatoren kan altså si noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer, (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelse er gjeld som er tatt opp til investeringer etter kommuneloven § 50. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån o.l., når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes eller fylkeskommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene eller fylkeskommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi uttrykk for hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til kommunens eller fylkeskommunens driftsinntekter. Dette kan ses opp mot indikatoren for kommunens eller fylkeskommunens arbeidskapital for å kunne gi uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteeksponering tar utgangspunkt i kommunenes eller fylkeskommunenes langsiktige gjeld. Kommunene og fylkeskommunene har både store passiva (gjeld) og store aktiva (fordringer og likviditet), og langsiktig gjeld gir i seg selv ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden. Deler av gjelden vil være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomi-

mien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være den motsatte av effekten på gjeldssiden. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene/fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

## 2 Fylkeskommuner

---

### *Netto driftsresultat*

Etter en oppgang fra 2008 til 2010 ble driftsresultatet redusert i 2011, men stabiliserte seg på opp mot rundt 6 prosent i 2012 og 2013, jf. figur 3.1. I 2014 var driftsresultatet på 3,1 prosent. Nedgangen fra tidligere år skyldes at merverdiavgiftskompensasjonen knyttet til investeringer f.o.m. 2014 ble ført i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet som tidligere. Korrigert for dette var netto driftsresultat i 2014 på samme nivå som i 2013.

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2016. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 5,0 prosent av driftsinntektene i 2016. Dette er en økning på 0,4 prosentpoeng fra 2015 og ligger over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 4 prosent. Ingen av fylkeskommunene hadde negativt netto driftsresultat i 2016.

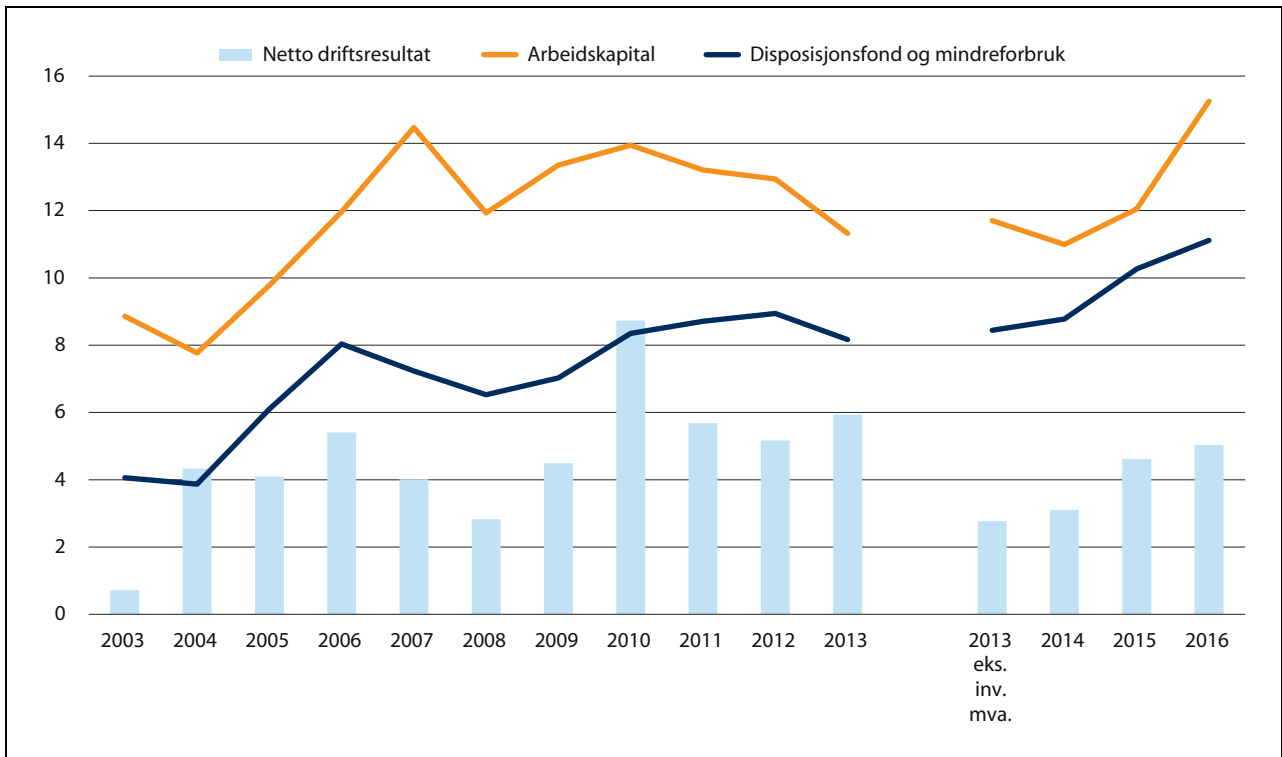
### *Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk*

Disposisjonsfond inklusive mindreforbruk utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 11,1 prosent, jf. tabell 3.1. Det er en oppgang fra 2015. Det er naturlig at disposisjonsfondene øker i år med gode driftsresultater, siden driftsresultatet ofte avsettes til senere bruk.

Ingen av fylkeskommunene hadde et merforbruk i 2016.

### *Arbeidskapital*

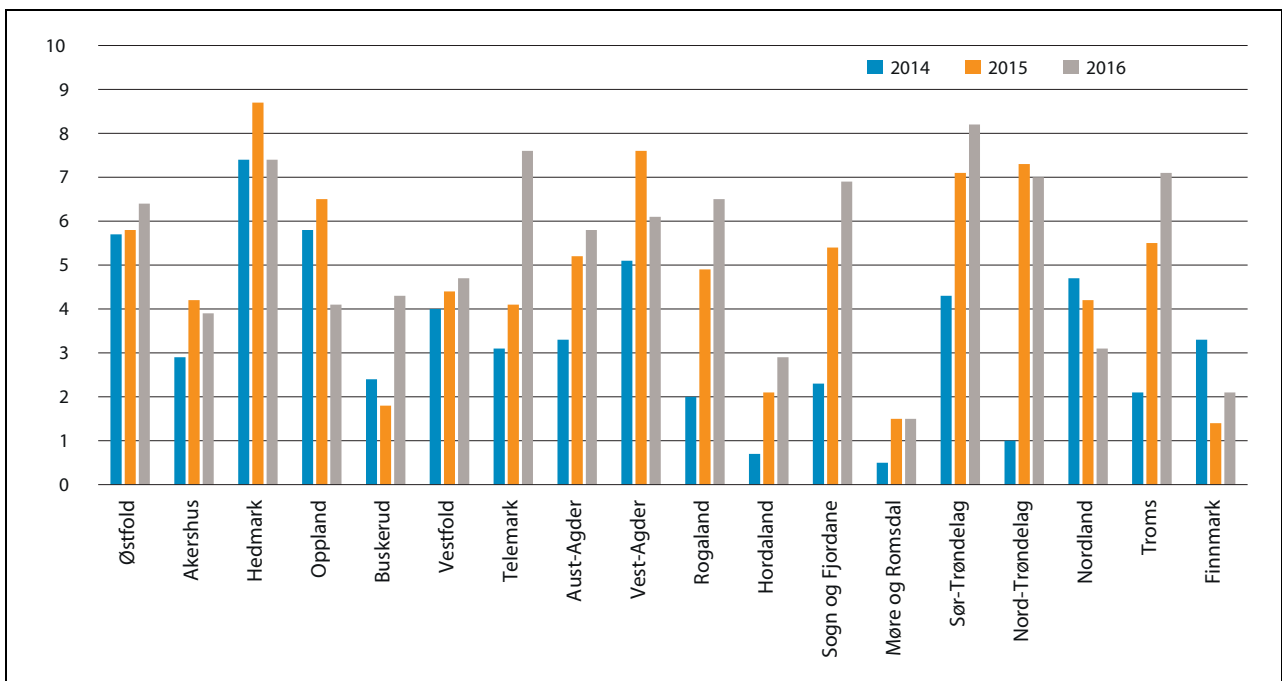
Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 15,3 prosent av driftsinntektene i 2016, jf. tabell 3.1. Dette er en



Figur 3.1 Utviklingen i netto driftsresultat, arbeidskapital (eks. premieavvik) og disposisjonsfond for fylkeskommunene utenom Oslo, 2003–2016. Prosent av driftsinntektene.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. I figuren er det derfor også vist hva indikatorene i 2013 hadde vært når momskompensasjon fra investeringer trekkes fra i driftsresultatet (telleren) og driftsinntektene (nevneren i alle indikatorene). Forbedringen i netto driftsresultat fra 2009 til 2010 må ses i sammenheng med forvaltningsreformen, som bl.a. innebar at store deler av riksveinettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.2 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2014, 2015 og 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

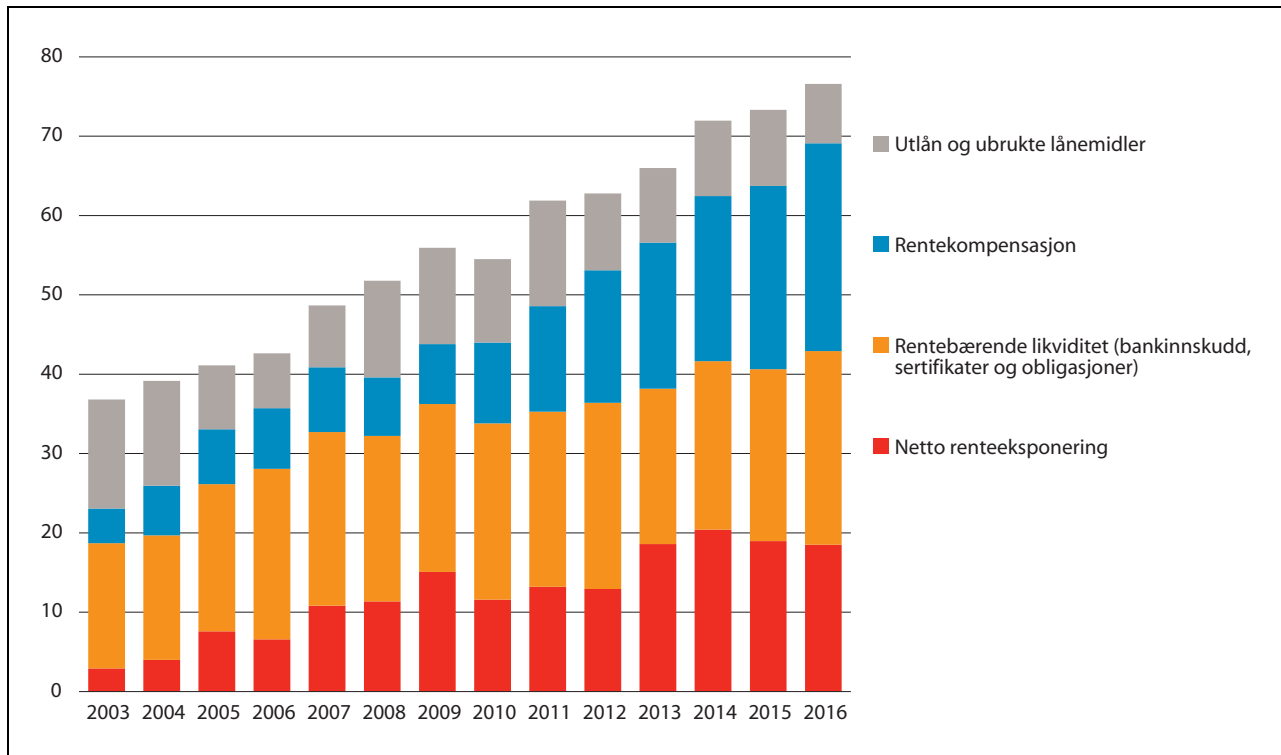
Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene i 2016. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Disposi- sjonsfond og regn- skapsmessig mindre- forbruk (pst.)	Akkumu- lert merfor- bruk (pst.)	Arbeidska- pital eks. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsfor- pliktelser (pst.)	Sertifikat- lån <sup>1</sup> (pst.)	Netto rente- eksponen- ring <sup>2</sup> (pst.)
Østfold	6,4	16,4	0,0	20,3	50,5	0,0	10,5
Akershus	3,9	16,3	0,0	13,0	42,8	0,0	-8,4
Hedmark	7,4	14,5	0,0	20,0	57,2	13,7	-27,0
Oppland	4,1	13,4	0,0	20,1	64,6	21,0	-3,9
Buskerud	4,3	8,3	0,0	11,5	92,4	82,7	27,0
Vestfold	4,7	19,7	0,0	17,9	79,7	27,4	21,8
Telemark	7,6	17,2	0,0	12,7	79,8	14,6	23,2
Aust-Agder	5,8	12,0	0,0	35,5	83,8	28,8	1,9
Vest-Agder	6,1	7,1	0,0	15,6	46,8	0,0	-10,4
Rogaland	6,5	10,0	0,0	9,1	92,5	1,4	46,4
Hordaland	2,9	3,9	0,0	10,7	116,9	21,4	72,0
Sogn og Fjordane	6,9	21,7	0,0	36,5	69,2	25,4	-14,7
Møre og Romsdal	1,5	9,9	0,0	15,5	88,5	17,7	31,4
Sør-Trøndelag	8,2	10,4	0,0	8,6	119,0	0,0	58,4
Nord-Trøndelag	7,0	11,2	0,0	10,7	81,6	17,8	18,8
Nordland	3,1	9,9	0,0	15,5	47,3	6,1	-6,5
Troms Romssa	7,1	5,2	0,0	10,7	52,1	0,0	-3,5
Finmark							
Finmárkku	2,1	1,7	0,0	22,3	89,0	100,0	33,6
Landet uten Oslo	5,0	11,1	0,0	15,3	76,6	19,0	19,5

<sup>1</sup> Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle fylkeskommunene har fordelt kortsiktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

<sup>2</sup> Nøkkeltallet er ikke publisert av Statistisk sentralbyrå på fylkes- og landsnivå og er beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på grunnlagsdata.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 3.3 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering. 2003–2016. Prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

oppgang fra 2015, jf. figur 3.1, og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har bedret seg. Også økningen i arbeidskapitalen må ses i sammenheng med de relativt høye driftsresultatene i 2016. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

#### Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 76,6 prosent av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusive Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en økning fra 2015. Den langsiktige gjelden har økt jevnt fra 2003 til 2016, jf. figur 3.3, som også viser sammensetningen av gjelden. Hordaland fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2016.

#### Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 19,0 prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en liten oppgang fra 2015, da sertifikatlånet utgjorde 17,0 prosent av langsiktig gjeld.

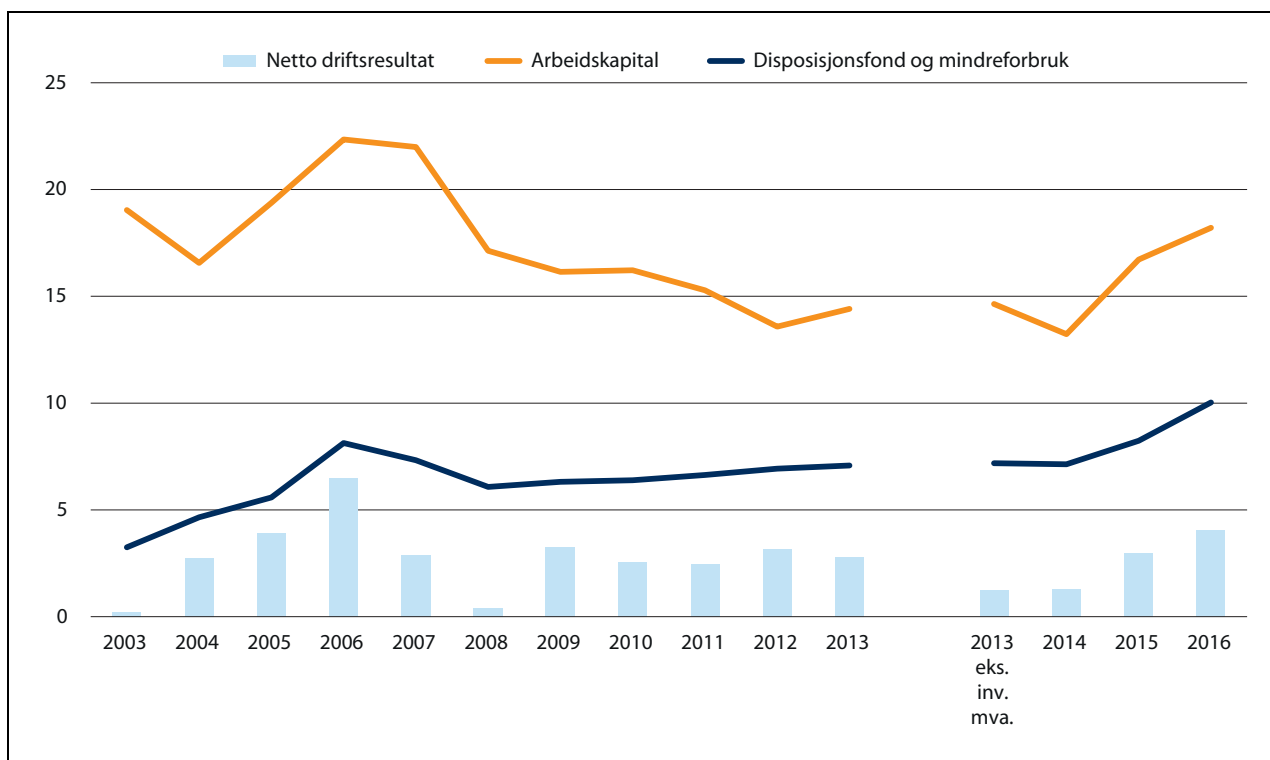
#### Netto renteeksponering

Netto renteeksponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. I 2016 utgjorde netto renteeksponering 19,5 prosent av totale driftsinntekter for fylkeskommunene samlet utenom Oslo, jf. tabell 3.1 og figur 3.3. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,2 prosent av driftsinntektene. Netto renteeksponering varierer fra -27 prosent for Hedmark fylkeskommune (noe som indikerer at fylkeskommunen vil tjene på en renteoppgang) til 72 prosent for Hordaland fylkeskommune.

### 3 Kommuner

#### Netto driftsresultat

De foreløpige tallene for 2016, basert på regnskapstall fra 412 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo var på 4,0 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2 og figur 3.4. I 2015 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene på 3,0 prosent.



Figur 3.4 Utviklingen i netto driftsresultat, arbeidskapital (eks. premieavvik) og disposisjonsfond for kommunene. 2003–2016. Prosent av driftsinntektene.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. I figuren er det derfor også vist hva indikatorene i 2013 hadde vært når momskompensasjon fra investeringer trekkes fra i driftsresultatet (telleren) og driftsinntektene (nevneren i alle indikatorene).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene for 2016. Kommunene i Akershus og Rogaland hadde høyest gjennomsnittlig netto driftsresultat på hhv. 5,3 prosent og 4,9 prosent. Kommunene i Nord-Trøndelag hadde lavest netto driftsresultat med 2,8 prosent.

I alt 18 av de 412 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat for 2016, jf. tabell 3.3. Dette er en reduksjon på 34 kommuner fra 2015.

#### Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 10,1 prosent av driftsinntektene i 2016. Dette er en økning fra 2015, jf. figur 3.4. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde de største driftsreservene med vel 17 prosent.

Akkumulert merforbruk i landet var på 0,2 prosent, jf. tabell 3.2. Dette er lavere enn i 2015 og viser at i snitt har kommunene med merforbruk

reduert dette gjennom 2016. Østfold hadde høyest samlet merforbruk med 1,3 prosent etterfulgt av Sogn og Fjordane med 0,8 prosent og Møre og Romsdal med 0,6 prosent.

#### Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 18,2 prosent i 2016, jf. tabell 3.2. Dette er en økning fra 2015, jf. figur 3.4. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og de gode driftsresultatene i 2016 tilsier også at likviditeten i sektoren skulle bedre seg.

#### Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 98,1 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2016. Gjeldsveksten avtok noe i 2016, mens det var en sterk inntektsvekst. Gjeld som andel av inntekter har dermed gått noe ned, jf. figur 3.5. Langsiktig gjeld



Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

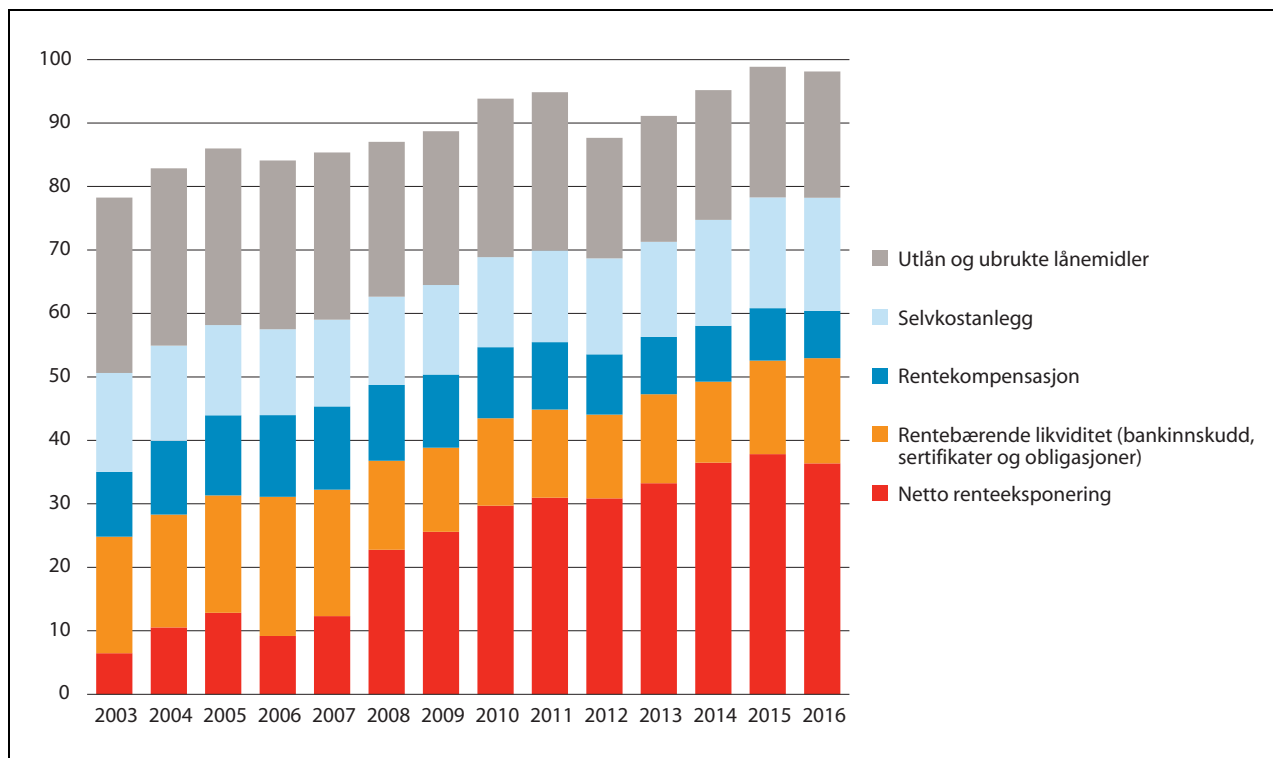
	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelsler (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.) <sup>1,2</sup>
Østfold	3,4	9,0	1,3	12,7	99,0	15,3	42,6
Akershus	5,3	16,7	0,0	29,2	104,1	17,5	36,7
Oslo	3,6	8,1	0,0	-3,1	83,0	0,7	23,0
Hedmark	4,1	13,8	0,0	25,3	96,0	13,8	31,4
Oppland	3,7	10,3	0,0	23,1	88,1	20,3	28,5
Buskerud	3,9	13,5	0,3	18,2	95,9	13,2	31,8
Vestfold	4,4	10,3	0,1	27,1	84,9	14,9	22,6
Telemark	3,7	7,8	0,1	16,1	92,0	18,1	34,3
Aust-Agder	3,7	7,8	0,1	16,5	106,6	23,3	42,7
Vest-Agder	4,5	14,2	0,0	26,9	104,1	12,0	46,5
Rogaland	4,9	11,5	-0,2 <sup>3</sup>	20,1	96,5	17,7	29,1
Hordaland	4,4	8,5	0,0	18,7	93,0	8,6	38,0
Sogn og Fjordane	2,9	6,9	0,8	17,7	100,5	0,9	47,4
Møre og Romsdal	3,5	7,2	0,6	22,1	119,0	28,1	60,9
Sør-Trøndelag	4,5	8,2	0,1	34,6	113,6	7,8	38,6
Nord-Trøndelag	2,8	7,8	0,0	14,1	108,8	8,9	59,2
Nordland	3,2	7,3	0,4	17,0	97,2	3,7	38,4
Troms Romssa	3,4	5,3	0,2	10,1	112,9	10,4	60,1
Finnmark Finmárkku	3,5	7,4	0,1	16,9	102,4	9,6	62,7
<i>Landet</i>	<i>4,0</i>	<i>10,1</i>	<i>0,2</i>	<i>18,2</i>	<i>98,1</i>	<i>12,5</i>	<i>36,4</i>

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå har publisert disse nøkkeltallene kun på kommunenivå og ikke på fylkesnivå og landsnivå. Disse tallene er beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på grunnlagsdata.

