



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.prp. nr. 68

(2008–2009)

Kommuneproposisjonen 2010

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	4.5.1	Økt tilskudd til bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.....	27
1.1	En sterk kommunal sektor til det beste for innbyggerne	7	4.6	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	28
1.2	Satsing på kommunesektoren gir økt velferd	8	4.6.1	Integreringstilskuddet.....	28
1.3	Utfordringer og muligheter i dagens økonomiske situasjon.....	9	4.6.2	Vertskommunetilskuddet	28
1.4	Behov for systematisk samarbeid	10	5	Endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	29
1.5	Forvaltningsreformen.....	11	5.1	Endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene	29
1.6	Forsøk med elektronisk valg	12	5.1.1	Oppdatering av befolkningstall	29
2	Sammendrag	13	5.1.2	Overgangsordning.....	29
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2009 og 2010	17	5.1.3	Hovedstadstilskuddet.....	30
3	Det økonomiske opplegget for 2010	19	5.1.4	Overføring av midler til innbyggertilskuddet	31
3.1	Inntektsrammer for 2010.....	19	5.2	Endringer i inntektssystemet for kommunene.....	31
3.2	Kommunesektorens frie inntekter	19	5.2.1	Opptrapping av inntektsutjevningen..	31
3.3	Rammefinansiering.....	20	Del II	Utvikling i kommunesektoren – lokalt utviklingsarbeid og statlig rammestyring	33
3.3.1	Innlemming av øremerkede tilskudd	21	6	Forvaltningsreformen	35
3.4	Skjønnsrammen for 2010	21	6.1	Gjennomføring av forvaltningsreformen.....	35
4	Endringer i det økonomiske opplegget for 2009	23	6.1.1	Fiskeri- og kystdepartementet.....	35
4.1	Inntektsveksten i 2009.....	23	6.1.2	Helse- og omsorgsdepartementet.....	35
4.2	Kommunal- og regionaldepartementet	24	6.1.3	Kultur- og kirkedepartementet.....	35
4.2.1	Økt rammetilskudd til kommunene..	24	6.1.4	Kunnskapsdepartementet.....	36
4.2.2	Reversering av innlemming av storbymidlene til psykisk helse	24	6.1.5	Landbruks- og matdepartementet.....	37
4.2.3	Prosjektskjønn.....	25	6.1.6	Miljøverndepartementet.....	37
4.2.4	Ferjesambandet Svolvær-Skrova	25	6.1.7	Nærings- og handelsdepartementet ..	38
4.2.5	NOx-avgift.....	25	6.1.8	Olje- og energidepartementet.....	38
4.2.6	Regional utvikling og nyskaping	25	6.1.9	Samferdselsdepartementet.....	38
4.2.7	Rentekompensasjon til kirkebygg.....	25	6.1.10	Samhandling med fylkeskommunene	39
4.3	Helse- og omsorgsdepartementet	26	6.2	Det økonomiske opplegget rundt forvaltningsreformen	39
4.3.1	Rusmiddeltiltak	26	6.2.1	Fornyings- og administrasjonsdepartementet	39
4.3.2	Turnustjeneste	26	6.2.2	Fiskeri- og kystdepartementet.....	40
4.3.3	Reversering av innlemming av storbymidlene til psykisk helse	26	6.2.3	Helse- og omsorgsdepartementet.....	40
4.4	Kunnskapsdepartementet	26	6.2.4	Kommunal- og regionaldepartementet	40
4.4.1	Barnehager	26	6.2.5	Kunnskapsdepartementet.....	40
4.4.2	Tiltak mot frafall i videregående opplæring	27	6.2.6	Landbruks- og matdepartementet.....	41
4.5	Barne- og likestillingsdepartementet	27	6.2.7	Miljøverndepartementet.....	41

6.2.8	Nærings- og handelsdepartementet..	41	7.9.7	Harmonisering av den kommunale sosial- og helselovgivningen (Bernt-utvalget) og Brukerstyrt personlig assistanse (BPA).....	53
6.2.9	Samferdselsdepartementet	42	7.9.8	Tilskudd til vertskommuner	53
7	Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder	45	7.9.9	Lovforslag om behandling i utlandet – endret finansieringsansvar.....	53
7.1	Kommunal- og regionaldepartementet	45	7.10	Justis- og politidepartementet.....	54
7.1.1	Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning .	45	7.10.1	Felles nødnummer/nødmeldesentraler	54
7.1.2	Ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven	45	7.10.2	Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødetatene.....	54
7.1.3	Henstillingsvedtak – startlån	46	7.10.3	Kommunal beredskapsplikt – endringer i sivilforsvarsloven	54
7.1.4	Ny bostøtte	46	7.10.4	Tilbakeføringsgarantien	54
7.2	Barne- og likestillingsdepartementet	46	7.10.5	Stortingsmelding om rettshjelp – etablering av førstelinjetjeneste	55
7.2.1	Ny handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet.....	46	7.10.6	Stortingsmelding om brann-sikkerhet – forebygging og brannvesenets redningsoppgaver	55
7.2.2	Lovfesting av krisesentertilbud	47	7.11	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	55
7.3	Kultur- og kirkedepartementet.....	47	7.11.1	Bosetting av flyktninger	55
7.3.1	Ny arkitekturpolitikk	47	7.11.2	Handlingsplan mot fattigdom	55
7.3.2	Stortingsmelding om bibliotek	47	7.11.3	Kvalifiseringsprogrammet	56
7.4	Kunnskapsdepartementet	47	7.11.4	NAV reformen – slutføring av etablering av NAV-kontorer.....	56
7.4.1	Stortingsmelding om kvalitet i barnehagen	47	7.11.5	Bedriftshelsetjenesten.....	56
7.4.2	Gratis læremidler på alle trinn i videregående opplæring.....	47	7.11.6	Samepolitikk og politikk overfor nasjonale minoriteter.....	57
7.4.3	Endringer i opplæringsloven	48	7.12	Finansdepartementet.....	57
7.4.4	Forsterket opplæring – tidlig innsats	48	7.12.1	Grense for utskrivning av eiendomsskatt i sjøområdet.....	57
7.5	Miljøverndepartementet.....	48	8	Konsultasjonsordningen	58
7.5.1	Ny plandel i plan- og bygningsloven .	48	9	Fornyning i kommunal sektor	60
7.5.2	Ny naturmangfoldlov	49	9.1	Fortsatt behov for fornying.....	60
7.6	Fiskeri- og kystdepartementet.....	49	9.2	Kvalitet i kommunale tjenester.....	60
7.6.1	Ny havne- og farvannsløve	49	9.2.1	Kvalitetskommuneprogrammet	60
7.7	Fornyings- og administrasjonsdepartementet	49	9.2.2	Måling av kvalitet.....	63
7.7.1	Forskrift om obligatorisk bruk av IKT-standarder i offentlig sektor	49	9.3	Helhetlig styring og utvikling i den enkelte kommune.....	64
7.7.2	Elektronisk identifikasjon på Internett (e-ID)	49	9.4	Lokal samfunnsutvikling	64
7.8	Landbruks- og matdepartementet.....	49	9.5	Tillitskapende forvaltning og arbeidsgruppe om styrket egenkontroll	65
7.8.1	Endringer i jordbrukslovgivningen...	49	9.6	IKT i kommunene i et fornyingsperspektiv	67
7.9	Helse- og omsorgsdepartementet	50	9.7	Internasjonalt fornyingsarbeid	67
7.9.1	Omsorgsplan 2015	50	9.8	Forsøk etter forsøksloven	68
7.9.2	Opptrappingsplan for rusfeltet.....	51	9.8.1	Forsøk med interkommunalt samarbeid	68
7.9.3	Omlegging av finansiering av fysioterapitjenesten	52	9.8.2	Forsøk med oppgavedifferensiering og enhetsfylke	69
7.9.4	Samhandlingsreformen	52			
7.9.5	St.meld. nr. 12 (2008-2009) <i>En gledelig begivenhet – jordmortjenesten i kommunene</i>	52			
7.9.6	Forskrift om vederlag for opphold i institusjon.....	53			

9.8.3	Forsøk med direkte valg av ordfører og forsøk med endret myndighet for ordfører	70	13.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	86
			13.4	Netto driftsresultat	87
			13.5	Overskudd før lånetransaksjoner	88
10	Språkpolitikken til regjeringa og bruken av nynorsk i kommunane	71	14	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester.....	90
			14.1	KOSTRA som nasjonalt kvalitetsindikatorsystem	90
			14.2	Utviklingstrekk i kommunale tjenester 2005-2008.....	91
			14.3	Eiendomsforvaltning.....	92
11	Utviklingstrekk kommunal organisering	72	15	Skjønnfordelingen i 2008 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet	93
11.1	Innledning	72	15.1	Skjønnfordelingen i 2008	93
11.2	Resultater fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase	72	15.2	Fylkesmennenes bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene	94
			15.3	Utviklingsprosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet	96
			15.3.1	Utviklingsprosjekter i 2008	96
			15.3.2	Utviklingsprosjekter i 2009	98
12	Strykeadgang ved lokalvalg og forsøk med elektronisk valg	76	Vedlegg		
12.1	Oppfølging av anmodningsvedtak om eventuell gjeninnføring av strykeadgang	76	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2006-2009	100
12.2	Forsøk med elektronisk valg	79	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2008	102
12.2.1	Mål og omfang.....	79	3	Finansielle indikatorer	117
12.2.2	Nærmere om prosjekt og prosess	79	4	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	133
Del III	Resultater i kommunal sektor	83			
13	Utviklingen i kommuneøkonomien til og med 2008	85			
13.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	85			
13.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi.....	85			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.prp. nr. 68

(2008–2009)

Kommuneproposisjonen 2010

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mai 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 En sterk kommunal sektor til det beste for innbyggerne

Regjeringens mål er en sterk kommunal sektor som tar ansvar for sentrale velferdstjenester. Regjeringen ønsker fortsatt styrking av tjenestetilbudet og et sterkt fokus på fellesskapsløsninger. Dette betyr blant annet flere og bedre tjenester innen oppvekst, pleie og omsorg og utdanning.

Regjeringen vil at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Dette betyr at alle innbyggere skal ha tilgang på gode velferdstjenester uavhengig av hvor i landet de er bosatt. Det vil alltid være behov for lokale prioriteringer og løsninger. Muligheten til å finne lokale tilpasninger er grunnlaget for et levende lokaldemokrati.

Kommunal sektor forvalter en stor del av fellesskapets ressurser og er en viktig arbeidsgiver, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og tjenestetilbyder. Kommunesektorens inntekter utgjør om lag 17 prosent av bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge, og sektoren står for i underkant av 15 prosent av utførte timeverk i landet.

Regjeringen har arbeidet for å bedre kommunesektorens økonomiske situasjon, og sektoren har hatt en sterk inntektsvekst. Samtidig som kommunesektoren har blitt tilført betydelige midler har aktiviteten i sektoren økt kraftig, og flere kommuner har en vanskelig økonomisk situasjon. For

å motvirke innstramminger som kan ramme sissettingen og svekke tjenestetilbudet i en del kommuner, foreslår regjeringen å styrke kommuneøkonomien med ytterligere 1 milliard kroner i 2009. Den økte bevilgningen gis til kommunene som frie inntekter i form av økte rammeoverføringer.

Medregnet regjeringens forslag til revisjon av 2009-budsjettet har kommunesektoren reelt sett blitt tilført anslagsvis i underkant av 32 milliarder kroner i økte inntekter i perioden 2005 til 2009. Dette gir en gjennomsnittlig årlig realvekst på 2,9 prosent. Regjeringen fortsetter sin satsing på kommunesektoren i 2010 og legger opp til en realvekst i de samlede inntektene på mellom 5 og 6 milliarder kroner målt fra oppdatert anslag på regnskap for 2009 i revidert nasjonalbudsjett 2009. Av dette er 4 milliarder kroner økte frie inntekter til kommuner og fylkeskommuner.

Veksten i frie inntekter i 2010 kommer i tillegg til en samlet styrking av de frie inntektene i 2009 på 2,5 milliarder kroner sammenliknet med nivået i saldert budsjett for 2009. Siden denne styrkingen videreføres til 2010 innebærer regjeringens forslag en vekst i de frie inntektene på 6,5 milliarder kroner i 2010, sammenliknet med nivået i saldert budsjett for 2009.

Inntektsforskjeller er den viktigste årsaken til ulikt tjenestetilbud mellom kommunene. Regjeringen har derfor lagt om inntektssystemet for kom-

munene fra 2009 med sikte på en jevnere fordeling og mer forutsigbare inntekter. Kommunene får en lavere andel av sine inntekter fra skatt samtidig som selskapsskatten som kommunal skatt er avviklet. Utjevning av skatteinntekter mellom kommunene blir i perioden 2009 til 2011 trappet opp fra 55 til 60 prosent.

Departementet foreslår endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene for å øke forutsigbarheten i inntektene og skape samsvar mellom inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Det foreslås et nytt inntektsgarantitilskudd, endret telledato for befolkningstall og overføring av midler fra skjønnsrammen og hovedstadstilskuddet til innbyggertilskuddet. Endringene i inntektssystemet for fylkeskommunene er nærmere presentert i kapittel 5. Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene vil bli presentert sammen med ny kostnadsnøkkel for kommunene i kommuneproposisjonen for 2011.

Et sterkt lokaldemokrati og en tillitskapende forvaltning

Et sterkt lokaldemokrati danner grunnlag for god velferd i alle deler av landet. Med kommunen og fylkeskommunen som ramme gis innbyggerne nærhet til der beslutninger tas og dermed mulighet til å påvirke lokale prioriteringer, utforming av tjenester og lokal samfunnsutvikling. Derfor er det også viktig at makt og myndighet i størst mulig grad legges til det lokale og regionale styringsnivået.

I St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* understreker regjeringen betydningen av det lokale selvstyret som en forutsetning for et levende lokaldemokrati. En mer sentralisert styringsmodell med sterkere statlig styring, for eksempel gjennom stykkprisfinansiering, overføring av oppgaver fra kommunen til staten og nedlegging av det folkevalgte mellomnivået avvises. I meldingen understrekes det at kommunene trengs for å gjøre prioriteringer, tilpasse tjenestene til innbyggernes behov og sikre helheten i styringen av lokalsamfunnet.

Videre i meldingen understrekes behovet for å bygge tillit og å skape godt samspill mellom forvaltningsnivåene. Det er viktig at staten viser kommunene og innbyggerne tillit slik at det i stor grad er lokale forhold som legges til grunn når offentlig velferd skal utvikles. Samtidig må kommunene akseptere rammene som ligger til grunn for lokal oppgaveløsning. Rettssikkerhet, likeverdige tilbud og samfunnsøkonomiske hensyn er eksempler på

nasjonale mål som også kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til.

I meldingen vektlegges nødvendigheten av høy valgdeltakelse ved lokalvalg. Det foreslås tiltak som skal gjøre det enda enklere å avgi stemme ved lokalvalg. Lokalt skal det ikke være tvil om at det er kommunestyret som er det øverste besluttede organ i kommunen. Derfor foreslås det i meldingen tiltak som tydeliggjør kommunestyrets ledende rolle i kommunen.

Kommunal- og regionaldepartementet har de siste årene understreket viktigheten av en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Departementet tar ansvar for regelverk og overordnede rammevilkår for kommunesektoren, men et godt nasjonalt regelverk kan ikke alene sikre etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet. Det viktigste arbeidet for å skape tillit til kommunene må finne sted og slå rot på grunnplanet i den enkelte kommune.

Departementet har siden høsten 2008 fremmet to odelstingsproposisjoner med forslag om lovendringer som skal legge forholdene til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning og en styrket etisk praksis i kommunesektoren. Proposisjonene er nærmere omtalt i kapittel 9.

Dagens regelverk gir kommunene gode muligheter for å gjennomføre kontroll med egen virksomhet. Det er imidlertid avgjørende at disse mulighetene utnyttes og at arbeidet med kontroll har høy politisk og administrativ oppmerksomhet. For å styrke arbeidet i kontrollutvalg, revisjoner og administrasjonssjefenes internkontroll har departementet satt ned en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til tiltak innen utgangen av 2009. Arbeidsgruppen er nærmere omtalt i kapittel 9.

1.2 Satsing på kommunesektoren gir økt velferd

Kommunesektoren er den sentrale tilbyderer av velferdstjenester, og kommunene har med denne regjeringen fått en betydelig inntektsvekst. Kommunene på sin side har vist seg tilliten verdig ved å tilby flere og bedre tjenester til sine innbyggere.

Det har vært en betydelig aktivitetsvekst i innværende stortingsperiode¹. I 2006, 2007 og 2008 har aktiviteten økt med henholdsvis 2,9 prosent, 4,9 prosent og 3,2 prosent. Veksten skyldes både

¹ Den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen måles ved en indikator der endring i sysselsettingen målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen.

kraftig investeringsvekst og økt sysselsetting. Investeringene har i alle tre årene vært mellom 11 og 13 prosent av inntektene, noe som har gitt nye sykehjem, flere barnehager, skoler og omsorgsboliger. Veksten i kommunal sysselsetting har vært på mellom 30 000 og 35 000 årsverk i denne stortingsperioden mot mellom 5 000 og 10 000 i foregående periode. Arbeidskraft er den viktigste ressursen i kommunesektoren, og flere ansatte betyr flere utførte velferdsoppgaver.

Regjeringen har som mål at de familiene som ønsker plass i barnehage skal få tilbud om dette. De aller fleste kommunene har nå full barnehagedekning og vil klare å innfri den lovfestede retten til barnehageplass fra 1. august 2009. Andelen barn fra ett til fem år med barnehageplass er økt fra 76 prosent i 2005 til 87 prosent i 2008. Samtidig har andelen barn fra ett til to år med barnehageplass økt fra 54 prosent i 2005 til i underkant av 75 prosent i 2008. Totalt har 38 400 flere barn fått plass i barnehage siden 2005. Dette betyr at anslagsvis 35 nye barn har fått plass i barnehagene hver eneste dag i inneværende stortingsperiode.

Regjeringen har hatt et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene ut fra nivået i 2004 med 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009. For perioden 2004 til 2008 viser tall fra Statistisk sentralbyrå at personellinnsatsen er økt med om lag 10 900 årsverk. I årene 2006, 2007 og 2008 var det en betydelig årsverksvekst med til sammen om lag 12 500 nye årsverk. Kvaliteten for de pleietrengende er også forbedret i og med at årsverksveksten hovedsakelig består av personell med helse- og sosialutdanning. Foruten økningen i antall legeårsverk i forhold til antall institusjonsplasser, viser tallene at antall årsverk med fagutdanning har økt jevnt fra 2005. De siste årene har også flere institusjonsboere fått enerom.

I grunnskolen er timetallet for barnetrinnet fra og med høsten 2008 utvidet med fem undervisningstimer. En større andel av elevene mottar spesialundervisning, og flere har plass i skolefritidsordningen. For hele grunnskolesektoren sett under ett var den samlede veksten i avtalte årsverk fra 2005 til 2008 på om lag 5 200. Dette inkluderer lærerårsverk, assistentårsverk m.m.

Innen videregående opplæring har fylkeskommunene klart å holde tritt med den sterke økningen i 16-18-åringer, og det var 10 000 flere elever i videregående opplæring i 2008 enn det var i 2005. Ni av ti 16-18-åringer har i hele perioden gått i videregående opplæring, samtidig som fylkeskommunene også har skaffet et betydelig antall voksne et tilbud. En større andel av elevene får i dag oppfylt sitt førstevalg til skole og kurs, og fra høsten 2009

har alle elever i videregående opplæring rett på gratis læremidler. Utviklingen i tjenestetilbudet viser at satsingen i kommunal sektor gir resultater.

Tall for første kvartal 2009 fra kommunenes regnskaper innrapportert til Statistisk sentralbyrå viser fortsatt sterk vekst i ressursinnsatsen for alle de største tjenesteområdene i første kvartal 2009 sammenlignet med første kvartal 2008.

1.3 utfordringer og muligheter i dagens økonomiske situasjon

Regjeringen har i perioden gitt kommunene et økonomisk løft. Oppdaterte anslag viser at sektoren har blitt tilført i underkant av 32 milliarder kroner i økte inntekter i perioden 2005 til 2009. Til tross for dette opplever mange kommuner nå å ha en stram økonomi, og for mange kommuner ble 2008 et år med svakere økonomisk resultat enn ønsket. For kommunesektoren samlet ble driftsresultatet i 2008 0,4 prosent. Høy aktivitetsvekst i 2007 og 2008 kombinert med sterkere kostnadsvekst enn forventet har ført til at mange kommuner i 2008 har fått et lavt eller negativt driftsresultat. Svake driftsresultat i 2008 har også sammenheng med at en del kommuner har tapt på sine finansplasseringer. Korrigert for netto tap på finansplasseringer i 2008 anslås driftsresultatet for sektoren samlet til i overkant av en prosent. Antallet kommuner i ROBEK er imidlertid fortsatt lavt. Per 15. mai er det 42 kommuner i registeret, og ingen fylkeskommuner.

I regjeringens tiltakspakke, St.prp. nr. 37 (2008-2009) *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid*, er kommunesektorens frie inntekter styrket med 1,2 milliarder kroner gjennom økte rammeoverføringer.

Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett 2009 en ytterligere vekst i kommunenes frie inntekter på 1 milliard kroner til styrking av den økonomiske situasjonen i inneværende år. Det økonomiske opplegget i revidert nasjonalbudsjett for 2009 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 9,5 milliarder kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 4,9 milliarder kroner fra 2008 til 2009. Det legges derfor opp til en vesentlig høyere inntektsvekst i inneværende år enn i 2007 og 2008. Det er forventet at rentenivået blir noe lavere i 2009 enn i 2008 og at tapene på finansielle plasseringer reduseres. Det samlede kommuneopplegget for 2009 legger til rette for fortsatt utbygging av det kommunale tjenestetilbudet og en konsolidering av den økonomiske balansen.

Gjennom det økonomiske opplegget for 2010 fortsetter regjeringen satsingen på kommunesektoren, og legger til rette for videre styrking av velferdstilbudet.

Kommunesektoren og finanskrisen

Finanskrisen gir utfordringer knyttet til finansforvaltningen i mange kommuner, men byr også på muligheter for kommunesektoren. Særlig gjelder dette utfordringer med å tiltrekke seg arbeidskraft, som har vært krevende de siste årene. Nå har kommunene en gylden anledning til å skaffe seg personell og framstå som en attraktiv, stabil og sikker arbeidsgiver. Kommunesektorens samlede andel av tiltakspakken er på 6,4 milliarder kroner. Det midlertidige vedlikeholdstilskuddet og ordningene med rentekompensasjon for kirkebygg, svømmehaller og skoler setter kommunene i stand til å ruste opp den kommunale infrastrukturen samtidig som det bidrar til økt sysselsetting.

For å kunne hjelpe kommuner og fylkeskommuner som er særlig hardt rammet økonomisk, enten det skyldes tap i finansmarkedet, innfrielse av garantiansvar, dårlig økonomistyring eller andre forhold, har kommuneloven blitt endret. Departementet kan nå godkjenne at en kommune eller fylkeskommune bruker opp til ti år på å dekke inn underskudd (mot fire år tidligere). Nødvendige innsparinger kan fordeles over en lengre periode, slik at den årlige belastningen blir mindre. Bestemmelsen vil kun bli benyttet unntaksvis i tilfeller der konsekvensene ved inndekking over fire år ville ha blitt uforholdsmessig store. Endringen i kommuneloven bidrar til å skjerme innbyggere som er avhengige av og har krav på kommunale tjenester i vanskeligstilte kommuner.

Som et ledd i arbeidet med oppfølging av Terra-saken utformet departementet utkast til ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning. Utkastet var på høring høsten 2008. Departementet tar sikte på å fastsette ny forskrift for kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning før sommeren 2009. Forskriften vil gi kommunene frihet til å forvalte sine egne midler så fremt de ikke tar vesentlig finansiell risiko. Denne friheten er en naturlig del av det lokale selvstyret. Kommunene har således et stort ansvar for å forvalte sine midler ut fra hensynet til gode og stabile velferdstjenester. Den nye forskriften vil legge rammene for en forsvarlig finansforvaltning i kommunene, men det er opp til kommunene å etterleve reglene og praktisere en forsvarlig forvaltning. Forskriften er nærmere omtalt i kapittel 7.

1.4 Behov for systematisk samarbeid

Den faglige kompleksiteten i det kommunale tjenestetilbudet er økende, og innbyggernes forventninger til kvaliteten på og omfanget av kommunale tjenester øker også. Kommunesektoren utøver sitt virke i spenningsfeltet mellom nasjonale mål og lokal handlefrihet. Sterkere samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene, mellom kommunene og mellom de ulike aktørene i sektoren er en forutsetning for å kunne tilby kvalitativt gode tjenester på en kostnadseffektiv måte.

Interkommunalt samarbeid

Regjeringen er opptatt av at kommunene i sitt arbeid med å møte innbyggernes forventninger og krav til kommunale tjenester har et hensiktsmessig regelverk å forholde seg til.

Servicekvaliteten og -nivået kan styrkes gjennom at tjenester som forutsetter et større befolkningsgrunnlag enn én kommune, blir utført ved at kommuner har mulighet til å samarbeide om lovpålagte velferdsoppgaver. Siden 2007 har kommuneloven §§ 28 a-28 k om vertskommunesamarbeid åpnet for interkommunalt samarbeid om denne type oppgaver, herunder offentlig myndighetsutøvelse. Denne samarbeidsformen gjør det blant annet mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer der den enkelte kommune alene kan ha vanskeligheter med å etablere den kompetansen som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver. En del kommuner har allerede inngått samarbeid etter disse reglene.

Omfanget av interkommunale samarbeid er omfattende og spenner over et vidt spekter av oppgaver. Etter regjeringens syn er det behov for en mer systematisk tilnærming til interkommunalt samarbeid. Departementet vil derfor utarbeide en veileder som synliggjør og forklarer hvilke muligheter for interkommunalt samarbeid som finnes i regelverket i dag, samt hvilke modeller som kan egne seg for ulike oppgaver. Departementet vil også evaluere de nye reglene om vertskommunesamarbeid for å se om det er behov for å justere disse.

Departementet vil videre se på om det er behov for flere modeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte velferdsoppgaver. Dette kan særlig være aktuelt for mer omfattende og sektorovergripende samarbeidstiltak. Regjeringen vil derfor vurdere om det er behov for å lovfeste en samkommunemodell.

Regjeringen vil likevel understreke at det først og fremst er kommunene selv som må ta ansvar for

hvordan de organiserer egen virksomhet. Det er viktig at kommunene jobber systematisk og bevisst med hvordan de samarbeider med andre kommuner. Dette for blant annet å hente ut størst mulig gevinst av samarbeidet og for å sikre politisk styring der dette ansees nødvendig.

Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet er en sentral satsing for regjeringen, og er forankret i en avtale fra oktober 2006 mellom staten, kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene om kvalitetsforbedring i kommunesektoren. Programmet retter seg primært mot pleie- og omsorgssektoren, skoler og barnehager. Arbeidet konsentreres om to hovedområder: kvalitetsforbedrende tiltak i møtet mellom ansatt og innbygger og tiltak for å redusere sykefraværet. Programmets arbeid med kvalitetsforbedrende tiltak setter den direkte kontakten, dialogen og samhandlingen mellom ansatt og innbygger, i sentrum. I alt 138 kommuner deltar i programmet, hvorav tolv som innsatskommuner på sykefravær. Kommunene har startet opp puljevis på ulike tidspunkt fra programmets oppstart i 2007. Det er en forutsetning at arbeidet i den enkelte kommune skal bygge på kommunens egen virksomhet og styres av kommunen selv, og at arbeidet skal skje innen gjeldende lov- og avtaleverk. De lokale prosjektene er satt sammen av folkevalgte, ledere og tillitsvalgte/medarbeidere.

Tiltakene har stor variasjon i bredde og nivå. Eksempler er utvikling av en pleie- og omsorgsplan, tiltak som dreier seg om organisering av arbeidet (turnussystemer, arbeidslag) og tiltak for å øke innbyggernes medvirkning. Gjennom programperioden har prosjektene blitt mer direkte rettet inn mot å forbedre kvaliteten i møtet med innbyggeren, jf. kapittel 9 der prosjekter og tiltak er nærmere omtalt. Kvalitetskommuneprogrammet er et viktig løft for arbeidet med kvalitet i tjenestene i deltakerkommunene. Arbeidsformen og deltakelsen fra alle de viktige partene lokalt har vist seg å være suksessfaktorer for å ta fatt i reelle utfordringer og forbedringspunkter lokalt. Samtidig viser det seg at det kan være krevende å få med lokalpolitikkerne på en god måte i denne typen utviklingsarbeid.

I 2009 er Kvalitetskommuneprogrammet inne i sitt avsluttende år. I avslutningsfasen vil det bli lagt opp til at også kommuner med sen oppstart får en god avslutning. Det vil videre legges vekt på god formidling av resultater og erfaringer i avslutningen. I tiden etter Kvalitetskommuneprogrammet blir det viktig å legge til rette for å videreutvikle

den kompetanse og kunnskap som er utviklet gjennom programmet.

Departementet vurderer en ordning med demonstrasjonskommuner fra 2010, etter modell av Kunnskapsdepartementets demonstrasjonsskoleordning. Ordningen vil innebære at kommuner kan søke om tidsbegrenset deltakelse med et kvalitetsprosjekt som kan løftes fram og stimuleres økonomisk. Ordningen vil gjelde alle kommuner, men viktige kriterier for deltakelse vil være at prosjektene videreutvikler erfaringer fra Kvalitetskommuneprogrammet og har overføringsverdi til andre kommuner.

Bedre samhandling i helsetjenesten - samhandlingsreformen

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding i juni 2009 som blant annet omhandler samhandling mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. De økte behovene for helse- og omsorgstjenester som følger av demografisk og epidemiologisk utvikling krever en tydeligere ansvarsfordeling mellom de to nivåene. I forbindelse med forebygging og tidligintervenering i utviklingen av sykdomsforløp er det viktig at kommunene kommer inn på et tidlig tidspunkt. Kommunene vil kunne se disse tjenestene i sammenheng med øvrige kommunale tjenester. Enkelte kommuner har alene eller i samarbeid med nabo kommuner etablert institusjoner og prosjekter som bidrar til at syke unngår sykehusinnleggelse eller at kronikere må reise lange avstander for å få behandling.

1.5 Forvaltningsreformen

Regjeringen varslet i Soria Moria-erklæringen at den ønsket tre folkevalgte nivåer med et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå. Forvaltningsreformen gjennomføres fra 1. januar 2010. Reformen innebærer en styrking av det regionale folkevalgte nivået ved at fylkeskommunene får tilført en rekke nye oppgaver. Etter regjeringens vurdering vil vi oppnå målsettingene med reformen om blant annet et styrket regionalt folkestyre og en mer effektiv og samordnet forvaltning. Fylkeskommunene vil få flere virkemidler og flere muligheter til å inneha rollen som en sterkere regional utviklingsaktør. Departementet legger til grunn at mange av oppgavene bør løses i samarbeid med andre lokale og regionale aktører. Dette vil ofte være nødvendig for å oppnå en regional merverdi ved at oppgavene overføres fra statlig forvaltning til de folkevalgte i fylket.

De nye virkemidlene er dels knyttet opp mot nye bestemmelser om regional planlegging gjennom ny plandel til plan- og bygningsloven, og dels dreier det seg om utviklings- og driftsoppgaver tilknyttet konkrete forvaltningsområder. Overtakelse av ansvaret for øvrige riksveier med tilhørende ferjestrekninger er en viktig faktor for regional utvikling. Fylkeskommunene vil også få sterkere påvirkning på regional nærings- og kunnskapsutvikling gjennom opprettelse av regionale forskningsfond og ved å overta 49 prosent av eierskapet til Innovasjon Norge.

Departementet legger til grunn at de nye oppgavene og virkemidlene for fylkeskommunene vil gi et styrket demokrati, sikre bedre samordning i oppgaveløsningen og gi muligheter til regional tilpasning.

Samlet legges det opp til å øke fylkeskommunenes rammetilskudd med i overkant av 7,4 milliarder kroner i 2010 i forbindelse med forvaltningsreformen. Beløpet er inkludert regjeringens for-

slag om å styrke rammen til fylkesveger med 1 milliard kroner (2010-kroner) utover dagens nivå, jf. nærmere omtale av det økonomiske opplegget for reformen i kapittel 6.2.

1.6 Forsøk med elektronisk valg

Departementet startet i august 2008 et prosjekt der målet er å prøve ut elektronisk stemmegivning ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011 i utvalgte kommuner. E-valg 2011-prosjektet skal etablere en sikker elektronisk valgløsning for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg som gir bedre tilgang for å stemme for alle velgergrupper. Løsningen skal sikre en rask valggjennomføring med effektiv ressursbruk i kommunene, samt legge til rette for utøvelse av direktedemokrati. Dagens høye troverdighet til valggjennomføring, basert på prinsipp om hemmelig valg, skal opprettholdes.

2 Sammendrag

Det økonomiske opplegget for 2010 (kapittel 3)

Kommunesektoren har fått et betydelig inntektsløft under denne regjeringen. Fra 2005 til 2009 anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til i underkant av 32 milliarder 2009-kroner, tilsvarende 12 prosent. Den reelle veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til om lag 15 milliarder kroner.

I 2010 legger regjeringen opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 5 og 6 milliarder kroner i 2010. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i revidert nasjonalbudsjett 2009.

Av veksten i samlede inntekter i legges det opp til at 4 milliarder kroner kommer som frie inntekter. Veksten i frie inntekter i 2010 kommer i tillegg til en styrking av de frie inntektene i 2009 etter saldert budsjett med 2,5 milliarder kroner. Dette inkluderer 1,2 milliarder kroner i økte frie inntekter i forbindelse med tiltakspakken og 1 milliard kroner i vekst i kommunenes frie inntekter i revidert budsjett 2009. I tillegg er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2009 oppjustert med 0,3 milliarder kroner i revidert nasjonalbudsjett 2009. Forslaget til samlet vekst i de frie inntektene for 2010 i forhold til saldert budsjett 2009 er dermed 6,5 milliarder kroner.

Veksten i frie inntekter på 4 milliarder kroner fordeles med 2,5 milliarder kroner på kommunene og 1,5 milliarder kroner på fylkeskommunene.

Kapitlet gir en omtale av innlemming og avvikling av øremerkede tilskudd i 2010.

Endringer i det økonomiske opplegget for 2009 (kapittel 4)

I nasjonalbudsjettet 2009 la regjeringen opp til en vekst i kommunenes samlede inntekter på 7,3 milliarder kroner i 2009. I forbindelse med tiltakene i St.prp. nr. 37 (2008-2009) *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid* ble kommuneøkonomien styrket med 1,2 milliarder kroner i økte rammeoverføringer. I tillegg innebar tiltakspakken en betydelig satsing på kommunal infrastruktur, herunder et ekstraordinært vedlikeholdstilskudd på 4 milliarder kroner. Alt i alt ble kommunesektoren tilført 6,4 milliarder kroner

gjennom tiltakspakken. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2009 foreslås det en ytterligere styrking av kommuneøkonomien med 1 milliard kroner i økte rammeoverføringer til kommunene.

De samlede inntektene i kommunesektoren anslås etter dette å øke med 9,5 milliarder kroner i 2009. De frie inntektene anslås å øke med 4,9 milliarder kroner i 2009.

Endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (kapittel 5)

Regjeringen mener det er viktig å øke forutsigbarheten i fylkeskommunenes inntekter og foreslår derfor enkelte endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Regjeringen foreslår å endre telletidspunkt for innbyggertall til bruk i beregningen av innbyggertilskuddet med utgiftsutjevningen. Telletidspunktet foreslås endret fra 1. januar i budsjettåret til 1. juli året før budsjettåret. Regjeringen foreslår videre et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning. Regjeringen foreslår at midler overføres fra skjønnsrammen og hovedstadstilskuddet til innbyggertilskuddet samt at hovedstadstilskuddet til «Oslo som kommune» og hovedstadstilskuddet til «Oslo som fylkeskommune» fra og med 2010 blir slått sammen til et samlet hovedstadstilskudd til «Oslo som fylkeskommune». Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunen vil bli lagt fram i kommuneproposisjonen for 2011 sammen med ny kostnadsnøkkel for kommunene.

Som varslet i St.prp. nr.57 (2007-2009) *Kommuneproposisjonen 2009* vil den symmetriske inntektsutjevningen for kommunene i 2010 bli økt til 59 prosent fra 57 prosent i 2009.

Forvaltningsreformen (kapittel 6)

Kapittel 6.1 inneholder en departementsvis oversikt over status for gjennomføringen av forvaltningsreformen. Enkelte departementer har i vårseksjonen 2009 lagt fram lovforslag om oppgaver relatert til forvaltningsreformen. Proposisjonen inneholder en kort omtale av disse forslagene. Reformen trer i kraft fra 1. januar 2010.

I kapittel 6.2 gis en omtale av det økonomiske opplegget for reformen.

Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder (kapittel 7)

Kapittel 7 tar for seg endringer i oppgavefordeling og regelverk som har konsekvenser for kommunenes planlegging av aktivitet i 2010.

Konsultasjonsordningen (kapittel 8)

I kapittel 8 gis en omtale av konsultasjonsordningen som er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren ved KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). I kapitlet gis en kort omtale av omfanget av bilaterale avtaler og status for involvering av KS i kostnadsberegninger. I tillegg gis det korte oppsummeringer av rapporter fra Senter for økonomisk forskning (SØF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) som gjennom ulike problemstillinger og teoretiske perspektiver har vurdert konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren.

Fornyning i kommunal sektor (kapittel 9)

I kapittel 9 understrekes betydningen av fortsatt arbeid med fornying i kommunesektoren. I kapitlet gjennomgås departementets arbeid med kvalitetsmåling og kvalitetsutvikling, med hovedvekt på Kvalitetskommuneprogrammet. Betydningen av de folkevalgtes styringsrolle og samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner fremheves. I kapittel 9.4 drøftes lokal samfunnsutvikling, og det redegjøres for en kartlegging og analyse av kommunenes rolle som samfunnsutvikler som Norut har gjennomført. I avsnitt 9.5 redegjøres det for departementets arbeid med etisk standard i kommunal virksomhet og arbeidsgruppen om styrket egenkontroll. Avsnitt 9.8 redegjør for forsøk etter forsøksloven, herunder forsøk med interkommunalt samarbeid, oppgavedifferensiering og enhetsfylke, og ordførerforsøkene.

Språkpolitikken til regjeringen og bruken av nynorsk i kommunene (kapittel 10)

Regjeringen la i juni 2008 frem en stortingsmelding om språk, St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. I meldingen understrekes behovet for å sikre en god utvikling for nynorsk, tatt i betraktning at nynorsk har vanskeligere vilkår enn bokmål. Bruken av nynorsk i kommunene inngår som et av områdene det arbeides med i en slik sammenheng.