<sup>2</sup> Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan således være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

<sup>3</sup> En kommune kan ikke ha et negativt merforbruk i balanseregnskapet (da skal det mest sannsynlig være et mindreforbruk i stedet), men to kommuner i Rogaland har rapportert inn et negativt merforbruk til KOSTRA-publiseringsen av de ureviderte regnskapstallene. Det gjør at fylkessnittet ble negativt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 3.5 Kommunenes langsiktige gjeld og renteesponering. 2003–2016. Prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

overstiger 100 prosent av driftsinntektene for ni fylker, jf. tabell 3.2.

#### Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 12,5 prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser for hele landet, jf. tabell 3.2. Dette er omtrent det samme nivået som i 2015.

#### Netto renteesponering

I 2016 utgjorde netto renteesponering 36,4 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2 og figur 3.5. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med nærmere 0,4 prosent av driftsinntektene. Netto renteesponering varierer fra om lag 23 prosent i Vestfold til nærmere 63 prosent i Finnmark.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
0101 Halden	4,5	3,6	11,0	-11,9	96,1	38,9	50,3
0104 Moss	3,9	11,5	0,0	12,6	96,8	0,0	48,7
0105 Sarpsborg	3,2	9,1	0,0	11,3	107,8	31,6	53,8
0106 Fredrikstad	2,7	8,8	0,0	15,8	105,7	12,9	43,8
0111 Hvaler	-0,6	4,8	0,0	27,2	111,7	0,0	19,1
0118 Aremark	-0,5	0,9	0,0	0,7	87,3	0,0	36,2
0119 Marker	6,9	8,2	1,2	-1,5	51,7	0,0	8,1
0121 Rømskog	7,7	18,4	0,0	48,2	26,5	0,0	-27,1
0122 Trøgstad	4,9	27,9	0,2	45,6	69,3	0,0	-9,6
0123 Spydeberg	0,0	1,7	0,2	25,2	97,6	0,0	43,2
0124 Askim	3,4	13,9	0,2	24,2	105,3	0,0	37,7
0125 Eidsberg	1,9	7,3	0,2	14,7	95,1	35,2	21,5
0127 Skiptvet	4,5	12,1	0,2	19,0	34,0	0,0	-12,3
0128 Rakkestad	3,7	7,3	0,0	7,7	98,3	0,0	57,4
0135 Råde	4,1	10,8	0,0	33,9	91,1	0,0	34,7
0136 Rygge	4,4	7,8	0,0	4,4	110,0	0,0	58,9
0137 Våler	6,9	20,3	0,0	30,8	63,1	0,0	10,1
0138 Hobøl	4,6	2,2	4,9	6,2	63,6	0,0	23,9
<i>Østfold</i>	<i>3,4</i>	<i>9,0</i>	<i>1,3</i>	<i>12,7</i>	<i>99,0</i>	<i>15,3</i>	<i>42,6</i>
0211 Vestby	4,6	31,4	0,0	56,7	149,1	0,0	42,2
0213 Ski	2,0						
0214 Ås	3,8	11,6	0,0	37,0	108,9	50,8	31,7
0215 Frogn	3,0	16,9	0,0	28,4	130,0	20,4	85,8
0216 Nesodden	3,5	8,8	0,0	17,0	94,2	0,0	36,2
0217 Oppegård	5,4	15,2	0,0	17,1	91,2	0,0	31,6
0219 Bærum	8,7	27,4	0,0	34,5	74,5	1,3	-2,6
0220 Asker	7,8	22,1	0,0	42,6	111,1	12,5	51,9
0221 Aurskog-Høland	5,0	14,0	0,0	49,4	106,6	22,4	12,9
0226 Sørum	3,3	6,2	0,9	7,8	161,0	0,0	114,5
0227 Fet	3,6	11,3	0,0	15,8	133,7	38,9	73,0
0228 Rælingen	2,1	5,7	0,0	13,4	124,7	0,0	70,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
0229 Enebakk	4,6	14,5	0,0	24,1	113,5	90,8	50,5
0230 Lørenskog	2,3	7,5	0,0	17,8	144,0	18,1	90,3
0231 Skedsmo	3,2	11,1	0,0	27,9	91,4	19,2	20,7
0233 Nittedal	5,5	17,7	0,0	23,7	75,5	0,0	14,8
0234 Gjerdrum	7,6	21,6	0,0	37,1	122,2	7,2	50,4
0235 Ullensaker	4,1	8,4	0,0	25,6	150,8	51,9	85,8
0236 Nes	2,3	14,7	0,0	22,3	72,6	0,0	19,9
0237 Eidsvoll	4,9	19,5	0,0	28,9	98,9	46,0	25,0
0238 Nannestad	5,6	21,4	0,0	31,0	109,1	44,5	35,8
0239 Hurdal	0,4	2,6	0,0	14,5	107,4	0,0	55,9
<i>Akershus</i>	<i>5,3</i>	<i>16,7</i>	<i>0,0</i>	<i>29,2</i>	<i>104,1</i>	<i>17,5</i>	<i>36,7</i>
0301 Oslo	3,6	8,1	0,0	-3,1	83,0	0,7	23,0
<i>Oslo</i>	<i>3,6</i>	<i>8,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-3,1</i>	<i>83,0</i>	<i>0,7</i>	<i>23,0</i>
0402 Kongsvinger	2,2	11,2	0,0	24,5	103,1	0,0	40,4
0403 Hamar	5,6	15,0	0,0	30,7	112,9	30,7	41,1
0412 Ringsaker	4,7	26,2	0,0	45,7	94,3	0,0	-7,9
0415 Løten	6,4	24,5	0,0	30,9	81,3	36,6	10,9
0417 Stange	5,7	22,0	0,0	30,7	90,4	0,0	26,3
0418 Nord-Odal	1,0	7,0	0,0	13,8	104,3	0,0	59,3
0419 Sør-Odal	4,4	8,9	0,0	13,0	80,5	9,8	37,2
0420 Eidskog	4,5	9,4	0,0	12,2	92,7	0,0	65,9
0423 Grue	2,4	0,9	0,0	-0,5	93,9	0,0	77,6
0425 Åsnes	5,1	3,5	1,1	4,0	65,0	0,0	47,4
0426 Våler	3,7	11,2	-1,7	33,2	80,4	0,0	36,5
0427 Elverum	2,8	0,1	0,0	6,9	120,4	38,3	53,3
0428 Trysil	1,1	13,0	0,0	22,2	92,5	44,5	6,4
0429 Åmot	0,4	3,8	0,0	10,4	108,3	0,0	64,7
0430 Stor-Elvdal	2,9	8,9	0,0	9,9	61,4	0,0	24,8
0432 Rendalen	7,7	25,3	0,0	41,9	72,0	0,0	1,7
0434 Engerdal	5,4	26,3	0,0	45,7	52,5	0,0	-30,6
0436 Tolga	5,3	9,5	0,0	12,3	64,2	0,0	31,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
0437 Tynset	2,9	7,3	0,0	23,5	83,1	0,0	30,7
0438 Alvdal	6,8	13,5	0,0	37,0	64,7	0,0	9,8
0439 Folldal	1,7	7,6	0,0	17,3	77,6	0,0	53,5
0441 Os	2,0	12,9	0,0	21,3	100,5	0,0	46,2
<i>Hedmark</i>	<i>4,1</i>	<i>13,8</i>	<i>0,0</i>	<i>25,3</i>	<i>96,0</i>	<i>13,8</i>	<i>31,4</i>
0501 Lillehammer	2,8	3,3	0,0	7,7	95,3	30,8	49,2
0502 Gjøvik	4,2	15,6	0,0	47,4	84,2	53,8	10,0
0511 Dovre	2,7	5,7	0,0	6,6	90,2	0,0	28,3
0512 Lesja	5,8	10,0	0,0	19,9	71,6	0,0	6,3
0513 Skjåk	4,2	10,7	0,0	38,6	83,4	0,0	-40,3
0514 Lom	5,3	10,4	0,0	45,9	101,0	0,0	11,3
0515 Vågå	4,2	10,6	0,0	26,7	100,2	0,0	30,6
0516 Nord-Fron	3,8	10,6	0,0	33,4	94,2	0,0	37,8
0517 Sel	3,8	12,5	0,0	17,6	67,4	0,0	18,1
0519 Sør-Fron	3,3	8,0	0,0	14,8	55,9	0,0	5,8
0520 Ringebu	6,1	18,0	0,0	27,3	99,5	0,0	36,3
0521 Øyer	1,7	4,4	0,0	9,9	134,5	48,6	63,9
0522 Gausdal	0,6	14,3	0,0	27,2	115,3	30,1	16,9
0528 Østre Toten	4,9	6,2	0,0	17,0	87,4	31,0	22,9
0529 Vestre Toten	5,5	3,4	0,0	8,7	136,0	4,2	94,2
0532 Jevnaker	4,2	11,1	0,0	17,5	81,6	18,5	33,1
0533 Lunner	3,5	9,2	0,0	13,7	88,4	0,0	39,1
0534 Gran	0,2	5,3	0,0	10,6	78,8	0,0	38,2
0536 Søndre Land	3,9	13,9	0,0	48,1	54,3	0,0	-12,9
0538 Nordre Land	4,9	7,8	0,0	26,5	65,1	0,0	13,1
0540 Sør-Aurdal	4,7	11,9	0,0	20,4	72,8	64,6	25,0
0541 Etnedal	7,1	33,1	0,0	37,2	60,9	0,0	-16,2
0542 Nord-Aurdal	3,5	22,0	0,0	21,0	66,9	19,5	16,8
0543 Vestre Slidre	4,2	9,6	0,0	12,2	67,9	0,0	18,0
0544 Øystre Slidre	3,7	27,9	0,0	31,0	73,9	0,0	-2,5
0545 Vang	7,6	12,7	0,0	38,6	77,5	6,0	7,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
<i>Oppland</i>	3,7	10,3	0,0	23,1	88,1	20,3	28,5
0602 Drammen	4,5	27,2	0,0	9,5	123,4	22,1	61,3
0604 Kongsberg	1,8	2,4	0,1	14,1	156,5	16,8	51,9
0605 Ringerike	4,5	6,0	0,0	18,2	72,0	0,0	18,4
0612 Hole	7,5	4,0	6,0	3,8	76,7	0,0	42,0
0615 Flå	4,6	13,1	0,0	25,2	54,7	0,0	-3,9
0616 Nes	4,1	4,1	0,0	21,8	51,9	0,0	2,9
0617 Gol	1,0	17,6	0,0	32,2	90,1	0,0	33,1
0618 Hemsedal	6,5	18,6	0,0	28,6	67,1	0,0	7,0
0619 Ål	3,4	9,1	0,0	26,2	78,7	0,0	28,1
0620 Hol	6,5	11,6	0,0	31,3	84,6	0,0	-6,7
0621 Sigdal	5,8	12,4	0,0	32,4	71,7	0,0	-2,8
0622 Krødsherad	7,9	22,2	0,0	34,7	61,1	0,0	-28,2
0623 Modum	3,7	6,0	0,1	16,7	81,3	0,0	8,2
0624 Øvre Eiker	1,5	6,7	0,0	16,8	98,6	0,0	38,9
0625 Nedre Eiker	4,4	3,0	2,2	3,7	95,1	0,0	38,4
0626 Lier	3,3	7,1	0,0	16,3	106,5	38,5	46,6
0627 Røyken	3,2	8,2	0,0	21,5	50,6	0,0	-9,3
0628 Hurum	3,1	61,3	0,0	96,5	38,6	0,0	-24,6
0631 Flesberg	3,3	2,0	0,0	10,3	47,4	0,0	8,6
0632 Rollag	3,6	9,3	0,0	23,7	48,6	0,0	3,3
0633 Nore og Uvdal	5,1	11,2	0,0	22,5	48,0	0,0	-4,5
<i>Buskerud</i>	3,9	13,5	0,3	18,2	95,9	13,2	31,8
0701 Horten	3,2	7,5	0,0	19,1	106,7	0,0	54,7
0702 Holmestrand	9,9	22,0	0,0	47,1	119,8	0,0	33,5
0704 Tønsberg	3,3	2,9	0,0	4,9	77,1	29,1	25,2
0706 Sandefjord	6,9	19,7	0,0	50,6	29,1	49,2	-17,2
0709 Larvik	3,4	5,9	0,0	28,5	114,6	4,8	19,7
0711 Svelvik	5,2	4,1	3,4	4,7	83,6	0,0	36,8
0713 Sande	4,8	8,0	0,0	18,8	93,4	33,0	24,8
0714 Hof	1,5	4,5	0,0	7,5	39,8	0,0	8,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
0716 Re	4,3	7,3	0,0	29,6	111,7	53,1	60,6
0719 Andebu	3,3	19,1	0,0	46,9	73,8	0,0	32,5
0720 Stokke	0,5	6,4	0,0	18,8	56,3	0,0	19,4
0722 Nøtterøy	5,7	12,3	0,0	24,8	109,5	12,9	41,4
0723 Tjøme	1,4	20,3	0,0	33,4	133,4	12,3	36,3
0728 Lardal	4,4	21,0	0,0	50,4	57,9	0,0	-29,7
<i>Vestfold</i>	<i>4,4</i>	<i>10,3</i>	<i>0,1</i>	<i>27,1</i>	<i>84,9</i>	<i>14,9</i>	<i>22,6</i>
0805 Porsgrunn	3,2	5,5	0,0	23,6	104,4	20,1	37,5
0806 Skien	3,8	9,4	0,2	15,7	95,5	31,6	35,6
0807 Notodden	4,4	8,9	0,0	15,5	101,9	0,0	45,5
0811 Siljan	8,2	20,2	0,0	45,9	72,0	62,1	1,8
0814 Bamble	4,0	13,5	0,0	27,6	75,9	0,0	14,3
0815 Kragerø	2,7	3,5	0,0	2,8	110,1	26,1	74,0
0817 Drangedal	4,0	7,0	0,0	13,6	142,7	32,3	60,8
0819 Nome	2,3	0,6	0,5	0,1	99,3	0,0	60,1
0821 Bø	2,3	1,9	0,0	5,8	95,3	0,0	58,7
0822 Sauherad	4,2	2,5	0,0	9,2	89,7	0,0	48,4
0826 Tinn	4,7	16,2	0,0	14,2	45,4	19,8	-7,4
0827 Hjartdal	0,6	8,8	0,0	8,3	39,8	0,0	6,3
0828 Seljord	1,8	7,1	0,0	8,2	89,4	0,0	36,9
0829 Kviteseid	2,9	6,4	0,0	4,8	43,4	0,0	-3,3
0830 Nissedal	4,4	5,1	0,0	23,6	82,6	0,0	3,0
0831 Fyresdal	4,0	2,7	0,0	10,7	39,4	0,0	-14,3
0833 Tokke	4,8	5,6	0,0	13,5	60,4	0,0	-9,7
0834 Vinje	6,7	7,6	0,0	22,8	84,9	15,7	13,5
<i>Telemark</i>	<i>3,7</i>	<i>7,8</i>	<i>0,1</i>	<i>16,1</i>	<i>92,0</i>	<i>18,1</i>	<i>34,3</i>
0901 Risør	3,4	10,3	0,1	12,0	103,8	29,1	56,6
0904 Grimstad	2,1	8,2	0,1	24,7	95,3	0,0	42,6
0906 Arendal	3,3	4,6	0,1	4,1	116,5	30,8	48,0
0911 Gjerstad	-0,4	12,7	0,1	22,3	126,8	0,0	61,9
0912 Vegårshei	1,6	4,3	0,1	33,7	94,8	0,0	28,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
0914 Tvedestrand	2,5	1,7	0,7	5,7	82,3	0,0	21,2
0919 Froland	3,2	8,7	0,1	32,2	141,7	0,0	68,5
0926 Lillesand	4,1	2,4	0,1	9,9	146,9	75,2	71,4
0928 Birkenes	5,9	5,2	0,1	28,5	109,8	19,8	65,1
0929 Åmli	7,9	15,4	0,1	32,4	100,1	0,0	49,4
0935 Iveland	4,3	16,3	0,0	26,8	55,1	0,0	5,8
0937 Evje og Hornnes	5,0	12,1	0,0	19,4	73,2	0,0	26,9
0938 Bygland	9,4	22,5	0,0	43,3	81,4	0,0	19,9
0940 Valle							
0941 Bykle	14,3	38,5	0,0	58,9	14,6	0,0	-130,0
<i>Aust-Agder</i>	<i>3,7</i>	<i>7,8</i>	<i>0,1</i>	<i>16,5</i>	<i>106,6</i>	<i>23,3</i>	<i>42,7</i>
1001 Kristiansand	5,0	12,9	0,0	20,7	122,8	13,7	70,4
1002 Mandal	2,3	11,2	0,0	15,6	95,9	8,3	39,6
1003 Farsund	5,7	9,6	0,0	32,7	105,4	42,3	27,1
1004 Flekkefjord	3,2	6,9	0,0	12,5	89,0	0,0	49,7
1014 Vennesla	6,0	19,2	0,0	31,1	76,3	23,5	32,1
1017 Songdalen	3,0	14,0	0,0	47,8	115,3	4,1	36,0
1018 Søgne	5,2	19,0	0,0	46,0	87,8	0,0	15,4
1021 Marnardal	6,2	39,4	0,0	69,1	65,1	0,0	-26,3
1026 Åseral	10,4	70,0	0,0	149,4	64,3	0,0	-75,6
1027 Audnedal	5,6	28,3	0,0	120,3	68,2	0,0	-29,2
1029 Lindesnes	2,8	9,2	0,0	30,2	117,8	0,0	23,2
1032 Lyngdal	2,9	7,2	0,0	15,2	73,7	0,0	33,5
1034 Hægebostad	4,4	8,1	0,0	22,4	76,2	0,0	27,8
1037 Kvinesdal	4,6	16,2	0,0	9,4	71,2	0,0	31,7
1046 Sirdal	0,9	24,0	0,0	48,9	76,3	0,7	-12,5
<i>Vest-Agder</i>	<i>4,5</i>	<i>14,2</i>	<i>0,0</i>	<i>26,9</i>	<i>104,1</i>	<i>12,0</i>	<i>46,5</i>
1101 Eigersund	4,5	10,1	0,0	14,7	75,4	0,0	8,5
1102 Sandnes	4,9	21,9	0,0	31,6	115,0	48,4	34,9
1103 Stavanger	5,4	11,1	0,0	15,2	105,1	13,0	33,4
1106 Haugesund	3,9	0,3	-0,8	3,4	76,9	3,6	23,4



Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteksponering (pst.)
1111 Sokndal	2,2	11,2	0,0	38,0	96,7	85,1	47,2
1112 Lund	4,2	8,4	0,0	25,7	83,9	0,0	29,6
1114 Bjerkreim	4,7	8,9	0,0	23,2	56,8	64,1	-3,6
1119 Hå	5,7	16,4	0,0	30,3	90,0	0,0	19,6
1120 Klepp	4,3	13,1	0,0	14,5	79,9	14,8	52,5
1121 Time	4,3	3,9	0,0	7,3	97,0	15,5	46,3
1122 Gjesdal	3,6	7,6	0,0	27,0	116,9	0,0	44,6
1124 Sola	4,8	6,6	0,0	12,3	110,0	25,4	40,2
1127 Randaberg	3,1	7,1	0,0	26,9	134,5	48,7	59,0
1129 Forsand	13,5	40,5	0,0	68,0	71,5	0,0	24,5
1130 Strand	7,2	11,7	0,0	26,2	81,8	0,0	21,2
1133 Hjelmeland	3,0	1,5	0,5	11,1	91,4	0,0	40,4
1134 Suldal	9,8	27,3	0,0	53,0	54,8	0,0	-37,0
1135 Sauda	0,9	7,3	0,4	21,0	86,6	0,0	26,8
1141 Finnøy	3,7	10,0	0,0	21,8	109,9	0,0	35,7
1142 Rennesøy	2,7	9,0	0,0	16,1	127,7	0,0	68,7
1144 Kvitsøy	2,1	22,1	0,0	35,0	72,6	0,0	8,7
1145 Bokn	5,2	14,7	0,0	12,8	68,9	0,0	26,2
1146 Tysvær	9,3	16,6	0,0	20,8	96,7	0,0	29,3
1149 Karmøy	4,9	7,4	0,0	25,5	69,3	0,0	-6,0
1151 Utsira	6,6	15,8	-110,5	26,5	55,9	0,0	-8,6
1160 Vindafjord	0,3	7,8	0,0	23,3	65,6	0,0	24,7
<i>Rogaland</i>	<i>4,9</i>	<i>11,5</i>	<i>-0,2</i>	<i>20,1</i>	<i>96,5</i>	<i>17,7</i>	<i>29,1</i>
1201 Bergen	5,3	6,9	0,0	13,8	87,0	0,0	35,8
1211 Etne	2,0	13,8	0,0	19,8	68,1	23,3	21,8
1216 Sveio	4,0	13,8	0,0	29,8	78,2	19,4	11,6
1219 Bømlo	4,0	7,4	0,0	6,7	83,1	0,0	36,8
1221 Stord	2,2	8,2	0,0	18,4	124,3	20,3	42,1
1222 Fitjar	2,9	9,0	0,0	15,4	82,8	0,0	39,8
1223 Tysnes	4,1	17,5	0,0	20,0	98,8	0,0	44,0
1224 Kvinnherad	1,3	15,8	0,0	60,8	118,5	0,0	55,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
1227 Jondal							
1228 Odda	3,1	7,3	0,0	23,6	66,9	16,0	-10,8
1231 Ullensvang	4,3	10,5	0,0	21,2	59,7	0,0	19,5
1232 Eidfjord	6,8	28,7	0,0	63,1	36,8	0,0	9,8
1233 Ulvik	-1,9	11,3	0,1	45,2	50,3	0,0	-13,4
1234 Granvin	6,1	21,2	0,0	47,7	87,2	0,0	-13,1
1235 Voss	2,9	6,7	0,0	19,1	89,9	0,0	30,7
1238 Kvam	2,2	3,7	0,0	15,1	123,0	32,1	56,8
1241 Fusa	2,5	-1,3	0,0	12,5	87,7	0,0	46,9
1242 Samnanger	1,9	1,2	0,0	15,2	105,0	0,0	64,3
1243 Os	4,6	20,9	0,0	33,2	130,4	22,6	51,4
1244 Austevoll	3,0	10,6	0,0	9,7	109,1	0,0	72,8
1245 Sund	2,5	7,9	0,0	10,8	95,5	0,0	59,2
1246 Fjell	0,9	7,6	0,0	7,3	90,5	0,0	80,2
1247 Askøy	3,7	4,1	0,0	31,4	152,7	50,3	72,4
1251 Vaksdal	4,8	20,0	0,0	42,3	72,6	50,5	-0,8
1252 Modalen	4,3	15,4	-2,8	31,6	24,5	0,0	-29,0
1253 Osterøy							
1256 Meland	2,6	7,5	0,0	27,3	100,3	28,6	23,6
1259 Øygarden	9,4	12,5	0,0	25,5	63,5	0,0	-11,6
1260 Radøy	3,9	4,3	0,0	10,0	67,4	0,0	25,9
1263 Lindås	6,8	15,7	0,0	26,2	88,8	0,0	22,0
1264 Austrheim	1,5	1,5	3,2	0,7	100,0	0,0	71,9
1265 Fedje	6,3	13,3	0,0	24,1	37,6	0,0	-42,1
1266 Masfjorden	2,8	22,3	0,0	23,0	32,8	0,0	2,8
<i>Hordaland</i>	<i>4,4</i>	<i>8,5</i>	<i>0,0</i>	<i>18,7</i>	<i>93,0</i>	<i>8,6</i>	<i>38,0</i>
1401 Flora	1,5	3,5	-0,5	1,9	125,5	0,0	36,0
1411 Gulen	1,7	16,0	0,0	37,3	59,5	0,0	-10,0
1412 Solund	1,0	2,1	0,0	23,7	93,5	0,0	49,8
1413 Hyllestad	-2,6	2,4	0,2	8,4	89,6	0,0	68,3
1416 Høyanger	2,1	6,4	0,1	3,0	106,1	0,0	64,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto drifts- resultat (pst.)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst.)	Mer- forbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (pst.)	Sertifikat- lån (pst.) <sup>1</sup>	Netto rente- eksponering (pst.)
1417 Vik	1,5	8,1	0,0	9,3	76,5	0,0	38,3
1418 Balestrand	-0,2	6,0	0,2	17,8	59,5	0,0	12,4
1419 Leikanger	2,5	11,5	0,0	48,7	98,1	17,8	72,9
1420 Sogndal	8,0	15,4	0,0	21,7	79,6	0,0	19,1
1421 Aurland	5,7	16,2	0,0	46,6	48,7	0,0	-3,5
1422 Lærdal	2,3	2,2	0,0	21,8	90,1	0,0	56,8
1424 Årdal	2,0	2,7	0,0	11,8	77,9	0,0	35,0
1426 Luster	3,9	12,0	0,0	28,3	85,2	0,0	27,0
1428 Askvoll	4,3	8,4	0,1	14,2	86,9	0,0	48,8
1429 Fjaler	2,3	1,8	0,1	21,9	77,2	29,7	38,2
1430 Gaular	3,1	1,7	0,7	18,4	82,9	0,0	37,6
1431 Jølster	-0,8	6,7	0,6	12,1	116,5	0,0	73,2
1432 Førde	3,8	7,8	0,0	28,9	126,5	0,0	61,0
1433 Naustdal	2,8	1,9	1,1	-4,0	130,7	0,0	109,1
1438 Bremanger	4,8	1,9	16,8	-4,4	77,7	0,0	29,2
1439 Vågsøy	2,8	4,3	0,0	19,5	114,8	0,0	64,1
1441 Selje	5,8	5,3	0,3	9,8	86,4	0,0	49,7
1443 Eid	1,3	7,2	0,0	37,8	163,2	0,0	108,6
1444 Hornindal	0,5	16,4	0,0	44,8	134,2	0,0	49,6
1445 Gloppen	1,5	5,4	0,0	10,9	104,7	0,0	67,5
1449 Stryn	4,2	8,7	0,0	14,6	84,9	0,0	30,5
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>2,9</i>	<i>6,9</i>	<i>0,8</i>	<i>17,7</i>	<i>100,5</i>	<i>0,9</i>	<i>47,4</i>
1502 Molde	4,4	5,4	0,4	17,2	152,7	0,0	96,0
1504 Ålesund	2,3	1,4	1,8	15,2	133,1	50,3	62,1
1505 Kristiansund	3,4	0,1	0,0	11,6	125,3	87,3	58,3
1511 Vanylven	5,1	3,8	-6,3	17,3	79,5	0,0	40,9
1514 Sande	1,5	0,0	2,6	22,0	101,1	0,0	56,7
1515 Herøy	6,3	5,8	0,0	19,2	122,6	0,0	66,2
1516 Ulstein	2,4	6,3	0,0	33,0	225,8	83,9	147,1
1517 Hareid	4,9	4,0	0,0	5,5	87,5	0,0	44,0
1519 Volda	2,8	10,6	0,0	20,4	108,9	14,3	73,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteksponering (pst.)
1520 Ørsta	2,2	9,3	0,0	14,5	95,7	10,0	42,6
1523 Ørskog	0,8	2,7	0,0	42,0	141,0	0,0	66,3
1524 Norddal	0,7	1,1	0,0	14,2	149,1	0,0	101,3
1525 Stranda	6,9	4,5	8,3	17,9	185,3	27,8	146,3
1526 Stordal							
1528 Sykkylven	6,0	4,8	0,0	-2,5	87,7	0,0	65,4
1529 Skodje	3,8	12,0	0,0	31,2	97,6	0,0	61,9
1531 Sula	3,4	16,3	0,0	37,0	122,5	0,0	57,3
1532 Giske	1,0	0,7	2,9	29,2	174,3	8,7	124,9
1534 Haram	-0,5	2,9	0,0	98,9	138,1	86,8	41,1
1535 Vestnes	0,6	1,0	0,0	-3,0	61,2	0,0	45,2
1539 Rauma	3,4	2,7	1,7	20,4	105,9	31,9	56,9
1543 Nesset	1,5	4,5	0,0	16,5	127,8	0,0	60,8
1545 Midsund	1,8	4,6	0,3	25,0	96,7	0,0	41,6
1546 Sandøy	1,5	24,6	0,0	87,7	131,4	0,0	-11,2
1547 Aukra	26,7	69,9	0,0	79,1	71,1	0,0	-36,6
1548 Fræna	4,8	7,6	0,0	25,8	88,3	0,0	24,1
1551 Eide	-1,6	9,5	0,0	23,4	104,8	0,0	56,4
1554 Averøy	1,6	5,3	0,0	10,4	121,7	0,0	74,2
1557 Gjemnes	5,7	9,9	0,0	17,9	72,7	0,0	28,5
1560 Tingvoll	0,6	5,3	0,0	10,1	107,9	47,4	68,7
1563 Sunndal	3,0	17,6	0,0	19,3	65,3	0,0	19,4
1566 Surnadal	0,5	8,8	-0,1	8,0	77,4	0,0	45,3
1567 Rindal	5,0	11,5	0,0	10,1	79,1	0,0	34,5
1571 Halså	5,4	16,4	-0,3	22,2	95,3	0,0	38,4
1573 Smøla	2,3	7,9	0,0	44,5	112,8	0,0	26,8
1576 Aure	2,7	16,1	0,0	31,0	78,2	0,0	13,2
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>3,5</i>	<i>7,2</i>	<i>0,6</i>	<i>22,1</i>	<i>119,0</i>	<i>28,1</i>	<i>60,9</i>
1601 Trondheim	5,2	6,9	0,0	44,0	114,8	3,9	32,9
1612 Hemne	3,3	10,8	0,0	23,5	62,4	0,0	-5,4
1613 Snillfjord							

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
1617 Hitra	0,0	9,7	0,0	44,1	182,3	0,0	77,8
1620 Frøya	4,9	7,8	0,0	55,4	169,9	0,0	86,1
1621 Ørland	3,0	2,8	0,0	42,4	145,0	0,0	73,4
1622 Agdenes	5,6	27,2	0,0	46,6	44,9	0,0	-4,8
1624 Rissa	2,1	6,4	0,0	32,8	155,4	0,0	64,4
1627 Bjugn	5,7	2,9	3,8	13,4	139,8	8,1	68,8
1630 Åfjord	4,9	12,9	0,0	32,7	138,0	0,0	51,3
1632 Roan	4,1	2,8	4,1	6,0	113,5	0,0	75,5
1633 Osen	2,6	7,5	0,0	8,8	77,1	0,0	32,3
1634 Oppdal	3,9	11,0	0,0	18,6	67,2	0,0	8,1
1635 Rennebu	3,2	9,0	0,0	21,5	86,0	0,0	39,7
1636 Meldal	3,1	9,2	0,0	17,1	85,3	0,0	35,2
1638 Orkdal	4,8	16,4	0,0	18,1	84,6	20,4	10,0
1640 Røros	5,0	1,1	0,0	9,9	82,0	0,0	33,1
1644 Holtålen	3,9	6,7	0,0	14,3	110,9	0,0	74,3
1648 Midtre Gauldal	-1,8	0,3	0,0	6,3	91,7	35,0	64,5
1653 Melhus	2,6	12,1	0,0	30,1	126,3	71,3	60,7
1657 Skaun	6,8	32,2	0,0	36,9	116,9	0,0	38,4
1662 Klæbu	0,2	9,4	0,0	7,5	89,8	0,0	44,6
1663 Malvik	5,9	4,3	0,0	2,8	134,9	0,0	58,0
1664 Selbu	5,7	6,3	0,0	11,3	88,5	19,0	36,3
1665 Tydal	0,1	15,8	0,0	21,9	69,1	0,0	-0,4
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>4,5</i>	<i>8,2</i>	<i>0,1</i>	<i>34,6</i>	<i>113,6</i>	<i>7,8</i>	<i>38,6</i>
1702 Steinkjer	3,3	10,4	0,0	16,3	78,9	31,0	26,8
1703 Namsos	3,4	9,3	0,0	5,8	83,4	0,0	36,0
1711 Meråker	3,5	7,4	0,0	19,0	113,0	0,0	25,1
1714 Stjørdal	1,9	5,9	0,0	20,3	130,6	11,0	66,4
1717 Frosta	0,9	5,5	0,0	16,7	89,2	0,0	42,1
1718 Leksvik	-1,0	0,1	0,0	-1,0	74,8	0,0	49,4
1719 Levanger	4,0	7,4	0,1	5,2	148,1	9,1	111,7
1721 Verdal	2,5	5,0	0,0	10,5	119,4	0,0	60,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
1724 Verran	0,5	1,0	0,0	0,1	122,5	27,9	92,1
1725 Namdalseid	1,1	7,7	0,0	13,1	111,4	0,0	81,4
1736 Snåase – Snåsa	1,7	9,5	0,0	11,7	89,7	11,2	51,2
1738 Lierne	2,6	5,0	0,0	22,6	75,2	0,0	50,0
1739 Raarvihke – Røyrvik							
1740 Namsskogan	9,9	22,0	0,0	26,2	78,0	0,0	29,1
1742 Grong	3,6	11,6	0,0	23,0	125,0	0,0	83,1
1743 Høylandet	2,2	11,7	0,0	18,3	55,4	0,0	6,3
1744 Overhalla	7,1	16,1	0,0	30,0	117,3	0,0	43,7
1748 Fosnes	4,7	9,2	0,0	-12,0	108,7	0,0	100,3
1749 Flatanger	3,0	6,8	0,0	16,1	76,6	0,0	50,3
1750 Vikna	3,1	3,7	0,0	12,1	92,4	0,0	51,9
1751 Nærøy	2,3	8,9	0,0	23,7	106,6	0,0	61,8
1755 Leka	-0,1	10,0	0,0	12,8	45,2	0,0	0,9
1756 Inderøy	1,0	8,6	0,0	23,4	129,0	18,0	74,1
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>2,8</i>	<i>7,8</i>	<i>0,0</i>	<i>14,1</i>	<i>108,8</i>	<i>8,9</i>	<i>59,2</i>
1804 Bodø	2,5	5,6	0,0	18,8	111,1	15,3	30,6
1805 Narvik	2,0	4,3	0,0	-1,0	82,9	0,0	32,5
1811 Bindal	5,5	25,0	0,0	30,4	41,2	0,0	-11,7
1812 Sømna	1,1	11,8	0,0	15,6	85,2	0,0	40,3
1813 Brønnøy	4,8	3,3	4,5	4,1	106,6	0,0	68,5
1815 Vega	1,0	4,4	0,0	25,4	136,9	0,0	88,2
1816 Vevelstad	2,2	8,6	0,0	15,3	65,9	0,0	26,6
1818 Herøy	4,2	20,3	0,0	33,7	147,7	0,0	65,3
1820 Alstahaug	-1,0	6,6	0,0	13,5	146,2	0,0	82,0
1822 Leirfjord	4,1	10,6	0,0	8,2	56,1	0,0	24,4
1824 Vefsn	5,5	13,6	0,0	19,3	108,0	5,5	54,4
1825 Grane	2,7	12,2	0,0	40,0	53,6	0,0	-8,6
1826 Hattfjelldal	8,4	20,5	0,0	38,6	35,7	0,0	-34,9
1827 Dønna	5,2	5,7	0,0	5,1	96,2	0,0	60,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
1828 Nesna	2,9	6,0	0,0	12,5	66,7	0,0	35,7
1832 Hemnes	0,9	10,5	0,0	15,8	103,4	0,0	40,6
1833 Rana	6,3	15,9	-1,1	29,6	107,0	0,0	20,1
1834 Lurøy							
1835 Træna	7,9						-18,1
1836 Rødøy	6,4	5,5	0,0	31,9	106,3	0,0	34,8
1837 Meløy	2,0	3,5	0,4	8,6	58,5	0,0	21,4
1838 Gildeskål	3,3	6,7	0,0	114,9	96,2	0,0	-68,7
1839 Beiarn	4,8	13,5	0,0	186,6	84,3	0,0	-140,7
1840 Saltdal							
1841 Fauske	2,0	2,0	0,0	12,3	125,5	0,0	75,7
1845 Sørfold	0,9	4,4	0,0	16,5	67,8	0,0	33,5
1848 Steigen							
1849 Hamarøy – Hábmer							
1850 Divtasvuodna – Tysfjord	-3,0	0,9	21,3	-24,2	70,4	0,0	55,3
1851 Lødingen							
1852 Tjeldsund	1,5	3,2	0,0	4,9	97,2	0,0	58,1
1853 Evenes	7,5	7,7	0,0	10,2	51,2	0,0	26,5
1854 Ballangen							
1856 Røst	2,7	9,0	0,0	6,7	107,6	0,0	41,7
1857 Værøy	3,8	1,1	1,1	13,3	73,8	0,0	17,1
1859 Flakstad	7,1	2,4	9,0	6,8	78,9	0,0	52,9
1860 Vestvågøy	3,5	0,8	0,0	7,9	82,5	0,0	41,3
1865 Vågan	5,4	7,8	0,1	10,7	98,3	0,0	44,6
1866 Hadsel	2,8	0,8	0,2	7,5	107,6	0,0	68,4
1867 Bø	1,7	1,1	0,0	1,3	91,8	0,0	65,6
1868 Øksnes	-0,4	1,4	0,1	7,8	105,6	0,0	58,6
1870 Sortland	1,8	6,3	0,0	5,1	89,7	0,0	59,9
1871 Andøy	3,5	4,9	0,2	24,2	73,6	0,0	29,0
1874 Moskenes							