Utviklingstrekk i kommunal organisering (kapittel 11)

I kapittel 11 redegjøres det for resultater fra 2008-innsamlingen av data til Kommunal- og regionaldepartementets database for kommunal organisering. Hvert fjerde år, i etterkant av lokalvalgene, gjennomføres en undersøkelse for å kartlegge ulike trekk ved organiseringen av kommunene og fylkeskommunene. I kapitlet synliggjøres resultatene fra kartleggingen i 2008, og det gis et bilde av utviklingen med hensyn til politisk organisering, administrativ organisering, personalpolitiske tiltak, kommunal oppgaveløsning, informasjonstiltak og deltakelsesmuligheter, kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner, kontroll og klager og utbredelsen av etiske retningslinjer.

Strykeadgang ved lokalvalg og forsøk med elektronisk valg (kapittel 12)

Kapittel 12 omfatter to tema. Først følger en vurdering av eventuelle konsekvenser av et forslag om å gjeninnføre strykeadgang ved lokalvalg. Deretter følger en redegjørelse for arbeidet med forsøk med elektronisk stemmegivning ved kommunevalget i 2011.

Utviklingen i kommuneøkonomien til og med 2008 (kapittel 13)

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 0,4 prosent av inntektene i 2008, en nedgang fra 2,5 prosent i 2007. Reduksjonen hadde sammenheng med lav inntektsvekst, høy vekst i sysselsetting og driftsutgifter, økt rente- og avdragsbelastning samt at flere kommuner fikk betydelige tap på finansielle plasseringer. Korrigert for netto tap på finansplasseringer i 2008 anslås driftsresultatet for sektoren samlet til i overkant av en prosent. Veksten i kommunesektorens samlede inntekter var reelt vel 1 prosent i 2008, mens de frie inntektene var reelt på om lag samme nivå som i 2007. Den lave inntektsveksten fra 2007 til 2008 må ses i sammenheng med merskatteveksten i 2007 og høyere kostnadsvekst i 2008. Den høye veksten i aktivitetsnivået fra 2007 ble videreført og økte i 2008 med 3,2 prosent.

Omfang og kvalitet i kommunal tjenester (kapittel 14)

Veksten i tjenesteproduksjon i denne stortingsperioden har vært betydelig. I perioden 2005–2008 har anslagsvis 38 400 flere barn fått plass i barnehage og dekningsgraden var i 2008 økt til 87 prosent.

Antall årstimer til undervisning har gått opp, noe som både kan knyttes til økt timetall og til økt omfang av spesialundervisning. For hele grunnskolesektoren sett under ett var den samlede veksten i avtalte årsverk fra 2005 til 2008 på om lag 5 200. Dette inkluderer lærerårsverk, assistentårsverk mv.

Kommunene fortsetter å prioritere pleie- og omsorgssektoren og i årene 2006, 2007 og 2008 har antallet årsverk i sektoren økt med om lag 12 500 årsverk. Både legedekningen i institusjon og andelen beboere med tjenestemottakertilpasset enebolig har økt.

De siste årene har det vært en sterk vekst i antallet 16-18 åringer. I 2008 var det 10 000 flere elever i videregående opplæring enn det var i 2005.

Skjønnfordelingen i 2008 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet (kapittel 15)

Kapittel 15 omtaler fordelingen av skjønnsmidler i 2008, rapportering på bruken av prosjektskjønnsmidler i 2008 og fylkesmennenes bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2009 og 2010

3 Det økonomiske opplegget for 2010

3.1 Inntektsrammer for 2010

Regjeringen legger opp til at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 skal være mellom 5 og 6 milliarder kroner, som tilsvarer 1,6 til 2,0 prosent. Kommuneopplegget for 2010 gir rom for fortsatt utbygging av det kommunale tjenestetilbudet.

Kommunesektoren har fått et betydelig inntektsløft under denne regjeringen. Dette er et resultat av regjeringens prioritering av kommunesektoren i de årlige statsbudsjettene. Fra 2005 til 2009 anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til i underkant av 32 milliarder 2009-kroner, som utgjør 12 prosent for perioden som helhet. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,9 prosent. Den reelle veksten i kommunesektorens frie inntekter i denne perioden anslås til vel 15 milliarder kroner.

Av veksten i samlede inntekter i 2010 legges det opp til at 4 milliarder kroner kommer som frie inntekter, jf. kapittel 3.2. Veksten i frie inntekter i 2010 kommer i tillegg til en samlet styrking av de frie inntektene i 2009 på 2,5 milliarder kroner sammenliknet med nivået i saldert budsjett for 2009. Samlet vekst i de frie inntektene for 2010 i forhold til saldert budsjett for 2009 er 6,5 milliarder kroner.

Veksten i de frie inntektene i 2010 gir rom for en økning i midlene til øvrige riksveier som blir fylkesveier fra 1. januar 2010 på 1 milliard kroner, en styrking av skoletilbudet og det kommunale barnevernet, og en oppfølging av Omsorgsplan 2015.

Den samlede inntektsveksten på 5 til 6 milliarder kroner som varsles for 2010, er regnet fra anslått inntektsnivå i revidert nasjonalbudsjett for 2009, som legges fram samtidig med denne proposisjonen. Dersom nivået på kommunesektorens inntekter i 2009 er endret i forhold til anslaget i revidert nasjonalbudsjett når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil også inntektsveksten i 2010 kunne bli endret i forhold til det som nå varsles.

Staten vil innenfor rammen av konsultasjonsordningen ha dialog med kommunesektoren om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2010. Hittil i år har partene blant annet drøftet kommunesektorens økonomiske situasjon og økono-

miske konsekvenser for kommunesektoren i 2010 knyttet til demografiske endringer. I tillegg er planlagte reformer, tiltak og andre enkeltsaker som berører kommunesektoren drøftet. Drøftingene skjer blant annet på bakgrunn av rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). I tilknytning til framleggelsen av statsbudsjettet for 2010 vil partene drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver innenfor den foreslåtte inntektsrammen.

3.2 Kommunesektorens frie inntekter

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. De frie inntektene utgjør i underkant av 70 prosent av sektorens samlede inntekter. Regjeringen legger opp til en realvekst i de frie inntektene i 2010 på 4 milliarder kroner regnet fra anslått nivå for 2009 i revidert nasjonalbudsjett 2009.

Veksten i de frie inntektene må blant annet ses i sammenheng med at den demografiske utviklingen antas å medføre økte utgifter for kommunesektoren i 2010. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2010 i størrelsesorden 1,5 milliarder kroner knyttet til den demografiske utviklingen.

Av veksten i frie inntekter på 4 milliarder kroner, skal 2,5 milliarder kroner gå til kommunene og 1,5 milliarder kroner til fylkeskommunene.

Veksten i de frie inntektene vil gi rom for en økning i midlene til øvrige riksveier som blir fylkesveier fra 1. januar 2010 på 1 milliard kroner, en styrking av skoletilbudet og det kommunale barnevernet, og en oppfølging av Omsorgsplan 2015.

Veksten i de frie inntektene i 2010 på 4 milliarder kroner kommer i tillegg til en styrking av de frie inntektene i 2009 etter saldert budsjett på 2,5 milliarder kroner. Samlet vekst i de frie inntektene for 2010 i forhold til saldert budsjett 2009 er 6,5 milliarder kroner. Dette er en betydelig styrking av sektorens frie inntekter. Veksten på 2,5 milliarder kroner i 2009 skyldes:

- økning i kommunesektorens rammetilskudd med 1,2 milliarder kroner i forbindelse med regjeringens tiltakspakke
- økning i skatteanslaget i revidert nasjonalbudsjett 2009 på om lag 300 millioner kroner
- forslag om en vekst i kommunenes frie inntekter på 1 milliard kroner i revidert nasjonalbudsjett 2009.

Arbeidsoppgavene i det kommunale barnevernet har økt betydelig i de senere årene, samtidig som antall stillinger langt fra har økt tilsvarende. Regjeringen mener derfor det er behov for å tilføre barnevernet i kommunene ressurser for å tilsette flere fagfolk og for å stimulere til interkommunalt samarbeid.

Det er ønskelig både å styrke kapasiteten og kvaliteten i det kommunale barnevernet. Det er viktig for å kunne yte bedre hjelp til de barna som har behov for det, og for at barna i større grad skal kunne få hjelp før problemene blir så store at det er nødvendig med mer omfattende og kostnadskrevenne tiltak fra barnevernets side. Samtidig vil en slik styrking gi kommunene langt større mulighet til å etterleve barnevernlovens bestemmelser om tidsfrister og oppfølging av barna.

Fylkesmennesens tilsyn har blant annet avdekket at de tidsfristene som er gitt i barnevernloven blir brutt i en del kommuner. En styrking av det kommunale barnevernet vil avhjelpe dette problemet og sikre en bedre oppfølging av barna. Dette vil bidra til å ivareta barnas rettsikkerhet. Veksten i de frie inntektene for 2010 legger til rette for en bedre barneverntjeneste.

Barne- og likestillingsdepartementet vil fram mot statsbudsjettet for 2010 vurdere hvordan kvaliteten i det kommunale barnevernet kan sikres, blant annet i dialog med KS.

Regjeringen har hatt et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene ut fra nivået i 2004 med 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009. For perioden 2004 til 2008 viser tall fra Statistisk sentralbyrå at personellinnsatsen er økt med om lag 10 900 årsverk. I årene 2006, 2007 og 2008 var det en betydelig årsverksvekst med til sammen om lag 12 500 nye årsverk. Kvaliteten for de pleietrengende er også forbedret i og med at årsverksveksten hovedsakelig består av personell med helse- og sosialutdanning.

I 2009 er det frigjort om lag 430 millioner kroner av kommunenes frie inntekter som følge av utskiftingen av nye læremidler tilpasset Kunnskapsløftet skal være gjennomført. Regjeringen la i budsjettet for 2009 opp til at midlene fra høsten 2009 skulle brukes til å finansiere forsterket opp-

læring i norsk/samisk og matematikk på 1. til 4. trinn, slik at kommunene kan øke antall lærere og annet nødvendig fagpersonell. Det innebærer at kommunene, gjennom rammetilskuddet, tilføres 602 millioner kroner i 2010 utover øvrig vekst i frie inntekter. Regjeringen legger til grunn at veksten i frie inntekter i 2010 gir rom for ytterligere styrking av skolen.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet til høsten. Det foreslås at Kommunal- og regionaldepartementet får fullmakt til å fordele 2 091 millioner kroner i skjønnstilskudd i 2010. Av dette skal 100 millioner kroner gå til kommuner i Sør-Norge med lave inntekter. Skjønnstilskuddet for 2010 er nærmere omtalt i kapittel 3.4.

3.3 Rammefinansiering

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest effektive ressursbruken, er administrativt lite krevende og gir rom for lokalt tilpassede løsninger. Rammefinansiering gir også lokale folkevalgte et reelt handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov. En forutsetning for rammefinansiering er at kommunesektoren selv følger opp nasjonalt fastsatte mål og sørger for tilfredsstillende standard.

Øremerking av midler er et styringsverktøy som gir staten en sterk grad av kontroll med kommunesektoren. Isolert sett er dette tiltak som kan bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder, og det kan være ønskelig for staten å synliggjøre politiske prioriteringer og sikre oppgavegjennomføring gjennom bruk av et slikt virkemiddel.

I et mer helhetlig perspektiv er øremerking imidlertid et virkemiddel som må benyttes med varsomhet. Øremerking på ett område kan medføre krav om tilsvarende styring på andre områder, noe som kan gi et uoversiktlig styringssystem der ulike ordninger motvirker hverandre. Denne typen statlig styring kan føre til at andre, og lokalt vel så viktige, kommunale tjenesteområder må nedprioriteres. En omfattende bruk av øremerking kan føre til passivitet i sektoren, ved at kommuner ikke griper fatt i aktuelle utfordringer, men i stedet avventer statlige initiativ. Ofte innebærer øremerkede tilskudd også krav om kommunal medfinansiering, noe som vil kunne forsterke inntektsforskjellene mellom kommunene

Det kan imidlertid være særskilte forhold som tilsier bruk av øremerkede tilskudd. Dette kan være bevilgninger som gjelder noen få kommuner, ved utbygging av tjenester i en oppstartsfase, eller dersom det er vanskelig å finne objektive kriterier for tildeling. For nærmere omtale av prinsipper for bruk av øremerkede tilskudd, se kapittel 5 i St.prp. nr. 67 (2006-2007) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)*.

3.3.1 Innlemming av øremerkede tilskudd

For å fremme målene om rammefinansiering presenterte regjeringen i kommuneproposisjonen for 2008 en plan for innlemming av øremerkede tilskudd (innlemmingsplanen).

Kapittel 1425, post 61 Tilskudd til lokale vilttiltak

Tilskuddet dekker deler av de kommunale utgiftene til tiltak innen den lokale viltforvaltningen. Kommunene skal i utgangspunktet selv dekke driftsutgifter til viltforvaltning. I kommuneproposisjonen for 2008 ble det derfor vist til at bevilgningen på posten skal trappes gradvis ned fram mot 2010. Beløpet på posten er 3,5 millioner kroner i 2009. I tråd med innlemmingsplanen foreslår regjeringen å avvikle tilskuddet fra 2010.

Kapittel 719, post 60 Kommunaltilskudd – stimuleringsmidler til partnerskap for folkehelse

I innlemmingsplanen ble det foreslått å innlemme dette tilskuddet i 2011. Tilskuddet har som formål å stimulere fylkeskommuner og kommuner til å utvikle varig infrastruktur for folkehelsearbeidet basert på partnerskap lokalt og regionalt. Målet er at så mange kommuner og fylkeskommuner som mulig skal gis mulighet til en styrking av folkehelsearbeidet gjennom sektorovergripende organisering basert på partnerskap. I dag er alle fylkeskommuner og en rekke kommuner med i ordningen. Tilskuddet er i 2009 på om lag 35 millioner kroner.

Helse- og omsorgsdepartementet la 24. april 2009 fram Ot.prp. nr. 73 (2008-2009) *Om lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet*. Lovforslaget innebærer en lovfesting av fylkeskommunenes ansvar for folkehelse i egen tjenesteyting, forvaltning og planlegging, samt et lovfestet ansvar for en pådriver- og samordningsfunksjon for det sektorovergripende folkehelsearbeidet lokalt og regionalt med vekt på å understøtte kommunenes folkehelsearbeid. På denne bakgrunn foreslås det at tilskuddet innlemmes allerede fra 2010. Helse- og omsorgsdepartementet vil i statsbudsjettet for

2010 komme tilbake til det konkrete beløpet som skal overføres fra Helse- og omsorgsdepartementets budsjett til rammetilskuddet til fylkeskommunene knyttet til det lovfestede ansvaret, jf. også kapittel 6.2.

Kapittel 276, post 70/72 Teknisk fagskoleutdanning/ annen fagskoleutdanning

I tråd med Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* blir tilskudd til tekniske fagskoler over kapittel 276, post 70 og tilskudd til annen fagskoleutdanning over kapittel 276, post 72, overført til fylkeskommunenes rammetilskudd i 2010, jf. kapittel 6.2.

3.4 Skjønnsrammen for 2010

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

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2010 blir satt til 2 091 millioner kroner. Av denne rammen fordeles 1 686 millioner kroner til kommunene, mens 405 millioner kroner går til fylkeskommunene.

Basisrammen

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnsstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, uten andre føringer enn retningslinjene for skjønnsfordeling gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets nettsider.

Fra og med 2009 har man lagt inn kompensasjon for endringer i inntektssystemet og tilskudd til språkdeling i basisrammen for kommunene og fylkeskommunene.

Bortsett fra en reduksjon på 7 millioner kroner grunnet særskilte forhold i enkeltkommuner, foreslår departementet at man viderefører basisrammen for kommunene i 2010 på samme nominelle nivå som i 2009.

I forbindelse med endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene foreslår Kommunal- og regionaldepartementet at skjønnsrammen for fylkeskommunene reduseres med 468 millioner kroner, som overføres til innbyggertilskuddet, jf. kapittel 5.1. Ellers videreføres basisrammen på samme nominelle nivå i 2010 som i 2009.

Med de foreslåtte endringene utgjør basisrammen 1 029 millioner kroner for kommunene og 341 millioner kroner for fylkeskommunene i 2010.

Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og kompensasjonen gjennom skjønnsstilskuddet for disse kommunene og fylkeskommunene falt bort. Kommuner og fylkeskommuner som fremdeles har høyere sats på arbeidsgiveravgiften enn de hadde før omleggingen i 2004, får kompensert differansen mellom den nye satsen og satsen i 2003. Samlet utgjør kompensasjonen i 2010 356 millioner kroner for kommunene og 64 millioner kroner for fylkeskommunene.

Særskilte tilskudd til enkeltkommuner

Kommunene Åmot og Elverum har mottatt ekstraordinære skjønnsmidler over flere år i forbindelse med etableringen av Rena leir og sivilplanlegging av regionfelt Østlandet. 2010 er det siste året Åmot og Elverum mottar ekstraordinære skjønnsmidler, henholdsvis 1,0 millioner og 0,5 millioner kroner.

I tillegg holder departementet igjen 107 millioner kroner til kommuner som får uforutsette utgif-

ter i løpet av budsjettåret. Søknader om ekstraordinære skjønnsmidler går fortrinnsvis via fylkesmannen.

Skjønnsstilskudd til inntektssvake kommuner i Sør-Norge

I behandlingen av statsbudsjettet for 2009 ble skjønnsrammen til kommunene utvidet med 100 millioner kroner til inntektssvake kommuner i Sør-Norge. Departementet foreslår å videreføre dette i 2010.

Departementet vil fastsette fylkesrammer på grunnlag av inntektsnivå, hvor man holder kommuner som mottar distriktpolitiske tilskudd utenfor fordelingen. Fylkesmannen vil videre fordele fylkesrammene på kommunene.

Prosjektskjønn

Innenfor skjønnsrammen ligger tilskudd til utviklings- og utredningsprosjekter. I statsbudsjettet for 2009 ble rammen på prosjektskjønnet fastsatt til 70 millioner kroner. Som omtalt i kapittel 4 foreslås det i St.prp. nr. 67 (2008-2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009* å øke avsetningen til prosjektskjønn i 2009 innenfor bevilgningen på posten til 73 millioner kroner.

Det er ved fastsettingen av skjønnsrammen for 2010 tatt høyde for at nye planlagte prosjekter vil kreve økte bevilgninger. Departementet foreslår at prosjektskjønnet økes til 93 millioner kroner i 2010. Bakgrunnen for økningen er forsøksprosjektet med elektronisk stemmegivning, e-valg, jf. kapittel 12.

4 Endringer i det økonomiske opplegget for 2009

4.1 Inntektsveksten i 2009

Statsbudsjettet for 2009 innebar en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 8,4 milliarder kroner i 2009, tilsvarende 3,0 prosent. Veksten ble regnet fra anslått inntektsnivå for 2008 i revidert nasjonalbudsjett 2008. De frie inntektene ble anslått å øke reelt med 4,7 milliarder kroner, tilsvarende 2,3 prosent. Målt ut fra anslag på regnskap for 2008 i nasjonalbudsjettet 2009, der det ble tatt hensyn til oppjustering av skatteanslagene for 2008, ble veksten i samlede inntekter anslått til 7,3 milliarder kroner, mens de frie inntektene ble anslått å øke med 3,5 milliarder kroner.

Regjeringens tiltakspakke, St.prp. nr. 37 (2008-2009) *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid*, innebar en betydelig satsing på kommunene, særlig kommunal infrastruktur. Kommunesektorens frie inntekter ble økt med 1,2 milliarder kroner i 2009. Økte overføringer til kommunesektoren som kompensasjon for det reelle inntektsbortfallet knyttet til lavere skatteinntekter i 2009 er da ikke medregnet. Videre ble det bevilget et midlertidig vedlikeholdstilskudd til kommuner og fylkeskommuner på 4 milliarder kroner, samtidig som investeringsrammene innenfor rentekompensasjonsordningene ble økt med 1,4 milliarder kroner. I tillegg ble det gitt økte bevilgninger til bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger tilsvarende 1 500 plasser. Dersom vedlikeholdstilskuddet og investeringsrammene benyttes fullt ut, vil det kunne gi kommunesektoren økte frie inntekter fra momskompensasjon på til sammen 0,8 milliarder kroner. I tråd med vanlig praksis er det midlertidige vedlikeholdstilskuddet og inntektene fra momskompensasjon holdt utenom ved beregning av inntektsveksten i kommunesektoren. Alt i alt ble kommunesektoren tilført 6,4 milliarder kroner gjennom tiltakspakken.

I tilleggsproposisjonen ble den samlede realinntektsveksten i 2009 beregnet til 8,5 milliarder kroner, hvorav en reell vekst i de frie inntektene på 3,6 milliarder kroner. I disse vekstanslagene ble det tatt hensyn til at regnskapstall viser at skatteinntektene for kommunesektoren i 2008 samlet

sett ble om lag 1 milliard kroner høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2009.

Den internasjonale finanskrisen innebærer større usikkerhet enn vanlig om den økonomiske utviklingen. For å gi kommunesektoren større trygghet med hensyn til egne inntekter, varslet regjeringen i forbindelse med utarbeidelsen av tiltakspakken at sektoren vil kompenseres for lavere skatteinntekter i 2009 enn det som ble lagt til grunn i statsbudsjettet. Etersom anslagene for skatteinntektene i 2009 ble nedjustert i tiltakspakken i forhold til nasjonalbudsjettet 2009, ble kommunesektoren kompensert med 1,2 milliarder kroner i form av økte rammeoverføringer. Foruten inntektsbortfallet fra lavere skatteinntekter ble det i kompensasjonen innarbeidet at kostnadsveksten i kommunesektoren i 2009 ble nedjustert med 0,4 prosentpoeng fra 4,5 prosent til 4,1 prosent.

Etter behandlingen av tiltakspakken er det kommet ny informasjon av betydning for kommunesektorens inntekter i 2009:

- Basert på statistikk for innbetalte skatter til og med mars 2009 er anslåtte skatteinntekter for kommunesektoren i 2009 økt med om lag 300 millioner kroner sammenliknet med anslaget lagt til grunn i tiltakspakken.
- I revidert nasjonalbudsjett 2009 anslås øremerkede overføringer til kommunesektoren redusert med om lag 0,5 milliarder kroner, i hovedsak knyttet til lavere rentenivå og dermed lavere bevilgninger under de ulike rentekompensasjonsordningene. Motstykket til dette er lavere renteutgifter for kommuner og fylkeskommuner.

Samtidig som kommunesektoren i denne stortingsperioden har blitt tilført betydelige midler har aktiviteten i sektoren økt kraftig, og flere kommuner har en vanskelig økonomisk situasjon. For å motvirke innstramminger som kan ramme sysselsettingen og svekke tjenestetilbudet i en del kommuner, foreslår regjeringen å styrke kommuneøkonomien med ytterligere 1 milliard kroner i 2009. Den økte bevilgningen gis til kommunene som frie inntekter i form av økte rammeoverføringer. Dette

Tabell 4.1 Frie inntekter for kommunene og fylkeskommunene¹ i 2008 og 2009. Millioner kroner² og endring i prosent.

	Kommunene			Fylkeskommunene			Kommune- forvaltningen i alt		
	2008 ³	2009	Endr. i pst.	2008 ³	2009	Endr. i pst.	2008 ³	2009	Endr. i pst.
Skatteinntekter	109 318	115 087	5,3	20 659	20 760	0,5	129 977	135 847	4,5
Herav skatt på inntekt og formue	102 417	108 060	5,5	20 659	20 760	0,5	123 076	128 820	4,7
Rammeoverføringer (inkl. selskapsskatt)	49 466	54 257	9,7	16 222	18 456	13,8	65 688	72 713	10,7
Herav selskapsskatt ⁴	5 375	0	-100	-	-	-	5 375	-	-100
Sum frie inntekter	158 784	169 344	6,7	36 881	39 216	6,3	195 665	208 560	6,6

¹ Oslo er delt i en kommunedel og en fylkeskommunedel.

² Nominelle priser. Prisveksten på kommunal tjenesteyting i 2009 (deflator) er anslått til 4,1 prosent.

³ Korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

⁴ Selskapsskatt bevilges som del av rammeoverføringene. Selskapsskatten ble avvirket som kommunal skatt fra og med 2009.

vil bidra til en styrking av kommunenes finansielle stilling og konsolidering av kommuneøkonomien.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2008 til 2009 anslås etter dette til om lag 9,5 milliarder kroner, eller 3,3 prosent. De frie inntektene anslås å øke med om lag 4,9 milliarder kroner fra 2008 til 2009, tilsvarende 2,4 prosent.

Tabell 4.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2008 og anslag for 2009 i revidert nasjonalbudsjett 2009.

Samtidig med denne proposisjonen legger Finansdepartementet fram St.prp. nr. 67 (2008-2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*. De viktigste forslagene som berører kommunesektoren er gjengitt i kapittel 4.2 til 4.6.

4.2 Kommunal- og regionaldepartementet

4.2.1 Økt rammetilskudd til kommunene

Kommunesektoren er tilført betydelige midler. Samtidig har aktiviteten i kommunesektoren økt kraftig. I flere kommuner er den økonomiske situasjonen anstrengt, noe som blant annet må sees i sammenheng med den høye aktivitetsveksten og virkningen av finanskrisen. For å motvirke innstramminger som kan ramme sysselsettingen og svekke tjenestetilbudet i en del kommuner, foreslår regjeringen å styrke kommuneøkonomien med ytterligere 1 milliard kroner i 2009. Innbyggertilskuddet til kommunene foreslås økt med 960 millioner kroner, mens skjønntilskuddet foreslås

økt med 40 millioner kroner. Gjennom å styrke rammetilskuddet til kommunene vil regjeringen bidra til at kommunene slipper å foreta budsjettjusteringer inneværende år. Dette vil bidra til en styrking av kommunenes finansielle stilling og konsolidering av kommuneøkonomien. Økningen i innbyggertilskuddet vil bli fordelt etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.

4.2.2 Reversering av innlemming av storbymidlene til psykisk helse

Opptappingsplanen for psykisk helse ble avsluttet ved utgangen av 2008. I tråd med forutsetningene for planen ble de øremerkede tilskuddene til drift av kommunenes psykiske helsearbeid (3,5 milliarder kroner) og særskilte storbytiltak (56,1 millioner kroner) innlemmet i de frie inntektene fra 2009, og fordelt etter inntektssystemets kriterier. Midlene til kompetanse- og utviklingstiltak i kommunal sektor og til rådgiverne hos fylkesmannen (95 millioner kroner) ble videreført som øremerket tilskudd på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett inntil videre.

Det øremerkede tilskuddet til særskilte storbytiltak var en egen satsing på storbyene gjennom opptappingsplanen for psykisk helse. I statsbudsjettet for 2009 ble også storbymidlene innlemmet i inntektssystemet, og fordelt etter kostnadsnøkkelen, på samme måte som de øvrige midlene til psykisk helsearbeid. Dette innebærer en omfordeling av midler fra de fire største byene til de øvrige kommunene i landet.

I forbindelse med behandling av St.prp. nr. 1 (2008-2009) fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 137 (2008-2009), jf. Budsjett-innst. S. nr. 5 (2008-2009): «*Stortinget ber Regjeringen sørge for at storby-midlene til psykisk helse ikke innlemmes i inntekts-systemet fra 2009.*»

På bakgrunn av dette foreslås det å overføre 56,1 millioner kroner fra Kommunal- og regionaldepartementets budsjett kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd til kapittel 743 Statlige stimulerings tiltak for psykisk helse, post 62 Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommuner på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

4.2.3 Prosjektskjønn

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Kommunal- og regionaldepartementet at det innenfor skjønnsrammen er satt av 70 millioner kroner til utviklings- og utredningsprosjekter (prosjektskjønn). Kriterier for tildeling og bruk av prosjektskjønnsmidler er omtalt i kapittel 3.4 i St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009*. Som følge av økt utgiftsbehov på enkelte av prosjektene som finansieres over prosjektskjønnet foreslås det å øke avsetningen til prosjektskjønn innenfor bevilgningen på kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner, post 64 Skjønnsstilskudd med 6 millioner kroner.

Forsøk med elektronisk stemmegivning, e-valg, finansieres over prosjektskjønnet på kapittel 571, post 64 Skjønnsstilskudd. Lønnsutgifter til prosjektet ligger også på denne posten. For riktig plassering av lønnsutgifter på statsbudsjettet foreslås det å flytte midlene som går til lønn til kapittel 502, post 01. For 2009 er det snakk om 3 millioner kroner.

Etter endringene vil den totale avsetningen til prosjektskjønn innenfor skjønnsrammen på kapittel 571, post 64 være på 73 millioner kroner.

4.2.4 Ferjesambandet Svolvær-Skrova

Ferjesambandet Svolvær-Skrova i Nordland er nedklassifisert til fylkeskommunalt samband, men staten er fortsatt ansvarlig for materiell og kai. Nordland fylkeskommune er i statsbudsjettet for 2009 kompensert over kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner, post 60 Innbyggertilskudd med 10,45 millioner kroner. På bakgrunn av nye kostnadsberegninger foreslås kompensasjonen til Nordland fylkeskommune over rammetilskuddet økt med 5,1 millioner kroner, mot en tilsvarende reduksjon av ferjebudsjettet på kapittel 1320 Sta-

tens vegvesen, post 72 Kjøp av riksvegferjetjenester.

4.2.5 NOx-avgift

Fylkeskommunene kompenseres for merutgifter for avgift på utslipp av NOx fra lokale båtruter og fylkesvegferjer over kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner, post 60 Innbyggertilskudd. Mange selskaper har nå inngått miljøavtale med staten og meldt seg inn i NOx-fondet. Disse selskapene blir fritatt for NOx-avgiften. Kompensasjonen til fylkeskommunene ble som følge av dette redusert med 10 millioner kroner i statsbudsjettet for 2009, jf. omtale i Kommunal- og regionaldepartementets St.prp. nr. 1 (2008-2009). Etter en gjennomgang av sjøruteselskapenes innbetalinger til NOx-fondet, foreslås det nå en ytterligere reduksjon av kompensasjonen til fylkeskommunene over rammetilskuddet på 23,5 millioner kroner fra 2009.

4.2.6 Regional utvikling og nyskaping

Høyanger kommune har store omstillingsutfordringer som følge av nedleggelse av en stor hjørnesteinsbedrift i 2009. Regjeringen foreslår derfor at staten skal bidra med 30 millioner kroner til Sogn og Fjordane fylkeskommune til omstillingsarbeid i Høyanger kommune. Regjeringen legger til grunn at bruken av midlene vil kunne gi arbeidsplasser som får regional effekt. Regjeringen legger også til grunn at fylkeskommunen forvalter midlene i nært samarbeid med Innovasjon Norge og Høyanger.

Det foreslås derfor en tilleggsbevilgning på kapittel 551, post 60 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling på 30 millioner kroner.

Regjeringen er oppmerksom på at noen kommuner med en ensidig næringsstruktur og/eller som er dominert av en eller noen få hjørnesteinsbedrifter kan bli hardt rammet ved en konkurs eller ved stor reduksjon i antall ansatte. Regjeringen vil derfor følge utviklingen nøye i denne type kommuner.

4.2.7 Rentekompensasjon til kirkebygg

Etter gjeldende regelverk for ordningen med rentekompensasjon til kirkebygg omfatter ordningen bare kirker bygd etter 1650. Rehabilitering av eldre kirker finansieres med tilskudd over Opplysningsvesenets fond. Som følge av fondets økonomiske situasjon har Kultur- og kirke departementet besluttet at det inntil videre ikke skal gis tildelinger fra fondet. Forskriften for rentekompensasjonsordningen for kirkebygg er som følge av dette endret,

slik at kirker bygd før 1650 kan gis tilskudd over ordningen på Kommunal- og regionaldepartementets kapittel 582, post 61.

4.3 Helse- og omsorgsdepartementet

4.3.1 Rusmiddeltiltak

Bevilgningen på kapittel 718 Alkohol og narkotika, post 63 Rusmiddeltiltak foreslås satt ned 24 millioner kroner mot at bevilgningen på kapittel 718, post 21 settes opp tilsvarende. Begrunnelsen er at bevilgningen i statsbudsjettet for 2009 skal nyttes til iverksetting av strategi for tidlig intervensjon, bistand til kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner og styrking av kvaliteten på kontroll av salgs- og skjenkebevillinger. Dette er tiltak som finansieres av Helsedirektoratet, og ikke av kommunene.

Med bakgrunn i situasjonen for de mest utsatte rusmiddelavhengige, har Helse- og omsorgsdepartementet gitt Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo i oppdrag å sette i verk tiltak som skal gi bedret helsetilstand og økt sosial inkludering for flest mulig i gruppen. Det legges til grunn at målgruppen blant annet har behov for psykiske helsetjenester. Oppdraget skal utføres i tett samarbeid med Oslo kommune, Helse Sør-Øst og andre ideelle organisasjoner. Oppdraget skal følgeevalueres. Helse- og omsorgsdepartementet tar sikte på å yte 30 millioner kroner til Kirkens Bymisjon i 2009. Beløpet foreslås finansiert over kapittel 743, post 70 (12 millioner kroner), kapittel 743, post 75 (3 millioner kroner), kapittel 761, post 21 (4 millioner kroner), og kapittel 761, post 70 (11 millioner kroner). Midlene på sistnevnte post foreslås delvis inndekket gjennom en flytting av 6 millioner kroner fra kapittel 761, post 63.

4.3.2 Turnustjeneste

I 2009 vil færre leger gjøre turnustjeneste i kommunen enn tidligere antatt. Antall leger som trenger veiledning i henhold til EØS-direktiv 2005/36 varierer sterkt fra år til år, og blir også lavere i 2009 enn først antatt. Bevilgningen på kapittel 724 Helsepersonell og tilskudd til personelltiltak, post 61 Tilskudd til turnustjenesten foreslås satt ned med 6 millioner kroner.

4.3.3 Reversering av innlemming av storbymidlene til psykisk helse

Det foreslås å flytte 56,1 millioner kroner fra Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (kapit-

tel 571, post 60 Innbyggertilskudd) til et øremerket tilskudd på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett (kapittel 743, post 62), jf. nærmere omtale av saken under Kommunal- og regionaldepartementet (kapittel 4.2).

4.4 Kunnskapsdepartementet

4.4.1 Barnehager

Driftstilskudd

Det ble i saldert budsjett 2009 tatt utgangspunkt i et måltall for utbygging av barnehageplasser i 2008 på 18 000 heltidsplasser, noe som skulle gi rom for 14 500 flere barn i barnehage. Foreløpige tall fra Asplan Viak og SSB viser at faktisk utbygging i 2008 ga om lag 14 500 nye heltidsplasser og om lag 12 100 flere barn i barnehage. Lavere utbygging enn forventet i 2008 gir et mindrebehov på kapittel 231 Barnehager, post 60 Driftstilskudd i 2009 på 346 millioner kroner.

I saldert budsjett 2009 ble det budsjettmessig lagt til rette for en utbygging av 2 000 nye heltidsplasser i 2009. Disse plassene ble anslått å gi rom for 1 000 flere barn i barnehage. Asplan Viak har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet foretatt en undersøkelse av kommunenes planer for utbygging av nye barnehageplasser i 2009. Med bakgrunn i undersøkelsen foreslås det å oppjustere måltallet til 11 500 heltidsplasser, noe som forventes å gi rom for om lag 9 600 flere barn i barnehage i 2009, hvorav om lag 6 700 i permanente barnehager og 2 900 i midlertidige barnehager.

Høyere utbygging enn anslått gir et merbehov på 204,5 millioner kroner for permanente barnehager og 87,5 millioner kroner for midlertidige lokaler, totalt 292 millioner kroner.

Samlet foreslås det å redusere overslagsbevilgningen på kapittel 231 Barnehager, post 60 Driftstilskudd med 54 millioner kroner.

Regjeringen er i ferd med å nå målet om full barnehagedekning. Det foreslås nå å legge bevilgningsmessig til rette for at om lag 271 500 barn har en barnehageplass ved utgangen av 2009, noe som tilsvarer en dekningsgrad for barn i alderen 1-5 år på 90,4 prosent. Gitt at kommunene gjennomfører sine utbyggingsplaner, er det grunn til å tro at kommunene vil kunne oppfylle en lovfestet rett til barnehageplass fra hovedopptaket høsten 2009.

Investeringsstilskudd

Det lagt til grunn at det ved utgangen av 2009 vil være et etterslep av ubehandlede søknader om investeringsstilskudd, noe som gjør at tilskudd for

en del plasser opprettet ved slutten av 2009 trolig først vil bli utbetalt i 2010. Det foreslås på den bakgrunn å øke overslagsbevilgningen på kapittel 231 Barnehager, post 61 Investeringsstilskudd med 70,5 millioner kroner.

Tilskudd til midlertidige lokaler

For å realisere flere barnehageplasser raskt er det hensiktsmessig å ta i bruk midlertidige barnehagelokaler. Regjeringen økte i 2008 satsene for tilskuddet til etablering av faste plasser i midlertidige lokaler. Disse satsene videreføres i 2009. Satsen for en heltidsplass er 20 000 kroner, og satsen for en deltidsplass er 10 000 kroner. Det legges til grunn at det også for tilskuddet til midlertidige lokaler vil være et etterslep av ubehandlede søknader ved slutten av året, og at tilskudd for noen av plassene som opprettes på slutten av året derfor vil bli utbetalt i 2010.

Som følge av et oppjustert måltall for etablering i midlertidige lokaler i 2009 foreslås det å øke overslagsbevilgningen på kapittel 231 Barnehager, post 64 Tilskudd til midlertidige lokaler med til sammen 29,5 millioner kroner.

Skjønnsmidler til barnehager

Det ble i 2008 etablert færre barnehageplasser enn tidligere forutsatt, jf. omtale under post 60 Driftstilskudd. Som en konsekvens av dette foreslås en justering av bevilgningen i tråd med reell utbygging. Korreksjon for faktisk aktivitetsvekst i 2008 gir et mindrebehov i 2009 på 192 millioner kroner.

Bevilgningen under post 65 Skjønnsmidler til barnehager foreslås økt som følge av at høyere anslått utbygging i 2009 gir et merbehov på 138,5 millioner kroner for permanente barnehager og 59,5 millioner kroner for midlertidige lokaler, totalt 198 millioner kroner.

Kunnskapsdepartementet har gjennomført en kontroll med kommunenes bruk av skjønnsmidler tildelt i 2007. 45 kommuner ble undersøkt. På bakgrunn av kontrollen ble det i forbindelse med første tildeling av skjønnsmidler i 2009 foretatt et engangstrekk i skjønnsmidler i to kommuner. Trekket medfører et mindrebehov på 1,9 millioner kroner, tilsvarende det totale trekket. En forsinket utbetaling av skjønnsmidler til én kommune i 2009 for plasser etablert i 2008, gir et merbehov på posten på 0,1 millioner kroner i 2009.

Samlet foreslås bevilgningen på kapittel 231 Barnehager, post 65 Skjønnsmidler til barnehager økt med 4,2 millioner kroner.

4.4.2 Tiltak mot frafall i videregående opplæring

Fullført videregående opplæring er plattformen alle ungdommer bør ha for å være rustet til arbeidsliv og videre utdanning. Undersøkelser viser at bare rundt 70 prosent av elevene oppnår studie- eller yrkeskompetanse etter fem år i videregående opplæring. En satsing på økt fullføring av videregående opplæring er viktig fordi det kan forventes at arbeidsledigheten vil øke ytterligere. Personer uten videregående opplæring er de mest sårbare for utstøting fra arbeidslivet i nedgangstider.

Regjeringen foreslår derfor en satsing på tettere oppfølging av elever med svake resultater på kartleggingsprøver som gjennomføres på første trinn i videregående opplæring. Det vil blant annet bli gitt støtte til tiltak i fylkeskommunene for slike elever.

Innenfor rammen av bevilgningen vil det bli avsatt midler til å utvikle opplegg for en mer praktisk opplæring på ungdomstrinnet. Den kommende stortingsmeldingen om kompetanse vil omtale dette nærmere.

Tiltakene er først og fremst innrettet mot langsiktig kvalitetsutvikling i videregående opplæring for å forbedre elevenes muligheter på arbeidsmarkedet.

Det foreslås på denne bakgrunn å øke bevilgningen på kapittel 226 Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen, post 21 Særskilte driftsutgifter med 35 millioner kroner.

4.5 Barne- og likestillingsdepartementet

4.5.1 Økt tilskudd til bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Bevilgningen på kapittel 854 Tiltak i barne- og ungdomsvernet, post 64 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, overslagsbevilgning er 142,9 millioner kroner. Kommuner som bosetter enslige mindreårige asylsøkere, flyktninger og/eller enslige mindreårige personer med opphold på humanitært grunnlag, mottar et særskilt tilskudd som i 2009 er på 115 850 kroner per person per år. Tilskuddet differensieres etter bosettingstidspunkt i bosettingsåret. Tilskuddet utbetales til og med det året personen fyller 20 år. Tilskuddet utbetales i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett. Målet med ordningen er å bidra til at enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger kan bosettes så raskt som mulig.

Det er utfordringer knyttet til bosetting av denne gruppen i kommunene. Enslige mindreårige har også utgjort en økende andel av nye asylkomster i den senere tiden. Det er svært viktig å sikre rask og god bosetting av denne gruppen i landets kommuner. Regjeringen ønsker derfor å styrke tilskuddsordningen til kommunene for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger i 2009. Det foreslås et engangstilskudd på 100 000 kroner per bosatte person i denne gruppen som en midlertidig styrking i 2009. Beløpet utbetales i sin helhet for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger som bosettes i 2009. Engangstilskuddet kommer i tillegg til den ordinære tilskuddssatsen på denne posten. Tilskuddet utbetales uavhengig av når på året bosettingen finner sted, mens de øvrige kriteriene for å motta dette ekstra tilskuddet er de samme som kriteriene for det årlige tilskuddet.

Regjeringen legger til grunn at innføringen av et slikt engangstilskudd vil øke bosettingstakten for resten av året.

Det foreslås på denne bakgrunn å øke bevilgningen på kapittel 854, post 64 i 2009 med 50 millioner kroner.

4.6 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

4.6.1 Integreringstilskuddet

Bevilgningen på kapittel 651, Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere, post 60 Integringstilskudd, foreslås redusert med 107,5 millioner kroner. Reduksjonen framkommer som et resultat av reduserte bosettingsanslag for 2009 og økte satser.

Anslagsendringer

Anslaget for antall personer som vil bli bosatt i kommunene i 2009 er redusert fra 8 000 personer i St.prp. nr. 1 (2008-2009) til 6 600 personer. Antall personer som utløser tilskudd for år 2-5 er også lavere enn lagt til grunn i saldert budsjett. Dette innebærer at utgiftene på kapittel 651, post 60 reduseres med 136,9 millioner kroner.

Økte integreringstilskuddssatser

Bosettingsbehovet i 2009 og 2010 vil være vesentlig høyere enn nivået de senere årene, som har

vært på om lag 5 000 årlig. Dette øker bosettingsutfordringene, og det er svært viktig å sikre rask og god bosetting i landets kommuner. Det foreslås å forbedre kommunenes økonomiske rammevilkår i bosettings- og integreringsarbeidet ved å øke satsen for integreringstilskuddet. Tilskuddet foreslås økt med 5 000 kroner for både barn og voksne – til 556 500 kroner for voksne og 536 500 kroner for barn. Bevilgningen foreslås på denne bakgrunn økt med 29,4 millioner kroner.

4.6.2 Vertskommunetilskuddet

Bevilgningen på kapittel 690, Utlendingsdirektoratet, post 60 Vertskommunetilskudd, foreslås økt med 26,2 millioner kroner. Økningen framkommer som et resultat av økte anslag på behov for mottaksplasser og et eget tilskudd for verger for enslige mindreårige.

Anslagsendringer

Behovet for mottaksplasser i 2009 er høyere enn tidligere lagt til grunn. I tillegg har de nyopprettede mottakene i gjennomsnitt noe færre plasser enn hva man tidligere har lagt til grunn. Antallet vertskommuner (kommuner med asylmottak) i 2009 forventes å bli høyere enn tidligere lagt til grunn, og det må dermed utbetales vertskommunetilskudd til flere kommuner. Merutgiftene anslås til om lag 21,2 millioner kroner.

Vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere

Vergeordningen for enslige mindreårige asylsøkere er basert på frivillig innsats. Verger er, på samme måte som tolk, en forutsetning for å kunne gjennomføre intervju av enslige mindreårige asylsøkere. Vanskeligheter med å rekruttere tilstrekkelig mange verger kan skape forsinkelser i behandlingen av asylsøknadene.

Det foreslås derfor å innføre et eget kommunalt tilskudd for avlønning av verger for enslige mindreårige asylsøkere. Tilskuddet foreslås avgrenset til transittfasen og vergens rolle i forbindelse med behandlingen av asylsaken, samt overformynderiets arbeid med oppnevning og oppfølging av vergene. Merutgiftene anslås til fem millioner kroner i 2009.

5 Endringer i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

5.1 Endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene

Ulikhetene mellom fylkeskommunene er til dels store når det gjelder etterspørselen etter fylkeskommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforskjeller. Utgiftsutjevningen er basert på bruk av en kostnadsnøkkel som skal identifisere faktorer som forklarer forskjellene. Dette gjelder blant annet demografiske og geografiske forhold i fylket. Det er tidligere varslet at en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene skal legges fram i kommuneproposisjonen for 2010. Arbeidet med ny kostnadsnøkkel har vist seg å være faglig krevende, og det er derfor behov for mer tid til dette arbeidet. Det vil derfor ikke bli lagt fram en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene i denne kommuneproposisjonen. En ny helhetlig kostnadsnøkkel for fylkeskommunene vil bli presentert i kommuneproposisjonen for 2011 sammen med ny kostnadsnøkkel for kommunene.

5.1.1 Oppdatering av befolkningstall

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskudd med utgiftsutjevning for kommuner og fylkeskommuner beregnes med utgangspunkt i mer oppdaterte befolkningstall enn tidligere, jf. kommuneproposisjonen for 2003 (St.prp. nr. 64 (2001-2002)). Begrunnelsen for endringen var å bedre kunne ivareta interessene til kommuner med sterk vekst i antall innbyggere. Endringen medførte at det i forbindelse med framlegging av statsbudsjettet på høsten kun ble presentert et foreløpig rammetilskudd. Endelig rammetilskudd ble først kjent i juni. Både Borgeutvalget og Sørheimutvalget har vurdert bruken av oppdatering av innbyggertall, og finner at dette gir mindre forutsigbarhet for kommunene. Det er vanskelig for (fylkes)kommuner som får en betydelig reduksjon i overføringene midt i budsjettåret å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår å avvikle ordningen med oppdatering av innbyggertallene midt i budsjettåret, for beregning av innbyggertilskudd med utgiftsutjevning for fylkeskommunene. Forslaget er i tråd med de endringene som ble gjort for bruk av befolkningstall for kommunene fra og med 2009. Oppdateringen erstattes med at beregningen av innbyggertilskudd med utgiftsutjevning baseres på innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Endringen gir større forutsigbarhet for fylkeskommunene ved at rammetilskuddet er kjent i forkant av budsjettåret. Spesielt er dette viktig for fylker med fraflytting eller store endringer i befolkningssammensetningen. Slik systemet er i dag vil fylkeskommuner kunne få en vesentlig økning eller reduksjon i rammetilskuddet midt i budsjettåret.

Inntektssystemet vil fremdeles gi fylkeskommunene kompensasjon for befolkningsvekst og endring i befolkningssammensetning gjennom innbyggertilskuddet, men endringen vil komme et halvt år senere enn i dagens system. Ordningen med oppdatering av innbyggertallene ved beregning av inntektsutjevningen foreslås videreført som i dag, hvor innbyggertall per 1. januar i budsjettåret blir brukt.

5.1.2 Overgangsordning

Fylkeskommunene har ansvar for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp og ned fra det ene året til det neste. Fylkeskommunene har derfor behov for stabilitet og forutsigbarhet i sine inntekter. Når det gjennomføres endringer i inntekts- og finansieringssystemet for fylkeskommunene skjer det ofte en omfordeling av inntekt mellom fylkeskommunene. Dette gjelder blant annet ved oppgaveendringer, endringer i kostnadsnøkklene og når øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet. For å sikre at ingen fylkeskommuner får en brå endring i inntektene som følge av slike endringer, er det en egen overgangsordning i inntektssystemet som er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra et år til et annet.

Dagens overgangsordning

Dagens overgangsordning i inntektssystemet skal sikre at inntektsendringer som følge av innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer gjennomføres gradvis over en fem års periode.

Før 1997 ble også endringer i demografiske, geografiske og sosiale kriterieverdier omfattet av overgangsordningen. Det innebar at det tok lang tid før fylkeskommunene fikk full kompensasjon for befolkningsendringer som medførte økning eller reduksjon i rammetilskuddet. Rattsutvalget mente at det var uheldig at endringer i befolknings sammensetningen ikke fikk fullt gjennomslag fra første år, og fra og med 1997 ble endringer i kriteriedata holdt utenfor overgangsordningen.

Dagens overgangsordning er i hovedsak godt egnet til å sikre at ingen fylkeskommuner får en brå inntektsreduksjon som følge av innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer. Imidlertid gir dagens ordning ikke tilstrekkelig skjerming for fylkeskommuner som får betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det ofte etableres særskilte kompensasjonsordninger ved siden av den ordinære overgangsordningen når det gjennomføres større endringer i inntektssystemet. Dagens overgangsordning oppfattes også som kompleks.

Inntektsgarantitilskudd

Overgangsordningen for kommunene er fra 2009 avviklet til fordel for et inntektsgarantitilskudd (INGAR). Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at overgangsordningen for fylkeskommunene avvikles fra og med 2010 og erstattes med et inntektsgarantitilskudd som sikrer fylkeskommunene et maksimalt negativt avvik i veksten i rammetilskuddet i forhold til landsgjennomsnittet. Dette vil sikre fylkeskommunene mot brå svikt i rammetilskuddet (ut over endringer for landsgjennomsnittet) fra et år til det neste, uavhengig av hva den svake utviklingen skyldes. Beregning av INGAR vil inkludere endringer i kriteriedata, inn- og utlemming, oppgaveendringer og systemendringer m.m. Endring i skjønnstilskuddet og endring av tilskudd med særskilt fordeling i inntektssystemet vil ikke inkluderes i INGAR. Skatteinntektene vil heller ikke inngå i beregningen av INGAR. Positiv utvikling i rammetilskuddet og små negative endringer vil få fullt gjennomslag første år, mens større reduksjoner i rammetilskuddet

vil ta lengre tid, avhengig av endringens relative størrelse (kroner per innbygger). Dette gir fylkeskommunene et bedre sikkerhetsnett mot brå endringer i rammetilskuddet, og større forutsigbarhet enn dagens overgangsordning og særskilt kompensasjonen gjennom skjønnsordningen.

Avviksgrense og finansiering av tilskuddet

INGAR er utformet som en kompensasjonsordning som kompenserer for negativt avvik i vekst fra landsgjennomsnittet ut over en gitt avviksgrense. Avviksgrensen for kommunene er i 2009 på 300 kroner per innbygger, og en avviksgrense for fylkeskommunene på 100 kroner per innbygger er om lag like stor andelsmessig, i forhold til samlet rammetilskudd. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at avviksgrensen settes til 100 kroner per innbygger. INGAR foreslås finansiert med et likt trekk per innbygger for alle landets fylkeskommuner. Dette samsvarer med finansieringsordningen som er etablert for kommunenes INGAR.

5.1.3 Hovedstadstilskuddet

Oslo har spesielle oppgaver og utfordringer som hovedstad som ikke ivaretas gjennom de ordinære elementene i inntektssystemet

I 2009 får Oslo som kommune et hovedstadstilskudd på 300 millioner kroner over kapittel 571, for å kompensere for disse særskilte utfordringene. «Oslo som fylkeskommune» får også et hovedstadstilskudd over kapittel 572 på i underkant av 505 millioner kroner. Hovedstadstilskuddet til «Oslo som fylkeskommune» er i hovedsak knyttet til Oslo sitt ansvar for andrelinjebarnevernet. Oslo beholdt ansvaret for andrelinjebarnevernet da tjenesten ble statliggjort i 2004. Om lag 80 prosent av hovedstadstilskuddet over kapittel 572 er knyttet til finansieringen av andrelinjebarnevernet.

Departementet foreslår at hovedstadstilskuddet til «Oslo som kommune» og hovedstadstilskuddet til «Oslo som fylkeskommune» fra og med 2010 blir slått sammen til et samlet hovedstadstilskudd til «Oslo som fylkeskommune» over kapittel 572. Forslaget medfører overføring av midler fra kapittel 571, post 65 til kapittel 572, post 65, men har ikke fordelingsseffekt. (Forslag om overføring av midler fra hovedstadstilskuddet til innbyggertilskuddet er omtalt i neste avsnitt). Størrelsen på hovedstadstilskuddet for neste år vil bli presentert i forbindelse med framleggingen av statsbudsjettet for 2010.

5.1.4 Overføring av midler til innbyggertilskuddet

I dag mottar alle fylkeskommuner, med unntak av Oslo, skjønnsmidler gjennom skjønnsstilskuddet. Disse midlene blir fordelt av departementet på skjønnsmessig grunnlag. I 2009 er skjønnsrammen til fylkeskommunene på 890 millioner kroner, og utgjør om lag 5 prosent av det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene. Til sammenlikning utgjør skjønnsrammen for kommunene 3,2 prosent av det samlede rammetilskuddet til kommunene.

Både Riksrevisjonen og Borgeutvalget (NOU 2005: 18) har omtalt det som uheldig at den totale skjønnsrammen er så stor. Størrelsen på skjønnsrammen varierer mye mellom de ulike fylkeskommunene. Mens Akershus i 2009 mottar 112 kroner per innbygger, mottar Finnmark samme år 708 kroner per innbygger. Finnmark, Oppland og Sogn og Fjordane har høyest skjønnsstilskudd per innbygger, mens Akershus, Østfold, Buskerud og Møre og Romsdal har lavest skjønnsstilskudd per innbygger.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at skjønnsrammen reduseres ved at midler overføres fra skjønnsrammen til innbyggertilskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at det trekkes 112 kroner per innbygger i skjønnsrammen til alle fylkeskommuner, som så fordeles gjennom innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger. Oslo mottar ikke skjønnsstilskudd, men får tilskudd på skjønnsmessig grunnlag gjennom hovedstadstilskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at hovedstads-

tilskuddet til Oslo reduseres med 112 kroner per innbygger som overføres til innbyggertilskuddet. Overføringen av midler fra skjønnsrammen og hovedstadstilskuddet til innbyggertilskuddet gir ikke fordelings effekter når man trekker et likt beløp per innbygger for alle landets fylkeskommuner, da trekket i skjønnsrammen og hovedstadstilskuddet kompenseres krone for krone med økt innbyggertilskudd. Kommunal- og regionaldepartementets forslag innebærer at skjønnsrammen reduseres med om lag 468 millioner kroner og at hovedstadstilskuddet til «Oslo som fylkeskommune» reduseres med om lag 63 millioner kroner. Midlene overføres til innbyggertilskuddet, som dermed øker med om lag 531 millioner kroner.

Skjønnsrammen for 2010 er nærmere omtalt i kapittel 3.

5.2 Endringer i inntektssystemet for kommunene

5.2.1 Opptrapping av inntektsutjevningen

Som varslet i St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009* vil den symmetriske inntektsutjevningen for kommunene trappes opp i perioden 2008 til 2011, fra 55 prosent i 2008 til 60 prosent i 2011. I 2009 er den symmetriske inntektsutjevningen 57 prosent, og vil for 2010 økes til 59. Opptrappingen vil medføre en økt omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet.

Del II

Utvikling i kommunesektoren – lokalt utviklings- arbeid og statlig rammestyring

6 Forvaltningsreformen

6.1 Gjennomføring av forvaltningsreformen

6.1.1 Fiskeri- og kystdepartementet

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* foreslo Fiskeri- og kystdepartementet å overføre oppgaver i marin sektor fra Fiskeridirektoratets regionkontorer til fylkeskommunene.

Det er gjort endringer i både akvakulturloven og havressursloven. Formålet med de foreslåtte endringene er å legge til rette for å overføre saksbehandling fra Fiskeridirektoratets regionkontorer til fylkeskommunene fra 2010. Fylkeskommunene vil få myndighet til å tildele akvakulturtillatelser etter akvakulturloven både til oppdrett av matfisk av anadrome og marine arter, og havbeite, samt myndighet til å avgjøre søknader om utvidelse og justering av eksisterende tillatelser og lokaliteter. Videre vil fylkeskommunene overta saksbehandlingen av søknader om akvakultur i ferskvann. Slike søknader i innlandsfylkene behandles i dag av fylkesmennene. Fylkeskommunene vil også få ansvaret for å fremme innsigelser på vegne av havbruksinteresser i kommunale kystsonoplanprosesser. Overføringen av oppgaver innenfor akvakulturregelverket vil kreve flere forskriftsendringer. Selv om oppgaveoverføringen i all hovedsak ikke vil innebære materielle endringer i regelverket, vil disse bli sendt på høring tidlig i fjerde kvartal 2009.

I havressursloven er det vedtatt en hjemmel til å fastsette ved forskrift hvilke saksområder fylkeskommunene skal få myndighet på. Aktuelle oppgaver er tildeling av skolekvoter, fordeling av kvoter til jakt på kystsel på aktør/jaktlagsnivå, utvikling av kriterier om deltakelse i og utøvelse av fangst på kongekrabbe, lokale fiskerireguleringer og oppgaver knyttet til regional forvaltning av tang og tare. Oppgavene vil bli nærmere utdypet i forskrift fra Fiskeri- og kystdepartementet. Forskrift om forvaltning av sel vil bli endret innen tredje kvartal 2009. Overføring av ansvaret for forvaltning av tang og tare innebærer bare tekniske justeringer i forskriften. Fiskeri- og kystdepartementet ser det

derfor ikke nødvendig med høring i denne sammenheng.

6.1.2 Helse- og omsorgsdepartementet

Lovfesting av fylkeskommunenes oppgaver i folkehelsearbeidet

I Stortingets behandling av St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* ba flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. S. nr. 166 (2006-2007) om at det ble utredet å la folkehelsearbeidet gå fra en frivillig til en ordinær oppgave for det regionale folkevalgte nivået.

Helse- og omsorgsdepartementet har 24. april 2009 fremmet Ot.prp. nr. 73 (2008-2009) *Om lov om fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet*. Loven foreslås å tre i kraft 1. januar 2010, det vil si samtidig med gjennomføringen av forvaltningsreformen.

Lovforslaget innebærer en lovfesting av fylkeskommunenes ansvar for å ivareta folkehelse i egen tjenesteyting, forvaltning og planlegging og i regional utvikling, samt et lovfestet ansvar for en pådriver- og samordningsfunksjon for det sektorovergripende folkehelsearbeidet regionalt og lokalt med vekt på å understøtte folkehelsearbeidet i kommunene. Fylkeskommunene skal i den forbindelse ha ansvar for å etablere samarbeid, gjennom for eksempel partnerskap, med regionale statsetater, frivillige organisasjoner og andre aktuelle aktører i fylket, samt med kommunene i fylket. Det foreslås også å lovfeste at fylkeskommunene skal holde oversikt over helseforhold og påvirkningsfaktorer av betydning for folkehelsearbeidet i fylket.

6.1.3 Kultur- og kirkedepartementet

Spillemidler til idrettsformål

Kultur- og kirkedepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal gå gjennom kriteriene for tildeling av spillemidler til fylkeskommunene for tildeling til idrettsanlegg i kommunene.

Spillemidler til investeringstiltak på kulturområdet

Kultur- og kirkedepartementet vil i 2009 utarbeide premisser og føringer som skal gjelde for fylkeskommunenes forvaltning av spillemidler til investeringstiltak på kulturområdet.

Styrerepresentasjon til kulturformål

Kultur- og kirkedepartementet vil ta standpunkt til den nøyaktige fordelingen når det gjelder representasjon fra fylkeskommunene til styrene i region-/landsdelsinstitusjonene i løpet av 2009.

6.1.4 Kunnskapsdepartementet*Endring i opplæringsloven*

Fylkeskommunen vil i forbindelse med forvaltningsreformen få ansvar for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak på grunnopplæringsfeltet. Fylkeskommunen skal, etter oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, veilede om og bidra til kvalitetsutviklingstiltak som blant annet kan gi god sammenheng mellom grunnskolen og videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet kan gi nærmere forskrifter om disse oppgavene.

Stortinget har på denne bakgrunn vedtatt en endring i lov 17. juli 1998 om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringsloven) § 13 – 3 c. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2010.

Fagskoler

Kunnskapsdepartementet har drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene. I forbindelse med forvaltningsreformen vil dette ansvaret bli overført til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Stortinget har vedtatt følgende endring i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning § 1 a:

Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys godkjent fagskoleutdanning som tar hensyn til lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder.

Oppnevning av eksterne styremedlemmer ved universiteter og høyskoler

Styrene ved universiteter og høyskoler har normalt elleve medlemmer og består av styreleder, tre medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer.

I dag oppnevner Kunnskapsdepartementet som hovedregel de fire eksterne styremedlemmene ved de statlige høyskolene. I forbindelse

med forvaltningsreformen skal fylkeskommunene overta ansvaret for å oppnevne to av de eksterne styremedlemmene ved de statlige høyskolene.

Stortinget har på denne bakgrunn vedtatt en endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 9-4 femte ledd. Lovendringen trer i kraft 1. januar 2010 og vil få virkning fra og med neste styreoppnevning som skjer i 2011. Kunnskapsdepartementet vil i løpet av 2010 forberede en prosess for best mulig implementering av lovendringen.

Regionale forskningsfond

Ordningen med regionale forskningsfond ble vedtatt opprettet ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2009, jf. Budsjett-innst. S. nr. 6 (2008–2009) og St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet. Fondskapitalen på seks milliarder kroner ble satt på konto i Norges bank i januar 2009. Avkastningen vil være tilgjengelig fra januar 2010. Ordningen skal være operativ fra samme tidspunkt. Kunnskapsdepartementet har forvaltningsansvaret for fondene.

Kunnskapsdepartementet har i dialog med Kommunal- og regionaldepartementet gitt Norges forskningsråd og fylkeskommunene i oppdrag å foreslå hvordan ordningen skal utformes i detalj. Sluttrapporten fra dette arbeidet vil bli lagt fram 1. juni 2009.

Etter dette vil Kunnskapsdepartementet fastsette endelig regelverk for ordningen. Kunnskapsdepartementet vil legge vekt på at det utvikles retningslinjer og prosedyrer som sikrer regional innflytelse, faglig kvalitet, effektivitet, samt forsvarlig forvaltning av ordningen i alle ledd.

Kunnskapsdepartementet vil omtale detaljene i retningslinjene for ordningen og hvordan ordningen skal forvaltes i St.prp. nr. 1 (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2008–2009) slo fast at det skal opprettes fem til sju regionale forskningsfond. Kunnskapsdepartementet ba fylkeskommunene om å komme med forslag til regionsammensetning innen 15. april 2009. Kunnskapsdepartementet har i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet godkjent denne foreslåtte regioninndelingen.

Inndelingen for de regionale forskningsfondene er dermed som følger:

Region 1: Finnmark, Troms, Nordland

Region 2: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal

Region 3: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland

Region 4: Hedmark, Oppland

Region 5: Aust-Agder, Vest-Agder

Region 6: Buskerud, Telemark, Vestfold, Østfold
Region 7: Akershus, Oslo

Fylkeskommunene i den enkelte region må inngå avtaler om blant annet sekretariatsfunksjoner for det regionale fondsstyret, oppnevning av styreleder og fylkeskommunale styremedlemmer. Det vil også være naturlig å inngå en samarbeidsavtale med Norges forskningsråd. Detaljene i dette vil bli klarlagt i retningslinjene for ordningen.

De regionale fondsstyrene skal være faglig uavhengige organer. De skal foreta beslutninger om utlysninger av forskningsmidler, både med hensyn til valg av virkemidler og med hensyn til faglige prioriteringer, og de skal fatte beslutninger om innvilgning av og avslag på søknader. Fylkeskommunene skaper grunnlaget for fondsstyrets arbeid ved å lage fylkesvise forskningsstrategier. Mange fylkeskommuner er allerede godt i gang med å utarbeide slike forskningsstrategier. Fylkeskommunene kan velge å utarbeide en felles strategi for de fylkeskommunene som inngår i fondsregionen.

6.1.5 Landbruks- og matdepartementet

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* foreslo Landbruks- og matdepartementet at fylkeskommunene får ansvar for virkemidler knyttet til styrking av rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Videre ble det foreslått at fylkeskommunene skal få ansvar for, og en styrket medvirkning i, oppgaver knyttet til verdiskaping ved å overta fylkesmannens rolle i verdiskapingsprogrammene, og få ansvar for oppnevning av en representant til Innovasjon Norges faglige møtearenaer. Fylkeskommunene vil også få økt innflytelse over virkemidlene til næringsutvikling i landbruket gjennom økt eierskap i Innovasjon Norge og gjennom deltakelse i revidering av nasjonal næringsstrategi og utarbeidelse/revidering av handlingsplaner på landbruks- og matområdet. Fylkeskommunene får videre en styrket medvirkning i oppgaver knyttet til klima og samfunnsplanlegging, samt at fylkeskommunene overtar fylkeslandbruksstyrets uttalelsesrett i landbrukspolitiske saker og får mulighet til å gi innspill til det årlige jordbruksoppgjøret.

Dersom det gjennomføres ytterligere overføring av oppgaver på miljøvernområdet inklusive områdevern, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* foreslår regjeringen at også oppgavene på landbruks- og matområdet overføres, med unntak av klagebehandling, kontroll, innsigelse og lovlighetskontroll.

6.1.6 Miljøverndepartementet

Som foreslått i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* får fylkeskommunen overført oppgaver innen:

- Friluftsforsvaltning – sikring av friluftsområder og forvaltning av statlig sikrede friluftsområder, ivaretagelse av allemannsretten og motivering til friluftsliv
- Bestandsforvaltning av høstbare, ikke truede viltarter
- Bestandsforvaltning av høstbare, ikke truede arter av innlandsfisk
- Vannregionmyndighet

I tillegg får fylkeskommunen en forsterket rolle innen klima og regional planlegging.

Fylkeskommunene får også ansvar for å fordele en del av midlene på tilskuddspostene kapittel 1425, post 71.1 Tilskudd til viltformål, hjortevilttiltak, kapittel 1425, post 71.3 Tilskudd til viltformål, lokale vilttiltak mv., kapittel 1427, post 74 Tilskudd til friluftstiltak og kapittel 1427, post 31 Tiltak i friluftsområder.

Endringer i lover, forskrifter og regelverk som følge av forvaltningsreformen

Ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) ble endringer i lov om viltet (lov 29. mai 1981 nr. 38) og lov om laksefisk og innlandsfisk mv. (lov 15. mai 1992 nr. 47) vedtatt, jf. Innst. O. nr. 30 (2008-2009) fra Kommunal- og forvaltningskomiteen.

Endringene innebærer at fylkeskommunen blir ett av de organene som skal forvalte vilt og innlandsfisk etter disse to lovene. Det er ikke behov for lovendringer utover dette på miljøområdet. Fylkeskommunen er allerede forvaltningsorgan etter friluftsloven, og Miljøverndepartementet har vurdert at det ikke er nødvendig å endre friluftsloven som følge av forvaltningsreformen. Departementet har imidlertid satt i gang arbeidet med revisjon av loven uavhengig av dette.

Et forslag til revidert vannforvaltningsforskrift skal etter planen sendes på høring før sommeren 2009. Miljøverndepartementet arbeider også med mindre endringer i forskrifter under viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, samt i regelverket knyttet til følgende tilskuddsordninger: kapittel 1427, post 74, kapittel 1425, post 71 underpost 1 og 3. Miljøverndepartementet vurderer at det ikke er behov for en ny forskrift etter plan- og bygningsloven for å forankre samarbeidet som følge av at noen fylkeskommuner vil fungere som vannregionmyndighet på vegne av andre fylkeskommuner.

Rammene for organisering og innhold i samarbeid mellom de ulike fylkeskommunene dekkes av den nye plan- og bygningsloven, §§ 3.6 og 9.7.

Andre prosesser med relevans for forvaltningsreformen

Miljøverndepartementet har nylig lagt fram forslag til ny naturmangfoldlov, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, som etter planen skal behandles av Stortinget våren 2009. Det legges opp til informasjon og veiledning ovenfor kommunene om loven.

Miljøverndepartementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag om plassering av ansvaret for områdevern på regionalt nivå.

Miljøverndepartementet arbeider med spørsmålet om revisjon av motorferdsloven. Et eventuelt forslag til ny lov om motorisert ferdsel i utmark kan bli fremmet for Stortinget i løpet av 2009.

6.1.7 Nærings- og handelsdepartementet

Ved iverksettelsen av forvaltningsreformen 1. januar 2010, vil til sammen 49 prosent av eierskapet til Innovasjon Norge overføres til fylkeskommunene. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) inneholder lovendringer som skal ligge til grunn for gjennomføringen av delt eierskap. Fylkeskommunene vil gjennom medeierskap i Innovasjon Norge få et ansvar for styring av selskapet. Eierrollen innebærer at fylkeskommunene, sammen med Nærings- og handelsdepartementet, vil utøve den øverste myndigheten i selskapet og være involvert i Innovasjon Norges tre styringsnivåer: foretaksmøtet, hovedstyret og regionstyrene. Dette krever at fylkeskommunene holder seg orientert om helheten i Innovasjon Norges arbeid, og de forventes å komme med vurderinger og innspill knyttet til sine eieroppgaver.

Nærings- og handelsdepartementet har, i samarbeid med fylkeskommunene, nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide forslag til løsninger på de arbeidsoppgaver som følger av de vedtatte lovendringene. Dette omfatter blant annet utforming av reviderte vedtekter og eieravtale, og organisering av et samarbeidsforum mellom eierne og øvrige bevilgende departementer som skal kunne drøfte og samordne overordnede føringer for bevilgningene til Innovasjon Norge. Arbeidsgruppen skal sørge for at forslag til løsninger er diskutert med berørte aktører, og at de legges fram for godkjenning i god tid før implementering.

Når det gjelder etablering av eventuelle regionale innovasjonsselskaper, er fylkeskommunene og SIVA bedt om å utarbeide en rammemodell for slike selskaper. Det er opp til fylkeskommunene selv å avgjøre om de vil opprette regionale innovasjonsselskaper.

6.1.8 Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet har avgjort at vedtak i konsesjonssaker om mini- og mikrokraftverk inntil 1 MW skal delegeres fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) til fylkeskommunen. Endringen skal tre i kraft fra 1. januar 2010. NVEs regionkontor skal stå for konsesjonsbehandlingen frem til fylkeskommunalt vedtak. Saksbehandlingen for vernede vassdrag blir ikke overført. Olje- og energidepartementet skal fremdeles være klageorgan for vedtak om mikro- og minikraftverk. Olje og energidepartementet vurderer at oppgaven ikke medfører økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for fylkeskommunene. Fylkeskommunene vil i løpet av 2009 få tilsendt nærmere informasjon fra Olje- og energidepartementet og NVE om delegasjonen.

6.1.9 Samferdselsdepartementet

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for øvrig riksvegnett (øvrige riksveger og øvrige riksvegferjeforbindelser) i det vesentligste skal overføres til fylkeskommunene/Oslo kommune fra 1. januar 2010, jf. St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn - regional framtid* og Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Ved oppgaveoverføringen får fylkeskommunene ansvaret for investeringer, drift og vedlikehold av dette vegnettet samt ferjene, som fra og med 2010 vil benevnes fylkesveger og fylkesvegferjer. Fylkeskommunene overtar ansvaret for øvrig riksvegnett og øvrige riksvegferjer med den standard det har på overtakelsestidspunktet, og med tilhørende rettigheter og plikter.

Samferdselsdepartementet la 24. april fram Ot.prp. nr. 68 (2008-2009) *Om lov om overføring av rettigheter og forpliktelser ved omklassifisering av veg etter veglov § 62 tredje ledd i forbindelse med forvaltningsreformen* med nødvendige lovforslag knyttet til ansvarsendringen.

Samferdselsdepartementet legger 15. mai fram forslag om omklassifisering av til sammen 17 200 km av dagens øvrige riksvegnett til fylkesveg, jf. St.prp. nr. 72 (2008-2009) *Om nokre saker på Samferdselsdepartementets område*. I tillegg er det her redegjort for hvilke deler av riksvegferjesambandene som blir overført til fylkeskommunene.

6.1.10 Samhandling med fylkeskommunene

Gjennom forvaltningsreformen er det behov for dialog mellom fylkeskommuner og stat innenfor enkeltsektorer som berøres, og på tvers av sektorer. En rekke eksisterende samhandlingsarenaer er beskrevet i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. I tillegg til regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene består disse blant annet i regjeringens konsultasjonsordning med kommunesektoren ved KS, dialogmøter om Nasjonal transportplan, faglig kontaktgruppe for samarbeid med fylkeskommunene og fylkeskommunale kollegiemøter hvor departementene inviteres.

Kommunal- og regionaldepartementet arrangerte fem regionale fagseminarer i løpet av november 2008 hvor administrativ ledelse i fylkeskommuner og berørte departementer deltok. Seminarene fokuserte på samhandling mellom departementene og fylkeskommuner i forhold til forvaltningsreformen. Målet med seminarene var å utveksle erfaringer og synspunkt, konkretisere utfordringer og gi innspill til videre utvikling av samhandlingen for å gi merverdi regionalt og nasjonalt.

Kommunal- og regionaldepartementet har invitert politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunene og involverte departementer til en konferanse om iverksetting av forvaltningsreformen 20. mai 2009.

6.2 Det økonomiske opplegget rundt forvaltningsreformen

Samlet legges det opp til å øke fylkeskommunenes rammetilskudd med i overkant av 7,4 milliarder kroner i 2010 i forbindelse med forvaltningsreformen. Av dette er om lag 6,9 milliarder kroner knyttet til overføring av ansvaret for øvrige riksveger og riksvegferjer. I midlene til øvrige riksveger og riksvegferjer er regjeringens forslag om å styrke rammen til fylkesveger med 1 milliard kroner (2010-kroner) utover dagens nivå inkludert.

Opplegget inkluderer videre 117 millioner kroner til årsverkskostnader, hvorav 17 millioner kroner er midler som overføres fra statlige aktører, fordelt med 10 millioner kroner fra Fiskeri- og kystdepartementets område (Fiskeridirektoratet), 4,5 millioner kroner fra Miljøverndepartementets område (fylkesmannsembetene) og 2,5 millioner kroner fra Landbruks- og matdepartementets område (fylkesmannsembetene). Regjeringen vurderer at fylkeskommunene vil få merkostnader til årsverk utover de midlene som overføres fra stat-

lige aktører, dette gjelder på områdene til Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Det foreslås derfor å øke fylkeskommunenes rammetilskudd med 100 millioner kroner for å bidra til inndekning av slike merkostnader. Samlet legges dermed 117 millioner kroner til årsverk inn i fylkeskommunenes rammetilskudd.

Den samlede økningen av rammetilskuddet inkluderer videre innlemmingen av tilskudd til fagskoler på Kunnskapsdepartementets budsjett og innlemmingen av stimuleringsmidler til partnerskap for folkehelse på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, jf. nærmere omtale i dette kapitlet.

Enkelte områder og oppgaver vil inntil videre bli finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Dette gjelder tilskudd til helsefagskoler, midler til de fylkeskommuner som blir utpekt som vannregionmyndigheter og enkelte tilskudd på henholdsvis Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementets budsjetter, jf. nærmere omtale i dette kapitlet.

Det økonomiske opplegget for forvaltningsreformen vil bli nærmere beskrevet i berørte departementers budsjettproposisjoner for 2010.

I det følgende omtales den enkelte sektor nærmere.

6.2.1 Fornyings- og administrasjonsdepartementet

I St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* ble det forutsatt at forvaltningsreformen kunne innebære store personalmessige konsekvenser. Det ble i meldingen uttrykt at det var naturlig å legge til grunn bestemmelsene i kapittel 16 i arbeidsmiljøloven om virksomhetsoverdragelse, også i tilfeller der overføringen ikke skulle falle innenfor disse reglene. Videre var det forutsatt i samme melding at Fornyings- og administrasjonsdepartementet skulle få ansvaret for å inngå en intensjonsavtale med KS og hovedorganisasjonene. I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* ble det klarlagt at en slik intensjonsavtale kunne bli aktuell dersom reformen ville innebære personalmessige konsekvenser av betydning.

På bakgrunn av Innst. O. nr. 30 (2008-2009) og den kartlegging som er gjort i berørte sektorer, er det sannsynlig at de personalmessige konsekvensene av forvaltningsreformen blir av mindre omfang enn forventet. I enkelte sektorer vil de per-

sonalmessige konsekvensene sannsynligvis bli begrenset eller utebli helt. Behovet for intensjonsavtale synes derfor nå å være mindre aktuelt. Der hvor ressurskartleggingen og identifisering av oppgaver som skal overføres innebærer beslutning om at bare deler av enkelte stillinger skal overføres, må det legges til grunn at de ansatte ikke plikter å følge sine oppgaver ut av staten. Der deler av stillinger overføres, må personalmessige overføringer fra stat til fylkeskommune skje i form av frivillig overgang.

6.2.2 Fiskeri- og kystdepartementet

Fylkeskommunenes årsverksbehov i forbindelse med reformen er samlet omtalt i kapittel 6.2. Oppgaveoverføringen vil, som anført i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*, medføre merutgifter for Fiskeridirektoratet.

6.2.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og sosialfagskoler

I tråd med avtalen som er inngått på Stortinget om konkretisering av Omsorgsplan 2015 har regjeringen etablert et tilskudd til finansiering av fagskoleutdanning innenfor helse- og sosialfag fra andre halvår 2009. Ordningen erstatter dagens stimuleringstilskudd i Kompetanseløftet 2015 og forvaltes av Helsedirektoratet. Samtidig som det skal benyttes 25 millioner kroner fra dagens stimuleringstilskudd er det i 2009 tilført 25 millioner kroner med virkning fra andre halvår 2009. Forvaltningen av tilskuddet vil i tråd med forvaltningsreformen bli overført til fylkeskommunene 1. januar 2010. Helse- og omsorgsdepartementet vil i kontakt med KS og fylkeskommunene utforme et regelverk for hvordan tilskuddsordningen skal forvaltes. Tilskuddet vil i 2010 utgjøre i alt 75 millioner kroner. I henhold til Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* skal tilskuddet øremerkes i en avgrenset periode, og tidspunkt for innlemming av midlene ses i sammenheng med Omsorgsplan 2015.