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
<i>Nordland</i>	3,2	7,3	0,4	17,0	97,2	3,7	38,4
1902 Tromsø	3,3	4,3	0,0	6,2	126,4	23,8	66,6
1903 Harstad	6,1	8,3	0,0	20,2	127,8	0,0	61,8
1911 Kvæfjord	4,0	4,5	0,0	-3,3	40,8	0,0	23,6
1913 Skånland	3,7	6,8	0,0	6,6	94,0	0,0	61,7
1917 Ibestad	3,7	5,1	0,0	10,5	109,8	0,0	75,6
1919 Gratangen	3,4	8,4	0,0	11,2	86,6	0,0	43,3
1920 Loabák – Lavangen	8,5	16,3	0,0	20,2	70,9	0,0	24,7
1922 Bardu	3,1	6,7	0,0	23,6	92,0	0,0	43,9
1923 Salangen	2,3	5,4	0,0	4,8	98,9	0,0	75,1
1924 Målselv	2,7	4,7	0,0	11,2	86,9	0,0	22,0
1925 Sørreisa	4,1	4,1	0,0	7,2	91,4	0,0	43,4
1926 Dyrøy	1,5	5,5	0,0	10,6	94,0	0,0	67,0
1927 Tranøy	2,5	6,3	0,0	6,8	65,9	0,0	35,5
1928 Torsken	2,4	0,1	10,3	-6,8	83,8	0,0	44,6
1929 Berg	-3,3	9,1	0,4	27,0	104,9	0,0	52,5
1931 Lenvik	0,9	2,0	0,0	5,7	105,3	0,0	68,8
1933 Balsfjord	1,0	5,1	0,4	15,7	108,3	0,0	58,7
1936 Karlsøy	3,8	5,4	0,0	17,4	135,0	0,0	65,3
1938 Lyngen	3,1	7,1	0,0	20,2	158,6	0,0	117,8
1939 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	4,7	7,7	0,0	22,9	97,8	15,9	42,8
1940 Gáivuotna – Kåfjord	-5,8	0,7	1,9	-1,1	87,3	0,0	56,7
1941 Skjervøy	2,7	7,5	0,0	7,7	93,9	0,0	64,1
1942 Nordreisa	7,6	4,8	1,0	9,5	110,3	0,0	57,8
1943 Kvænangen	1,2	8,6	0,0	19,0	109,6	0,0	26,9
<i>Troms Romssa</i>	3,4	5,3	0,2	10,1	112,9	10,4	60,1
2002 Vardø	5,6	25,3	0,0	24,2	166,8	0,0	106,6
2003 Vadsø	2,8	2,9	0,0	14,4	148,5	60,2	103,3
2004 Hammerfest							



Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2016 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld.

	Netto driftsresultat (pst.)	Disp.fond + mindreforbruk (pst.)	Merforbruk (pst.)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (pst.)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (pst.)	Sertifikatlån (pst.) <sup>1</sup>	Netto renteeksponering (pst.)
2011 Guovdageaidnu – Kautokeino	7,0	4,3	0,0	13,3	67,5	0,0	44,2
2012 Alta	2,3	3,8	0,0	13,4	90,2	0,0	46,4
2014 Loppa	4,7	19,5	0,0	29,9	31,3	0,0	-25,4
2015 Hasvik	5,3	30,7	0,0	32,1	41,6	0,0	-10,1
2017 Kvalsund	3,2	14,7	0,0	26,6	93,5	0,0	43,8
2018 Måsøy	9,8	13,1	0,0	23,1	86,1	0,0	44,3
2019 Nordkapp	1,6	6,5	0,0	-1,3	94,8	34,3	83,6
2020 Porsanger – Porsángu – Porsanki	6,7	5,7	0,7	10,7	83,8	0,0	46,9
2021 Kárásjohka – Karasjok							
2022 Lebesby	4,5	11,4	0,0	16,9	108,3	0,0	59,6
2023 Gamvik	4,8	3,5	0,0	5,4	100,4	0,0	62,9
2024 Berlevåg	-0,6	23,1	0,0	32,8	121,0	0,0	46,1
2025 Deatnu – Tana	3,3	3,5	0,0	17,7	128,1	0,0	94,8
2027 Unjárga – Nesseby	10,3	22,0	0,0	30,9	98,9	0,0	53,5
2028 Båtsfjord							
2030 Sør-Varanger	1,5	3,1	0,1	21,1	123,5	0,0	84,0
<i>Finnmark</i>							
<i>Finmárkku</i>	3,5	7,4	0,1	16,9	102,4	9,6	62,7
<i>Landet</i>	4,0	10,1	0,2	18,2	98,1	12,5	36,4

<sup>1</sup> Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunekonsernene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Vedlegg 4**

## Skjønnsfordelingen i 2016 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

### 1 Skjønnsfordelingen i 2016

Kommunal- og moderniseringsdepartementet for- deler årlig en del av rammetilskuddet til kommu- nene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene på kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2016 har departementet fordelt en samlet skjønnsramme på 2 513,5 mill. kroner. Av denne rammen gikk 1 854,5 mill. kroner til kom- munene og 659 mill. til fylkeskommunene. Av den totale rammen på 2 513,5 mill. kroner ble 164,6 mill. kroner overført til 2017.

Departementet fordele skjønnsstilskuddet til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Fylkesmannen fordele disse fylkesrammene videre til kommu- nene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1. viser fylkesvis fordeling av skjønnsstil- skuddet til kommunene og fylkeskommunene.

#### *Kommunene*

Av rammen på totalt 1 854,5 mill. kroner som gikk til kommunene, utgjorde 1 291 mill. kroner basis- rammen. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, etter retningslinjer gitt fra departementet. Fylkesmannens basisramme består av ordinært skjønn og fylkesmannens prosjekt- skjønn. I tillegg er kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift lagt inn i basisrammen.

I 2016 ble 396,6 mill. kroner av skjønnsram- men til kommunene fordelt direkte av departe- mentet til kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 2011.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnsmidlene i en reservepott til uforutsette hendelser. I 2016 ble det utbetalt 31,4 mill. kroner i skjønnsmidler til kommuner som ble rammet av naturskade og andre uforutsette hendelser. Av dette ble 19,2 mill. kroner betalt ut som kompensasjon til åtte kommuner som søkte om skjønnsmidler på grunn av naturskade. Av disse var fem tillegg til tidligere

års tildelinger, for eksempel etter flommen i inn- landet i 2013. Tre tildelinger var basert på nye søknader. Sømna kommune fikk utbetalt 3,7 mill. kroner etter stormen «Berit» i 2013. I Vest-Agder mottok kommunene Hægebostad og Kvinesdal til sammen i underkant av to mill. kroner etter ekstremværet «Synne» i 2015.

Departementet kan også dele ut skjønnsmid- ler grunnet andre særskilte forhold. I 2016 ble det betalt ut til sammen 6 mill. kroner til tre kommu- nesammenslåinger som var en del av løp 1 i kom- munereformen og Stokke kommune fikk 1,2 mill. kroner til omstillingsarbeidet i kommunen som følge av grensejusteringen mellom Stokke og Tønsberg kommune. Ved salderingen av statsbud- sjettet 2016, jf. Prop. 1 S og Innst. 16 S (2015– 2016), vedtok Stortinget at Tinn kommune skulle få 5 mill. kroner i omstillingsmidler i 2016.

I 2016 ble det betalt ut 50 mill. kroner til en til- skuddsordning til infrastruktur i kommuner som skal slå seg sammen. Til sammen 36 kommuner i 14 sammenslåingsprosesser fikk støtte til blant annet vei- og digitaliseringsprosjekter. Tilskuddet lå opprinnelig i fylkeskommunenes skjønnsramme.

Departementet fordelte også i 2016 54,1 mill. kroner til utviklings- og fornyingsprosjekter (pro- sjektskjønn), se nærmere omtale under avsnitt 3.

#### *Fylkeskommunene*

Det samlede skjønnsstilskuddet for fylkeskommu- nene utgjorde 659 mill. kroner i 2016. Av dette utgjorde basisrammen 518 mill. kroner, hvorav 139 mill. kroner ble gitt som kompensasjon for dif- ferensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg ble det satt av 50 mill. kroner til infrastrukturtiltak i kommu- ner som skal slå seg sammen. Se nærmere omtale av dette tilskuddet under avsnittet for kommu- nene.

I 2016 ble det satt av 91 mill. kroner i en egen reservepott til fylkeskommunene til uforutsette hendelser. Det ble i 2016 ikke betalt ut midler som kompensasjon etter naturskade, men det ble

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnsrammen til kommunene og fylkeskommunene i 2016 (mill. kroner).

Fylke	Kommuner kap 571, post 64	Fylkeskommuner kap 572, post 64	Total skjønnsramme
Østfold	39,0	7,5	
Akershus	54,8	0,0	
Oslo	5,7	0,0	
Hedmark	84,5	16,4	
Oppland	65,7	53,2	
Buskerud	37,6	7,7	
Vestfold	28,2	20,3	
Telemark	41,5	14,1	
Aust-Agder	25,3	10,5	
Vest-Agder	32,1	8,6	
Rogaland	67,6	15,1	
Hordaland	127,7	43,7	
Sogn og Fjordane	73,3	29,1	
Møre og Romsdal	101,0	20,6	
Sør-Trøndelag	115,3	37,6	
Nord-Trøndelag	55,8	20,5	
Nordland	138,6	96,2	
Troms	128,6	51,2	
Finnmark	68,7	65,7	
<i>Sum fylkesvis fordeling</i>	<i>1 291,0</i>	<i>518,0</i>	
Prosjektskjønn	54,1		54,1
Reservepott	31,4	7,8	39,2
Skjønnsmidler gitt i kompensasjon for endringer i inntektssystemet	396,6		396,6
Infrastrukturtilskudd	50,0		50,0
Overføres til 2017 <sup>1</sup>	31,4	133,3	164,6
<i>Total skjønnsramme</i>	<i>1 854,5</i>	<i>659,0</i>	<i>2 513,5</i>

<sup>1</sup> Dette overføres i sin helhet til kommunenes skjønnsramme, kap.571, post 64 i 2017.

betalt ut 7,75 mill. kroner til Sogn og Fjordane fylkeskommune i kompensasjon for feil i kriteriedata for ferjer.

Totalt 133,25 mill. kroner av fylkeskommunenes skjønnsstilskudd ble overført til kommunenes

skjønnsstilskudd, kap. 571, post 64. Av dette var totalt 83,25 mill. kroner ubrukte midler fra reservepotten, mens 50 mill. kroner kom fra midlene som var satt av til infrastrukturtiltak i kommuner som skal slå seg sammen.

*Overført til 2017*

Ved nysalderingen av statsbudsjettet 2016, jf. Prop. 29 S og Innst. 133 S (2016–2017), vedtok Stortinget at ubrukte midler innenfor skjønnstilskuddet kan overføres til 2017. Totalt 164,6 mill. kroner ble overført fra 2016 til 2017.

*Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler*

Fylkesmennene har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene som er fastsatt av departementet. Det enkelte embedet fordeler en andel av sin fylkesramme i statsbudsjettet, men har anledning til å holde igjen midler til fordeling gjennom året. I 2016 satte fylkesmennene av omtrent 381 mill. kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året, se omtale under avsnitt 2.

## **2 Fylkesmannens bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene**

Fylkesmannen har mulighet til å gi en del av skjønnssrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnstildelingen, men fylkesmannen har myndighet til å tilpasse skjønnfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter i enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Fylkesmannen blir spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling og kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og bedre økonomistyring. Fylkesmannens arbeid med fornying og innovasjon må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnstildeling.

Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.

I 2016 fordelte fylkesmennene om lag 170,7 mill. kroner, hvorav drøye 10,5 mill. kroner ble gitt til tiltak knyttet til blant annet kommunereform og ROBEK-nettverk. Til sammen ble rundt 433 fornyings- og innovasjonsprosjekter tildelt midler. Hvert prosjekt fikk i snitt ca. 370 000 kroner i støtte. Til sammenlikning støttet embedetene samlet sett 452 prosjekter med drøye 159,6 mill. kroner i 2015, mens om lag 8,1 mill. kroner ble gitt til arbeid vedrørende kommunereform og folkevalgtopplæring. Antall fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierte betydelig i 2016. Dette har en naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnssrammen, og hvor stor del av skjønnssrammen som settes av til fornyingsprosjekter.