Lovfesting av fylkeskommunenes oppgaver i folkehelsearbeidet

Helse- og omsorgsdepartementet mener at lovfesting av fylkeskommunenes folkehelseansvar i seg selv i begrenset grad vil medføre økte utgifter for fylkeskommunene, i og med at fylkeskommunene allerede utfører mange av de aktuelle oppga-

vene, blant annet gjennom den etablerte partnerskapsorganiseringen. I dag finansieres partnerskapsorganiseringen ved tilskudd fra staten over kapittel 719, post 60 Kommunitilskudd og ved at fylkeskommuner og kommuner som er involvert selv bidrar med midler som motsvar til statlig ressursinnsats. Alle fylkeskommuner har en administrativ ressurs tilsvarende en hel eller en halv stilling som folkehelsekoordinator. Flere fylkeskommuner har imidlertid også etablert et eget fagmiljø innen folkehelse.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at de øremerkede midlene til partnerskap for folkehelse på kapittel 719, post 60 Kommunitilskudd innlemmes i 2010. I 2009 bevilges det 35 millioner kroner til dette formålet. Helse- og omsorgsdepartementet vil i statsbudsjettet for 2010 komme tilbake til det konkrete beløpet som skal overføres fra Helse- og omsorgsdepartementets budsjett til rammetilskuddet til fylkeskommunene knyttet til det lovfestede ansvaret, jf. også kapittel 3.3. I forbindelse med oppfølging av den kommende stortingsmeldingen om samhandlingsreformen vil det arbeides videre med en nærmere vurdering og gjennomgang av kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver når det gjelder å fremme folkehelse.

6.2.4 Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet varslet i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* en vurdering av konsekvensene av en eventuell rammefinansiering av midlene som i dag blir overført til fylkeskommunene over kapittel 551, post 60 Regional utvikling og nyskaping. Departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

6.2.5 Kunnskapsdepartementet

Overføringen av fagskolene

I Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* ble det varslet at midlene som i dag bevilges over kapittel 276 Fagskoleutdanning vil bli foreslått innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd i 2010. I saldert budsjett 2009 er det bevilget 310,4 millioner kroner til teknisk fagskoleutdanning over kapittel 276, post 70 Teknisk fagskoleutdanning. På samme post er 7 millioner kroner satt av til annen fagskoleutdanning. I tillegg er det satt av 25,8 millioner kroner til annen fagskoleutdanning på kapittel 276, post 72 Annen fag-

skoleutdanning. Samlet legges det dermed opp til at minst 343,3 millioner kroner vil bli flyttet til fylkeskommunenes rammetilskudd. Eventuelle administrative kostnader knyttet til drifts- og finansieringsansvaret dekkes av det innlemmede beløpet.

I revidert nasjonalbudsjett 2009 er det foreslått å øke bevilgningen til fagskolestudieplasser over kapittel 276, post 70 Teknisk fagskoleutdanning med 15,2 millioner kroner. Kunnskapsdepartementet vil følgelig komme tilbake med endelig beløp som skal foreslås innlemmet i St.prp. nr. 1 (2009-2010). I samråd med Kommunal- og regionaldepartementet vil Kunnskapsdepartementet også komme tilbake til nærmere fordeling av midlene i St.prp. nr. 1 (2009-2010).

Opprettelsen av regionale forskningsfond

Kunnskapsdepartementet vil komme tilbake til de økonomiske sidene ved opprettelsen av regionale forskningsfond i St.prp. nr. 1 (2009-2010).

6.2.6 Landbruks- og matdepartementet

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* ble det varslet at virkemidlene fylkeskommunene får ansvar for til rekruttering og kompetanseheving i landbruket ville bli på om lag 20 millioner kroner. Midlene vil delvis bli dekket gjennom jordbruksavtalen og delvis under andre bevilgninger på Landbruks- og matdepartementets budsjett. Landbruks- og matdepartementet vil komme nærmere tilbake til konkretisering av mål, innhold og administrering av ordningen i stortingsproposisjonen om jordbruksoppgjøret for 2009 som blir lagt fram i juni 2009, samt departementets budsjettproposisjon for 2010.

6.2.7 Miljøverndepartementet

Ressurser til å utføre oppgaven som vannregionmyndighet

De ni fylkesmannsembetene som ble utnevnt til vannregionmyndigheter da vannforvaltningsforskriften trådte i kraft 1. januar 2007, ble i 2009 tildelt totalt 2,5 millioner kroner til samordnings-, plan- og prosessarbeid ved vannregionmyndigheten. I utgangspunktet vil minimum et tilsvarende beløp bli fordelt mellom de fylkeskommunene som blir vannregionmyndighet fra 2010. Endelig beløp for 2010 blir omtalt i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2010. Avklaringen av hvilke fylkeskommuner som får status som vann-

regionmyndighet, og dermed antall vannregionmyndigheter, skjer gjennom revisjon av vannforvaltningsforskriften som etter planen skal sendes på høring før sommeren 2009. Eventuelt økt ressursbehov som følge av flere vannregionmyndigheter vil bli dekket over Miljøverndepartementets budsjett.

Fylkeskommunen som forvalter av tilskuddsposter på vilt og friluftsliv

Fylkeskommunen overtar fra 1. januar 2010 fylkesmannens rolle i å fordele en del av midlene under postene omtalt i kapittel 6.1. Overføringen av disse oppgavene fra fylkesmannen til fylkekommunen innebærer at fylkeskommunene blir tilskuddsforvaltere for statlige tilskuddsbevilgninger stilt til disposisjon fra Miljøverndepartementet. Midlene skal fordeles ut til organisasjoner, lag og lignende i samsvar med regelverk og tilskuddsrundskriv fastsatt av Miljøverndepartementet. Kommuner kan også være målgruppe. Fylkeskommunene skal rapportere til Direktoratet for naturforvaltning om bruk av midlene i samsvar med de krav som gjelder i miljøvernforvaltningen. Beløpene på postene vil variere fra år til år. Bevilgningens størrelse vil avklares i St. prp. nr. 1 (2009-2010). Her vil det også gis en mer utfyllende omtale av de ulike tilskuddspostene.

Behov knyttet til kartlisenser og programvare

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* ble det meldt et behov for midler til investering i kartlisenser og programvare til oppgavene knyttet til datainnhenting, kvalitetssikring av data og innlevering av data til nasjonale databaser. Miljøverndepartementet vil avvente erfaringer med reformen før en gjør endelig vurdering av behovet for midler til IT. Det kan være mer hensiktsmessig at fylkesmennene fortsatt gjør det tekniske arbeidet med kartene. Miljøverndepartementet vil om nødvendig komme tilbake til dette i senere budsjettprosesser.

6.2.8 Nærings- og handelsdepartementet

I Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* ble det forutsatt at fylkeskommunene skal ha eierandel på 49 prosent i Innovasjon Norge. Fylkeskommunene må selv dekke eierinnskuddet.

6.2.9 Samferdselsdepartementet

Overføring av øvrige riksveger og ferjer – samlede overføringer til fylkeskommunene

Etter forvaltningsreformen vil fylkeskommunene være ansvarlig for et samlet vegnett på til sammen om lag 44 000 km. Tilsvarende vil det statlige vegnettet være på om lag 10 200 km. Etter reformen vil derfor fylkeskommunene få en langt større rolle ved utforming av den nasjonale transportpolitikken, og et langt større ansvar for å nå nasjonale mål. For at fylkeskommunene skal kunne ivareta denne rollen, er det en forutsetning at fylkene får tilstrekkelige ressurser til å ivareta den forsterkede rollen som transportpolitisk aktør.

Regjeringen foreslår at fylkeskommunenes økonomiske rammer økes med om lag 6,9 milliarder kroner i 2010 som en følge av det utvidede ansvaret på samferdselsområdet. Dette beløpet inkluderer regjeringens forslag om å styrke rammen til fylkesveger med 1 milliard kroner (2010-kroner) utover dagens nivå. Midlene foreslås lagt inn etter en særskilt fordeling i fylkeskommunenes rammetilskudd i 2010, jf. nærmere omtale nedenfor.

Innenfor veksten av de frie inntektene er det rom for ytterligere satsning på de nye fylkesveiene.

Av den samlede rammeøkningen er 2 723 millioner kroner knyttet til drift og vedlikehold av det øvrige riksvegnettet og 1 866 millioner kroner knyttet til investeringer i veginfrastrukturen. I tillegg kommer 1 milliard kroner (2010-kroner) til fylkesvegene. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men er fordelt mellom fylkene etter samme modell som investeringsmidlene.

I den samlede rammen inngår også midler til kjøp av ferjetjenester i fylkene på totalt 1 369 millioner kroner. Dette tilsvarer bevilgningsnivået i 2009.

Midler til programmet Nasjonale turistveger foreslås fortsatt bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett, og ikke gjennom bevilgningen til fylkeskommunene slik det ble omtalt i St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Midlene vil i all hovedsak bli benyttet til turistvegprosjekter på det vegnettet som overføres til fylkene. Regjeringen vil videre som omtalt i St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019*, foreslå å innføre en rentekompensasjonsordning til fylkeskommunene med en samlet investeringsramme på 2 milliarder kroner, og øke bevilgningen til rassikring til det nye fylkesvegnettet over Samferdselsdepartementets budsjett, jf. nærmere omtale nedenfor.

Overføring av midler fra Samferdselsdepartementets budsjett

I St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019* har regjeringen lagt til grunn en videreføring av bevilgningsnivået i 2009-budsjettet som basis for å sikre en god standard på det nye fylkevegnettet. I saldert budsjett for 2009 er det bevilget til sammen 5 126 millioner kroner til investeringer, drift og vedlikehold til det vegnettet som etter forvaltningsreformen vil bli overført til fylkene. Dette beløpet er inkludert midler til vegadministrasjon (Statens vegvesen). Det er i St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019* forutsatt at endelig økonomisk ramme, fordeling mellom stat og fylker og fordeling mellom fylkene skal avklares i kommuneproposisjonen for 2010. Det er samtidig vist til at spørsmålet om fordeling av utgifter til felles vegadministrasjon av riks- og fylkesvegnett etter forvaltningsreformen også vil avklares i kommuneproposisjonen for 2010.

Viktige premisser for overføringen av midler fra Samferdselsdepartementets budsjett til rammetilskuddet er lagt i Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.

Den felles vegadministrasjonen for riks- og fylkesveger på regionalt nivå hører i dag inn under Vegdirektoratet i riksvegsaker, mens den hører inn under fylkeskommunen i fylkesvegsaker. Det gjøres ingen endringer i organiseringen av Statens vegvesen, og vegadministrasjonen vil bestå som i dag. Når det gjelder trafikant- og kjøretøyområdet vil dette fortsatt forbli statlig som del av Statens vegvesen, og gjeldende regelverk forutsettes videreført på dette området.

I henhold til veglovens bestemmelser skal utgifter til den felles vegadministrasjonen for både riks- og fylkesveger dekkes av Statens vegvesen. Felles vegadministrasjon er knyttet til vegforvaltning og administrasjon av riks- og fylkesvegnettet og består av et bredt spekter av oppgaver, blant annet:

- saksbehandling av byggegrenser, avkjørsler, skilt og trafikkregulering
- registrering i nasjonale databaser
- vegtrafikksentralene
- innsamling og behandling av data fra faste installasjoner på vegnettet
- byggherreoppgaver fram til kontraktsinngåelse (drift og vedlikehold)
- byggherreoppfølging av inngåtte kontrakter (drift og vedlikehold)

Samferdselsdepartementet legger også til grunn, for å sikre en helhetlig tilnærming til vegadministrasjonens oppgaver overfor fylkene, at også kostnader forbundet med byggherreoppgaver knyttet til drift og vedlikehold av dagens fylkesvegnett dekkes av Statens vegvesen. Dette innebærer en besparelse for fylkene i forhold til dagens situasjon.

Statens vegvesen anslår de samlede kostnadene med den felles vegadministrasjonen til om lag 1,1 milliard kroner per år. Det er knyttet stor usikkerhet til beregningen av nivået på utgiftene. Med den usikkerhet som er knyttet til anslaget, har Samferdselsdepartementet lagt til grunn en kostnad på 1 milliard kroner. Midlene til sams vegadministrasjon holdes utenfor rammen som overføres til fylkene og vil fortsatt bli bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett.

Regjeringen foreslår at 5 958 millioner kroner overføres fra Samferdselsdepartementets nåværende ramme til rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2010. Nivået er en videreføring av rammenivået i saldert budsjett 2009, og inkluderer eksisterende midler til drift, vedlikehold og investeringer i vegnettet og til kjøp av ferjetjenester. Midler til programmet Nasjonale turistveger vil fortsatt bli bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett.

Forpliktelse som Statens vegvesen har påtatt seg i 2009, men som først kommer til utbetaling i 2010, vil dekkes av Statens vegvesen i 2010.

Styrking av fylkesrammene

Regjeringen mener at fylkeskommunenes økonomi ved overføringen av dagens øvrig riksvegnett må styrkes ytterligere, og utover dagens bevilgningsnivå til øvrige riksveger. Regjeringen foreslår derfor å øke rammen til fylkeskommunene med 1 milliard kroner (2010-kroner). Forslaget vil over tid gi rom for å innhente etterslepet på det vegnettet fylkeskommunene overtar.

Samlet foreslår regjeringen dermed at fylkenes frie inntekter til samferdselsformål blir økt med om lag 6,9 milliarder kroner i 2010 ved overføring av ansvaret for øvrige riksveger med tilhørende ferjer.

Fylkesfordeling av midler til drift og vedlikehold, investeringer og kjøp av ferjetjenester

Midlene som overføres til investeringer, drift og vedlikehold av det nye fylkesvegnettet og fylkesvegferjene, foreslås overført til fylkeskommunenes rammetilskudd etter en særskilt fylkesfordeling i perioden 2010-2013. Blant annet ligger det

bindinger knyttet til allerede vedtatte investeringsprosjekter. Dette gir behov for en særskilt fordeling i denne perioden. Regjeringen har ved fylkesfordelingen lagt vekt på at bindinger knyttet til igangsatte prosjekter i all hovedsak skal håndteres innenfor perioden 2010-2013. Noen fylker har særlig store bindinger, noe som gir betydelige utslag på fylkesfordelingen. Bindinger som ikke dekkes innenfor den fylkesfordelte rammen vil blant annet kunne håndteres gjennom bruk av rentekompensasjonsordningen.

Den særskilte fordelingen av midlene til drift og vedlikehold er gjort etter Statens vegvesens modell for beregning av behov for midler til drift og vedlikehold, Motiv.

Midler til kjøp av ferjetjenester er fordelt mellom fylkene med utgangspunkt i eksisterende kontraktsforhold for anbudssamband og regnskapstall for samband på rammetilskudd i 2010.

Investeringsmidlene vil bli fordelt på grunnlag av vegstandard, veglengde, befolkning og bindinger. Turistveger holdes utenom. Midler til programmet Nasjonale turistveger vil derfor fortsatt bli bevilget over Samferdselsdepartementets budsjett.

Alternativ bruk av ferjetilskudd

Dagens ordning med alternativ bruk av ferjetilskudd er knyttet til at innsparte drifts- og kapitalkostnader kan benyttes som delfinansiering av vegprosjekt som avløser eller eventuelt innkorter ferjesamband. Refusjoner kan utbetales til bompengeselskap i inntil 30 år. Ordningen får ingen konsekvenser for fylkene ved overtakelse av dagens øvrige riksvegnett. For prosjekt som er åpnet for trafikk er refusjonsforpliktelsene behandlet som øvrige bindinger innenfor investeringsrammen som fylkene får overført. For prosjekt som er planlagt åpnet for trafikk etter 2010, inngår midlene i rammen til kjøp av ferjetjenester som også overføres til fylkene.

Ytterligere styrking av transporttiltak i fylkene

I tillegg til styrkingen av fylkenes rammer i forbindelse med forvaltningsreformen nevnt foran vil regjeringen innføre en rentekompensasjonsordning for transporttiltak i fylkene, jf. omtale i St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Denne ordningen vil være basert på en årlig ramme på 2 milliarder kroner og vil gi fylkene ytterligere økte muligheter til å satse på veg- og kollektivtransporttiltak. Arbeidet med retningslinjer for ordningen med rentekompensasjon er startet opp med sikte på å legge frem foreløpige ret-

Tabell 6.1 Fylkesfordeling av kilometer veg og midler til investeringer, drift og vedlikehold av det nye fylkesvegnettet og fylkesvegferjene.

Fylke	<i>Km veg som blir overført til fylkeskommunene</i>	Drift og vedlikehold	Investeringer	Sum drift, vedlikehold og investeringer	Vekst i frie inntekter (veg) ¹	Ferjer
Østfold	660	124	66	190	40	
Akershus	690	174	127	301	67	
Oslo	40	31	168	199	55	
Hedmark	1 330	140	79	219	48	
Oppland	940	118	67	185	41	
Buskerud	610	118	116	234	45	6
Vestfold	520	113	51	164	31	6
Telemark	780	117	62	179	38	
Aust-Agder	540	74	41	115	25	
Vest-Agder	750	102	66	168	33	17
Rogaland	670	130	139	269	66	61
Hordaland	1 170	273	191	464	90	324
Sogn og Fjordane	1 210	158	162	320	98	131
Møre og Romsdal	1 320	219	102	321	62	194
Sør-Trøndelag	1 170	155	94	249	57	70
Nord-Trøndelag	1 240	151	69	220	42	71
Nordland	1 550	231	151	382	92	282
Troms	1 180	178	69	247	42	184
Finnmark	870	117	46	163	28	23
Sum	17 240	2 723	1 866	4 589	1 000	1 369

¹ Midlene er en del av veksten i frie inntekter til fylkeskommunene i 2010, fordelt etter samme modell som investeringer. Veksten i frie inntekter er oppgitt i 2010-kroner, øvrige kolonner er 2009-kroner.

ningslinjer i statsbudsjettet for 2010. Fylkeskommunene vil bli involvert i arbeidet med innholdet i ordningen.

Regjeringen har i St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019* lagt opp til en

betydelig satsing på rassikring. Til sammen 10 milliarder kroner er forutsatt benyttet til rassikrings tiltak i tiårsperioden, hvorav halvparten er forutsatt benyttet på fylkesvegnettet.

7 Oppgavefordeling og regelverk – endringer på fagdepartementenes områder

Kapitlet omtaler endringer i oppgavefordeling og regelverk som har konsekvenser for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging av aktivitet i 2010. Saker som berører revidert nasjonalbudsjett er omtalt i kapittel fire. Øvrige enkeltsaker for innværende år med vesentlige endringer utover det som er varslet i statsbudsjettet for 2009, eller i andre stortingsdokumenter omtales i dette kapitlet. Innlemming og avvikling av øremerkede tilskudd omtales i kapittel tre. Aktuelle enkeltsaker som regjeringen har drøftet med KS før framleggelsen av kommuneproposisjonen, omtales i materialet fra det andre konsultasjonsmøtet 29. april 2009 (se Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på www.regjeringen.no/krd).

7.1 Kommunal- og regionaldepartementet

7.1.1 Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Ny forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning ble sendt på høring 1. september 2008 med høringsfrist 1. desember 2008. Departementet tar sikte på å fastsette forskriften før sommeren.

Totalt mottok departementet i overkant av 50 høringsuttalelser. I underkant av 40 hadde merknader. De fleste høringsinstansene stiller seg bak forslaget til ny forskrift, men har merknader til enkelte paragrafer. Høringsuttalelsene er i sin helhet lagt ut på www.regjeringen.no/krd.

Høringsutkastet legger opp til at innretningen på kommunesektorens finansforvaltning vil være som tidligere. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene har frihet til å forvalte sine midler så lenge de ikke tar vesentlig risiko. Kommunestyret og fylkestinget skal fortsatt fastsette egne regler for finansforvaltningen i egne finansreglement. Det foreslås imidlertid en noe strammere praksis i den nye forskriften ved at kravene til reglementet er skjerpet.

Det er foreslått at reglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyre- og fylkes-

tingsperiode. Dette innebærer at reglementet med jevne mellomrom vil være gjenstand for drøfting og behandling i kommunestyret og fylkestinget.

Det er foreslått et nytt krav om at reglementet skal baseres på kommunens eller fylkeskommunens egen kunnskap om finansforvaltning. Forslaget til den nye bestemmelsen har som formål å presisere kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for at finansforvaltningen utformes og organiseres på en måte som er økonomisk og operasjonelt forsvarlig gitt kompetansen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Bestemmelsen innebærer at finansreglementet skal legge rammer for finansforvaltningen som er tilpasset kompetansenivået i kommunen eller fylkeskommunen, slik at forvaltningen innrettes på en betryggende måte.

Videre er det foreslått at kravene til rapportering til kommunestyret og fylkestinget blir betydelig styrket. I høringsutkastet er det fastsatt krav til både innholdet i, og hyppigheten på rapporteringen. Kravene er ment å bidra til at kommunestyrene og fylkestingene i sterkere grad blir involvert i den løpende finansforvaltningen.

7.1.2 Ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven

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

Universell utforming er sentralt i Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med oppfølging av ny lov. Det arbeides med forskrifter om skjerpede krav til tilgjengelighet og krav om universell utforming av nye bygg, anlegg og uteområder. I ny plan- og bygningslov er det hjemmel til å gi forskrifter om oppgradering av eksisterende bygg, anlegg

og uteområder til en standard tilsvarende universell utforming. Over tid kan krav til enkelte bygningsskategorier fastsettes i egne forskrifter.

I Kommunal- og regionaldepartementets forskriftsarbeid er også krav til miljø og energibruk, driftsbygninger i landbruket, kontroll og overtredelsesgebyr sentrale temaer. Forskriftene er planlagt sendt på høring på forsommeren 2009.

7.1.3 Henstillingsvedtak – startlån

I forbindelse med behandlingen av dokument nr. 8:141 (2007-2008) fattet Stortinget følgende vedtak: «Det henstilles til Regjeringen å sette i verk et forsøk hvor flere aktører enn kommunene i en avgrenset periode får forvalte startlån eller deler av ordningen på vegne av Husbanken», jf. vedtak 142.

Kommunene har en sentral rolle i boligpolitikken og har ansvaret for at de boligpolitiske målene nås. Gjennom Husbanken tilbys kommunene en helhetlig virkemiddepakke med boligtilskudd, bostøtte og startlån. Målgruppene for ordningene er økonomisk vanskeligstilte med varierende boligrettet hjelpebehov. Ordningene må benyttes aktivt og i sammenheng.

Startlånet er viktig for kommunene i arbeidet med å bistå unge og økonomisk vanskeligstilte inn i eid bolig. Lånet kan også benyttes til refinansiering. De fleste kommuner benytter seg av ordningen som tilbys fra Husbanken.

Tildeling og utmåling av startlån er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Verken husbankloven eller andre lover gir hjemmel for at andre enn det offentlige skal kunne fatte slike vedtak. Dersom lovverket åpner for at private aktører kan gi startlån, vil det lett bli reist habilitetsspørsmål. Regjeringen kan ikke se at verken boligpolitikken eller private aktører vil være tjent med det.

For at de som trenger hjelp skal få den, er det viktig at en og samme enhet forvalter boligvirkemidlene. Regjeringen mener denne enheten må være kommunen, som er gitt en egen rolle og ansvar i boligpolitikken. Kommunene har i dag mulighet til å la private forvaltere stå for selve utbetalingen og forvaltningen av startlånet. Dette skjer i stor grad. Regjeringen mener derfor det ikke skal åpnes for at private aktører kan saksbehandle og tildele startlån.

7.1.4 Ny bostøtte

Stortinget vedtok 17. mars i år nytt regelverk for den statlige bostøtten, jf. St.prp. nr. 11 (2008-2009) *Ei styrkt bustøtte*, St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Kommunal- og regionaldepartementet og Innst. S. nr.

160 (2008-2009). Regelverket trer i kraft 1. juli 2009, og innebærer at 50 000 nye husstander vil få bostøtte, ut over de om lag 100 000 husstandene som mottar bostøtte i dag. På sikt vil omleggingen av bostøtten ha en årlig kostnad på én milliard kroner over dagens nivå. I den nye bostøtten er inntektsgrensen hevet for alle, kravet om at søkere uten barn må ha trygd for å få bostøtte er fjernet, kravene til boligen er forenklet og moderniserte og kravet om husbankfinansiering er fjernet.

Den nye bostøtten vil være godt tilpasset de øvrige virkemidlene på det boligsosiale området, og vil sammen med startlån og boligtilskudd utgjøre et helhetlig virkemiddelapparat for vanskeligstilte på boligmarkedet. Ikke minst er ordningen forbedret for beboere i kommunale og private utleieboliger.

Det første året etter omleggingen må kommunene regne med økte kostnader til administrasjon og informasjon, blant annet på grunn av et økende antall saker. På den andre siden fører omleggingen til enklere regler og færre søknader om sosialhjelp og kommunal bostøtte. Den samlede effekten med hensyn til administrasjonskostnadene er derfor usikker. Husbanken har høy beredskap i forhold til informasjonsvirksomhet, kurs og opplæring om den nye bostøtten.

Det nye regelverket innebærer redusert utbetaling av bostøtte for en del mottakere. For å unngå at husholdninger med relativt dårlig økonomi skal få en brå nedgang i bostøtten, foreslås det etablert en overgangsordning. Ordningen skal skjerme for reduksjon i bostøtten som ville ha inntruffet både som følge av trygdeoppgjøret i 2008 og som følge av nytt regelverk for bostøtten. Overgangsordningen innebærer at det første virkeår gis full kompensasjon. Deretter trappes ordningen jevnt ned over fem år. Overgangsordningen vil omfatte i overkant av halvparten av de vel 100 000 nåværende mottakerne av bostøtte. Regjeringen har i revidert nasjonalbudsjett 2009 foreslått at bevilgningen til bostøtten økes med 66 millioner kroner for å dekke kostnadene knyttet til overgangsordningen.

7.2 Barne- og likestillingsdepartementet

7.2.1 Ny handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet

En ny handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet legges fram våren 2009. Planen koordineres av Barne- og likestillingsdepartementet.

tet og inneholder tiltak på ansvarsområdene til 16 departementer. Sentrale innsatsområder er bygg, uteområder/planlegging, transport og IKT. Økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjons- evne er et gjennomgående hensyn for tiltakene i planen.

Planen inneholder en kommunesatsing med tiltak for å støtte opp om kommunenes arbeid med universell utforming. Planen skal gå fram til 2013.

7.2.2 Lovfesting av krisesentertilbud

Barne- og likestillingsdepartementet vil fremme en proposisjon med forslag om lovfesting av kommunenes ansvar for å gi voldsutsatte et krisesentertilbud. Dette tilbudet skal i stor grad bygge på de elementene som i dag dekkes av virksomheten til krisesentrene, men loven er også utformet med sikte på å gi et tilbud med bedret tilgjengelighet og jevnere kvalitet i landet som helhet. Dette vil føre til en økning i kostnadene i forhold til dagens krisesenterdrift.

Kommunene skal gis frihet innenfor lovens rammer til å organisere tilbudet tilpasset lokale forhold, men det stilles krav til å gi et helhetlig tilrettelagt og gratis krisetilbud til voldsutsatte. Kvaliteten skal sikres blant annet gjennom statlig tilsyn, politiattest og taushetspliktsbestemmelser for ansatte. Merutgiftene knyttet til lovforslaget er det første året beregnet til 63 millioner 2008-kroner. Dette inkluderer omstillingsutgifter og engangsutgifter. Det øremerkede statlige tilskuddet til krisesenterdriften på kapittel 840, post 60 videreføres det første året slik at dagens vertskommuner og krisesentre får tilstrekkelig tid til omstilling. Det øremerkede tilskuddet legges for dette året om fra en overslagsbevilgning til en rammestyrte bevilgning. Deretter forutsettes bevilgningen lagt inn i kommunenes rammetilskudd. Barne- og likestillingsdepartementet vil i forvaltningen av statstilskuddet i omstillingsåret sikre at fordelingen av økningen i tilskuddet tar utgangspunkt i å dekke de kvalitetsforbedringene som følger av lovforslaget.

7.3 Kultur- og kirke departementet

7.3.1 Ny arkitekturpolitikk

Det er nylig igangsatt et arbeid med å utforme en arkitekturpolitikk hvor 13 departementer samarbeider. Kultur- og kirke departementet leder og koordinerer arbeidet. Det skal lages en handlings-

plan innen sommeren 2009 med konkrete tiltak innen prioriterte innsatsområder, herunder stedsutvikling, bærekraft, universell utforming, helse, det offentlige som forbilde, kulturarv og samtidsuttrykk, kunnskap, næring, samt profilering og identitetsbygging. Arbeidet er sektorovergripende og meget sentralt i en distrikts- og regionalpolitisk sammenheng.

7.3.2 Stortingsmelding om bibliotek

Kultur- og kirke departementet la 17. april 2009 fram en stortingsmelding om bibliotek. Formålet med meldingen er å utforme en nasjonal bibliotekpolitikk som legger til rette for utvikling av robuste og omstillingsdyktige bibliotek, og som kan tilby alle gode og fleksible bibliotek tjenester. Meldingen drøfter en rekke grep med sikte på å oppnå dette, herunder klarere mål og krav, samt bedre ansvarsfordeling.

7.4 Kunnskapsdepartementet

7.4.1 Stortingsmelding om kvalitet i barnehagen

Kunnskapsdepartementet vil etter planen legge fram en stortingsmelding om kvalitet i barnehagen våren 2009. Stortingsmeldingen redegjør for tilstanden i sektoren når det gjelder kvalitet og innhold i tilbudet, og omtaler blant annet utfordringene med å rekruttere et tilstrekkelig antall pedagoger til barnehagene og å sikre relevant kompetanse for alle barnehageansatte.

7.4.2 Gratis læremidler på alle trinn i videregående opplæring

Fylkeskommunene fikk fra høsten 2007 ansvar for at elevene i videregående opplæring får nødvendige trykte og digitale læremidler. Ordningen har blitt gradvis innført ved at ett videregående trinn har kommet inn under ordningen hvert år i perioden 2007 til 2009. Fra og med høsten 2009 inngår alle trinn i videregående opplæring i ordningen. Ordningen har hittil vært finansiert gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene med en særskilt fordeling. Fra 2010 blir ikke kompensasjonen lenger gitt som en særskilt fordeling, men vil bli fordelt etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Bevilgningen som legges inn i inntektssystemet i 2010 vil gjenspeile normale utskiftningskostnader ved ordningen.

7.4.3 Endringer i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet har 3. april 2009 fremmet en odelstingsproposisjon med forslag om endringer i opplæringsloven, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*.

Det blir foreslått følgende endringer:

- endre bestemmelsen i opplæringsloven og privatskoleloven om organisering av elevene i grupper
- lovfeste plikt i opplæringsloven og privatskoleloven til å utarbeide årlig rapport om tilstanden innenfor grunnopplæringen
- presisere minoritetsspråklige elevers rett til utvidet tid i videregående opplæring etter opplæringsloven
- presisere plikten i opplæringsloven og privatskoleloven til å kartlegge minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk
- lovfeste en plikt i opplæringsloven og privatskoleloven til tidlig innsats i fagene norsk eller samisk og matematikk på 1.– 4. årstrinn, jf. omtale under kapittel 7.4
- presisere plikten i opplæringsloven til foreldresamarbeid i grunnskole- og videregående opplæring
- lovfeste hjemmel i opplæringsloven og privatskoleloven for forskrifter om rett og plikt til fysisk aktivitet i grunnskoleopplæringen
- lovfeste rett i opplæringsloven til refusjon for utgifter knyttet til opplæring i helseinstitusjoner

Forslagene omtalt i de fire første punktene er oppfølging av tiltak varslet i St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Det tas sikte på at lovendringene skal tre i kraft 1. august 2009.

7.4.4 Forsterket opplæring – tidlig innsats

I dag er det for mange elever som ikke tilegner seg grunnleggende lese- og regneferdigheter de første skoleårene. Det er viktig med fokus på de grunnleggende ferdighetene tidlig i skoleløpet for å sikre den faglige utviklingen. En plikt til tidlig innsats i fagene norsk eller samisk og matematikk, på 1.– 4. trinn, er et tiltak for å sikre tidlig oppfølging av den enkelte og økt læringsutbytte i grunnskoleopplæringen, jf. Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. Plikten til tidlig innsats utløser et utvidet behov for lærere. Utgiftsdekningen skjer ved at 430 millioner kroner av de frie inntektene til kommunene som blir frigjort som følge av at utskiftningen av nye læremid-

ler tilpasset Kunnskapsløftet er gjennomført, blir ført videre i rammetilskuddet til kommunene. Fra 2010 blir kommunene kompensert for helårsvirkningen på om lag én milliard kroner. Det innebærer at kommunene, gjennom rammetilskuddet, tilføres 602 millioner kroner i 2010 utover øvrig vekst i frie inntekter.

7.5 Miljøverndepartementet

7.5.1 Ny plandel i plan- og bygningsloven

Gjennomføringen av plandelen av ny plan- og bygningslov

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* iverksettes fra 1. juli 2009 (jf. Innst. O. nr. 57 (2007-2008)). Konferanser og opplæring i de nye planbestemmelsene gjennomføres fylkesvis våren 2009. Kommuner og fylkeskommuner er orientert om overgangen til ny lov gjennom brev fra departementet. Veiledning om de nye bestemmelsene finnes på Miljøverndepartementets sider på regjeringen.no. I forbindelse med lovendringen er det bestemt at det skal utarbeides statlige planretningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

Kommunale klima- og energiplaner

I St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk* signaliserte regjeringen at den ville vurdere å innføre rikspolitiske retningslinjer for kommunalt klimaarbeid. I forbindelse med utarbeidelsen av regjeringens strategi for økt utbygging av bioenergi av 1. april 2008 ble det varslet et krav om at alle kommuner skal ha en energi- og klimaplan innen 1. januar 2010. Planen skal innarbeides i de ordinære planprosessene etter plan- og bygningsloven. Som en oppfølging av dette vil Miljøverndepartementet snart sende ut forslag til statlig planretningslinje på høring. Regjeringen vil på bakgrunn av dette vurdere om det skal fastsettes slike retningslinjer.

Nye regler om etablering av planregister i kommunene

Ny plan- og bygningslov (plandelen) inneholder krav om at alle kommuner skal ha et planregister med opplysninger om gjeldende arealplaner, bygge- og deleforbud og om nye planer som er under arbeid. Minstekravet til et planregister er at det inneholder en enkel planoversikt. Kommuner som framstiller digitale arealplankart må etablere et digitalt planregister hvor det er mulig å laste ned

arealplanene via internett. Data fra digitalt planregister skal gjøres tilgjengelig i en nasjonal geografisk infrastruktur (Norge digitalt). Dagens regler om planarkiv og arkivering videreføres og følger arkivloven.

7.5.2 Ny naturmangfoldlov

Miljøverndepartementet har lagt fram forslag til ny naturmangfoldlov, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Den nye loven skal etter planen behandles av Stortinget våren 2009. Det legges opp til informasjon og veiledning overfor kommunene om loven.

7.6 Fiskeri- og kystdepartementet

7.6.1 Ny havne- og farvannslov

Ny havne- og farvannslov er vedtatt i Odelstinget og Lagtinget i samsvar med lovforslaget i Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) *Om lov om havner og farvann*. Loven medfører en endret ansvarsfordeling mellom stat og kommune når det gjelder forvaltningsansvar og myndighet i havner og farvann. Fiskeri- og kystdepartementet arbeider nå med forskriftene til loven. Det legges opp til at loven skal tre i kraft 1. januar 2010.

7.7 Fornyings- og administrasjonsdepartementet

7.7.1 Forskrift om obligatorisk bruk av IKT-standarder i offentlig sektor

13. mars 2009 sendte Fornyings- og administrasjonsdepartementet på høring et forslag til ny forskrift hjemlet i forvaltningsloven. Etter forslaget skal det være obligatorisk for staten, fylkeskommuner og kommuner å benytte dokumentformaterne PDF, ODF og HTML i forbindelse med publisering av informasjon på offentlige Internett-sider. Fornyings- og administrasjonsdepartementet tar sikte på at den nye forskriften skal tre i kraft 1. januar 2010. De økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene er vurdert som meget begrensede. Med støtte i det bredt sammensatte Standardiseringsrådet, hvor også kommunal sektor er representert, har Fornyings- og administrasjonsdepartementet satt i gang et løpende arbeid med å fastsette anbefalte og obligatoriske IKT-standarder for forvaltningen. Dette skal bidra til bedre elektronisk samhandling i offentlig sektor

og mot innbyggerne. Fornyings- og administrasjonsdepartementets intensjon er at den foreslåtte forskriften på sikt skal utvides med flere obligatoriske standarder. Slike forskriftsendringer vil på vanlig måte bli gjenstand for brede høringer.

7.7.2 Elektronisk identifikasjon på Internett (e-ID)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har iverksatt tiltak for å gjøre det enkelt og effektivt for offentlige virksomheter å ta i bruk elektronisk ID for pålogging til innbyggertjenester på nett. Dette skal skje ved å etablere og drive en felles eID-infrastruktur sentralt i staten. Tiltakene har også som mål å forenkle innbyggernes kontakt med det offentlige, ved å innføre felles offentlig eID som skal kunne benyttes til de fleste offentlige tjenester som statlige etater og kommuner tilbyr på Internett.

Alle elektroniske innbyggertjenester som ikke krever et høyt sikkerhetsnivå skal legge til rette for bruk av den felles offentlige eID-løsningen MinID, når den er etablert og distribuert til innbyggerne. Dette gjøres ved å koble seg til en felles infrastruktur (samtrafikknav) når dette er etablert og satt i drift av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Dette gjelder også kommunale tjenester. Kostnader forbundet med å koble seg til den felles infrastrukturen for eID skal dekkes av virksomhetene selv. Kostnadene vil avhenge av hva slags løsning for tilrettelegging av tjenester på nett en kommune vil velge. Infrastrukturen kan også benyttes til bruk av eID-løsninger levert fra markedet.

Bruken av den felles offentlige eID og av eID-infrastrukturen i DIFI, er sentralt finansiert av staten og skal ikke belastes de enkelte virksomhetene. Bruk av eID som tilbys av enkelte markedsaktører, for eksempel bankene, må imidlertid hver enkelt virksomhet selv finansiere. Dette gjelder også kommunene. DIFI har som mål å forhandle med aktuelle markedsaktører om felles prisstrukturer for de offentlige virksomheter som vil koble seg til den felles infrastrukturen for eID.

7.8 Landbruks- og matdepartementet

7.8.1 Endringer i jordbrukslovgivningen

I mars 2009 fremmet regjeringen Ot.prp. nr. 44 (2008-2009) *Om lov om endring av lov om odelsretten og åseteretten, lov om konsesjon og ved erverv av fast eiendom mv. og lov om jord mv.* Lovforslaget er nå til behandling i Stortinget. Forslagene til endrin-

ger tar sikte på å oppnå bedre samordning mellom de ulike reglene og å gi et enklere og tydeligere regelverk. Det skal blant annet bli lettere for kommunene å gjennomføre arbeidet med arealspørsmål. Særlig forslaget som gjelder boplikt og driveplikt har nær sammenheng med kommunenes arbeid.

7.9 Helse- og omsorgsdepartementet

7.9.1 Omsorgsplan 2015

I St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening* la Helse- og omsorgsdepartementet fram fem langsiktige strategier og en egen omsorgsplan for å møte framtidens omsorgsutfordringer. Gjennom en avtale mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre ble Omsorgsplan 2015 utvidet og konkretisert.

Omsorgsplanen omfatter fire hovedområder:

- 10 000 nye personellårsverk
- 12 000 nye omsorgsplasser
- Kompetanseløftet 2015
- Demensplan 2015

Gjennomføringen av Omsorgsplan 2015 må ses i sammenheng med avtalen som er inngått mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS om utvikling av de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Omsorgsutfordringene berører mange samfunnssektorer og samspillet med familie og lokalsamfunn. Planleggingen på dette området må derfor være et viktig tema i det lokale økonomi- og kommuneplanarbeidet, og ikke begrenses til eventuelle sektorplaner for omsorgstjenestene. Veksten i de frie inntektene i 2010 vil gi rom for å følge opp Omsorgsplan 2015.

Personellvekst

Regjeringen har hatt et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene ut fra nivået i 2004 med 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009. For perioden 2004-2008 viser tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) at personellinnsatsen er økt med om lag 10 900 årsverk. De foreløpige tallene for 2008 viser en økning på 1 400 årsverk. Tallene viser at økte inntektsrammer til kommunesektoren og kommunal prioritering av omsorgssektoren har gitt en årsverksvekst i 2006, 2007 og 2008 med til sammen om lag 12 500 nye årsverk.

Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn de gode resultatene for 2006, 2007 og 2008 slik Statistisk sentralbyrå har rapportert, men

peker samtidig på at det kan være en viss usikkerhet knyttet til endringstallene fra det ene året til det andre. Et stort innslag av små stillinger, mange vikarer og timearbeidere i omsorgstjenesten gjør det krevende for SSB å benytte registertall. SSB har nå endret sitt produksjonsopplegg og vurderer at datakvaliteten på de siste års tall er styrket. De nye årsverkene dekkes i følge SSB i stor grad av fagpersonell med helse- og sosialutdanning. Andre personell uten slik utdanning er redusert.

Investeringsstilskudd – 12 000 nye omsorgsplasser

Husbankens tilskuddsordning til bygging og fornyelse av heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger ble etablert i 2008 som en del av Omsorgsplan 2015. Tilskuddet dekker 20 prosent av kostnadene ved bygging av omsorgsboliger og 30 prosent ved bygging av sykehjemsplasser og fellesareal, herunder areal for dagaktivitetstilbud, i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger. Husbanken har utarbeidet retningslinjer og en egen veileder for ordningen.

Det ble i statsbudsjettet for 2008 lagt til grunn en målsetning om at det skal gis tilskudd til 12 000 omsorgsplasser i perioden 2008-2015. For 2009 er det gitt en tilsagnsramme på 1 305 millioner kroner, tilsvarende 2 500 sykehjemsplasser og omsorgsboliger, blant annet som et resultat av regjeringens økonomiske tiltakspakke.

Ved utgangen av 2008 var det kommet inn 231 søknader fra kommunene om bygging av til sammen 4 510 heldøgns omsorgsplasser, av dette 2 756 sykehjemsplasser og 1 754 omsorgsboliger. Nesten 2/3 av søknadene gjaldt oppføring av nybygg, mens 1/3 var knyttet til ombygging og fornyelse.

I 2008 ble det gitt tilsagn til 83 prosjekter med 671 sykehjemsplasser og 469 heldøgns omsorgsboliger, hvorav om lag 3/4 gjaldt botilbud til eldre over 67 år og knapt 1/4 til beboere under 67 år. Hele 43 prosent av de innvilgede søknadene var knyttet til personer med demens.

Det vil bli gjort en løpende vurdering av behovet og de årlige rammer som gis for ordningen. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering og forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2010.

Kompetanseløftet 2015

Kompetanseløftet skal bidra til å sikre tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning i omsorgstjenestene, og har for de første årene fem delmål:

- 10 000 nye årsverk med relevant fagutdanning

- Heve det formelle utdanningsnivået i omsorgstjenestene
- Sikre bruttotilgang på om lag 4 500 helsefagarbeidere per år
- Skape større faglig bredde
- Styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Nærmere 1 700 personer gjennomførte videre- og etterutdanninger på fagskole- eller høyskolenivå i 2008, mens om lag 4 200 personer er under utdanning i 2009. Nærmere 200 personer gjennomførte desentralisert høgskoleutdanning i ulike helse- og sosialfag i 2008, mens om lag 1 000 er under utdanning i 2009. Antallet læreplasser i helsearbeiderfaget ser ut til å være på et tilstrekkelig nivå. Om lag 1 200 personer fullførte et kvalifiseringsløp til helsefagarbeidernivå i 2008, mens om lag 2 600 er under utdanning i 2009. Tall fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell viser at det i 2008 ble gitt autorisasjon til om lag 5 600 hjelpepleiere og omsorgsarbeidere.

Demensplan 2015

Demensplan 2015 har tre hovedsaker:

- Dagaktivitetstilbud
- Tilpassede botilbud
- Kunnskap og kompetanse

Dagaktivitetstilbudet framstår fortsatt som det manglende mellomledd i omsorgskjeden i mange kommuner. En kartlegging fra 2007 viser at kun 6,5 prosent av hjemmeboende med demens mottar et dagaktivitetstilbud. I tråd med avtalen mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre om konkretiseringer av Omsorgsplan 2015 legges det til grunn at alle kommuner kan tilby tilrettelagte dagaktivitetstilbud til demente innen 2015. De frie inntektene gir rom for at kommunene kan starte oppbygging av dagtilbudet for demente allerede fra 2009. Det er iverksatt over 100 modellkommuneprosjekt knyttet til utvikling av dagtilbud, etablering av pårørendeskoler og utredning og diagnostisering av demens.

Nærmere 80 prosent av beboerne i sykehjem har en demenssykdom. Mange sykehjem er imidlertid dårlig tilrettelagt for mennesker med demens. Derfor skal alt som bygges og finansieres gjennom Husbankens nye tilskuddsordning til sykehjem og omsorgsboliger tilpasses og tilrettelegges for mennesker med demens og kognitiv svikt.

Det er iverksatt en rekke tiltak knyttet til informasjon, opplæring, ny kompetanse og forskning. Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse har utarbeidet opplæringstilbudet *Demensomsorgens ABC* og over 5 000 ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenesten har per 1. april 2009 startet demensopplæring gjennom dette ettårige opplæringstilbudet. Demensomsorgens ABC foreligger på begge målformene og som lydbok. Våren 2009 ble det opprettet en interaktiv erfaringsportal for demens, hvor ansatte i helse- og omsorgstjenesten kan utveksle ideer og lære av hverandre, og hvor pårørende kan få nyttig informasjon.

Andre tiltak under Omsorgsplan 2015

I løpet av 2009 vil det bli etablert undervisningshjemmetjenester i alle landets fylker. Med de nye undervisningshjemmetjenestene, undervisningspsykehjem i alle fylker og fem regionale omsorgsforskningssentra, vil de kommunale helse- og omsorgstjenestene få en helhetlig styrking av forsknings- og utviklingsarbeidet innenfor denne sektoren.

Kommunene gjennomførte i 2007 en lokal behovsvurdering for legedekningen i sykehjem. Oppsummeringen fra dette arbeidet viser at det planlegges en vekst i legeårsverk i sykehjem med om lag 40 prosent, tilsvarende 111 årsverk, fra og med 2006. I følge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har antallet legeårsverk økt med til sammen 16 prosent fra 2005–2007. Foreløpige tall fra SSB for 2008 viser en fortsatt økning.

I 2008 fikk 177 kommuner tildelt midler fra Den kulturelle spaserstokken. Bevilgningen for 2009 er økt med 5 millioner kroner, og utgjør til sammen 20 millioner kroner. 10 millioner kroner bevilges over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett (kapittel 760, post 21) og 10 millioner kroner over Kultur- og kirke departementets budsjett.

7.9.2 Opptrappingsplan for rusfeltet

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

Opptrappingsplanen for rusfeltet inngår i regjeringens satsing for å gjøre velferdstjenestene tilgjengelige for alle, og bidra til å fjerne fattigdom for utsatte grupper.

En rekke av tiltakene i planen er rettet inn mot kommunene, og har som mål å bedre samordningen mellom forebyggende arbeid og hjelpetiltak gjennom å utforme kommunale rusmiddelpolitiske handlingsplaner. Det kommunale rusarbeidet skal

i større grad rettes inn mot mer individuell oppfølging gjennom individuell plan, lavterskeltiltak og ambulante og oppsøkende tjenester.

Viktige tiltak i opptrappingsplanen for å styrke tilbudet til personer med rusmiddelavhengighet i kommunene er blant annet: prøveordning med koordinerende «tillitspersoner» for rusmiddelavhengige i kommunene i 30 kommuner, styrking av tilskudd til lavterskel helsetiltak, LAR-arbeid og oppfølgingstjenester. Tilskuddsordningene til kommunale rustiltak over kapittel 761, post 63 er under evaluering, og på bakgrunn av dette vil Helse- og omsorgsdepartementet vurdere endringer for å gjøre dem mer målrettede og treffsikre.

Ungdom i risikozonen er en prioritert målgruppe. Det er også innført en ventetidsgaranti for barn og unge under 23 år som har rusmiddelproblemer eller psykiske problemer.

7.9.3 Omlegging av finansiering av fysioterapijenesten

Stortinget har ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Helse- og omsorgsdepartementet sluttet seg til at kommunenes finansieringsansvar for den avtalebaserte fysioterapijenesten skal økes. Dette skal skje ved at de kommunale driftstilskuddene økes mot en tilsvarende reduksjon av refusjonstakstene fra folketrygden. Omleggingen vil være tema i takstforhandlingene med Norsk fysioterapeutforbund våren 2009, med iverksetting fra 1. juli 2009 ved ny avtaleperiode. Det tas sikte på å overføre midler til kommunene med halvårsvirkning i 2009, og med helårsvirkning i 2010. Omleggingen skal være provenynøytral for staten og for kommunene samlet.

Det forutsettes at kommunene ved oppretting av nye hjemler tilpasser dimensjoneringen til behovet for fysioterapijenester. Kommunene skal kun opprette deltidshjemler med minimum 40 prosent driftstilskudd når dette samsvarer med det reelle behovet for tjenesten. Fysioterapeuter med driftsavtale med kommunen kan ikke kreve egenandeler eller andre honorar ut over det som er fastsatt av staten, jf. kommunehelsetjenesteloven § 2-3. Økte egenandeler under henvisning til redusert hjemmel og lignende er mislighold av driftsavtalen med kommunen.

7.9.4 Samhandlingsreformen

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding i juni 2009 om samhandling i helsetjenesten – samhandlingsreformen. Meldingen vil blant

annet legge opp til en tydeligere ansvarsfordeling mellom kommunehelsetjenester og spesialisthelsetjenester. Kommunale tjenester skal fortsatt være fundamentet i det samlede tjenestetilbudet til befolkningen. De økte behovene for helse- og omsorgstjenester som følger av demografisk og epidemiologisk utvikling, gjør det særlig viktig å finne fram til en oppgavedeling mellom kommuner og spesialisthelsetjeneste som både i et pasient- og et samfunnsøkonomisk perspektiv gir gode og kostnadseffektive løsninger. Kommunene er viktige aktører ved forebygging og tidligintervenering i utviklingen av sykdomsforløp, og denne type innsats kan gi bedre effekter både i forhold til pasientnytte og ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger. En del av begrunnelsen er også at på grunn av kommunenes nærhet til befolkningen vil det være positivt at oppgaveløsningen kan ses i sammenheng med andre oppgaver som ligger under kommunenes ansvarsområde. Enkelte kommuner har alene eller i samarbeid med omkringliggende kommuner etablert institusjoner og prosjekter som bidrar til at syke unngår sykehusinnleggelse eller at kronikere må reise lange avstander for å få vedvarende behandling.

7.9.5 St.meld. nr. 12 (2008-2009) *En gledelig begivenhet* – jordmortjenesten i kommunene

Helse- og omsorgsdepartementet la fram stortingsmeldingen om en sammenhengende svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg den 13. februar 2009. I meldingen foreslås det blant annet at regionale helseforetak pålegges å utarbeide en flerårig helhetlig og lokalt tilpasset plan for fødetilbudet i regionen sammen med berørte kommuner. Videre foreslås det at regionale helseforetak får ansvar for følgetjeneste til fødested for gravide med lang reisevei.

Stortingsmeldingen framhever jordmortjenestens sentrale rolle i en helhetlig svangerskaps-, fødsels- og barselomsorg. Regjeringen ønsker å bedre tilgjengeligheten til jordmortjenesten i tråd med innbyggernes ønsker. Det presenteres i meldingen to alternativer for styrking av en desentralisert jordmortjeneste:

- Lokalt jordmortjeneste beholdes som et kommunalt ansvar i kombinasjon med at kommuner og helseforetak inngår avtaler om jordmortjenesten som sikrer felles utnyttelse av ressursene
- Den kommunale jordmortjenesten forankres i helseforetak

Regjeringen vil ta stilling til de to alternativene i stortingsmeldingen om samhandlingsreformen.

7.9.6 Forskrift om vederlag for opphold i institusjon

Forskrift av 26. april 1995 angir hvilket vederlag kommunene kan kreve av beboere på kommunale helse- og sosialinstitusjoner. Forskriften har vært kritisert for å være administrativt krevende for kommunene, og vanskelig å forstå for innbyggerne. Helse- og omsorgsdepartementet har derfor startet et arbeid med sikte på å forenkle forskriften.

7.9.7 Harmonisering av den kommunale sosial- og helselovgivningen (Bernt-utvalget) og Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Som en del av oppfølgingen av forslagene i NOU 2004: 18 *Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*, er Helse- og omsorgsdepartementet i gang med å utarbeide et lovforslag om ny lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene. Arbeidet omfatter en harmonisering av reglene i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, med unntak av sosialtjenesteloven § 4-5, kapittel 5 og kapittel 5A. Det videre arbeidet med lovforslaget avhenger av innholdet i den varslede samhandlingsreformen, som etter planen skal legges fram for Stortinget før sommeren.

Også spørsmålet om lovfesting knyttet til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) utsettes i påvente av at forslag til samhandlingsreformen er lagt fram for Stortinget.

7.9.8 Tilskudd til vertskommuner

Formålet med tilskuddet er å kompensere de 33 vertskommunene for de beboere som ved HVPU-reformen valgte å bli boende i institusjonskommunen. I 2005 ble deler av vertskommunetilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Den øvrige delen av tilskuddet forble et tilskudd på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. I 2009 ble den andelen av tilskuddet som var omfattet av inntektssystemet tilbakeført til Helse- og omsorgsdepartementets budsjett (jf. omtale i St.prp. nr. 57 (2007- 2008) *Kommuneproposisjonen 2009*). I forbindelse med reverseringen av den delvise innlemmingen har Kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. S. nr. 263 (2007-2008) følgende merknad:

«Komiteen ber regjeringen vurdere å se på kriteriene for finansiering av kommunene imellom slik at det blir mest mulig rettferdig.» Eventuelle endringer i regelverket for ordningen vil bli omtalt i St.prp. nr. 1 for 2010.

7.9.9 Lovforslag om behandling i utlandet – endret finansieringsansvar

Helse- og omsorgsdepartementet har lagt fram Ot.prp. nr. 92 (2008-2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven m.m. (etablering av en ordning for refusjon av pasienters utgifter til helsehjelp i andre EØS-land)* Forslaget er en oppfølging av EØS-rettslige forpliktelser, og innebærer at kommuner og fylkeskommuner gis et økonomisk ansvar for behandling som deres innbyggere mottar i andre EØS-land. Lovforslaget omfatter planlagte helsetjenester, definert som «ikke-sykehusbehandling», og omfatter ikke pleie- og omsorgstjenester. Lovforslaget vil gi innbyggerne økt valgfrihet med hensyn til om de vil motta helsehjelpen i Norge eller i andre EØS-land. Lovforslaget gjelder ikke personer som er bosatt i andre EØS-land, eller som oppholder seg mer enn seks måneder i året utenfor Norge.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at det forvaltningsnivået som har «sørge for»-ansvar for den aktuelle tjenestetypen i Norge skal dekke refusjonsutgiftene, og at det ikke ytes trygderefusjoner fra folketrygden når behandlingen er gitt utenfor Norge. For kommunene vil dette gjelde kommunale helsetjenester som for eksempel konsultasjon hos lege, psykolog, fysioterapeut eller jordmor. For fylkeskommunene vil dette gjelde tannbehandling i utlandet for de befolkningsgruppene som fylkeskommunen har et «sørge for»-ansvar for (barn og unge under 20 år, personer i institusjon med mer).

I det videre arbeidet med forskrifter tas det sikte på blant annet følgende prinsipper for hvilke utgifter som enkeltpersoner kan få dekket:

- Refusjonen begrenses til det tilsvarende helsehjelp ville belastet det offentlige med om hjelpen var mottatt i Norge.
- Pasienten belastes egenandel som om hjelpen var mottatt i Norge.

Det foreslås å etablere en ny refusjonsordning, som administreres av Helsedirektoratet. Helsedirektoratet får dermed i oppgave å behandle krav fra enkeltpersoner, og stå for utbetalingene til den enkelte person. Det legges opp til at kommuner og fylkeskommuner dekker Helsedirektoratets utgifter gjennom egne økonomiske oppgjør.

Forslaget innebærer at det tjenestenivået som har «sørge-for»-ansvar fullt ut skal dekke refusjonsutgiftene for de tjenestetyper «sørge for»-ansvaret omfatter. Det ytes ikke aktivitetsbasert delfinansiering fra staten (blant annet stønad fra folketrygden) for denne helsehjelpen. Eventuelle økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene dekkes innenfor deres frie inntekter. Det er usikkert i hvilket omfang refusjonsordningen vil bli benyttet. På usikkert grunnlag er det anslått at det vil bli under 1 000 refusjonskrav per år. Det er da ikke sett hen til at den eksisterende ordningen med bidrag til fysioterapi i utlandet etter folketrygdloven § 5-22 må vurderes, og at dette vil kunne påvirke bruken av den nye refusjonsordningen. Hvis omfanget av behandling i andre EØS-land viser seg å bli vesentlig annerledes enn lagt til grunn, vil andre finansieringsløsninger eventuelt bli vurdert.

7.10 Justis- og politidepartementet

7.10.1 Felles nødnummer/nødmeldesentraler

Regjeringen tar sikte på å innføre felles nødnummer og etablere felles nødmeldesentraler for nødetatene. Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal utrede alternativer til hvordan en ordning med ett felles nødnummer og felles nødmeldesentraler kan organiseres, herunder vurdering av antall sentraler og nødmeldetjenestens organisatoriske tilknytning. Arbeidsgruppen skal etter planen legge fram sin rapport med anbefalt løsning og forslag til videre prosess sommeren 2009.

7.10.2 Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nødetatene

Første utbyggingstrinn for nytt digitalt nødnett i Norge er i slutfasen. De første brukere fra nødetatene vil ta nettet i bruk i løpet av høsten 2009.

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), representanter for nødetatene og KS arbeider sammen for å ferdigstille abonnementsvilkår og bestillingsskjema som skal brukes for å gi tilgang til nettverket. Driftskostnadene ved bruk av nettet skal dekkes ved en brukerbetalingsordning. Prosjektene innen helsetjenesten og de kommunale brannvesenene, ledet av henholdsvis Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, har i tillegg valgt å opprette egne sentraliserte driftsorganisasjoner for å tilby brukerstøtte og drift av systemene på kommunikasjonsentralene. Disse tjenestene vil bli fakturert særskilt.

Kostnadsbelastningen for brukerne av radiosamband før og etter innføringen av nødnett kartlegges og resultatet inngår i evalueringen av det nye systemet som Stortinget har bedt om. Det legges opp til at en eventuell skjevhet i kostnadsbelastningen mellom nødetatene, inklusive kommunene, utjevnes gjennom en rammeoverføring mellom sektorene. Det valgte driftskonseptet vil også bli gjenstand for særskilt vurdering. KS er sammen med nødetatenes fagdirektorater og DNK involvert i arbeidet.

7.10.3 Kommunal beredskapsplikt – endringer i sivilforsvarsloven

Justisdepartementet har i Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)*, foreslått at det nedfelles bestemmelser om kommunal beredskapsplikt. Bestemmelsene skal bidra til at kommunene vurderer samfunnssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv.

Kommunene skal utarbeide en overgripende risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), som skal legges til grunn for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Den kommunale ROS-analysen skal følges opp med en beredskapsplan, som angir forberedte tiltak for håndtering av krisesituasjoner i kommunen. Det legges opp til at loven angir en minimumsstandard for hvilke tiltak kommunen plikter å ha forberedt for håndtering av krisesituasjoner. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av den kommunale beredskapsplikten.

Lovfesting av kommunal beredskapsplikt innebærer en systematisering av oppgaver som allerede tilligger kommunene gjennom ulovfestede prinsipper for sikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Beredskapsarbeidet forutsettes ivarett gjennom de ordinære beslutningsprosesser i kommunene. De økonomiske konsekvensene av lovbestemt beredskapsplikt antas derfor å være minimale, men vil variere ut fra kommunens størrelse, risikoforhold i den enkelte kommune og eksisterende status for beredskapsarbeid i kommunen. Det legges til grunn at eventuelle økonomiske konsekvenser av forslagene dekkes innenfor berørte aktørers eksisterende budsjettammer.

7.10.4 Tilbakeføringsgarantien

Regjeringen har i St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*, omtalt innføring av en tilbakeføringsgaranti, som varslet i Soria Moria-erklæringen. Tilbake-

føringsgarantien innebærer ingen nye rettigheter eller særrettigheter for domfelte, men innebærer at innsatte og straffedømte skal få bistand til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere, blant annet i forhold til arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler, utdanning, sosiale tjenester og helsetjenester.

Arbeidet er avhengig av den straffedømte selv, kriminalomsorgen og kriminalomsorgens samarbeidspartnere. Samarbeidet med kommunene er en forutsetning for en vellykket tilbakeføring til samfunnet. I Innst. S. nr. 169 (2008-2009) ber justiskomiteen om at regjeringen «*utgreier og avklarar spørsmålet om ansvaret for sosialtenestene i sammenheng med utskrivning og etablering bør bli overført til den kommunen den soningsdømde skal lauslatast til*».

Justisdepartementet vil komme tilbake til oppfølging av St.meld. nr. 37 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 169 (2008-2009), på egnet måte.

7.10.5 Stortingsmelding om rettshjelp – etablering av førstelinjetjeneste

Justis- og politidepartementet har i St.meld. nr. 26 (2008-2009) *Om offentlig rettshjelp* trukket opp hovedlinjene for den offentlige rettshjelpspolitikken i årene fremover. Ett av tiltakene som drøftes i meldingen gjelder etablering av en førstelinjetjeneste der alle, uavhengig av inntekt og sakstype, kan få inntil en times gratis juridisk bistand hos advokat eller annen rettshjelper. Det vurderes om førstelinjetjenesten i hovedsak kan etableres ved å benytte kommunenes infrastruktur og bygge videre på modellen med rettshjelp i offentlige servicekontorer.

7.10.6 Stortingsmelding om brannsikkerhet – forebygging og brannvesenets redningsoppgaver

Justis- og politidepartementet har i St.meld. nr. 35 (2008-2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver* omtalt nye nasjonale mål for brannsikkerhetsarbeidet i årene fremover og mulige tiltak, som vurderes iverksatt, for å nå disse målene. Det kommunale brannvesenet skal bidra til god brannsikkerhet og sørge for at branner og akutte ulykker med behov for teknisk innsats blir håndtert på en god måte, uansett når de måtte oppstå. Som et ledd i utviklingen av framtidens brannvesen, omtales det i meldingen at gjeldende krav til organisering og dimensjonering av brannvesenet skal gjennomgås for å sikre at lovpålagte oppgaver blir tilfredsstillende utført. I meldin-

gen understrekes også brannvesenets viktige rolle og betydning i kommunenes helhetlige beredskapsarbeid.

7.11 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

7.11.1 Bosetting av flyktninger

Kommunene er sentrale aktører i bosettingsarbeidet. Flere kommuner må delta i dette arbeidet slik at alle som får opphold også får en bolig og opplæring gjennom introduksjonsprogram. Bosettingsarbeidet fremover vil kreve en større innsats i kommunene. Integreringstilskuddet er, sammen med tilskudd til norskopplæring, statens viktigste virkemiddel for å gjøre kommunene i stand til å bosette flyktninger, jf. forslag om økte integreringstilskuddssatser i kapittel 4.6.

Bosetting av enslige mindreårige asylsøkere

Behovet for bosetting av enslige mindreårige asylsøkere øker kraftig. Bosetting av enslige mindreårige er mer krevende enn bosetting av voksne og familier. I tillegg til generelle utfordringer, som for eksempel tilgang til boliger, krever bosetting av enslige mindreårige ofte en tettere oppfølging fra kommunen. Kommuner har gitt tilbakemelding på at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i barnevernet er en utfordring og at det er et område det er behov for å styrke.

Utvidet samarbeidsavtale om bosetting

3. april 2009 inngikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og KS en ny samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger. Avtalen er utvidet til også å omfatte etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre. Bosetting av enslige mindreårige asylsøkere fra omsorgssentre, omfattes også. Avtalen er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om konsultasjonsordningen.

7.11.2 Handlingsplan mot fattigdom

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la som vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) fram en handlingsplan mot fattigdom. Hovedinnsatsområdene i handlingsplanen er tiltak for at alle skal gis muligheter til å komme i arbeid, tiltak for at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg og tiltak for å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Innsatsen er videreført og styrket i 2008 og 2009. Det er gitt en status for gjennomføring av handlingsplan

mot fattigdom og styrket innsats i vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Regjeringen vil gjennom konsultasjonsordningen videreføre det tette samarbeidet mellom staten og kommunesektoren for å nå nasjonale mål i fattigdomsbekjempelsen.

7.11.3 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet med en tilhørende standardisert kvalifiseringsstønad ble innført fra 1. november 2007. Et hovedformål med ordningen er å redusere bruken av sosialhjelp som langtidsytelse gjennom å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet medfører en forsterket innsats overfor personer som har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og som står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med sosiale og/eller helsemessige problemer. Ordningen bygger på et statlig og kommunalt samvirke overfor den enkelte, og bygger slik sett oppunder partnerskapet i NAV-reformen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har på nasjonalt nivå ansvaret for å legge til rette for gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet. På fylkesnivå spiller både Arbeids- og velferdsetaten og fylkesmannen viktige roller, og begge er tilført ekstra ressurser til dette arbeidet.

Forvaltningen av programmet er i likhet med forvaltningen av økonomisk sosialhjelp et kommunalt ansvar som skal utøves av NAV-kontoret. Innfasingen av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønaden skjer i takt med etableringen av NAV-kontorer i kommunene. Det er lagt opp til at alle kommuner skal tilby kvalifiseringsprogram senest fra 1. januar 2010. I løpet av 2008 var ordningen tilgjengelig i 276 kommuner, og det var 4 133 deltakere ved utgangen av året.

Det er for 2009 bevilget 559,7 millioner kroner til dekning av kommunenes merkostnader knyttet til programmet, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009) og Budsjett-innst. S. nr. 15 (2008-2009). Bevilgningen er basert på beregnede merkostnader for kommunene. Beregningene bygger på at antall deltakere i programmet i 2009 vil være 7 550 i gjennomsnitt, og 8 850 ved utgangen av året. Dette er drøftet med KS i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil vurdere forutsetningene som er lagt til grunn i det videre arbeidet med gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet.

Midlene til kommunene blir fordelt med utgangspunkt i sosialhjelpsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene. I innfasingsperioden er det

også lagt inn et fast beløp uavhengig av kommune størrelse, og de samlede midlene blir tildelt fra det kvartalet det blir etablert NAV-kontor i den enkelte kommune. Det tas sikte på at kompensasjonen skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2011.

7.11.4 NAV reformen – slutføring av etablering av NAV-kontorer

Regjeringen la i St.prp. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten* fram en bred redegjørelse om gjennomføringen av NAV-reformen. Ved behandlingen av stortingsproposisjonen, jf. Innst. S. nr. 190 (2008-2009) ble Arbeids- og velferdsetaten styrket med 710 millioner kroner. Dette vil blant annet bidra til bedre kapasitet ved NAV-kontorene og å dempe presset på de kommunale tjenestene ved kontorene.

Medio mars 2009 var det etablert 327 NAV-kontorer. Totalt er det planlagt 457 NAV-kontorer, og de aller fleste vil være ferdig etablert i løpet av 2009. På grunn av bygningsmessige forhold er det klart at minimum ti NAV-kontorer først vil bli etablert i 2010. Dette er kontorene i Drammen, Bergenhus (bydelskontor i Bergen), Gamle Oslo (bydelskontor i Oslo), Nordstrand (bydelskontor i Oslo), Kristiansand, Kvinesdal, Sogndalen, Nøtterøy, Voss og Lørenskog.

7.11.5 Bedriftshelsetjenesten

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fastsatte ved forskrift 11. februar 2009 nr. 162 ny «bransjeforskrift». I forskriften utvides dekningsområdet for obligatorisk plikt til å ha bedriftshelsetjeneste til følgende åtte nye bransjer: Helse- og sosial, undervisning, fiskeoppdrett og klekkerier, gjenvinning, vaktjenester, frisør, kraft- og vannforsyning og produksjon av tekstiler.

I Ot.prp. nr. 54 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)* foreslås det å innføre en forskriftshjemmel for å kunne stille krav om at bedriftshelsetjenesteordninger må være godkjent av Arbeidstilsynet. Det tas sikte på å fastsette en forskrift som blant annet stiller minimumskrav til kompetanse, volum på tjenesten og kvalitetssikring, og som gir bestemmelser om en overgangsperiode på tre år. Disse regelverksendringene vil innebære at kommunale virksomheter i de bransjene som bransjeforskriften nevner, herunder de nye bransjene, vil ha en plikt

til å knytte seg til en godkjent bedriftshelsetjeneste. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til iverksettingstidspunkt for den nye forskriften.

7.11.6 Samepolitikk og politikk overfor nasjonale minoriteter

Samene og de nasjonale minoritetene (jøder, kvenner, rom, romanifolket og skogfinner) er i mindretall i de fleste kommuner. Dette gir utfordringer for kommunene i forhold til at politiske flertallsbeslutninger også skal ivareta samiske interesser og interessene til de nasjonale minoritetene. Dette omtales blant annet i St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har innledet en dialog med KS og Sametinget om kommunenes arbeid med samiske spørsmål. Målsetningen er blant annet å drøfte behov for, og utfordringer knyttet til, et nærmere samarbeid om kommunenes arbeid på dette feltet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i samtaler med KS også drøfte hvordan man kan organisere et nærmere samarbeid om kommunenes arbeid med nasjonale minoriteter.

7.12 Finansdepartementet

7.12.1 Grense for utskrivning av eiendomsskatt i sjøområdet

Lov 6. juni 1975 nr. 29 om *eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova)* har ingen særlig regule-

ring av hvor langt ut i sjøområdet kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt strekker seg. Det er heller ingen allmenn lovregel som fastsetter hvor langt ut i sjøområdet kommunegrensene skal trekkes. Kommunenes beskatningskompetanse i sjøområdet må derfor anses som uavklart, og praksis synes å variere fra kommune til kommune. I forbindelse med framleggingen av statsbudsjettet for 2009 ble det derfor varslet i Ot.prp. nr. 1 (2008–2009) at departementet skulle sende et notat med forslag om at grensen for utskrivning av eiendomsskatt i sjøområdet trekkes ved grunnlinjene på høring. Grunnlinjene er rette linjer mellom de ytterste skjær ved lavvann langs kysten, tvers over fjordmunninger. Høringsforslag ble sendt på høring 20. oktober 2008, med høringsfrist 2. desember 2008.

Under høringen har næringsorganisasjoner, samt selskap som driver næringsvirksomhet i sjøområdet, i det vesentlige stilt seg bak høringsforslaget. Kommunene, herunder KS, ønsker at grensen for utskrivning av eiendomsskatt skal trekkes ved territorialgrensen. Videre anføres det at saken ikke er tilstrekkelig opplyst og at iverksettelsen må utsettes, blant annet som følge av at høringsforslaget vil innebære bortfall av inntekter for flere kommuner.

Finansdepartementet varslet KS i brev av 16. februar 2009 at en i det videre arbeidet med forslaget tok sikte på at lovendringen først skulle iverksettes med virkning fra og med skatteåret 2010. Saken er fortsatt under behandling i Finansdepartementet.

8 Konsultasjonsordningen

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren ved KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker knyttet til det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Andre saker med stor betydning for sektoren kan også tas opp. Arenaen legger til rette for en samordnet diskusjon med sektoren om utfordringer og virkemiddelbruk.

Det er fire faste politiske møter i året. I tillegg omfatter ordningen både politisk og administrativ dialog mellom det enkelte departement og KS mellom møtene. Bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS på enkeltsektorer og involvering av KS i kostnadsberegninger, er sentrale elementer i konsultasjonsordningen. Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for ordningen.

Hovedformålet med ordningen har vært å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. Et annet mål for ordningen har vært å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser. Ordningen har bidratt til bedret kontakt mellom KS og staten, og en større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Fylkeskommunene får fra 2010 flere ansvarsområder som følge av forvaltningsreformen. Det er på denne bakgrunn naturlig å vurdere behovet for eventuelle endringer i konsultasjonsordningen. Kommunal- og regionaldepartementet vil se nærmere på dette i samråd med aktuelle departement og KS. Konsultasjonsordningen skal fremdeles være hovedarenaen for formell dialog mellom regjeringen og kommunesektoren.

Involvering av KS i kostnadsberegninger

Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført nye rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger. Involvering av KS skal bidra til at det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Involveringen skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhet-

lige vurderinger og prioriteringer, men sikre en god involvering av KS uten å gi innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Det er per mai 2009 meldt opp (dialog om) 12 saker. Tre saker ble avsluttet i 2007 og to saker ble avsluttet i 2008.

Bilaterale avtaler

Det er per mai 2009 ni bilaterale avtaler mellom ett eller flere departementer og KS, samt en tilleggsavtale til en av hovedavtalene. Dette er avtaler på områdene barnevern, kvalitetsutvikling innen pleie- og omsorgssektoren, boligsosialt arbeid, bosetting av flyktninger og etablering/nedleggelse av mottak og omsorgssentre, rammeavtale NAV, samhandling på helse- og omsorgsområdet, styrket samarbeid mellom NAV og utdanningsmyndighetene i kommuner og fylkeskommuner, om livskraftige kommuner, grønne energikommuner og om landbruks- og næringsutvikling. Fire av disse avtalene varer ut året 2009. Avtaler om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen og om barnehager løp ut ved årsskiftet 2008/2009. Det foretas en evaluering og statusrapportering for den enkelte avtale til tredje konsultasjonsmøtet (i august) der bilaterale avtaler og måloppnåelse foregående år, jf. rapporteringen i KOSTRA, er hovedtema.

Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen

Konsultasjonsordningen som virkemiddel – dens begrensninger og muligheter – er i liten grad drøftet i et teoretisk og mer prinsipielt perspektiv tidligere. Dette var bakgrunnen for at Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2008 satte ut et oppdrag til Senter for økonomisk forskning (SØF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) om å vurdere konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. NIBR og SØF har drøftet ordningen gjennom ulike teoretiske perspektiv og problemstillinger.

NIBR bemerker at etablering av konsultasjonsordningen må forstås i lys av de gradvis skiftende og forholdsvise komplekse relasjonene mellom staten og kommunene. NIBR har gjennom agentteori

og institusjonell teori drøftet ordningens kompleksitet og avdekker to hovedutfordringer for konsultasjonsordningen. Det ene gjelder spørsmålet om hvordan representasjonsproblemet kan løses. KS kan kun i begrenset grad forplikte kommunesektoren og regjeringen kan ikke forplikte Stortinget. Dette representerer i følge NIBR en reell begrensning av konsultasjonsordningens handlingsrom. Det andre spørsmålet er hvordan konsultasjonene kan styrkes som samordningsorgan.

NIBR peker på manglende direkte deltakelse, komplisert rollefordeling og manglende forpliktelse som svakheter ved ordningen. NIBR mener de bilaterale avtalene bør utvides til å gjelde saker der flere aktører og sektorer er involvert. Dette vil også kunne styrke regjeringens og KS' samordnende roller. Ordningen må utvikle og fremme læring og forståelse. Det er behov for styringsordninger som kan ta utgangspunkt i helheten i oppgaveomfanget i stat-kommuneforholdet. Dagens sektorbaserte styring gir vide fullmakter til fagdepartementene og deres underliggende virksomheter. Analysen til NIBR viser at tverrsektorielle mekanismer er svakere enn de sektorielle samordningsmekanismene. NIBR mener partene bør være varsom med sektoravtaler fordi de kan øke det statlige styringstrykket og hemme samordningsfunksjonen.

SØF ser det delte ansvaret for velferdstjenester med tilhørende interessekonflikter som den sentrale begrunnelsen for en konsultasjonsordning, der potensialet er bedre løsninger for begge parter. SØF mener dialogen gir kommunesektoren en viss innflytelse. Selv om avtaler som inngås ikke er forpliktende for kommunene vil KS og kommunesektoren kunne føle et større ansvar for å følge opp. SØF mener samlet sett at ordningen gir gevinster for begge parter. Det kan ikke utelukkes at ordningen over tid kan gi bedre inntektsvekst for sektoren enn tilfellet ville vært uten en konsultasjonsordning.

SØF mener konsultasjonsordningen kan bidra til bedre gjennomføring av reformer og satsinger, kanskje særlig i tilfeller hvor det ikke er hensiktsmessig og/eller ønskelig å benytte lovbaserte virkemidler.

SØF viser til at i dagens konsultasjonsordning er mål knyttet til utviklingen i tjenestetilbudet i hovedsak beskrevet i bilaterale avtaler mellom enkeltdepartementer og KS. Slike avtaler kan være et godt virkemiddel for å bidra til høy kvalitet og effektiv ressursbruk innen de enkelte tjenesteområder. Men det er et potensielt problem at de bila-

terale avtalene svekker samordningsperspektivet, som konsultasjonsordningen skulle styrke. Det kan gå «inflasjon» i bilaterale avtaler på samme måte som i øremerking og lovregulering – alle vil ha avtaler for å sikre ressurser til sin sektor. Sektorovergripende prioriteringer kan ikke styres gjennom bilaterale avtaler. Etter SØFs mening bør de bilaterale avtalene balanseres ved at prioritering mellom tjenesteområder blir et viktigere tema i konsultasjonsmøtene. Siktemålet må være at fellesdokumentet inneholder mål for utviklingen av tjenestetilbudet på sentrale områder.