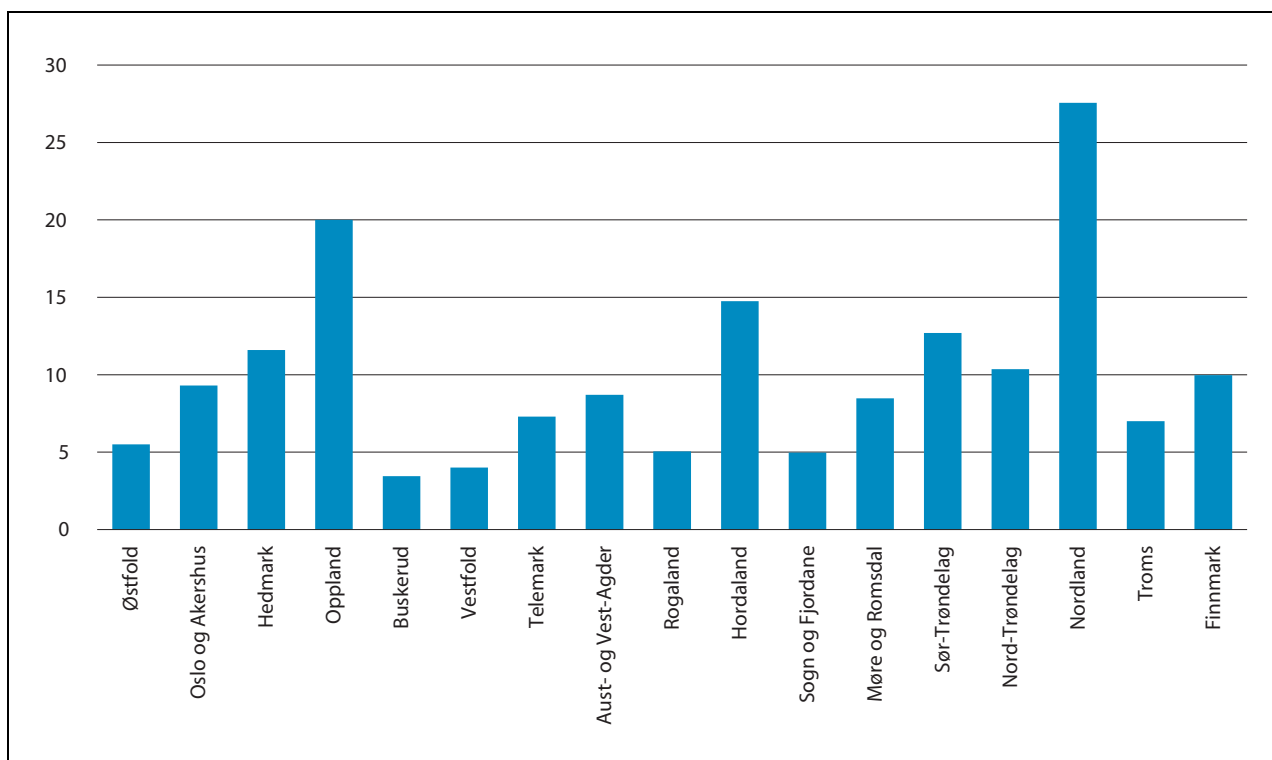
Nordland fordelte mest skjønnsmidler til fornyingsprosjektene, om lag 27,6 mill. kroner til 81 prosjekter. Embedet som fordelte minst midler er Buskerud med om lag 3,45 mill. kroner til 8 prosjekter, jf. figur 4.1.

Fra 1. januar 2016 ble det tatt i bruk en ny søknads- og rapporteringsdatabase (ISORD) for prosjektmidler. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av skjønnsmidler. Databasen skal også lette arbeidet med å videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner. Alle embeter unntatt Troms tok databasen i bruk i 2016. Det har kommet gode tilbakemeldinger fra embedetene om databasen, samt noen endringsønsker. Det skal jobbes med videreutvikling av databasen i 2017 basert på tilbakemeldinger fra embedetene.

Embedetene 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 2016 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Nesten 40 prosent av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

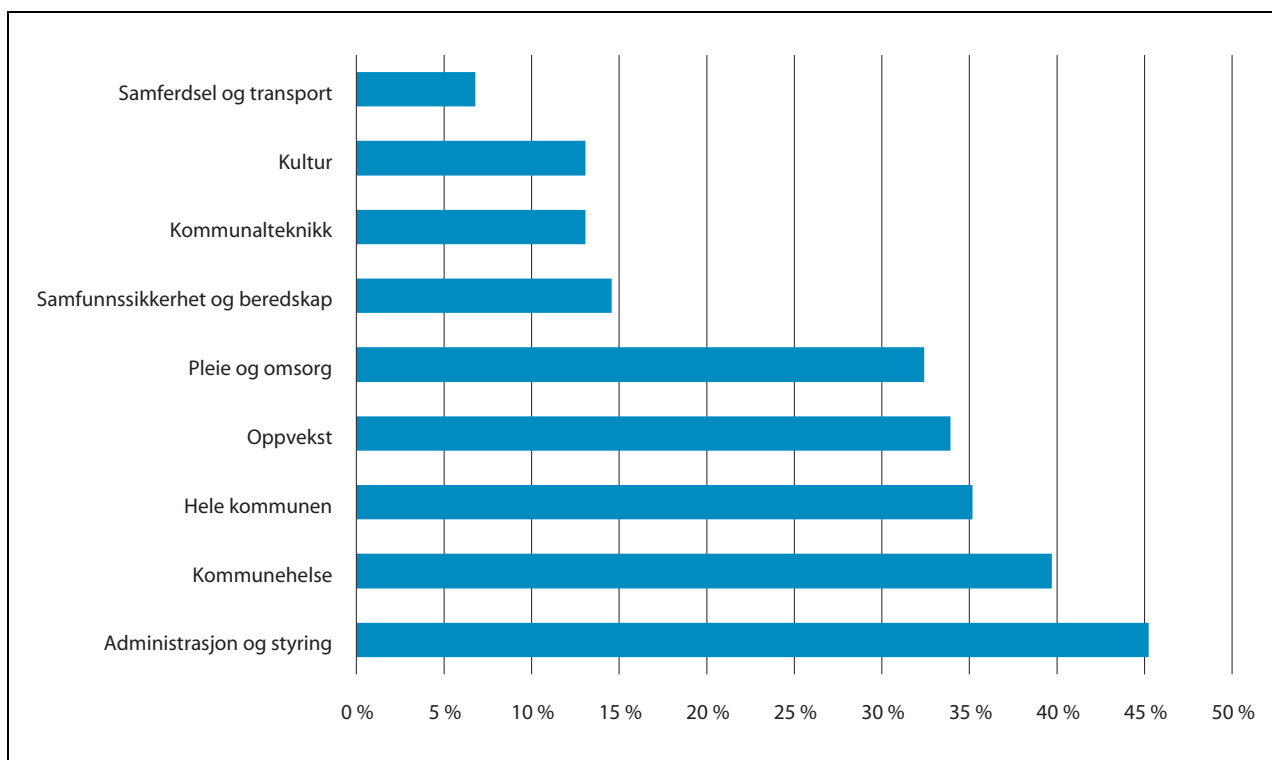
Vi ser av figur 4.2 at om lag 35 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring, kommunehelse, oppvekst og pleie og omsorg. Det er færrest prosjekter innen samferdsel og transport.

Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål å styrke kommunen innenfor rollen som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Nesten tre fjerdedel av prosjektene benyttet opplæring og erfaringsdeling som virkemiddel. Andre virkemidler



Figur 4.1 Sum tildelt per fylke. Millioner kroner.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 4.2 Prosjekter fordelt på sektorer.

<sup>1</sup> Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

brukt i prosjektene er interkommunale samarbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger), planlegging og organisatoriske virkemidler. Organisatoriske virkemidler innebærer ofte politiske og administrative endringer i kommunen.

### 4.3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert gjennom departementets prosjektskjønnsmidler

#### 4.3.1 Kommuneloven og øvrig juridisk rammeverk

##### *Etikkportalen*

Departementet etablerte [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no) i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. I portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Denne støtten dekker også utgifter til det tilknyttede registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Departementet har gitt økonomisk støtte til prosjektet med 350 000 kroner i 2016, hvorav 100 000 kroner var satt av til gjennomføring av en etikkkonferanse.

##### *Pilotprosjekt – utvidet samarbeid om tilsyn/kontroll*

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Agder kommunerevisjon IKS og KS Agder sluttførte i 2016 det treårige prosjektet *Læring, utvidet samarbeid om tilsyn og kommunenes egenkontroll*. En av målsettingene med prosjektet har vært styrket samarbeid mellom kommunal revisjon og statlig tilsyn og økt læringsutbytte for kommunene. Resultatene av prosjektet viser at selv om tilsyn og egenkontroll har ulike formål, kan disse kontrollmekanismene ha god effekt når de utøves sammen. Sluttrapporten fra prosjektet viser til at det er en glidende overgang mellom fylkesmannens kontroll og veiledning og at det er et potensial for økt læring for kommunene ved i større grad å vekt-

legge veiledningsdimensjonen. Prosjektgruppen mener at større grad av medvirkning fra kommunens side i både valg og innretning av tilsynet kan bidra til økt relevans og regelverksetterlevelse i kommunene.

#### 4.3.2 Fornyings tiltak og erfaringsspredning

##### *Sammen om en bedre kommune*

Utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune* som var et samarbeid mellom KMD, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne ble avsluttet i 2015. Resultater fra og evaluering av programmet ble rapportert i Prop. 123 S (2015–2016). Det ble brukt noe midler fra prosjektskjønnet i 2016 til leveranse av sluttrapport og evaluering.

##### *Kommunereform: oppfølgingstilbud til kommuner som skal slå seg sammen*

KMD, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne inngikk i 2016 en avtale om å tilby et oppfølgingstilbud til kommuner som har gjensidige vedtak om sammenslåing. Formålet er å legge til rette for gode lokale prosesser som fremmer involvering og medvirkning. Tilbudet består av en seminarrekke. I 2016 ble det gjennomført en oppstartssamling. KS har ansvaret for gjennomføring av samlingene og fikk i 2016 utbetalt støtte til dette. Avtalen varer ut 2019 og partene har dialog om videre oppfølging av alle kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen etter at Stortinget har behandlet proposisjon om kommunestruktur.

##### *Kommunereform – Informasjon og folkehøring*

Regjeringen varslet i kommuneproposisjonen for 2014 og statsbudsjettet for 2015 at kommunene vil få dekket 100 000 kroner til utgifter knyttet til informasjon og folkehøring. Departementet inngikk en rammeavtale med Opinion AS om innbyggerundersøkelser i forbindelse med kommunereformen, som kommunene kunne benytte seg av dersom de ønsket dette.

I kommuneproposisjonen for 2015 ble innretningen på ordningen og vilkår for å motta støtte utdypet. Det ble i 2016 utbetalt 30,3 mill. kroner i støtte til informasjon og folkehøring. Totalt i kommunereformen er det gitt slik støtte til 346 kommuner.

*Landssamanslutninga av nynorsk kommunar  
– Nynorsk og kommunereform*

I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger for 2016 (Innst. 16 S. (2015–2016)) står det:

Fleirtalet legg vekt på at hensynet til nynorsk språk skal ivaretas i arbeidet med kommunereformen. Fleirtalet legg til grunn at 1,2 mill. kroner av løyvinga til prosjektskjønn over kap. 571 post 64 vert løyvd til Landssamanslutninga av nynorsk kommunar for å bidra til dette arbeidet òg i 2016.

Landssamanslutninga av nynorsk kommunar (LNK) har fulgt opp føringen i tilskuddsbrevet om at midlene skal knyttes til kommunereformen ved at informasjon om mulige språklige konsekvenser av kommunereformen ble innarbeidet i en rekke prioriterte arbeidsområder i LNKs handlingsprogram 2015–2016. Dette har de blant annet gjort ved å arbeide for å sette språkspørsmål og språkpolitikk inn i en videre kulturell sammenheng, og ved å vise fram sammenhenger mellom språk, identitet, kultur og samfunnsutvikling. Kommunereformen var et sentralt tema på nett, kurs og konferanser og i nyhetsbrev. I 2016 har særlig LNK.no hatt mye stoff om kommune- og regionreformen, mens Framtida.no, en nettavis med nyheter på nynorsk rettet mot ungdom, har lagt vekt på en ungdomsvinkling på relevant stoff om temaet.

*Regionreform: Støtte til informasjon og utredning*

Fylkeskommuner som har fattet vedtak om å utrede sammenslåing har kunnet få støtte til utredning og folkehøring i prosessen. Rammene for støtten har vært 200 000 kroner per utredning (prosjektstøtte) samt 200 000 kroner per deltakende fylke (fylkesstøtte), der det kun gis én fylkesstøtte per fylkeskommune. I tillegg har fylkeskommunene hatt mulighet til å be om 200 000 kroner per fylke i støtte til informasjon og folkehøring etter at fylkeskommunene har fattet vedtak om hvordan de planlegger å høre innbyggerne.

I 2016 ble det utbetalt til sammen 3,2 mill. kroner til fylkeskommunene til dette formålet.

*Innovasjonspris*

Departementet ønsker å stimulere til innovasjon i kommunesektoren og har siden 2014 delt ut en innovasjonspris. Prisen skal gå til en eller flere kommuner som har vist stor evne til nytenkning

og til å sette innovative ideer ut i livet. Difi har det administrative ansvaret for prisen. I 2016 mottok Bærum kommune prisen på 500 000 kroner for å ha jobbet målrettet og helhetlig med innovasjon. Juryen trakk i sin begrunnelse fram blant annet at Bærum kommune utvikler tjenester med utgangspunkt i brukernes behov.