SØF mener et viktig mål for kommunesektoren videre bør være å forbedre utformingen av lovbaserte og økonomiske virkemidler, det vil si gi kompetente innspill for at disse skal bli mest mulig målrettede, slik at reformer skal koste mindre men gi samme måloppnåelse. Dette vil begrense negative konsekvenser for frihet i oppgaveløsningen, andre tjenester og langsiktig utvikling av tjenestetilbudet.

SØF drøfter barnehagereformen i konsultasjonsprosessen og trekker noen generelle poenger ut av denne drøftingen. Det første poenget er at kommunesektoren må kunne tale med én stemme selv om ulike kommuner har ulike interesser. Et enklere finansieringsopplegg med mer rammefinansiering vil kun være mulig dersom sektoren gir slipp på prinsippet om at alle reformer skal være fullfinansiert i den enkelte kommune og aksepterer at «sinkene» kommer noe dårligere ut. Sektoren må videre akseptere at mindre øremerking i mange tilfeller må kompenseres med andre styringsvirkemidler som forpliktende avtaler innen konsultasjonsordningen, eller rettighetsfesting. Staten må på sin side invitere til dialog før alle sider ved en reform er bestemt, slik at kommunesektorens innflytelse blir reell. Departementene vil være tjent med at utforming og gjennomføring blir bedre og at kommunesektoren får et eierforhold til reformene. SØF sier at den bilaterale avtalen om barnehager ikke er et eksempel til etterfølgelse. Denne kom etter at sterkere styringsvirkemidler var etablert og ble ikke en erstatning for sterkere virkemidler, men snarere et tillegg til øremerking og lovregulering.

Rapportene er tilgjengelige på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider.

Les mer om ordningen og dokumenter fra konsultasjonsmøtene på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider på regjeringen.no. Det ble i januar 2009 publisert en egen veileder om konsultasjonsordningen.

9 Fornyning i kommunal sektor

9.1 Fortsatt behov for fornyning

Kommunesektoren driver et kontinuerlig fornyingsarbeid for å forbedre sine tjenester og sin forvaltning både med tanke på å effektivisere sin virksomhet, og for å bli enda mer åpne og demokratiske organisasjoner. Undersøkelsen om kommunal organisering som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjort for departementet i 2008 (jf. kapittel 11) viser at kommunene og fylkeskommunene i økende grad har innført tiltak for å få innbyggere, næringsliv, lokale organisasjoner og brukere i tale. Det er en økende bruk av virkemidler som folkemøter, idédugnader og brukerundersøkelser. Kommunenes utviklingsarbeid synes å være mer utadrettet enn tidligere, da interne strukturer og arbeidsrutiner ble vektlagt i større grad. Dette er en positiv utvikling.

Det har vært en sterk vekst i kommuneøkonomien med denne regjeringen. Den økonomiske situasjonen for en del kommuner er likevel krevende og gjør det fortsatt nødvendig med god økonomistyring, effektiv bruk av ressurser og forvaltning av verdier.

På lengre sikt vil demografiske endringer innebære store utfordringer for kommunal tjenesteproduksjon, slik at behovet for fortsatt omstilling og fornyning vil vedvare. Staten har ansvaret for rammebetingelsene for kommunesektoren. Kommunesektoren har selv hovedansvaret for egen utvikling og omstilling, og har lang erfaring i dette. På bakgrunn av de utfordringene som sektoren står overfor må det systematiske arbeidet med kvaliteten i tjenestene og helhetlig styring og utvikling innenfor den enkelte kommune fortsatt prioriteres. Det er også viktig at kommunene utnytter potensialet som ligger i samarbeid over kommunegrensene.

9.2 Kvalitet i kommunale tjenester

God kvalitet på de kommunale tjenestene er en viktig del av arbeidet med fornyning av kommunesektoren. Det er avgjørende at kommunene synliggjør at de kan levere tjenester av god kvalitet på en

effektiv måte, for å sikre en fortsatt oppslutning om velferdssamfunnet og det kommunale selvstyret.

Departementets satsing på arbeid med kvalitetsutvikling har siden 2006 vært knyttet til Kvalitetskommuneprogrammet, som i 2009 er inne i sitt avsluttende år.

Kommunene er avhengige av målinger av kvaliteten i tjenestene. Dette kan gjøres på ulike måter. Staten følger med på kvalitetsindikatorerne i den årlige KOSTRA-rapporteringen. I 2009 iverksettes en ny nasjonal innbyggerundersøkelse, der blant annet måling av innbyggernes opplevelse av kvalitet i kommunale tjenester inngår.

9.2.1 Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet er forankret i en avtale fra oktober 2006 mellom staten, kommunesektoren og arbeidstakerorganisasjonene om kvalitetsforbedring i kommunesektoren. Programmet retter seg primært mot pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren (skole, skolefritidsordning og barnehage). Arbeidet konsentreres om to hovedområder – kvalitetsforbedrende tiltak i møtet med innbyggerne og tiltak for å redusere sykefraværet. De 138 deltakerkommunene fordeler seg på fire puljer, i tillegg er det en gruppe med tolv innsatskommuner for reduksjon av sykefraværet. Puljene har startet opp på ulike tidspunkt i løpet av programperioden, noe som har bidratt til at læringen som er gjort tidlig i programmet har kommet senere puljer til gode.

Kvalitetskommunene velger selv organiseringen av prosjekt og tiltak, men folkevalgte, ledelse og de ansattes organisasjoner sikres representasjon i styringen av arbeidet. Det er en forutsetning at arbeidet i den enkelte kommune skal bygge på egne erfaringer og styres av kommunen selv, og at arbeidet skal skje innen gjeldende lov- og avtaleverk. Deltakerkommunene settes sammen i nettverk og møtes regelmessig for veiledning, erfaringsutveksling og faglig påfyll. Kvalitetskommuneprogrammets sekretariat tilbyr kompetanseutvikling, veiledning og arrangerer nettverkssamlingene.

Gjennom dette siste året av programperioden evalueres Kvalitetskommuneprogrammet av

NIBR. Evalueringen skal omhandle organiseringen av arbeidet, mål og tiltak i kommunene og vurdering av måloppnåelse. En midtveiseevaluering ble ferdigstilt i mai 2009. Nedenfor refereres det til denne evalueringen og til programsekretariatets årsrapport for 2008.

Kvalitetsforbedring i Kvalitetskommune-programmet

Det kvalitetsforbedrende arbeidet bygger på en kvalitetstilnærming som setter den direkte kontakten, dialogen og samhandlingen mellom ansatt og innbygger i sentrum. Kommunene forsøker å utforme prosjektene slik at de bidrar til økt kvalitet ved overlevering av tjenesten.

Det er en rekke forhold på ulike nivå som bidrar til å skape god kvalitet i møtet med innbyggeren. Viktige forutsetninger som god ledelse, organisering, samarbeid og samordning internt i tjenesteapparatet må ligge til grunn. Blant andre forutsetninger finner vi medarbeidernes formalkompetanse, erfaring og kunnskap. Selve møtet med innbyggeren vil preges av måten tjenesten overleveres og utføres på. Her er medmenneskelighet, respekt, omsorg og medvirkning helt sentrale verdier.

Prosjektene som er iverksatt gjennom Kvalitetskommuneprogrammet varierer mye i både bredde og hvilket nivå tiltakene rettes mot. NIBR finner at et flertall av kommunene har en stor bredde av tiltak rettet mot flere nivå, det vil si mot ledelse og organisering, medarbeiderne og selve møtet med innbyggeren. Dette gjelder særlig i prosjektene innenfor pleie- og omsorgssektoren. Innenfor oppvekstsektoren er tiltakene rettet mot elever og foreldre, og dreier seg i større grad om måten tjenesten utføres på. Tyngdepunktet av tiltak er likevel rettet mot måten tjenesten overleveres på i begge sektorer. NIBR finner at Kvalitetskommuneprogrammets fokus på møtet med innbyggeren og tjenesteoverleveringen har påvirket innretningen på kommunenes lokale prosjekter.

Tiltakene i kommunenes prosjekter omfatter følgende:

- Implementering av kvalitetssystemer
- Omdømmebygging
- Informasjon om det kommunale tjenestetilbudet til innbyggerne
- Pleie- og omsorgsplaner
- Arbeidstidsordninger, turnusordninger, hel- tid/deltid
- Kompetanseutvikling for ledere og medarbeidere
- Medarbeiderskap og myndiggjøring

- Etikk og etisk refleksjon
- Brukermedvirkning på individ- og systemnivå
- Aktiv bruk av individuell plan
- Foreldresamtale i skolen
- Resultatvurdering i skolen
- Leseopplæring
- Foreldreskole
- Oppvekstplaner
- Samarbeid mellom barnehage og skole
- Individuelle utviklingsplaner for elever
- Diverse tiltak innen sykefravær

Kommunene har i varierende grad erfaring med å definere konkrete og målbare resultatmål. Det har i økende grad vært fokus på opplæring av prosjektlederne i kommunene med dette for øye, med det resultat at kommunene i de seneste puljene (pulje tre og fire) har satt seg tydeligere resultatmål. Kommunene har også i økende grad samlet inn data og kartlagt nå-situasjonen som grunnlag for forbedringsarbeidet. For å kunne fange opp den brukeropplevde kvaliteten har programmet ved hjelp av Asplan Viak fått utarbeidet egne kvalitetsindikatorer. Disse prøves ut i noen pilotkommuner, og kvalitetsindikatorerne skal senere inngå som egen modul på KS sitt nettbaserte måle- og publiseringsverktøy bedrekommune.no.

I følge NIBR mener et klart flertall av de involverte i kommunene at programmet så langt har vært vellykket. Om lag en tredjedel mener at kvaliteten på tjenestene er bedret. Prosjektlederne fra den første puljen er gjennomgående mer sikre på resultatene enn prosjektlederne fra de senere puljene. NIBR mener dette bekrefter at kvalitetsarbeid er et langsiktig arbeid der det kan ta tid før resultatene kommer.

Resultater fra arbeidet med reduksjon av sykefravær

Lavt sykefravær gir en stabilitet i personalsituasjonen som betyr mye for innbyggernes opplevelse av kvalitet i tjenesten. Samtidig vil nedgang i sykefraværet bety reduserte kostnader, som også vil kunne komme tjenestemottakerne til gode.

Sykefraværet i kommunal sektor økte i følge kommunesektorens personalregister (PAI) fra 9,5 prosent i 2007 til 9,8 prosent i 2008. Innsatskommunene for redusert sykefravær i Kvalitetskommune-programmet, i alt tolv kommuner, har til sammenligning ligget stabilt på 10,4 prosent i 2007 og 2008. Resultatet for innsatskommunene må vurderes på bakgrunn av at foruten to kommuner med lavt fravær, hadde de øvrige et relativt høyt sykefravær da arbeidet i Kvalitetskommuneprogrammet startet opp. I de øvrige puljene i programmet har flestepar-

ten av kommunene startet opp arbeidet med et sykefravær over landsgjennomsnittet. Sykefraværet har i disse kommunene holdt seg stabilt eller gått noe ned fra 2007 til 2008.

Noen av kommunene har valgt å rette sykefraværstiltakene mot hele kommuneorganisasjonen, mens andre har valgt ut enkelte områder, henholdsvis pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren (skole, SFO og barnehage). Av den grunn gjenspeiles ikke alltid gode resultater av sykefraværarbeidet innenfor de enkeltvis enhetene i sykefraværstatistikken på kommunenivå.

Det er spesielt tre kommuner blant innsatskommunene som har utmerket seg med nedgang i sykefraværet på kommunenivå i 2008. Vaksdal kommune har gjennom målrettet arbeid fått sykefraværet ned fra 11,9 prosent i 2006 til 9,2 prosent i 2008. Tana kommune har med arbeidsmiljøtiltak og kvalitetssikring av rutiner fått sykefraværet ned fra 11,4 prosent i 2006 til 9,5 prosent i 2008. Mandal kommune har blant annet ved å innføre likestilling av egenmelding og sykemelding hatt et stabilt lavt sykefravær på mellom 6 og 7 prosent i perioden fra 2006 til 2008.

Erfaringene fra programmet tyder på at kommuner som prioriterer sykefraværarbeidet høyt, forankrer det i toppledelsen og setter av ressurser til arbeidet, som hovedregel oppnår gode resultater. Tydelige rutiner for oppfølging av sykemeldte, samhandling med NAV og lege, samt god tilrettelegging på arbeidsplassen er av betydning. Det siste underbygges av en undersøkelse utført på oppdrag av NAV, der hele 78 prosent var villige til å endre arbeidsoppgaver for en periode for å unngå sykemelding (Norstat 2008). Måleverktøy og godt datagrunnlag er viktig for å synliggjøre resultater både internt og eksternt, for å beregne kostnader ved fravær og for å sammenlikne kommunen med andre kommuner. Videre har tiltak som rettes inn mot spesielt sårbare grupper, som for eksempel gravide og eldre arbeidstakere, gitt gode resultater.

Samarbeid og forankring

Samarbeidet lokalt mellom de folkevalgte, lederne og de ansatte/tillitsvalgte står sentralt i Kvalitetskommuneprogrammet. Et slikt partssamarbeid er for mange av kommunene en ny måte å samarbeide på.

De aller fleste kommunene rapporterer til sekretariatet om gode prosesser omkring prosjektorganiseringen. Sekretariatets generelle inntrykk er at aktivitetene i programmet har god forankring med et konstruktivt samarbeid mellom partene.

Det rapporteres også om at gode erfaringer med samarbeid i prosjektene påvirker samarbeidet i andre fora på en positiv måte.

I NIBRs arbeid kommer det fram at det lokale samarbeidet vurderes som vellykket, og som en forutsetning for å oppnå resultater. Samarbeidet lokalt gjennom Kvalitetskommuneprogrammet ser ut til å ha bidratt til å forsterke en lokal samarbeidskultur i kommunene.

NIBR finner også at de lokale prosjektene har en god forankring på sentralt nivå i kommunene. Involveringen fra ansattes tillitsvalgte, administrativ toppledelse, virksomhetsledere og prosjektledere er bred. Derimot er politikerne mer perifere i gjennomføringen av de enkelte prosjektene, og deres rolle er utydelig for prosjektlederne. Tjenestemottakerne er også i liten grad trukket aktivt inn i arbeidet med prosjektene.

Kvalitetsarbeid i Steinkjer, Grue og Mandal

Steinkjer, Grue og Mandal er eksempler på kommuner som har drevet vellykket kvalitetsarbeid. På Kvalitetskonferansen 2008 ble de av Kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa tildelt priser for innsatsen. Steinkjer vant i kategorien «oppvekst» med prosjektet «Bruk av individuell utviklingsplan for alle elever i kommunens barneskoler». Steinkjer fikk prisen for å ha bidratt til at foreldre, elever og ansatte i skolene har merket en forbedring gjennom et godt forankret trepartssamarbeid og bred involvering i arbeidet. Grue kommune vant prisen i kategorien «pleie- og omsorg» med prosjektet «Planprosess i omsorg, myndiggjøring i omsorg og sykefravær». Grue fikk prisen for å ha satt i gang en positiv forbedringsspiral i kommunen på kort tid med gode resultater. Mandal kommune vant pris i kategorien «Nærværarbeid og resultat på sykefravær» med «Tillitsprosjektet». Mandal kommune fikk prisen for å ha oppnådd gode resultater, for sitt engasjement og vilje til å dele erfaringer med andre

Demonstrasjonskommuner

Kvalitetskommuneprogrammet er inne i sitt avsluttende år. Det er nedlagt betydelige ressurser i programmet sentralt og i de enkelte deltakerkommunene. I tiden framover blir det viktig å legge til rette for å vedlikeholde og videreutvikle den kompetansen som programmet har generert om systematisk kvalitetsarbeid, og arbeid for å redusere sykefraværet. Det er viktig at dette kvalitetsarbeidet fortsetter, og departementet ønsker å stimulere til dette. Det vurderes en ordning med demonstrasjonskommuner fra 2010, etter modell

av Kunnskapsdepartementets demonstrasjonskoleordning som har vært i drift fra 2002 med gode resultater. En slik ordning vil innebære at kommuner kan søke om en tidsbegrenset deltakelse med et kvalitetsprosjekt som kan løftes fram og stimuleres økonomisk. Kvalitetsprosjekt som videreutvikler erfaringene fra Kvalitetskommuneprogrammet, samt overføringsverdi til andre kommuner vurderes blant kriteriene for deltakelse i ordningen.

9.2.2 Måling av kvalitet

I kommunenes arbeid med kvalitetsutvikling er det behov for å måle kvalitet. Det er viktig at kommunene setter seg mål og lærer av avvikene i dette arbeidet. En erfaring fra Kvalitetskommuneprogrammet er at kommuner som setter seg resultatmål og følger utviklingen over tid ved hjelp av ulike indikatorer, har gode forutsetninger for å påvirke utviklingen i ønsket retning.

Kvalitet måles ved hjelp av subjektive indikatorer som søker å fange innbyggernes opplevelse av kvalitet, og gjennom objektive indikatorer. Det er knyttet flere utfordringer til å måle kvalitet, derfor er det viktig at kommunene benytter seg av et sett av indikatorer, som til sammen kan gi et samlet bilde av kvaliteten på tjenesten. Det er samtidig viktig at kommunene på ulike måter synliggjør resultater og god tjenestekvalitet, for å gi den kommunale handlefriheten legitimitet og bidra positivt til kommunenes omdømme. Informasjon om kvalitetsnivået i de kommunale tjenestene er viktig i styringsdialogen mellom stat og kommunesektor.

Måling av kvalitet i kommunene

Ulike brukerundersøkelser benyttes hyppig for å måle innbyggernes subjektive opplevelse av kvalitet i tjenesten. Brukerundersøkelser er forbundet med en rekke metodiske utfordringer, og bør derfor inngå som et element blant andre målinger i kommunenes styrings- og kvalitetsmålingssystem. Det er videre viktig at resultatene fra bruker- og medarbeiderundersøkelser følges opp gjennom løpende fornyingsarbeid.

Bedrekommune.no er et nettbasert måle- og publiseringsverktøy for kommuner tilbudt av KS. Verktøyet består av standardiserte spørreundersøkelser og rapporteringsmuligheter innen flere tjenesteområder. Her inngår både verktøy for kartlegging av objektiv og opplevd kvalitet. Bedrekommune.no har vært operativt siden 2002 og 264 kommuner har benyttet seg av verktøyet innen ett eller flere tjenesteområder.

Kvalitetskommuneprogrammet har ført til en videreutvikling av måling av kvalitet gjennom brukerundersøkelser. Det er utviklet egne indikatorer for å fange opp kvalitet i møtet mellom kommunalt ansatt og innbygger, som skal inngå som en egen modul i bedrekommune.no.

Fra 2009 tilbyr bedrekommune.no også en innbyggerundersøkelse. Innbyggerundersøkelsen kartlegger kommunens omdømme som tjenesteleverandør, innbyggernes oppfatning av kommunen som bosted og befolkningens tillit til lokaldemokratiet.

Kvalitetsindikatorene i KOSTRA

Kvalitetsindikatorer på nasjonalt nivå finnes i KOSTRA, som er det nasjonale informasjonssystemet om kommunal tjenesteyting. Kvalitetsindikatorene i KOSTRA representerer det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Nøkkeltall om tjenesteyting og kvalitet bidrar til at politiske prioriteringer og offentlig debatt skjer på grunnlag av faktabasert og sammenliknbar informasjon mellom kommunene.

Siden 15. mars 2007 har det blitt publisert egne kvalitetsindikatorer innenfor kommunale tjenesteområder, basert på tilgjengelig tallmateriale i KOSTRA. Kvalitetsindikatorene er utarbeidet på grunnlag av objektive tallstørrelser og belyser ikke sider ved opplevd kvalitet hos innbyggerne, i motsetning til brukerundersøkelser.

I KOSTRA belyses kvalitet med et sett av kvalitetsindikatorer innenfor hvert tjenesteområde. Indikatorne er gruppert i kategoriene strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet.

Ved publisering av foreløpige KOSTRA-tall 16. mars 2009 var det i alt 84 kvalitetsindikatorer for kommunale tjenester og 22 kvalitetsindikatorer for fylkeskommunale tjenester.

Nasjonal innbyggerundersøkelse

Fornyings- og administrasjonsdepartementet utarbeider og iverksetter i 2009 en ny nasjonal innbyggerundersøkelse som skal måle tilfredshet med offentlige tjenester, også de kommunale. Dette innebærer at innbyggernes subjektive vurderinger av blant annet kommunale tjenester også vil finnes på nasjonalt nivå. Den nye innbyggerundersøkelsen vil først og fremst være en utvalgsundersøkelse for statlige myndigheter og for hele landet. Resultatene vil av den grunn for de fleste kommuner ikke kunne brytes ned på kommune- eller virksomhetsnivå. Resultatene skal brukes til å følge utviklingen i innbyggernes forventninger og til-

fredshet med myndighetsøvelsen, brukerrettingen og kvaliteten på offentlige tjenester. Resultatene fra undersøkelsen skal gjøres kjent.

Undersøkelsen vil inneha to perspektiver. For det første vil det fokuseres på innbyggerperspektivet. I denne sammenhengen vil en få informasjon om innbyggernes generelle inntrykk av demokrati, velferdsstat, storsamfunn og lokalsamfunn. Det andre perspektivet er brukerperspektivet. Dette omfatter mottakere av offentlige tjenester innen blant annet oppvekst, utdanning, kunnskap, helse og omsorg, inkludering, samferdsel og kultur. Det vil kunne måle tilfredshet med tjenester i hele landet, i fylker og kommune, men ikke i enkeltkommuner eller enkeltvirksomheter. I juni 2009 vil de første resultatene fra innbyggerundersøkelsene foreligge. Høsten 2009 vil det foreligge resultater fra brukerundersøkelsene.

9.3 Helhetlig styring og utvikling i den enkelte kommune

Kommunene har omfattende oppgaver og er komplekse organisasjoner. Lokalpolitikere er kommunens ledere valgt av innbyggerne og har det overordnede ansvaret for å legge til rette for en samfunnsansvarlig utvikling av kommunen. Styring og utvikling må bygge på god økonomistyring med et klart innbyggerperspektiv, høy etisk standard, miljøbevissthet og en offensiv arbeidsgiverpolitikk. I en kompleks virkelighet er det viktig at styringen er helhetlig, det vil si at den inkluderer hele virksomheten og alle deler av organisasjonen.

Man kan skille mellom ulike roller lokalpolitikere inntar. Det kan for eksempel skilles mellom en rolle som strateg, sektorforsvarer og enkeltsakspolitiker. Som strateg er man opptatt av overordnede mål, langsiktige politiske linjer og politiske prinsipp. Som sektorforsvarer spesialiserer man seg på en fagsektor som man kjenner sterk tilknytning til. Enkelte politikere vektlegger enkeltsaksgasjement og kan for eksempel engasjere seg på vegne av enkeltpersoner, gjerne uavhengig av sektor.

En fjerde rolle er ombudsrollen, der forholdet mellom lokalpolitikeren og innbyggeren er det sentrale. I ombudsrollen ligger at lokalpolitikeren vektlegger innbyggerens interesser og behov når politiske beslutninger tas. I oppgaven med fornying og utvikling av kommunen er det viktig at politikere vektlegger ombudsrollen og sørger for god kontakt med innbyggerne. Det er innbyggerne som er kommunens oppdragsgivere samtidig som de er mottakere av kommunale tjenester. Derfor

må innbyggerne også ha en sentral rolle når kommunen skal omstilles.

Samspeillet mellom politisk og administrativ ledelse og de ansatte er en nøkkelfaktor i utviklingen av en god kommune. Det er behov for utfordrende, tydelig og god ledelse som er bevisst sitt forhold til demokratiske prosesser hvor innbyggernes syn også ivaretas. Kommunesektorens ledere må være offensive i møte med nye utfordringer og sammen med medarbeiderne utvikle organisasjonen slik at innbyggernes behov ivaretas på en best mulig måte. Gode ledere i en åpen organisasjon er den beste forutsetning for å sikre høy etisk standard, gode tjenester og resultater.

9.4 Lokal samfunnsutvikling

Lokal samfunnsutvikling handler om å legge til rette for en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet. Dette er et utviklingsarbeid som i noen grad strekker seg utover kommunens lovpålagte oppgaver, men som også kan foregå som ledd i arbeid med tjenesteutvikling og kommuneplanen. Å bidra til å utvikle attraktive lokalsamfunn, gode vilkår for næringsutvikling, tjenester av høy kvalitet, gode leve- og oppvekstvilkår, gode vilkår for kultur- og fritidstilbud, miljø og klima er blant innsatsområdene for å utvikle lokalsamfunnet.

Kommunen har en lederrolle som lokal samfunnsutvikler og har lange tradisjoner for å påta seg denne oppgaven. Regjeringen ønsker å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler. Denne rollen handler om å være igangsetter og tilrettelegger for utvikling, i samarbeid med innbyggerne, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre.

Departementet har nylig fått gjennomført en kartlegging og analyse av kommunens rolle som samfunnsutvikler (Norut 2009). Kartleggingen bygger på en spørreundersøkelse til et representativt utvalg kommuner, og er rettet mot ordførere og rådmenn. I tillegg er det foretatt intervjuer i ni fylkeskommuner og hos fylkesmannen i fem fylker, samt dybdestudie i fire kommuner.

Kartleggingen viser at norske kommuner oppfatter at de tar en aktiv rolle innenfor lokal samfunnsutvikling. Arbeidet de gjør har mange nedslagsfelt og en rekke virkemidler tas i bruk. Likevel peker tradisjonelle innsatsområder som arbeid med kommuneplanens arealdel og samfunnsdel seg klart ut som viktigste innsatsområde, sammen med næringsrettet utviklingsarbeid. Blant nyere satsingsområder trekkes omdømmebygging, stedsutvikling, tiltak for å skape engasjement og tilhørighet fram. Tiltak for å stimulere til demokra-

tisk deltakelse, inkludering av nye innbyggere og nye grep i tjenesteutvikling prioriteres i mindre grad.

Kompetansesituasjonen vurderes jevnt over som god av ordførere og rådmenn i de kartlagte kommunene. Det er samtidig en klar tendens til at større kommuner vurderer egen kompetanse som bedre enn de små kommunene. Kommunenes oppfatninger utfordres både av intervjuede i fylkeskommunene og hos fylkesmannen, som påpeker at etterspørselen etter faglig hjelp og medvirkning er betydelig større enn muligheten til å tilby dette. I tillegg påpekes det av fylkeskommunene og fylkesmannrepresentantene at variasjonen i kompetansesituasjonen mellom kommunene er stor. Også andre undersøkelser tilsier at kommuner har utfordringer med hensyn til lokal samfunnsutvikling. Dette kommer fram i evalueringen av omstillings tiltak i Finmark (Norut 2008), følgeevalueringen av program for miljø og samfunnsutvikling (Vestlandsforskning 2008) og undersøkelse på fylkesnivå om kompetanse i kommunene om planlegging og stedsutvikling (NIBR 2008).

Det kommer fram av kartleggingen at kommunene har nytte av KS og statens utviklingsprogrammer rettet inn mot lokal samfunnsutvikling. Kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling skjer som oftest i samarbeid med andre kommuner, med næringslivet, fylkeskommunen og staten. Det vurderes som helt nødvendig med samarbeidspartnere i dette arbeidet. Samarbeidsrelasjonene er både lokale og regionale, mens de lokale aktørene som grunneiere, frivillige organisasjoner og næringsliv har størst betydning når det gjelder å ta initiativ.

Kommunene opplever at det kommer resultater ut av satsingen på lokal samfunnsutvikling. Dette varierer noe mellom tema og nedslagsfelt, og det er innenfor kommuneplanlegging, næringsrettet utviklingsarbeid, samferdsel og stedsutvikling der størst resultater oppnås.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i 2010 ta initiativ til en flerårig satsing for å øke kapasitet og kompetanse i kommunene for å styrke lokalt utviklingsarbeid, som omtalt i St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distriktpolitikken*. Fokuset er på å bygge opp under kommunenes arbeid med å mobilisere lokalbefolkning, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner og å gjennomføre lokale/regionale utviklingsrettede tiltak for å utvikle attraktive bosteder.

Satsingen kan omfatte utviklingsområder som næringsutvikling, tjenestetilbud, attraktive og gode sentra, møtesteder, boligmiljø og inkludering

av tilflyttere. Målet er å styrke kommunen som lokal utviklingsaktør slik at flere kommuner på en enda bedre måte får ta del i og utnytte effektivt de virkemidler som foreligger fra nasjonalt og regionalt nivå. Hovedinnsatsen vil rettes mot kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Satsingen vil være viktig for små kommuner, små byer og regionale sentra med svak folketallsutvikling og sysselsetting, men vil også være et utviklingstilbud til alle kommuner med utfordringer når det gjelder utviklingskompetanse.

Satsingen skal også bygge opp under fylkeskommunens muligheter til å bli en mer aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med store utviklingsbehov. Departementet legger opp til at fylkeskommunene skal ha et hovedansvar for satsingen, som hovedansvarlig for regional utvikling og samarbeid og dialog med kommunene om lokal samfunnsutvikling.

9.5 Tillitskapende forvaltning og arbeidsgruppe om styrket egenkontroll

Kommunal- og regionaldepartementet vil fortsette sitt arbeid med å vektlegge nødvendigheten av en høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed bidra til å ivareta kommunenes gode omdømme. Departementet må ta ansvar for regelverket og rammevilkårene for kommunesektoren, men et godt nasjonalt regelverk er ikke tilstrekkelig til å sikre etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet. Det viktigste arbeidet for å skape tillit til kommunene må finne sted og slå rot på grunnplanet i den enkelte kommune.

Fjorårets kommuneproposisjon redegjorde for arbeidet med en gjennomgang av regler av betydning for etiske forhold i kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet fremmet 12. desember 2008 Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) *Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)*. Forvaltningen i kommunene holder i all hovedsak høy etisk standard, og lovforslagene bygger videre på og utdyper nåværende praksis.

Kommunal- og forvaltningskomiteen avga sin innstilling 1. april 2009, jf. Innst. O. nr. 62 (2008-2009). Komiteen støttet forslaget om å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Formålsparagrafen framhever i dag blant annet det lokale folkestyret, men får ikke fram at kommunal forvaltning skal være tillitskapende og bygge på en høy etisk standard. Komiteen støttet videre forslaget om at kommunene

skal rapportere i årsberetningen om planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Forslaget skal øke oppmerksomheten på kommunens eget arbeid for å sikre en høy etisk standard. Omtale i årsberetningen vil skape en anledning til å oppsummere og drøfte den enkelte kommunes arbeid med etikkspørsmål, og kan dermed bidra til å styrke og synliggjøre dette arbeidet.

Komiteen støttet forslaget om en plikt til å protokollføre hjemmelsgrunnlaget for avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og avgjørelser om habilitet. Protokolleringen skal bidra til etterlevelse av reglene om møteoffentlighet og habilitet. Komiteen støttet også forslaget om at avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og avgjørelser om habilitet skal kunne lovlighetskontrolleres særskilt av fylkesmannen, jf. kommuneloven § 59. Både flertallet og mindretallet i komiteen hadde merknader vedrørende behovet for å revidere kommunelovens regler om møteoffentlighet. Departementet tar sikte på å legge fram forslag til lovendringer som vil gjøre reglene om møteoffentlighet mer presise og enklere å praktisere for kommunene.

Departementet er opptatt av å styrke administrasjonssjefens kontrollfunksjon overfor kommunale foretak, det vil si enheter som er en del av kommunen og er organisert etter reglene i kommuneloven kapittel 11. Komiteen støttet forslaget om at administrasjonssjefen, administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak.

Komiteen støttet også forslaget om endring i kommunelovens suspensjonsregler slik at også valgfusk kan være grunnlag for å suspendere folkevalgte fra sine verv. At dette ikke har vært rettsstilstanden til nå, må bero på at denne type forhold har vært så å si ukjent i norsk valgtradisjon.

Departementet fremmet i Ot.prp. nr. 50 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper)* forslag om å skjerpe habilitetsreglene for ledere og medlemmer av styre og bedriftsforsamling i offentlig heleide selskaper. Forslaget innebærer at lokale folkevalgte og tjenestemenn som også har en ledende stilling eller sitter i styret eller bedriftsforsamlingen i et offentlig heleid selskap, blir inhabile til å delta i behandlingen av en sak i kommunen der selskapet er part. Til nå har det vært et unntak i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e som har medført at styremedlemmer mv., i selskaper som er fullt ut offentlig eid, ikke blir inhabile når de i egenskap av folkevalgt

eller tjenestemann behandler saker der selskapet er part. Forslaget medfører at det vil gjelde tilnærmet samme habilitetsregler for folkevalgte og tjenestemenns engasjement i offentlig heleide selskaper som i privateide selskaper. Rolleklarhet blant folkevalgte er viktig for innbyggernes tillit til kommunene. Lovendringen skal bidra til å klargjøre hvilke interesser den enkelte ivaretar i sine roller som henholdsvis folkevalgt og leder eller medlem av styret i et selskap.

God egenkontroll i kommunene er viktig ikke bare for innbyggernes tillit til kommunen, men også for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene. Kommunenes egenkontroll vil si den kontrollvirksomhet som kommunene selv driver overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll.

Egenkontrollen ble fyldig omtalt i Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) uten at det ble foreslått lovendringer på området. Departementets vurdering er at dagens regelverk alt i alt gir gode muligheter for kommunene til å gjennomføre kontroll med egen virksomhet.

Departementet satte i november 2008 ned en arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak og veiledningsmaterieell som kan styrke arbeidet i kontrollutvalgene, revisjonene og administrasjonssjefenes internkontroll. Tiltakene som foreslås kan være på både lokalt og nasjonalt nivå og peke mot initiativ fra folkevalgte, myndighetene eller organisasjoner. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport innen utgangen av 2009.

Arbeidsgruppen er sammensatt av ti medlemmer etter forslag fra Den norske Revisorforening, Forum for Kontroll og Tilsyn, KS, Norges Kommunerevisorforbund samt én forsker og ett medlem fra departementet.

I fjorårets kommuneproposisjon redegjorde departementet også for tilrådningene fra arbeidsgruppen som skulle vurdere behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren. Arbeidsgruppen kom med flere relevante forslag og fremmet alternativer til opprettelse av et kompetanseorgan. Kommunal- og regionaldepartementet er enig i gruppens tilrådning om å satse på bedre informasjons- og rettleidningsmaterieell. Departementet ønsker også å vurdere nærmere forslaget om forskning på etikk i kommunal sektor. Det tas videre sikte på å etablere en nettportal for kompetanseoppbygging og erfaringsdeling i samarbeid med KS. *Forum for etikk i kommunesektoren* – som ble opprettet for å gi innspill til departementets arbeid med kartlegging av regelverket og for å diskutere utfordringer og løsninger – er takket av.

Departementet vil fortsatt holde etikk høyt på agendaen, blant annet ved å arrangere årlige etikk-samlinger med et stort innslag av folkevalgte hvor departementet tar opp aktuelle etikkspørsmål.

9.6 IKT i kommunene i et fornyingsperspektiv

IKT-politikk er et svært viktig virkemiddel i fornyingspolitikken. Å stimulere til økt fornying og innovasjon i det offentliges bruk av IKT er en vesentlig utfordring. Kommunesektoren spiller en sentral rolle i denne sammenheng. Fornying av fellesskapsløsninger innen IKT vil for en stor del skje lokalt i kommunesektoren, ettersom det er her ansvaret for å løse de store samfunnsoppgavene innenfor oppvekst, kunnskap og omsorg ligger. Det er i denne sammenheng viktig at kommunesektoren har en strategisk tilnærming til bruken av IKT. Det er nødvendig å se potensialet til IKT i den generelle forvaltningen og tjenesteproduksjon. IKT bør derfor være en naturlig del av kommunenes arbeid med fornying.

For å støtte opp under dette arbeidet i kommunene, har det blitt iverksatt flere tiltak. I St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* presenterte Fornyings- og administrasjonsdepartementet den nasjonale IKT-politikken. Mange av tiltakene i denne meldingen er, eller vil snart, bli gjennomført. Blant annet er det etablert en referanse katalog med obligatoriske og valgfrie standarder for IKT-løsninger i offentlig sektor. Katalogen vil i 2009 bli oppdatert og utvidet (jf. kapittel 7.7). Fornyings- og administrasjonsdepartementet vurderer å pålegge norske kommuner og fylkeskommuner med hjemmel i forskrift å bruke samme standardformat for elektronisk faktura som staten innen 1. juli 2012. Videre blir det i 2009 etablert et felles, offentlig samtrafikknav for elektronisk ID og elektronisk signatur. Dette vil lette hverdagen for innbyggerne ved at de kan logge seg på mange tjenester med samme ID, uavhengig av hvilken offentlig virksomhet som leverer tjenesten. Kommunene vil også kunne nytte samtrafikknavet (jf. kapittel 7.7). Det samme gjelder for innbyggerportalen Minside.

For å få til enklere og bedre elektronisk samhandling i og med offentlig sektor er det i St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* nedfelt et sett prinsipper som statlige virksomheter skal legge til grunn i planlegging av nye IKT-løsninger eller ved vesentlig ombygging av eksisterende løsninger. Kommunene anbefales å følge de samme prinsippene.

Elektronisk rapportering gjennom Altinn har ført til en kraftig reduksjon i næringslivets byrder ved innrapportering til det offentlige. I løpet av høsten 2009 skal en helt ny Altinn-løsning lanseres, med nye avtaler for utvikling, applikasjonsforvaltning og drift. Prosjektet med arbeidsnavn Altinn II ble startet i 2006. Altinn skal bli en framtidrettet plattform for elektronisk forvaltning som alle offentlige etater, virksomheter og kommuner skal kunne benytte.

I forbindelse med tiltakspakken (St.prp. nr. 37 (2008-2009)) har Fornyings- og administrasjonsdepartementet etablert en midlertidig, søknadsbasert tilskuddsordning på 60 millioner kroner til digital fornying i kommunene med sikte på effektivisering av de kommunale tjenestene. Ordningen skal støtte arbeidet med å utvikle og ta i bruk digitale fellesløsninger i offentlig sektor. Tilskuddsordningen skal sikre bedre elektronisk samhandling både i den enkelte kommune, mellom kommuner og mellom kommune og stat, medvirke til bedre elektroniske tjenester til innbyggere og næringsliv, og styrke kompetansen i offentlig sektor om målrettet fornying basert på digitale løsninger. Ordningen innebærer at det tildeles støtte på inntil 20 prosent av prosjektkostnaden. Tilskudd gis til prosjekter som starter opp innen utgangen av 2009. Mer informasjon om tilskuddsordningen finnes på hjemmesiden til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som forvalter ordningen.

9.7 Internasjonalt fornyingsarbeid

Det foregår et konstant arbeid med fornying av offentlige og lokale tjenester i Europa. Mange europeiske land har strategier og prosjekter som sikter å oppnå en bedre og mer effektiv offentlig sektor. Et sentralt element i flere prosjekter er hvordan en skal bedre leveransen av tjenestene ovenfor innbyggerne og forenkle tjenesteytingen, samtidig som kvaliteten bedres. Her spiller økt bruk av IKT en viktig rolle. Den norske regjeringens fornyingsarbeid føyer seg derfor inn i denne internasjonale trenden.

Et eksempel på fornyingsarbeidet i Europa er den danske digitaliseringsstrategien for 2007-2010. Målet er sammenhengende digitale løsninger i det offentlige. Et av prosjektene i strategien søker å bedre den digitale ledelsen i kommunene. Gjennom opparbeidelse av kunnskap og spredning av gode erfaringer, skal programmet bidra til å styrke de kommunale beslutningstakernes muligheter for å anvende, lede og styre den digitale utvikling som et integrert element i utviklingen av driften i

det kommunale tjenestetilbudet. Den danske kvalitetsreformen er et annet eksempel fra Danmark på fornyingsarbeid. Kvalitetsreformen har enkelte likhetstrekk med det norske kvalitetskommuneprogrammet, selv om det også er viktige forskjeller når det gjelder metode og innretning. Begge programmene vektlegger at kvalitet skapes i møtet mellom tjenesteyter og innbyggerne. Dette overleveringsøyeblikket står sentralt i begge programmene. Den danske reformen fokuserer på at kommuner og regioner skal ha frihet til selv å ta ansvar for å jobbe for bedre kvalitet, samtidig som de må kunne dokumentere resultatene av sitt arbeid.

9.8 Forsøk etter forsøksloven

Etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Det skiller mellom ulike typer forsøk: 1) Unntak fra gjeldende lover og forskrifter, 2) avvik fra bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner.

Formålet med forsøksvirksomheten er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer, og en hensiktsmessig oppgavefordeling. Det skal legges særskilt vekt på å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor innbyggerne. Forsøk er forvaltningsutvikling, og ikke et verktøy for generelle dispensasjoner fra gjeldende lovgivning. Årlig frist for søknader om forsøk er 1. juni. For en nærmere omtale av forsøk, se departementets nettsider om forsøk på www.regjeringen.no/krd.

9.8.1 Forsøk med interkommunalt samarbeid

Nye regler i kommuneloven §§ 28a-28k om interkommunalt vertskommunesamarbeid trådte i kraft 1. januar 2009. Bestemmelsene gir kommunene mulighet til å samarbeide om lovpålagte velferdsoppgaver. Vertskommunesamarbeid gjør det blant annet mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer der den enkelte kommune kan ha vanskeligheter med å etablere den kompetansen som kreves. Departementet planlegger å gjennomføre en evaluering av vertskommunesamarbeidet for å kartlegge omfanget av modellen, og samtidig foreta en vurdering av interkommunalt samarbeid som er organisert etter kommuneloven § 27.

Vertskommunemodellen er ikke først og fremst tilpasset samarbeid der det overføres bety-

delig beslutningsmyndighet i saker på et bredere oppgavefelt. Det antas at det ikke vil være aktuelt for kommuner å overlate betydelige deler av sine ressurser til en annen kommune. Således vil et omfattende samarbeid basert på vertskommunemodellen kunne kreve flere vertskommuner, noe som kan gi en mer uoversiktlig situasjon for innbyggerne og politikerne.

Departementet vil vurdere om det er behov for flere modeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte velferdsoppgaver. I høringsnotatet fra 2005 som resulterte i at vertskommunemodellen ble vedtatt, ble det også gjort rede for en samkommunemodell. En viktig forskjell mellom modellene er at samkommunen er et eget rettssubjekt, mens samarbeid etter vertskommunemodellen skjer som en del av vertskommunens organisasjon. Samkommunemodellen ble dessuten utarbeidet med sikte på mer omfattende interkommunale samarbeidsordninger om tradisjonell forvaltningsmyndighet og offentlig myndighetsutøvelse. Samkommunemodellen vil kunne ha en sterkere samordningseffekt enn vertskommunen, da det forutsettes at flere tjenester eller samarbeidsorganer legges under samkommunestyret. En samkommune vil ha sterke bånd til deltakerkommunene ved at representanter fra de enkelte kommunestyrene skal være med i samkommunestyret. I høringsnotatet ble det foreslått minst tre representanter fra hver deltakerkommune.

Forsøk med samkommune

Innherred samkommune er landets eneste samkommune, et interkommunalt samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner i Nord-Trøndelag fylke. Forsøksperioden ble høsten 2007 forlenget med to år, og varer til 31. desember 2009. Evaluering av forsøket er nærmere omtalt i kommuneproposisjonen for 2009. Konklusjonene i evalueringen fra Trøndelag Forskning og Utvikling AS var at «*det overordnede resultat er at samkommune gir god politisk kontroll og er egnet til styring av omfattende kommunalt samarbeid*». Evalueringsrapporten konkluderer videre med at samarbeid om interne støttefunksjoner og plan, byggesak, oppmåling, landbruk og kemner ser ut til å ha gitt store gevinster. Samarbeidet om enhetene Barn og familie og Helse og rehabilitering ble tilbakeført til morkommunene etter to og et halvt år.

Evalueringen peker på at samarbeidet om regional utvikling gjennom Innherred samkommune har vært preget av en langsiktig nettverksbygging. Det pekes også på at lokaldemokratiet har blitt styrket i betydning av at politikerne har fått økt

makt og innflytelse som følge av samkommuneforsøket. Rapporten gir uttrykk for at samkommunen blir sett på som en suksess, og framhever at forsøket har bidratt til at to tidligere rivaliserende nabo-kommuner på kort tid har etablert et omfattende samarbeid og oppnådd effektiviseringsgevinster.

Levanger og Verdal kommuner ønsker å fortsette samarbeidet med samkommune, og er i dialog med departementet for å få på plass et nytt forsøk.

Midtre Namdal regionråd (Namdalseid, Nam-sos, Fosnes, Overhalla og Flatanger kommuner) har også sendt en søknad til departementet om forsøk med organisering av interkommunalt samarbeid etter en samkommunemodell. Kommunene driver forsøksvirksomhet innen barnevern og miljø- og landbruksforvaltning. De pågående forsøkene er forlenget i påvente av endelig avgjørelse av søknaden om samkommune.

Kommunene ønsker i utgangspunktet å legge barneverntjenesten, miljø- og landbruksforvaltningen, utviklingskontorer, skatteoppkrever, kommuneoverlegen og legevaktjenesten til samkommunen. Flatanger kommune ønsker ikke å være med i det videre samarbeidet, og vil inngå en avtale med samkommunen der dette er ønskelig.

Departementet er i dialog med kommunene som ønsker samkommuneforsøk, for å utarbeide en forsøksforskrift som er mest mulig i tråd med modellen slik den ble skissert i høringsnotatet fra 2005.

9.8.2 Forsøk med oppgavedifferensiering og enhetsfylke

Alle forsøkene etter forsøksloven med kommunal og fylkeskommunal oppgavedifferensiering vil være avvirket i løpet av 2009. Det vises til omtale om dette i kommuneproposisjonen for 2009 under kapittel 19.1. *Forsøk*.

Forsøkene med forvaltning av bygdeutviklingsmilder i regionrådene i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen, enhetsfylke i Møre og Romsdal og *Fritt fram* i Oppland avvikes ved utgangen av 2009.

Bygdeutviklingsmidler

Regionrådene i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen har siden 1. januar 2004 hatt fullmakt til å gjennomføre forsøk med kommunalt ansvar for tildeling av midler til bygdeutvikling. Etter forsøksloven kan forsøk settes i gang for inntil fire år med mulighet for forlengelse i to år utover dette. Da forlenging av forsøket ble godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 23. oktober 2007 er det

ikke mulighet for videreføring av forsøket etter utgangen av 2009. Med hjemmel i forskriften for BU-midlene er det imidlertid åpnet for at ordningen kan fortsette i ett år til fra 2010. For videre omtale vises det til St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru*.

Enhetsfylke i Møre og Romsdal

Det er gjennomført forsøk med enhetsfylke etter forsøksloven § 3 d) i Møre og Romsdal siden 2004. I henhold til forsøksloven fikk enhetsfylket i desember 2007 forlenget forsøket i inntil to år, i det lengste ut 2009. Kommuneproposisjonen for 2009 (St.prp. nr. 57 (2007-2008)) inneholder en nærmere omtale av innholdet i forsøket og evaluering av det.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 12 (2006-07) *Regionale fortrinn - regional framtid*, har et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. S. nr. 66 (2006-07) blant annet uttalt følgende om enhetsfylkemodellen:

Flertallet er tilfreds med at det er gitt åpning for å drive med forsøk i offentlig sektor. Gitt at ny regioninndeling bare avviker mindre fra dagens fylkesinndeling, støtter flertallet Regjeringens innstilling om at det kan være aktuelt å videreføre og videreutvikle ordningen med enhetsfylke der hvor det er regionalpolitisk vilje til dette.

Ved behandling av Ot.prp. nr. 10 (2008-09) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*, har komiteens flertall i Innst. O. nr. 30 (2008-09) uttalt følgende:

Flertallet er også positiv til at forsøk knyttet til enhetsfylkemodellen vurderes gjennomført eller videreutviklet på regionalt nivå etter at forvaltningsreformen er implementert i 2010, for å vinne nye erfaringer.

Forsøkslovens § 3 tredje ledd gir hjemmel til å forlenge forsøk med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøket forlenges fram til reformen trer i kraft. Enhetsfylket Møre og Romsdal er nå i siste år av forlengelsesperioden.

Forsøket «Fritt fram» i Oppland

Forsøket «Fritt fram» i Oppland ble opprettet 2004 gjennom St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2003-2004) og varer ut 2009. Målet har vært å fornye det regionale utviklingsarbeidet ved å øke treffsikkerhet og fleksibilitet når det gjelder regionale virkemidler, samt å styrke det politiske nivået regionalt og

lokalt ved at virkemidler med betydning for regional utvikling blir samlet under én budsjettpost under fylkespolitisk samordning.

Forsøket «*Fritt fram*» nærmer seg slutten, og spesielt samhandlingen med kommunene har vist seg som vellykket og viktig. Samhandling og forpliktelse er tydeligere og mer omfattende enn tidligere, og formalisert i regionale gjennomføringsavtaler med vekt på en helhetlig og ikke-sektoriert tilnærming. Dette har bidratt til større vektlegging av resultatoppnåelse i hele fylket. Det synes ikke som om det har gitt vesentlig omprioritering av ressurser tildelt over statsbudsjettet.

Oppland fylkeskommune igangsatte en evaluering allerede i 2006. Hovedkonklusjonen er at de positive effektene av «*Fritt Fram*» først og fremst er å finne i partnerskapsbyggingen mellom fylkeskommunen og fylkets interkommunale regioner. Et hovedinntrykk er at virkemidlenes treffsikkerhet har økt gjennom at regionrådene har utviklet egne regionale handlingsplaner. Forsøket har understreket viktigheten av samarbeid mellom fylkeskommune og kommuner for å nå konkrete mål for regionen og bidratt til å kaste lys over konkrete utfordringer med samarbeid, blant annet i forholdet mellom regionråd og kommunestyre. «*Fritt Fram*» har bidratt til å gi verdifull kunnskap og erfaringer knyttet til et aktivt og langvarig samar-

beid mellom fylkeskommune og kommuner gjennom regionråd for å vitalisere det politiske utviklingsarbeidet for å nå regionale mål.

9.8.3 Forsøk med direkte valg av ordfører og forsøk med endret myndighet for ordfører

Gjennom omfattende forsøksvirksomhet, både ved lokalvalget i 1999, 2003 og 2007, har det i flere kommuner vært gjennomført direktevalg av ordfører. Departementet har konkludert med at forsøkene ikke skal føre til noen endringer i kommuneloven når det gjelder regler om valg av ordfører. Nærmere begrunnelse og omtale av evalueringen av forsøkene er tatt inn i St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*.

For valgperioden 2003-2007 ble kommunene også invitert til å sette i verk forsøk med endret myndighet for ordfører. Det er 18 kommuner som gjennomfører forsøk for inneværende periode. Departementet vil arbeide videre med å utvikle ordførerrollen, og dette skal blant annet skje gjennom et forskningsprosjekt som skal utføres av Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø. Det er også tatt inn en nærmere omtale av disse forsøkene i St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*.

10 Språkpolitikken til regjeringa og bruken av nynorsk i kommunane

Noreg er eit lite språkområde, og det norske språket er under eit konstant press. Det er naudsynt med ein offensiv språkpolitikk. I juni 2008 la difor regjeringa fram ei omfattande stortingsmelding om språk, St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og meining – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. Føremålet med meldinga er å leggja grunnlaget for ein ny, strategisk språkpolitikk med eit heilskapleg perspektiv på språk og samfunn. Det overordna målet for ein slik politikk skal vera å sikra det norske språket sin posisjon som eit fullverdig, samfunnsberande språk i Noreg.

Språkmeldinga strekar under at dette overordna målet byggjer på den erkjenninga at norsk språk er kløyvd i to skriftspråk som er formelt likestilte, men som i røynda har svært ulike rammevilkår. Meldinga legg difor opp til eit meir heilhjarta og systematisk arbeid for å styrkja nynorsk språk og den nynorske skriftkulturen på brei basis. Det heiter i meldinga at det for alle offentlege tiltak og i all politikkkutforming med eit språkleg aspekt, skal vurderast eksplisitt korleis dette kan utformast slik at ein også tek omsyn til nynorsk og dei behov som også nynorskbrukarane har.

I den førre kommuneproposisjonen, St.prp. nr. 57 (2007–2008), vart det i kapittel 14 gjort nærmare greie for systemet med kommunale og fylkeskommunale målvedtak etter føresegnene i lov om målbruk i offentleg teneste. Proposisjonen drøfta også ein del spørsmål om faktisk målbruk i kommunane sjølve, og det vart referert til ei spørjeundersøking frå 2006 om målbruken i nynorsk-kommunane spesielt. Avslutningsvis heitte det at det ville verta vurdert å gjera ei meir omfattande kartlegging av korleis det står til med bruk av nynorsk i kommunesektoren.

Planen om ei slik kartlegging er no stadfesta i språkmeldinga. Det heiter her at departementet (dvs. Kultur- og kyrkedepartementet) i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet vil kartleggja nynorskbruken i kommunesektoren. Dette tiltaket vert gjennomført som ledd i arbeidet med å følgja opp meldinga. Språkmeldinga er

nyleg handsama i Stortinget, og ein reknar med at kartleggingsarbeidet kan ta til i 2009.

I språkmeldinga er det elles varsla ein gjennomgang av lova om målbruk i offentleg teneste. Det er vist til at noverande lov slår fast at bokmål og nynorsk er likeverdige målformer, og at dei skal vera jamstilte skriftspråk i alle organ for stat, fylkeskommune og kommune. Men alle bindande målbruksreglar gjeld berre for statlege organ. Språkmeldinga legg opp til at det i ei framtidig utgreiing også bør vurderast om det er tenleg å gje visse reglar også for målbruken i kommunar og fylkeskommunar. Det heiter at slike reglar eventuelt kan utformast som retningslinjer, og at dei i så fall vil vera mindre inngripande enn bindande krav.

Ein pris for bruk av nynorsk i kommunane

I dag er det 116 kommunar som har nynorsk som sitt skriftspråk. Dette er teikn på at nynorsken er levande i mange norske kommunar. Men samtidig trengst eit systematisk arbeid for å styrkja nynorsk språk og den nynorske skriftkulturen også i kommunane. Dette kan gjerast på ulike måtar. Fokus på nynorsk som identitets- og omdømeskapande element i det kommunale plansystemet, ivaretaking av kulturelement som til dømes nynorsk forfattarskap, fokus på nynorsk i skule, barnehagar og andre tenester kan tena som døme på god nynorskbruk i kommunane. Dei 116 nynorsk-kommunane kan i ein slik samanheng vera gode døme for andre kommunar. Kommunal- og regionaldepartementet vil ha fokus på bruk av nynorsk i kommunane både gjennom bruk av nettstaden RY, og ved at det i 2009 vil verta skipa ein eigen pris som skal delast ut til ein kommune som har utmerka seg særskilt med omsyn til bruk av nynorsk i si verksemd. Prisen vil fyrste gong verta delt ut i august 2009. Søknadskriteria, søknadsfrist og liknande vil verta kunnjort mellom anna på Kommunal- og regionaldepartementet sine heimesider, på nettstaden RY og gjennom informasjon frå Landssamanslutninga for nynorsk-kommunar våren 2009.

11 Utviklingstrekk kommunal organisering

11.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for resultater fra 2008-innsamlingen av data til Kommunal- og regionaldepartementets database for kommunal organisering. Hvert fjerde år, i etterkant av lokalvalgene, gjennomføres en undersøkelse for å kartlegge ulike trekk ved organiseringen av kommunene og fylkeskommunene.

Det sendes spørreskjema til kommunene og fylkeskommunene med spørsmål om politisk organisering, administrativ organisering, personalpolitiske tiltak, organisering av kommunal oppgaveløsning samt informasjon og tilrettelegging for innbyggernes deltakelse. Svarprosenten i disse undersøkelsene har ligget rundt 80 prosent. Undersøkelsen i 2008 hadde en svarprosent på 79 prosent.

Fire mål ligger til grunn for denne systematiske registreringer av kommunale organisasjonsdata. Databasen skal:

- dekke Kommunal- og regionaldepartementets behov for oversikt over hvordan kommunene er organisert
- være et hjelpemiddel for forskning på kommunal organisering
- være et hjelpemiddel i arbeidet med å evaluere aktuelle reformer og endringsprosesser i kommunene. Således vil databasen være et hjelpemiddel i departementets lovutvikling med hensyn til kommunal organisering
- bidra til en mer samordnet datainnsamling om kommunal organisering

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har hatt ansvar for innsamling og rapportering av dataene, og har utgitt rapporten *Kommunal Organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase* (NIBR-rapport 2008:20). I rapporten redegjøres det også for utviklingen i kommunal organisering med utgangspunkt i data fra de tidligere undersøkelsene.

I tillegg til rapporten er det også utviklet en nettbasert løsning for det innsamlede datamaterialet. Her finner man opplysninger om den enkelte

kommune. Den gjør det også mulig å sammenlikne seg med andre kommuner og den enkelte kommune vil se hvor den ligger i forhold til gjennomsnittet for hele landet. Nettløsningen er tilgjengelig på departementets hjemmesider www.regjeringen.no/organisasjonsdatabasen.

11.2 Resultater fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Tidligere kartlegginger har avdekket omfattende endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Vedtakelsen av ny kommunelov i 1992 ga støtet til omfattende endringer i organisatoriske forhold på første halvdel av 1990-tallet, en endringsbølge som i store trekk vedvarte fram til 2004. Kartleggingen i 2008 viste at det ikke er gjort store endringer i overordnet politisk og administrativ struktur. Det samme gjelder delegering av myndighet fra politikk til administrasjon og innføring av målstyring. Derimot blir stadig flere tjenester konkurranseeksponert i stadig flere kommuner og fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har også i økende grad innført tiltak for å komme innbyggere, næringsliv, lokale organisasjoner og innbyggerne i møte, slik som folkemøter, idédugnader og innbyggerundersøkelser. Kommunene tar seg mer tid til å møte representanter for næringsliv, lokale interessegrupper og organisasjoner. Flere kommuner enn før har satt i verk tiltak for å styrke enkeltgruppers politiske deltakelse. Kommunene blir mer tilgjengelige på nettet. Kommunenes utviklingsarbeid synes altså å være mer utadrettet enn tidligere, da det var et stort fokus på interne strukturer og arbeidsrutiner.

På bakgrunn av St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* som er behandlet i Stortinget våren 2009, oppfatter departementet det som positivt at kommunene synes å vektlegge demokratiltak i sitt endringsarbeid, gjennom å ta i bruk tiltak som gjør at kommunene i sterkere grad åpner seg mot innbyggerne.

I det videre gjennomgåas resultatene fra kartleggingen nærmere.

Politisk organisering

Langt færre kommuner har gjennomført endringer i politisk organisering i perioden 2004 til 2008 enn i perioden forut. Mens 66 prosent hadde gjort endringer i utvalgs- og komitéstrukturen i forrige periode, er andelen 36 prosent i siste periode. Også andre utviklingstendenser har bremsset eller stoppet helt opp. I perioden fra 1995 til 2004 observeres en gradvis og til dels økende reduksjon i antall medlemmer i kommunestyre, antall møter i kommunestyre og formannskap og antall saker behandlet i disse fora. Parallelt med dette skjedde det en økt delegering fra politikk til administrasjon. Den politiske involveringen ble stadig mindre «bred» og «dyp». Denne utviklingen er nesten stoppet opp. Det er ingen reduksjon i antall kommunestyre- og formannskapsmedlemmer, antall møter eller antall saker i disse fora eller i antall politiske utvalg. Økningen i delegering fra politikk til administrasjon er dessuten mindre enn ved tidligere registreringer. Utviklingen for fylkeskommunene er helt parallell på dette området. Kvinneandelen i kommunestyre og fylkesting, i formannskap og fylkesutvalg, og i politiske utvalg øker. I gjennomsnitt er det 37 prosent kvinner i kommunestyrene i perioden 2007 til 2011, mens kvinnene utgjør 45 prosent av fylkestingsmedlemmene i samme periode.

Administrativ organisering

Omfanget av endringer i administrativ organisering er også redusert i siste periode. Mens omtrent 60 prosent av kommunene hadde gjennomført slike endringer i perioden 2000 til 2004, har omtrent 40 prosent gjort det i perioden 2004 til 2008. Mange av de som hadde gjennomført endringer i perioden 2000 til 2004 hadde innført en flatere administrativ struktur, dvs. en såkalt tonivåmodell. Denne siste registreringen gir klare indikasjoner på at denne utflatingen har bremsset opp. Økningen i antall kommuner som har innført en rendyrket tonivåmodell for alle deler av kommunens virksomhet er marginal (fra 32 prosent i 2004 til 34 prosent i 2008). Variasjonen i organisatoriske løsninger internt i kommunene synes derimot å ha blitt større. I mange kommuner kombineres en tonivåmodell for deler av virksomheten med en mer tradisjonell etatsstruktur for andre deler. I fylkeskommunene er tonivåmodellen langt mindre utbredt enn i kommunene. Omfanget av bruk av målstyring har ikke økt fra 2004 til 2008, fortsatt har omtrent en av fire kommuner ikke innført dette. Formalisering av interne bestillinger og skille mellom bestiller og utførerfunksjonen er

også relativt lite utbredt i kommunene. Stadig flere kommuner har derimot innført såkalt balansert målstyring, tiltak for måling av resultatopptak og hyppig rapportering til politisk nivå om resultatopptak. De kommunene som har innført slike tiltak benytter dessuten disse innenfor alle tjenesteområder i mye større grad enn tidligere. Utbredelsen av nye styrings-, kvalitetssikrings- og resultatrapporteringstiltak øker altså både mellom og innen kommunene. Utviklingen i fylkeskommunene følger i hovedtrekk det samme mønsteret som for kommunene. Stadig flere kommuner har innført ordning med servicetorg eller saksbehandling over disk. I 2008 oppgir 70 prosent av kommunene at de har servicetorg. Disse servicetorgene har først og fremst informasjonsoppgaver, men over halvparten foretar forberedende eller regelstyrt saksbehandling, og 1/5 foretar mer skjønnsmessig saksbehandling.

Personalpolitiske tiltak

Som i 2004 gjennomfører de fleste kommunene og fylkeskommunene systematisk kartlegging av kompetansebehov, og de har kompetanseutviklingsplaner for den enkelte medarbeider og lederutviklingsprogram. Prestasjonslønn og åremålskontrakter for ledere er mindre utbredt. Forskjellen fra tidligere er at flere kommuner gjennomfører slike tiltak for alle tjenesteområder. Det er stadig flere kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser (fire av fem kommuner) og medarbeidersamtaler (så å si alle kommuner). I seks av ti kommuner gjennomfører politisk ledelse leder-samtale med administrasjonssjefen minst en gang i året. De aller fleste kommuner og fylkeskommuner har altså utviklet en systematisk personalpolitikk.

Kommunal oppgaveløsning – organisering og konkurranseeksponering

De fleste oppgaver gjennomføres i de fleste kommuner innenfor egen driftsorganisasjon. Dette gjelder særlig for personrettede tjenester som grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester. Unntakene er renovasjonsoppgavene og revisjon, som oftest ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid et stort mangfold i organiseringen av løsningen av en rekke kommunale oppgaver. Interkommunalt samarbeid er utbredt innenfor brannvern, IKT og innkjøp, i tillegg til renovasjon og revisjon. Kjøp fra private er ofte et supplement til andre løsninger innenfor vegvedlikehold, barnehager og IKT-oppgaver. Også fyl-

keskommunene ivaretar brorparten av sine oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon, med tre viktige unntak. Kollektivtransport, vegvedlikehold og drift og vedlikehold av bygninger ivaretas oftere gjennom kjøp fra private. Verken for kommunene eller fylkeskommunene er det store endringer i forhold til situasjonen for fire år siden.

Fra 2007 ble det gjennom endringer i kommuneloven åpnet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse gjennom en ny ordning med vertskommunesamarbeid. Dersom det overføres beslutningsmyndighet i prinsipielle saker må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd. Det kan være grunn til å tro at det er knyttet usikkerhet til tallene som er rapportert i Kommunal organisasjonsdatabase om vertskommunesamarbeid etter de nye bestemmelsene i kommuneloven. Vel en av tre kommuner rapporterer at de har inngått vertskommunesamarbeid innenfor landbruk og vel en av fire innenfor barnevern. Sett i lys av at det nylig er åpnet opp for denne samarbeidsformen virker tallene noe høye, og det er grunn til å anta en viss overrapportering. Det legges opp til en nærmere gjennomgang av de rapporterte opplysningene.

Undersøkelsen tyder på at stadig flere kommuner og fylkeskommuner tar i bruk konkurranseeksponeringstiltak på stadig flere områder. Andelen kommuner som har tatt i bruk ulike konkurranseeksponeringstiltak har økt fra 60 prosent i 2004 til 77 prosent i 2008. Konkurransetsetting benyttes av om lag 60 prosent av kommunene, benchmarking i form av sammenliknbare data i 1/3 av kommunene og friere brukervalg og bestiller-utførermodell i vel 1/5 hver. Andre former for konkurranseeksponering (målestokkonkurranse, interne kontrakter, offentlig – privat samarbeid og stykkprisfinansiering) benyttes av færre kommuner. Mens tekniske tjenester ofte konkurranseutsettes, blir de personrettede tjenestene i større grad utsatt for benchmarking. Drift og vedlikehold av veier er den oppgaven som er mest konkurranseeksponert i kommunene, dernest barnehager.

Informasjonstiltak og deltakelsesmuligheter

Vel 40 prosent av kommunene hadde i 2008 en informasjonsmedarbeider og knapt 40 prosent ga regelmessig ut en egen informasjonsavis. Utviklingstrenden for slike rene informasjonstiltak fra 2004 til 2008 er ikke entydig. Det er derimot utviklingen av tiltak der kommunen møter innbyggere og brukere, enten i form av informasjonsmøter, folkemøter, brukermøter, idédugnader eller lignende. Hvor mange kommuner som har tatt i bruk

disse tiltakene varierer. 1 av 3 kommuner har regelmessige brukermøter, mens 4 av 5 har jevnlig møter med næringslivet og interesseorganisasjoner. Derimot er det en entydig, og for flere av disse tiltakene markant, økning i forhold til undersøkelsen for fire år siden. Det samme mønsteret gjelder i grove trekk også for fylkeskommunene.

Undersøkelsen viser også at kommunene har kommet mer og mer «på nett» i den siste fireårsperioden. Det er en markant økning i andelen kommuner som har tatt i bruk flere av de tiltakene vi etterspør. Nesten samtlige kommuner legger i 2008 ut nyheter, sakskart, referater fra møter og postjournaler elektronisk og gir innbyggerne tilgang til internett på ulike offentlige og private møteplasser. Mens innbyggerne tidligere først og fremst kunne kommunisere med administrasjonen gjennom e-post, har de nå i stadig flere kommuner også fått denne muligheten vis a vis politikerne. Søknadsskjema for ulike offentlige tjenester er tilgjengelig via internett i mer enn 8 av 10 kommuner, og nesten 5 av 10 kommuner tilbyr elektronisk saksbehandling.

Kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner

I 2008 ble kommunenes samarbeid med frivillig sektor kartlagt for første gang. Selv om kommunene har et utbredt samarbeid med denne sektoren, er det et mindretall som har en formalisert politikk overfor frivillig sektor. Ansvar for kontakten med frivillig sektor ligger som oftest til den enkelte virksomhet, færre kommuner har en sentral frivillighetskoordinator. Fylkeskommunene synes å ha kommet noe lengre i å formalisere sin frivillighetspolitikk og partnerskapssamarbeid synes mer utbredt. Mange fylkeskommuner har dessuten inngått forpliktende samarbeid med næringsliv, aktører knyttet til forskning og utvikling (FOU) og enkeltkommuner om næringsutvikling og regionalutvikling.

Kontroll og klager

Kontrollutvalgene i både kommuner og fylkeskommuner er hovedsakelig bemannet av politikere, og lederen kommer som oftest fra opposisjonen. Ut over at antall saker har økt noe, er det små endringer fra undersøkelsen for fire år siden. Forvaltningsrevisjon prioriteres fortsatt av flest kontrollutvalg, både i kommuner og fylkeskommuner. Det er heller ikke store endringer relatert til hvem som ivaretar oppgaven som intern klageinstans. I kommunene er det i første rekke formannskapet som

fungerer som klageinstans, i fylkeskommunene er det mest vanlig med en egen klagenemnd.

Etiske retningslinjer

I 2008 ble det for første gang spurt om kommunene og fylkeskommunene har utarbeidet etiske ret-

ningslinjer for sin virksomhet. Tre av fire kommuner og 15 av de 17 fylkeskommunene som svarte på undersøkelsen oppgir at de har etiske retningslinjer.

12 Strykeadgang ved lokalvalg og forsøk med elektronisk valg

Kapittel 12 omfatter to tema. Først følger en vurdering av eventuelle konsekvenser av et forslag om å gjeninnføre strykeadgang ved lokalvalg. Deretter følger en redegjørelse for arbeidet med forsøk med elektronisk stemmegivning ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011.

12.1 Oppfølging av anmodningsvedtak om eventuell gjeninnføring av strykeadgang

Vedtak 349, 10. januar 2008:

Stortinget ber Regjeringen utrede muligheten for å gjeninnføre en ordning med strykninger av listekandidater ved kommunestyrevalg. En adgang til å stryke må vurderes i sammenheng med justering av stemmetillegget for partienes forhåndskumulerte kandidater.

Innledning

Da den nye valgloven ble vedtatt i 2002, ble muligheten til å stryke listekandidater ved kommunestyrevalg fjernet. Man ønsket at velgerne skulle uttrykke «positive preferanser» heller enn «negative preferanser» ved å stryke kandidater. Som ved tidligere kommunestyrevalg er det ikke begrensninger på antallet kandidater som velgerne kan gi *personstemmer*. I tillegg kan velgerne fremdeles gi personstemmer til kandidater fra andre lister (*slengere*). Velgeren kan ikke føre opp flere kandidater (slengere) enn en fjerdedel av det antall representanter som velges til kommunestyret i hjemkommunen. Uavhengig av kommunestyrets størrelse kan det imidlertid alltid gis personstemme til minimum fem kandidater fra andre lister. En slengerstemme innebærer at en del av velgerens stemme overføres til partiet til kandidaten det gjelder, noe som betyr at verdien av stemmen for velgerens parti reduseres.

Reglene for *kandidatoppgjøret* (som bestemmer effekten av listeretting) ble også endret. Partiene kan prioritere et visst antall kandidater ved å gi dem stemmetillegg. Kandidater som har fått stem-

metillegg blir merket med uthevet skrift på listene. I praksis betyr tillegget at de utvalgte kandidatene får et forsprang på 25 prosent av listens stemmetall. I kandidatoppgjøret legges så personstemmene fra velgerne oppå det tillegget vedkommende kandidat har fått fra sitt parti. I loven er det imidlertid lagt inn en begrensning med hensyn til antall kandidater partiene kan gi stemmetillegg. Antallet varierer etter hvor mange kommunestyrerepresentanter som skal velges i den enkelte kommune. Tidligere var det ikke begrensninger med hensyn til antallet kandidater som partiene kunne forhåndskumulere på de enkelte valglistene. I tillegg kunne forhåndskumulerte kandidater med den gamle personvalgordningen strykes to ganger av velgerne. Dette betyr at forspranget til partienes prioriterte kandidater (dvs. kandidater med stemmetillegg) er redusert sammenlignet med den gamle ordningen. Både stemmetilleggets verdi og begrensningene i partienes muligheter til å gi stemmetillegg er å finne i valglovens kapittel 6.

Bakgrunn

De nye personvalgreglene ble benyttet for første gang ved fylkestings- og kommunestyrevalget i 2003 og for andre gang i 2007. I 2008 tok Stortinget opp igjen diskusjonen om strykeadgangen med utgangspunkt i et dokument 8-forslag om å gjeninnføre adgangen til å stryke listekandidater ved kommunestyrevalg (Dokument 8: 15 (2007-2008)). Stortinget bad regjeringen gjennom vedtak nr. 349 den 10. januar 2008 om å utrede en eventuell gjeninnføring av strykeadgangen ved personvalg til kommunestyrevalg.

Departementet har på bakgrunn av dette fått sentrale valgforskere til å utrede disse spørsmålene. Institutt for samfunnsforskning har hatt prosjektlederansvaret, og både Universitetet i Oslo og Rokkansenteret har gjennomført viktige deler av analysene. Således står sterke valgforskningsmiljø samlet bak de analysene som blir lagt frem i i rapport nr. 5 (2009) fra Institutt for samfunnsforskning: *Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg*¹. Rapporten byg-

ger på data innhentet fra flere datakilder og undersøkelser innenfor perioden 1995 til 2007, som det er gjort nærmere rede for i rapporten. Nedenfor oppsummeres disse forskningsresultatene, etterfulgt av departementets vurdering.

Rapporten er bygget opp rundt fem tema:

1. Vil gjeninnføring av strykninger påvirke valgdeltagelse og vil det føre til at flere retter på listene?

Forskerne tolker resultatet av analysene slik at det er liten grunn til å vente at en gjeninnføring av strykning på lengre sikt vil påvirke valgdeltagelsen eller rettefrekvensen. De påpeker imidlertid at det ikke er mulig å gi direkte og entydig svar på dette da valgdeltagelse og rettefrekvens påvirkes av mange andre faktorer enn selve strykeadgangen. De har spurt 1 956 velgere ved 2003-valget og 1 843 velgere ved 2007-valget om deres mening om at strykeadgangen ble fjernet. Disse svarene er så sammenholdt med valgdeltagelse og kommunestørrelse. Ved 2003-valget finner de flere *indikasjoner* på at fjerningen av strykeadgangen førte til en hvis nedgang i valgdeltagelsen i små kommuner, men dette var i så fall en kortvarig effekt som ikke gav noe utslag ved 2007-valget. Forskerne påpeker at i tillegg til den store andelen som er negative til en fjerning av strykeadgangen (55 prosent ved 2003-valget og 52 prosent ved 2007-valget), så er det en slående stor andel som *ikke har noen mening* om denne endringen av valgloven (29 prosent ved 2003-valget og 31 prosent ved 2007-valget). De tolker dette som en indikasjon på at selv om et flertall er negative til fjerning av strykninger, så er det en stor del som ikke har en mening om strykninger. Når det gjelder rettefrekvensen, så var det ikke mulig å sannsynliggjøre noen direkte effekt av fjerningen av strykeadgangen. Forskerne viser her til at rettefrekvensen har økt fra valg til valg fra 1983 til og 2007-valget. Den største økningen i rettefrekvens skjedde fra valget i 1999 til 2003.

2. Hvordan vil balansen mellom partienes og velgernes innflytelse over personutvelgelsen bli påvirket av en eventuell gjeninnføring av strykninger?

To kjennetegn ved valgordningen er sentrale i denne sammenhengen: 1) partienes evne til å sikre «sine» kandidater ved hjelp av stemmetillegget, og 2) små grupper av velgere sine

muligheter til å påvirke personutvelgelsen blant kandidatene som ikke er sikret av partiene (organiserte retteaksjoner). Undersøkelsen viser at små velgergrupper (organiserte retteaksjoner) vil *ha større muligheter* til å lykkes dersom strykninger blir gjeninnført. Det betyr at det vil bli lettere for et lite mindretall av velgere som retter systematisk å oppnå et resultat av personutvelgelsen som kan gå imot ønskene til et flertall av velgerne og partiene. Analysen er basert på regneeksempler som viser forskjellen i utfall mellom en situasjon med dagens valgordning (stemmetillegg 0,25 og ingen strykeadgang) og en valgordning med strykeadgang og stemmetillegg med verdi henholdsvis 0,25 og 1,0 (gammel valgordning). Partienes mulighet til å sikre kandidater blir svakere hvis man gjeninnfører strykninger uten å endre stemmetillegget, gitt lik velgeratferd i fremtidige valg som ved 1999-valget. Hvis partiene skal beholde muligheten til å sikre kandidater ved en eventuell gjeninnføring av strykninger, peker forskerne på at det derfor er grunn til å øke verdien på stemmetillegget til et sted mellom 1,0 (gammel ordning) og 0,25 (dagens ordning).

Forskerne påpeker videre at hvis partiene fremdeles kan sikre kandidater etter en eventuell gjeninnføring av strykninger, er spørsmålet hva som skjer med utvelgelsen av kandidater som *ikke* er sikret av partiene. De har undersøkt hvilke muligheter små organiserte grupper av velgere har til å påvirke personutvelgelsen av disse «usikrede» kandidatene på en måte som ikke stemmer overens med det et flertall av velgere eller partienes ønsker. De konkluderer med at ved en eventuell gjeninnføring av strykninger vil organiserte retteaksjoner som benytter seg av strykeadgangen være mer effektive enn uten denne muligheten. Slike aksjoner kan få gjennomslag med atskillig færre velgere bak seg i en ordning med strykeadgang, enn i en ordning uten.

3. Hva er listekandidaters holdninger til strykninger? Opplevs strykninger som et negativt press av enkelte kandidater?

Forskerne konkluderer med at lite tyder på at rekrutteringen av listekandidater vil bli påvirket av en eventuell gjeninnføring av strykning, selv om et flertall av listekandidatene og et flertall av innbyggerne var negative til å fjerne strykeadgangen i 2002. Forskerne har her undersøkt hvor stor andel av henholdsvis velgere og listekandidater ved 2003- valget og 2007-valget som oppfattet bortfallet av strykeadgang som

¹ Rapport nr. 5 2009: Johannes Bergh, Dag Arne Christensen, Ottar Hellevik og Jacob Aars: Effekter av en eventuell gjeninnføring av strykninger ved kommunestyrevalg.

en positiv regelendring. De har sett på en rekke sosiale bakgrunnsvariabler som blant annet kjønn, alder, partitilhørighet og erfaring fra kommunestyret. Verken kvinner, unge eller uerfarne kandidater er spesielt positive til bortfallet av strykninger, - ei heller uerfarne kandidater. Derimot er særlig listekandidater med erfaring fra kommunestyret mer positive til å fjerne strykeadgangen enn innbyggerne ellers. Forskerne tolker dette slik at særlig en del listekandidater med lang fartstid opplever strykninger som et negativt press. Med unntak fra disse, gir svarene grunn til å tro at de fleste vil være positive til en gjeninnføring.