*Arendalskonferansen*

Arendal kommune mottok 100 000 kroner i 2016 til 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. Departementet har inngått en avtale om å være samarbeidspartner for Arendalskonferansen fra 2015–2017.

*Kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon i kommunene i Oppland*

Fylkesmannen i Oppland fikk 1 mill. kroner i 2016 til prosjektet *Pilot: Kommunereformen som motor for utvikling og innovasjon i kommunene*. Målet med piloten var gjennom flere delprosjekt i Oppland blant annet å se på hvordan erfaringene fra innovasjonsarbeid innen næringslivet kan overføres til innovasjonsarbeid i kommunesektoren. Dette krever identifisering av kompetansebehov, rolleavklaringer og samarbeidsmodeller. Videre ønsket man å skape framtidige strukturer som sikrer god og effektiv drift av kommunen som tjenesteproducent, myndighetsutøver, demokrati og folkestyre.

*Klarspråk i kommunesektoren*

KS fikk i 2016 3 mill. kroner kr til Program for klart språk i kommunesektoren. Programmet, som er et femårig program for perioden 2015–2020, skal øke bevisstheten om klart språk i kommunene og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner forbedrer den skriftlige kommunikasjonen med sine målgrupper. Programmet bygger videre på erfaringene fra pilotprosjektet for Klart språk i kommunesektoren, som KS gjennomførte i 2014 og 2015. Gjennom programmet arrangeres det blant annet regionale grunnkurs for de som skal lede klarspråkprosjekt i egne kommuner og fylkeskommuner. I tillegg skal det i programmet etableres to nasjonale baser; en med tekster, og en kontaktbase med oversikt over kommunalt klarspråkarbeid rundt om i landet. Som et stimulerende tiltak kan kommuner og fyl-

keskommuner søke om støtte fra programmet til ulike aktiviteter, slik som for eksempel språkkurs, timer med språkkonsulent, samt brukertesting og revidering av tekster.

#### *Videreutvikling av IKT i kommunesektoren*

For å ivareta oppgaver knyttet til samordning av IKT etablerte KS høsten 2012 et Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT). KommIT skulle ivareta oppgaver knyttet til samordning av IKT i kommunesektoren, blant annet gjennom utvikling og etablering av en felles IKT-arkitektur. Videre var det et sentralt mål å bidra til IKT-samordning mellom kommune og stat. Programmet gikk ut i 2015. For å støtte opp om det videre arbeidet med samordning og utvikling av IKT i kommunesektoren fikk KS i 2016 støtte på 10 mill. kroner til videreutvikling av IKT i kommunesektoren. Midlene har blant annet gått til videreutvikling av meldingsformidleren SvarUT med ny funksjonalitet og prosjekter knyttet til arbeid med digitale innbyggertjenester innenfor helse- og omsorgstjenesten i kommunene, elektronisk

pasientjournal innen pleie- og omsorg og digitale innbyggertjenester på sosialtjenesteområdet.

#### *Utvikling av lokalstyremodell for Røst*

Røst og Bodø kommuner søkte om midler til utvikling av lokalstyremodell for Røst kommune og fikk 421 691 kroner i støtte til prosjektet. Midlene har vært brukt til å utrede og utvikle en ny type forvaltningsløsning i form av en formell kommunedelsorganisering med utvidet lokal fullmakt og dermed en særskilt status for Røst kommune innenfor Bodø kommune. Prosjektet konkretiserer hvordan kommunedelsorganisasjonen kunne tilpasses både Røsts og Bodøs behov. Etter endt prosjektperiode foreligger rapporten *Kommunesammenslutning Røst-Bodø og opprettelse av Røst lokalstyre* som sammenfatter resultatet av utredningen. Rapporten beskriver de muligheter og utfordringer som ligger i en sammenslutning mellom Røst og Bodø, og den ble lagt fram som del av saksgrunnlaget da Røst kommune i juni 2016 fattet sitt vedtak om å bestå som egen kommune.



**Vedlegg 5**

## Oppdaterte retningslinjer for ferjeavløsningsordningen

Fastsett av Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 22.02.2016. Revidert 23.03.2017.

### 1. Om ordninga

- 1.1 Eit ferjeavløsningsprosjekt inneber at det blir bygd eit nytt vegsamband, vanlegvis ei bru eller ein undersjøisk tunnel med tilhøyrande vegnett, som erstattar eller kortar inn på eit ferjesamband. Ordninga med alternativ bruk av ferjetilskot for fylkesvegferjer legg til rette for at fylkeskommunane kan delfinansiere slike prosjekt med midlane dei får for ferjesambandet gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet.
- 1.2 Ordninga blei behandla av Stortinget i samband med kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014–2015), jf. Innst. 375 S (2014–2015)).

### 2. Ansvarsdeling

- 2.1 Samferdselsdepartementet avgjer kva prosjekt som skal omfattast av ordninga, på bakgrunn av tilråding frå Statens vegvesen.
- 2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset storleiken på ferjeavløsningsmidlane.
- 2.3 Fylkeskommunane har ansvaret for sjølv å fremje saker som er aktuelle.

### 3. Vilkår for ordninga

- 3.1 Ordninga gjeld for fylkeskommunale ferjesamband som blir avløyst eller korta inn av eit fylkeskommunalt vegprosjekt.
- 3.2 Ordninga gjeld vegprosjekt som avløyser ferjesamband som var i ordinær drift per 1. januar 2016.
- 3.3 Før søknaden kan behandlast endeleg, må det liggje føre ein godkjent reguleringsplan og ein realistisk finansieringsplan for prosjektet, med eit kostnadsoverslag med ei uvisse på maksimalt +/-10 prosent. Fylkeskommunen skal sørge for at det er gjennomført ei ekstern kvalitetssikring ved større prosjekt. Beløpsgrensa for kravet om ekstern kvalitetssikring er den same som

grensa som til ei kvar tid gjeld for KS2 (Kvalitetssikring og kostnadsoverslag) i statlege prosjekt. Per desember 2016 var beløpsgrensa 750 mill. kroner.

- 3.4 Midlane som blir løyvde over denne ordninga skal nyttast til å finansiere ferjeavløsningsprosjektet, og ikkje andre føremål.

### 4. Søknadsprosessen

- 4.1 Fylkeskommunen skal avklare om vegprosjektet kjem inn under ordninga før den utformar den endelege søknaden om ferjeavløsningsmidlar. Førespurnad om ei slik førehandsavklaring skal rettast til Samferdselsdepartementet.
- 4.2 I samband med førehandsavklaringa, må fylkeskommunen be Kommunal- og moderniseringsdepartementet om eit overslag på kor mykje prosjektet kan utløyse i årlege ferjeavløsningsmidlar. Overslaget tek utgangspunkt i inntektssystemet slik det er på det tidspunktet førehandsavklaringa blir gjeve, og omfattar brutto ferjeavløsningsmidlar fråtrekt auka drifts- og vedlikehaldskostnader på vegnettet. Det faktiske beløpet blir fastsett i samband med behandlinga av den endelege søknaden.
- 4.3 Søknad om ferjeavløsningsmidlar, basert på eit fylkespolitisk vedtak, skal rettast til Statens vegvesen regionalt.
- 4.4 Fylkestinget må behandle søknaden, inkludert førebels finansieringsplan, og gjere eit prinsippvedtak om prosjektet før søknaden blir sendt til dei regionale vegmyndighetene.
- 4.5 Søknaden skal innehalde prinsippvedtaket frå fylkestinget, finansieringsplan med tilhøyrande dokumentasjon og informasjon om det nye vegnettet (inkl. framdriftsplan og opplysningar om endringar i veglengden fordelt etter vegtype/vegelement, vegstandard og trafikkprognose i ÅDT i opningsåret). Dokumentasjonen må stadfeste at prosjektet er i tråd med godkjent reguleringsplan. Viss prosjektet omfattar bompengefinansiering, skal bompengesøknad

og søknad om ferjeavløysingsmidlar sendast Statens vegvesen i same sak.

- 4.6 Statens vegvesen regionalt behandlar søknaden og gjev tilråding til Vegdirektoratet, som så gjev si tilråding til Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet avgjer endeleg om prosjektet skal inkludera i ordninga, ut frå vilkåra i retningslinjene.
- 4.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset endeleg storleiken på ferjeavløysingsmidlane, inkludert lengda på utbetalingsperioden (jf. punkt 5.4). Fylkeskommunen blir underretta om dette.
- 4.8 Fylkestinget kan gjere nytt vedtak eller stadfeste tidlegare vedtak om prosjektet etter at søknaden om ferjeavløysingsmidlar er behandla av departementa.
- 4.9 I ferjeavløysingsprosjekt der fylkeskommunen stiller kausjon eller annan økonomisk garanti for verksemder som blir drivne av andre enn fylkeskommunen, må garantien godkjennast av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (jf. § 51 i kommuneloven). Søknad om godkjenning av fylkeskommunal garanti kan sendast etter at søknaden om ferjeavløysingsmidlar er behandla, men vedtaket om ferjeavløysingsmidlar fell bort viss garantisøknaden blir avvist av departementet.

## 5. Utrekning av ferjeavløysingsmidlar

- 5.1 Ferjeavløysingsmidlane blir berekna på bakgrunn av tap innanfor inntektssystemet når eit ferjesamband blir avløyst av ei bru eller ein tunnel. Tapet blir berekna ved å sjå på effekten av å endre kriteriedata i utgiftsutjamninga i inntektssystemet. For vegprosjekt som kortar inn på eit ferjesamband utan å avløyse det heilt, vil departementet gjere eit overslag på endringa i kriteriedata for ferjesambandet.
- 5.2 Det berekna beløpet blir justert for endringar i drifts- og vedlikehaldsbehovet til fylkesveg i utgiftsutjamninga, sidan ei bru eller ein tunnel fører til ein auke i kompensasjonen i inntektssystemet for drifts- og vedlikehaldsutgifter til vegar. Justeringa er nødvendig for å hindre at fylkeskommunane får dobbel kompensasjon gjennom inntektssystemet. Justeringa blir berekna ved å sjå på effekten av å endre kriteriedata knytte til fylkesveg i utgiftsutjamninga i inntektssystemet.

5.3 Berekninga tek utgangspunkt i inntektssystemet slik det er på det tidspunktet søknaden blir behandla. Beløpet blir ikkje berekna på nytt viss det seinare blir gjort endringar i inntektssystemet eller i kriteriedata.

5.4 Det berekna beløpet ligg fast i inntil 40 år, men fylkeskommunen skal i sum ikkje få meir i kompensasjon enn kostnaden ved prosjektet som erstattar det nedlagde ferjesambandet.

5.4.1 Det er byggjekostnadene som blir lagt til grunn i berekninga av kor lenge fylkeskommunen skal få ferjeavløysingsmidlar for eit prosjekt. Renteutgifter til eventuelle lån for å finansiere prosjektet blir ikkje dekte av ferjeavløysingsordninga. Dette inneber at samla utbetaling i nominelle kroner ikkje skal overstige dei nominelle byggjekostnadene.

5.4.2 Meirverdiavgiftkompensasjonen skal trekkjast frå byggjekostnadene ved fastsetjing av berekningsgrunnlaget.

5.4.3 Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastset lengde på utbetalingsperioden i samband med behandlinga av søknaden om ferjeavløysingsmidlar. Det blir opplyst om lengda på utbetalingsperioden i kommuneproposisjonen for det første året ferjeavløysingsmidlane skal betalast ut.

5.5 Det årlege beløpet til ferjeavløysingsmidlar blir prisjustert med den kommunale deflatoren frå året vedtaket blei gjort og fram til ferja er avløyst og midlane blir utbetalt. Beløpet blir vidare prisjustert med 2,5 pst. i heile perioden det blir utbetalt.

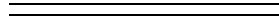
## 6. Utbetaling av ferjeavløysingsmidlar

6.1 Ferjeavløysingsmidlane blir utbetalt over rammetilskotet frå og med budsjettåret etter at ferjesambandet er avløyst. Midlane blir vist i tabell C-flk *Saker med særskild fordeling*, i Grønt hefte. Alle nye ferjeavløysingsprosjekt blir omtalt i kommuneproposisjonen for det året dei kjem inn under ordninga.

6.2 Fylkeskommunen må orientere departementa viss det skjer vesentlege endringar i framdriftsplanen for prosjektet.

6.3 Fylkeskommunen må stadfeste forventede dato for ferdigstilling av ferjeavløysingsprosjektet innan 1. mars året før ferjeavløysingsmidlane skal utbetalast. Stadfestinga skal sendast per brev til Kommunal- og

moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Viss fylkeskommunen ikkje melder frå innan denne fristen, vil det ikkje bli utbetalt ferjeavløysingsmidlar for det første året.





## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 05/2017