4. Hvordan er velgernes kunnskaper om valgordningen?

Dette er undersøkt ved at to kunnskapsspørsmål om valgordningen har blitt stilt både før og etter valgloven i 2002. Det gjelder en MMI-undersøkelse fra 1987 og lokalvalgundersøkelsen 2003. Forskerne tolker resultatet fra undersøkelsen slik at velgerne har lite kunnskap om hvordan personvalgoppgjøret ved kommunestyrevalg foregår. Dataene tyder på at det er betydelige misforståelser knyttet til betydningen av partienes rangeringer av kandidater versus velgernes rettelsler på listene. Velgerne forstår imidlertid effekten av en personstemme og en strykning – at en personstemme har positiv effekt på en kandidat sine muligheter til å bli valgt inn og at strykning har motsatt effekt. Det er små endringer i velgernes kunnskaper om hvordan mandatfordelingen foregår fra 1987 til 2003. Forskerne ser derfor ingen grunn til at kunnskapen om valgordningen vil bli bedre ved en gjeninnføring av strykninger. Hvis strykninger blir gjeninnført vil velgerne forstå hvordan ordningen kan benyttes på en rasjonell måte.

5. Vil strykninger ha konsekvenser for ulike grupper av kandidater?

Hvis noen grupper systematisk får flere strykninger enn andre kan dette påvirke representasjonen av gruppen. På den måten kan en gjeninnføring av strykninger påvirke den sosiale representasjonen i kommunestyrene. Forskerne har sett på hvilke kandidater som får flest strykninger og sammenhengen mellom kjennetegn ved kandidater og hvor hyppig de er strøket. Antallet strykninger sammenlignes så med kumulering og listeretting for å se om det er de samme kandidatene som får mange strykninger og mange kumuleringer.

Ved å benytte data fra kommunestyrevalget i 1999 er det videre beregnet hvilke kandidater som ble valgt med bruk av strykninger, og sam-

menlignet med hvilke som ville ha blitt valgt inn hvis det ikke var adgang til å stryke ved valget. Tre grupper er undersøkt, kjønn, alder, og innvandrerbakgrunn.

Resultatene fra undersøkelsene viser at kjønns sammensetningen og alderssammensetningen i kommunestyrene *ikke* blir påvirket av strykeadgangen. Toppkandidater og andre som står høyt på listene får generelt flest strykninger. Kvinner fikk noen flere strykninger enn menn og unge flere enn de eldste. Kandidater med innvandrerbakgrunn fikk flere strykninger enn andre. Mange av disse kom godt ut av personoppjøret selv med strykninger, men de får flere strykninger enn andre. Forskerne konkluderer med at en gjeninnføring av strykninger i dagens valgordning vil ha negativ effekt på kandidater med innvandrerbakgrunn sin mulighet til å bli valgt.

Departementets vurderinger

Svarene på spørsmålene som var stilt og som har vært gjenstand for grundige analyser, går i noen tilfeller i motsatt retning av det som har vært utgangspunktet for å foreslå gjeninnføring av strykninger. Departementet vil i den forbindelse særlig påpeke ett forhold, nemlig at muligheten små organiserte retteaksjoner har til å påvirke utvelgelsen av representanter til kommunestyret vil bli styrket ved bruk av strykninger.

Andre spørsmål har også gitt svar som går imot oppfatninger som kom fram i debatten om gjeninnføring. Dette gjelder spesielt oppfatninger om mulige negative effekter for rekrutteringen av kvinner, og at særlig unge kandidater vil oppleve det som særlig belastende å bli strøket. De svarene analysene gir er ikke i tråd med slike forventninger. Analysene viste altså at de gruppene som strykninger ble antatt å være særlig belastende for, ikke var spesielt positive til at strykeadgangen ble fjernet. I stedet var det de mest erfarne kandidatene som var mest positive til en fjerning av strykeadgangen.

En strykeadgang vil i følge disse rapportene ikke påvirke kjønnsbalansen og alderssammensetningen av kommunestyrene. Derimot vil en gjeninnføring av strykninger ha en negativ effekt på minoritetskandidaters mulighet til å bli valgt. Departementet vil her understreke den viktige rollen partiene har når de skal nominere kandidater til listene. Dette gjelder spesielt rangeringen av kandidatene og hvem som skal få stemmetillegg. Partienes muligheter til å «sikre» sine kandidater gir partiene et stort ansvar for å oppnå bredt sam-

mensatte kommunestyre med blant annet god kjønnsbalanse.

Departementet vurderer alt i alt resultatene fra disse omfattende analysene slik at det ikke vil være særlige positive effekter av en gjeninnføring av strykeadgang ved kommunestyrevalg. Departementet vil derfor ikke komme tilbake til Stortinget med forslag om å gjeninnføre denne ordningen.

12.2 Forsøk med elektronisk valg

Stortinget ga ved behandlingen av statsbudsjettet for 2008 tilslutning til at det skal gjennomføres forsøk med elektronisk stemmegivning ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011, jf. Budsjettinnst. S. nr. 5 (2007-2008) fra kommunal- og forvaltningskomiteen:

Komiteen stiller seg positiv til at det igangsettes prosjekt der det arbeides for å tilrettelegge for elektronisk stemmegivning med sikte på å gjennomføre forsøk ved ordinære valg i 2011.

Komiteen er sterkt opptatt av sikkerheten ved gjennomføring av valg med elektronisk stemmegivning. Det er en forutsetning at dette gjennomføres på en måte som sikrer at prinsippet om hemmelige valg også gjelder her. Komiteen har merket seg at det etter høstens lokalvalg ble gjennomført undersøkelser knyttet til kjøp og salg av stemmer. Elektronisk stemmegivning i valglokalet kan være sårbart for kjøp og salg av stemmer, og det må derfor jobbes med et eID-kort for å få systemet så sikkert som mulig.

Som en oppfølging av dette har Kommunal- og regionaldepartementet etablert prosjektet *e-valg 2011*. Prosjektet ble nærmere beskrevet i St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, der det blant annet het:

I statsbudsjettet for 2008 er det løyvt åtte millioner kroner til oppstart av eit prosjekt med elektronisk røysting. Målet er å setja i gang forsøk som gjer det mogleg å røysta elektronisk i nokre forsøkskommunar ved lokalvalet i 2011. Innan den tid er det aktuelt å prøva ut eit system for elektronisk røysting i ulike lokale, rådgjevande folkerøystingar. I første omgang bør ein prøva ut eit system for elektronisk røysting i vallokala. Dette er likevel etter departementet si vurdering ei mellombels løysing.

Det ble samtidig pekt på at forskningen ikke gir noe klart grunnlag for å forvente vesentlig høyere valgdeltakelse, men at man ikke kan se bort fra at elektronisk stemmegivning kan være med på å hindre ytterligere fall i deltagelsen. I lokaldemokrati-

meldingen ble det også tatt opp ulike vanskelige og prinsipielle spørsmål av både datateknisk, juridisk og demokratisk karakter, som kan utfordre ulike innarbeidede demokratiske prinsipper for valg:

Korleis skal styresmaktene sikra kravet til hemmeleg røysting dersom ein opnar for å røysta i heimen? Korleis skal ein hindra kjøp og sal av røyster? Korleis skal registrering, overføring, oppteljing og kontroll av veljarane sine røyster sikrast på ein mest mogleg sikker måte når dette skal skje elektronisk?

Kommunal- og forvaltningskomiteen uttalte i sin innstilling til lokaldemokratimeldingen (Innst. S. nr. 163 (2008–2009)) enstemmig:

«Komiteen mener det er interessant å se på muligheten for elektronisk stemmegivning i valglokalet, og støtter departementets forsøk. Komiteen vil påpeke at slik stemmegivning forutsetter strenge krav til trygghet for å opprettholde velgernes tillit til valgsystemet.»

12.2.1 Mål og omfang

Den overordnede målsettingen for innføring av e-valg er å etablere en sikker elektronisk valgsløsning for valg som gir bedre tilgang for å stemme for alle velgergrupper. Løsningen skal sikre en rask valg gjennomføring med effektiv ressursbruk i kommunene samt legge til rette for utøvelse av direkte demokrati. Dagens høye troverdighet til valggjennomføring basert på prinsipp om hemmelig valg skal opprettholdes.

I forsøkets prosjektdirektiv fremheves seks begrunnelser for forsøket:

1. Øke tilgjengeligheten for velgerne.
2. Nye generasjoner velgere forventer elektroniske løsninger.
3. Øke valgdeltagelsen for velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet (eksempelvis handikappede, utenlandsboende, personer midlertidig i utlandet).
4. Raskere og mer korrekt valgoppgjør.
5. Reduserte kostnader på lang sikt.
6. Muliggjøre direktedemokrati med lav kostnad (folkeavstemninger).

12.2.2 Nærmere om prosjekt og prosess

Prosjektet skal etablere en fullverdig e-valgsløsning. Av prosjektdirektivet fremgår det at prosjektet skal:

- spesifisere teknisk løsning
- beslutte omfang hvor e-valg skal prøves ut 2011, blant annet når det gjelder geografi, vel-

- gergrupper og hvorvidt stemmegivning skal gjennomføres i kontrollerte eller ukontrollerte omgivelser
- anskaffe løsning
 - forankre elektronisk valg politisk og i befolkningen
 - legge til rette for og bistå ved organisatorisk innføring av løsningen i kommunene som skal gjennomføre forsøk med elektronisk valg
 - anskaffe drifts- og forvaltningspartner til løsningen
 - planlegge for eventuell full innføring av e-valg i Norge.

Etter at forsøket er gjennomført i 2011 vil prosjektet bli evaluert. På bakgrunn av gjennomføringen og evalueringen vil departementet fremme forslag om hvordan forsøket skal følges opp.

Rammebetingelser

I 2006 fikk Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet rapporten *Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter*. Innholdet i denne vil være et fundament for prosjektet, men vil ikke være en absolutt rammebetingelse. Arbeidsgruppa som sto bak rapporten konkluderer med at det bør legges til rette for elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser (stemmegivning utenfor valglokalene) for alle velgere. Dette er likevel et langsiktig mål. Arbeidsgruppa peker på at det er særlig vanskelig å ta vare på prinsippet om hemmelige valg dersom velgerne får stemme hjemmefra, på jobb og liknende (utenfor valglokalene). Strenge krav til sikkerhet og det å opprettholde velgerne sin tillit til valgsystemet, er absolutte forutsetninger for elektronisk stemmegivning.

Lokaldemokratikommisjonen gir i sin utredning (NOU 2006: 7) støtte til arbeidsgruppa sine vurderinger og konklusjoner. Lokaldemokratikommisjonen understreker at det bør satses sterkt på å utvikle elektroniske valgløsninger som kan garantere tilfredsstillende sikkerhet for velgerne. Det langsiktige målet med dette arbeidet bør være at elektronisk stemmegivning kan bli gjennomført utenfor valglokalet. Kommisjonen støtter forslaget fra arbeidsgruppa om planmessige og systematiske evalueringer av forsøk med elektronisk stemmegivning, og mener det er viktig å komme i gang med dette arbeidet.

Følgende økonomiske og juridiske rammebetingelser ligger til grunn for prosjektet:

- Statsbudsjettet for 2008 og 2009 samt kommende budsjetter for 2010 og 2011

- Europarådets rekommandasjon, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting
- Valgloven og valgforskriften.

Det skal med hjemmel i valgloven § 15-1 etableres et regelsett for gjennomføring av forsøk med e-valg i 2011. Regelsettet for elektronisk stemmegivning vil baseres på valgloven, valgforskriften og Europarådets rekommandasjon.

Organisering

Prosjektet styres av en departementsintern styringsgruppe, og kvalitetssikres av en ekstern tredjepart som rapporterer til styringsgruppen.

Prosjektet er bemannet med fem medarbeidere i Kommunal- og regionaldepartementet. Det er inngått rammeavtale med konsulentfirmaer om faglig bistand. Videre har prosjektet en politisk referansegruppe. Målet med denne er blant annet å:

- forankre e-valgsløsningen i partiene
- drøfte hvordan en best kan sikre at demokratiske prinsipper blir tatt vare på i e-valgsløsningen
- få fram innvendinger mot alternative løsninger så tidlig som mulig
- være diskusjonspartner for alternative løsninger og tempoplan
- initiere offentlig debatt om e-valg
- sikre innsyn og full åpenhet i prosjektet.

Prosjektet skal avholde egne møter med politisk referansegruppe to til tre ganger i året. I tillegg vil politisk referansegruppe få dokumenter på høring i løpet av prosessen.

Det er også opprettet en faglig referansegruppe og en brukerreferansegruppe.

Faglig referansegruppe består av medlemmer fra arbeidsgruppa som var med på å utforme rapporten nevnt ovenfor, representanter for sikkerhetsmiljøet i Norge og sentrale myndigheter.

Brukerreferansegruppen består av Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Deltasenteret. Denne gruppen skal sørge for involvering av brukerorganisasjoner for å sikre universell utforming, jf. lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) § 11, som vil være gjeldende for IKT-området fra 1. juli 2011.

Kommuner og fylkeskommuners deltagelse

Prosjektet skal aktivt benytte kompetanse som finnes i kommuner og fylkeskommuner.

Valgforum, som er en interesseorganisasjon for valgmedarbeidere i kommunene, vil være en viktig samarbeidspartner. Forsøkskommuner skal plukkes ut basert på søknad. Tidspunkt og kriteriene for utvelgelse er foreløpig ikke bestemt.

Budsjett

I 2009 ble det opprinnelig satt av 10 millioner kroner til prosjektet over kapittel 571, post 64 Prosjektskjønn. På det tidspunktet hvor dette beløpet ble avsatt på prosjektskjønnet var prosjektplanleggingen i Kommunal- og regionaldepartementet kommet kort, og behovet ble noe konservativt anslått. Mulige prosjektkostnader som ble påregnet i 2010 kan komme allerede sent i 2009, og det er derfor nå satt av i alt 20 millioner kroner til e-valgsprosjektet i 2009 innenfor eksisterende bevilgning. Dette inkluderer lønnsmidler, som i revidert nasjonalbudsjett foreslås overført fra prosjektskjønnet til kapittel 502, post 01 Valggifter.

Prosjektets total kostnad for perioden frem til juni 2012 er foreløpig beheftet med stor usikkerhet. Den største usikkerheten i anslaget er avhengig av om systemet må utvikles fra grunnen av, eller om dette bare gjelder enkelte komponenter.

I løpet av 2009 gjennomføres det en omfattende prosess for å redusere usikkerheten i anslaget. I løpet av våren etableres et bredere grunnlag gjennom innhenting av erfaringstall fra andre land og potensielle leverandører. Sentralt står anskaffelsesprosessen for e-valgsløsningen. Prosjektet benytter prosedyren konkurransepreget dialog. Gjennom denne er førsteoverslag for kostnaden for e-valgssystem kartlagt. En forbedret prognose vil være klar tidlig høsten 2009, mens endelig systemkostnad vil være klar ved kontraktsinngåelse som forventes ultimo 2009. Dette vil i stor grad påvirke budsjettbehovet til prosjektet i 2010, som foreløpig er estimert til 72 millioner kroner, med en usikkerhet på +/- 30 prosent. Behovet kan da anslås til mellom 50 og 90 millioner kroner. Anslaget er beheftet med usikkerhet. Det er basert på foreløpige estimater innhentet i dialogfasen fra sju leverandører. Anslagene er basert på en overordnet og foreløpig behovsbeskrivelse fra prosjektet.

Foreløpige anslag tilsier et budsjettbehov for 2011 og 2012 på henholdsvis 26 millioner kroner og 5 millioner kroner. Totalt gir dette et projektesimat for prosjektperioden 2008-2012 på omlag 123 millioner +/- 30 prosent. Kostnadene dekkes over prosjektskjønnet, med unntak av lønnsmidler til prosjektmedarbeiderne, som dekkes over kapittel 502, post 01 Valggifter.

Erfaringsgrunnlaget fra andre land er bare delvis sammenlignbart, fordi både rammebetingelser og omfang på hva som er prøvd ut varierer mellom landene. Sveits har imidlertid tidlig på 2000-tallet brukt 92 millioner på tre pilotprosjekter i tre kantoner om internettstemmegivning.

England hadde et budsjett for sine pilotprosjekter som kun gjaldt e-stemmegivning. I perioden 2002-2007 var budsjettet på om lag £15 millioner.

Fremdrift

Prosjektet har inngått rammeavtaler med i alt 23 selskaper om konsulentbistand til prosjektet. Rammeavtalene gjelder frem til 2012. Prosjektet har prekvalifisert sju leverandører av e-valgsløsning, og vil i løpet av våren 2009 sende ut første foreløpige behovsspesifikasjoner til løsningen. Endelig kravspesifikasjon ferdigstilles ultimo september 2009. Etter at kontrakt om levering av løsning etter planen er inngått sent 2009, vil 2010 bli brukt til å utvikle og teste løsningen. Implementering av løsningen og etablering av forsøk i forsøkskommunene vil skje i løpet av 2011, med utprøving ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011.

Kvalitetssikring av prosjektet og evaluering av e-valg i 2011

Det er inngått kontrakt med Det Norske Veritas om ekstern tredjeparts kvalitetssikring av prosjektet i hele prosjektperioden frem til 2012. Kvalitetssikrer vil rapportere til styringsgruppen i prosjektet.

Gjennomføring av forsøket med e-valg i 2011 skal evalueres av en uhildet tredjepart. Resultatene og gjennomføringen av valget må evalueres opp mot målene for prosjektet, opp mot sentrale demokratiske prinsipper og Europarådets rekommendasjon.

Del III
Resultater i kommunal sektor

13 Utviklingen i kommuneøkonomien til og med 2008

13.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet viser til analysen av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren som Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenterte i aprilrapporten for 2009. Departementet slutter seg til utvalgets situasjonsforståelse.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til vel 1 prosent i 2008, mens de frie inntektene var på om lag samme nivå som i 2007. Veksten i samlede inntekter er noe lavere enn i det økonomiske opplegget som ble vedtatt høsten 2007. Dette må ses i sammenheng med at både kommunesektorens skatteinntekter i 2007 og kostnadsveksten i 2008 ble høyere enn anslått, noe som begge trekker i retning av redusert realvekst fra 2007 til 2008.

Netto driftsresultat, hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren, ble vesentlig redusert fra 5,5 prosent av inntektene i 2006 til 2,5 prosent i 2007. Reduksjonen kom som følge av en høyere vekst i sysselsetting og driftsutgifter enn i inntektsveksten, noe som blant annet må ses i sammenheng med den uventet høye skatteinngangen i 2006, samt økt rente- og avdragsbelastning. Denne utviklingen fortsatte i 2008. Samtidig fikk flere

kommuner betydelige tap på finansielle plasseringer. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 0,4 prosent av inntektene i 2008. Korrigert for netto tap på finansplasseringer i 2008 anslås driftsresultatet for sektoren samlet til i overkant av en prosent.

13.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

I tabell 13.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 1990 og fram til 2008. Nedgangen fra og med 2002 målt ved samtlige indikatorer har sammenheng med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten (sykehusreformen).

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de nasjonale økonomiske ressursene. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge har kommunesektorens inntekter vært relativt stabile både før og etter staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten, og utgjorde knapt 17 prosent i 2008. Tabell 13.1 viser videre at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002-2008

Tabell 13.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi, 1990-2008.

	1990-2001 ¹	2002 ²	2003	2004	2005	2006	2007 ³	2008 ³
Kommunalt konsum i prosent av BNP for Fastlands-Norge	15,3	13,0	13,4	13,0	12,6	12,4	12,4	12,9
Inntekter i kommunesektoren i prosent av BNP for Fastlands-Norge	21,0	17,1	17,6	17,2	17,1	17,3	16,8	16,9
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av:								
- landet	18,5	15,3	15,3	15,1	15,0	14,7	14,6	14,6
- offentlig forvaltning	69,9	57,6	57,5	57,1	57,1	57,3	57,7	58,3
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av landet	22,5	19,3	19,5	19,2	19,0	18,9	18,7	18,7

¹ Gjennomsnitt over perioden.

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

³ Foreløpige tall.

holdt seg rundt 13 prosent. Kommunalt konsum er utgifter til varer og tjenester disponert av kommuneforvaltningen, og omfatter både utgiftene til kommunenes og fylkeskommunenes egenproduksjon og deres kjøp av tjenester fra private tilbydere (som for eksempel kommunale utgifter til private barnehager eller utgifter til skolebusskjøring).

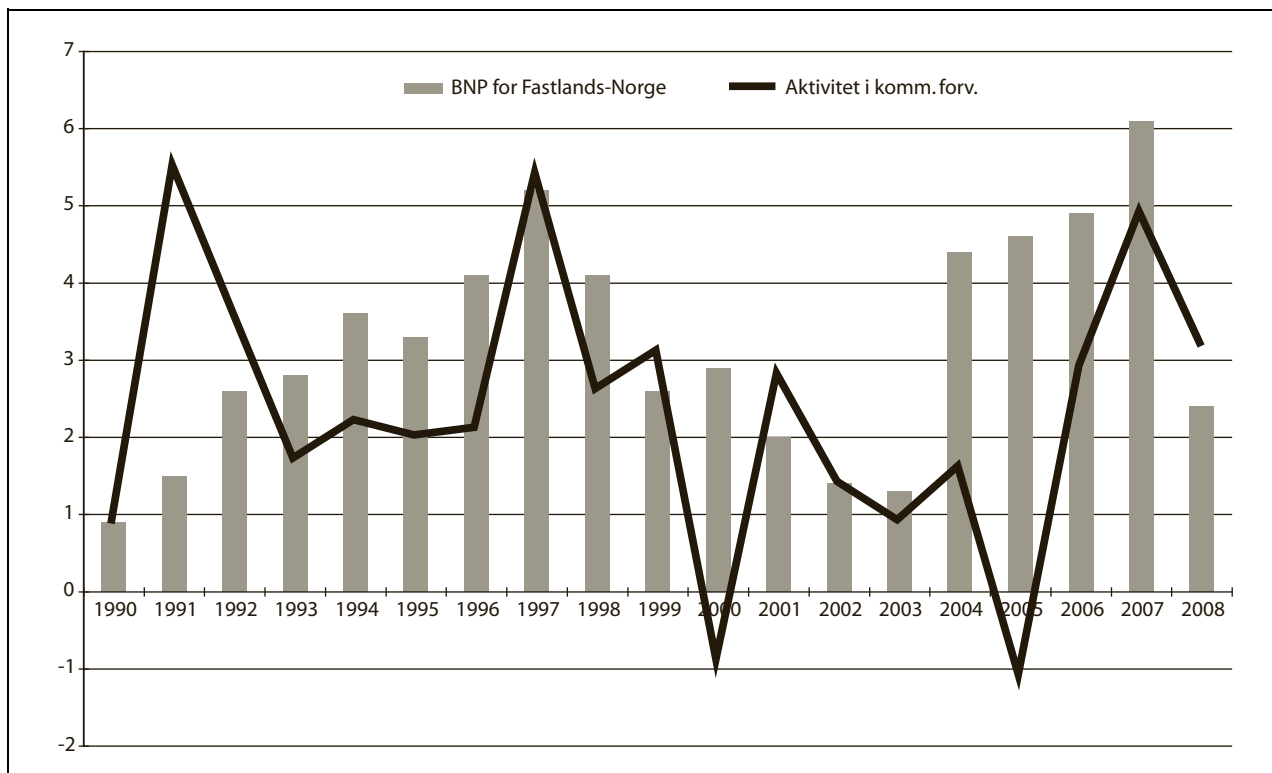
Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi har den kommunale sysselsettingsandelen avtatt svakt de siste årene, til i underkant av 15 prosent i 2008. Siden en relativt stor andel av kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer utgjorde den kommunale sysselsettingsandelen i underkant av 19 prosent. Nedgangen fra 2003 til 2007 må ses i sammenheng med at norsk økonomi var inne i en kraftig oppgangskonjunktur med svært sterk vekst i samlet sysselsetting. Som andel av utførte timeverk i offentlig sektor, utgjør den kommunale sysselsettingen rundt 58 prosent.

13.3 Innteks- og aktivitetsutvikling

Aktiviteten i kommuneforvaltningen kan måles med en indikator, hvor sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats og bruttoinvesteringer inngår som komponenter. I figur 13.1 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1990–2008.

Aktivitetsveksten de to siste årene har vært høy. I 2007 økte aktivitetsnivået i kommunesektoren med 4,9 prosent og i 2008 med 3,2 prosent. Veksten i BNP for Fastlands-Norge var henholdsvis 6,1 og 2,4 prosent.

Den sterke aktivitetsveksten kan henføres til sterk vekst i sysselsettingen og i investeringene. Økt sysselsetting innebærer flere ansatte i barnehager, skoler, eldreomsorg mv. Økt vekst i investeringene betyr sterkere utbyggingstakt av barnehageplasser, sykehjemsplasser, omsorgsboliger og nye skoler mv. I tabell 13.2 vises aktivitetsveksten i kommunesektoren i perioden 1990–2008 dekomponert i utvikling i sysselsetting, produktinnsats (vareinnsats) og bruttoinvesteringer. Gjennom-



Figur 13.1 Aktivitetsutvikling i kommuneforvaltningen og utviklingen i brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge 1990–2008. Prosentvis volumendring fra året før¹.

¹ For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen brukes en indikator der endring i sysselsettingen målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som 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.

Tabell 13.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 1990-2008. Volumendring i prosent fra året før.

	1990- 2001 ¹	2002 ²	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sysselsetting ³	1,7	0,7	-2,3	1,6	0,8	1,3	3,1	3,6
Produktinnsats	3,8	2,8	4,4	4,5	-2,8	3,5	5,9	1,1
Brutto realinvesteringer	5,4	4,8	10,6	-3,1	-7,6	9,8	12,0	4,7
Aktivitet totalt	2,7	1,7	0,9	1,6	-1,1	2,9	4,9	3,2

¹ Gjennomsnitt over perioden.² Korrigert for overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 13.3 Kommunesektorens inntekter 1990-2008. Reell endring i prosent fra året før¹.

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

¹ Inntektsveksten er korrigert for oppgaveendringer.² Gjennomsnitt over perioden.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2008 og Finansdepartementet.

snittlig årlig aktivitetsvekst i perioden var 2,3 prosent.

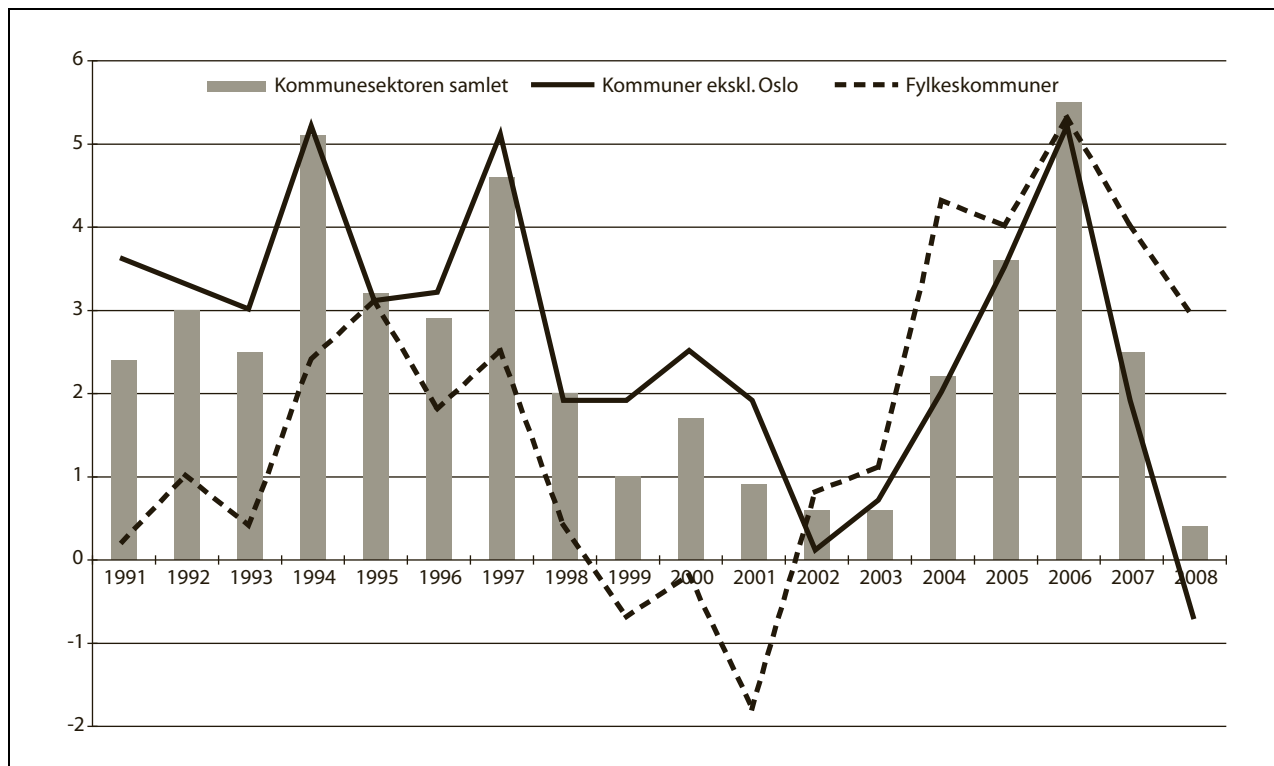
Tabell 13.3 viser realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter fra 1990-2008. Gjennomgående i perioden har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samlede inntektene. Dette skyldes i første rekke at reformer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd. Økningen i frie midler som skyldes at øremerkede ordninger innlemmes, eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes ikke med i veksten av frie inntekter. Det innebærer at disse tallene undervurderer utviklingen i andelen frie inntekter.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra de prognosene som legges til grunn i de økonomiske oppleggene, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt. I 2006 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 7 milliarder kroner høyere enn det opprinnelige anslaget som ble lagt til grunn ved salderingen av statsbudsjettet. I 2007 ble skatteinntektene om lag 2,4 milliarder kroner

høyere, og i 2008 om lag 3,3 milliarder kroner høyere. Samtidig har kostnadsveksten i disse tre årene blitt høyere enn lagt til grunn i budsjettopleggene, og særlig i 2008 ga dette utslag. Realinntektsveksten i 2006, 2007 og 2008 må ses i sammenheng med dette. Veksten i samlede inntekter i 2008 anslås til 3,3 milliarder kroner, eller 1,2 prosent. De frie inntektene anslås å holde seg om lag reelt uendret fra 2007 til 2008.

13.4 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner angir forholdet mellom driftsinntekter og driftsutgifter, medregnet netto renteutgifter og låneavdrag. TBU anser netto driftsresultat som den primære indikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan avsettes til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Netto driftsresultat kan dermed sies å være et uttrykk for kommunesektorens økonomiske handlefrihet. For at kommunesektoren skal være i stand til å sette av midler til egenfinansiering av investeringer og oppnå sunn økonomistyring på sikt, bør netto driftsresultat ifølge utvalget ligge på om lag tre prosent av drifts-



Figur 13.2 Netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene 1991-2008 i prosent av brutto driftsinntekter.

inntektene over tid for kommunesektoren som helhet.

Figur 13.2 viser utviklingen i netto driftsresultat for kommunesektoren samlet, samt for kommunene utenom Oslo og fylkeskommunene utenom Oslo. Etter noen år med lave netto driftsresultater rundt årtusensskiftet ble netto driftsresultat betydelig forbedret i perioden 2004-2006, mens det de to siste årene igjen har blitt svekket. Reduksjonen i 2007 hadde sammenheng med en høy vekst i sysselsetting og driftsutgifter sett i forhold til lav inntektsvekst, samt økt rente- og avdragsbelastning. I tillegg til at kurstap på investeringer i verdipapirmarkedet for åtte kommuner i den såkalte Terra-saken bidro. Disse utviklings-trekkene fortsatte i 2008, samtidig som flere kommuner fikk betydelige tap på finansielle plasseringer. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 0,4 prosent av inntektene i 2008. Korrigert for netto tap på finansplasseringer i 2008 anslås driftsresultatet for sektoren samlet til i overkant av en prosent. Svekkelsen av netto driftsresultat er større i kommunene enn i fylkeskommunene, som siden staten overtok spesialisthelsetjenesten i 2002 gjennomgående har hatt bedre netto driftsresultat enn kommunene (det motsatte var tilfellet før oppgaveoverføringen). De foreløpige regnskapstallene indikerer at

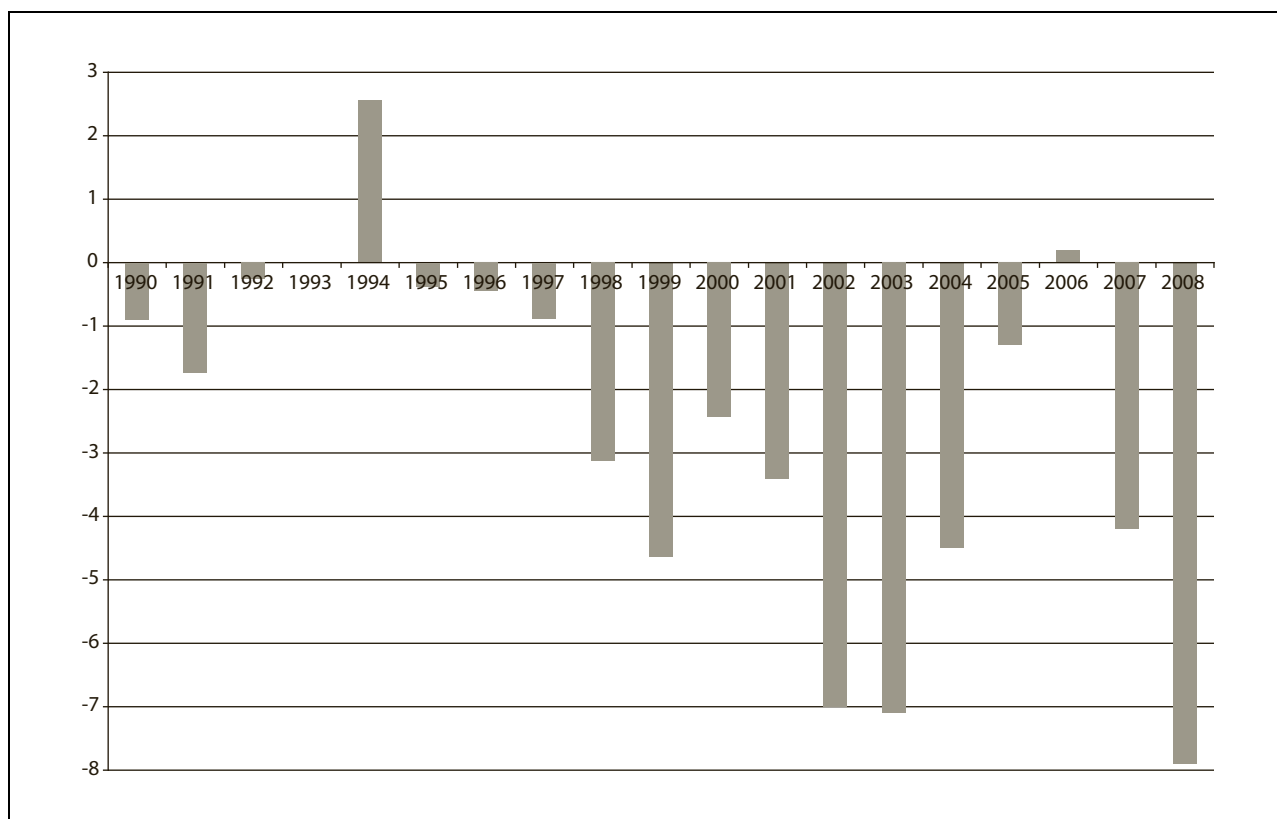
kommunene utenom Oslo samlet sett hadde et negativt netto driftsresultat på -0,7 prosent. Oslo kommune hadde et netto driftsresultat i 2008 på 3,9 prosent og fylkeskommunene et resultat på 2,9 prosent.

Netto driftsresultat i 2008 for den enkelte kommune og fylkeskommune er vist i vedlegg 3.

13.5 Overskudd før lånetransaksjoner

Figur 13.3 viser utviklingen i kommunesektorens overskudd før lånetransaksjoner.

Overskudd før lånetransaksjoner måles som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til bruttorealinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. En oversikt over kommuneforvaltningens samlede utgifter og inntekter er vist i vedlegg 1. Overskudd før lånetransaksjoner, med tillegg for eventuelle endringer i verddivurderingen av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Når aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten trekker dette i retning av at underskuddet øker. Variasjonen i det årlige underskuddet henger nøye sammen med svingninger i de kommunale investeringene.



Figur 13.3 Kommunesektorens overskudd før lånetransaksjoner 1990-2008 i prosent av samlede inntekter.

Deler av økningen i underskudd før lån i 2007 og 2008 må ses i sammenheng med en betydelig økning i tap på aksjer og andre verdipapirer, som inngår i renteutgiftene jf. vedlegg 1. Økningen i underskuddet må videre ses i sammenheng med høy vekst i bruttoinvesteringene. Samlet for de tre siste årene har bruttoinvesteringene i kommunesektoren reelt steget med om lag 30 prosent. Investeringsnivået i kommunesektoren har etter dette kommet opp på et høyt nivå og utgjør nesten 13 prosent av inntektene, en økning fra 10,5 prosent av inntektene i 2005.

Tallene for 2008 viser også at det var en sterk nominell vekst i samlede løpende utgifter utenom renter og investeringer på 10,5 prosent, det samme som veksten i lønnskostnadene. Inntektene

utenom formuesinntekter steg til sammenlikning nominelt med vel åtte prosent samlet for kommuner og fylkeskommuner.

Selv med en meget sterk inntektsvekst fra 2005 til 2006 og et høyt nivå på netto driftsresultatet (knappt 15 milliarder kroner), bidro det høye investeringsnivået til at det bare så vidt var et positivt overskudd før lån dette året. Når investeringene i 2007 og 2008 fortsatte å øke kraftig, og driftsutgiftene disse to årene også har steget mer enn inntektene, har dette bidratt til en sterk økning i underskudd før lån til 12 milliarder kroner i 2007 og videre til nesten 25 milliarder kroner i 2008. Dette tilsvarer nesten åtte prosent av inntektene i 2008, jf. vedlegg 1.

14 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

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

Etterspørselen etter kommunale tjenester er på kort sikt økende som en følge av den demografiske utviklingen. I 2008 ble det flere barn i barnehagealder og flere unge med rett til videregående opplæring, mens antall barn i grunnskolealder gikk noe ned. Det ble flere eldre, med en særlig stor økning i aldersgruppen over 90 år.

Etterspørselen etter kommunale tjenester forventes å øke også i 2009. Ut fra Statistisk sentralbyrås middelalternativ for befolkningsframskrivninger, forventes det flere barn og unge under 15 år. Veksten i antallet 16-18-åringer forventes å flate ut etter en lengre periode med sterk vekst. Innenfor aldersgruppene over 67 år trekker flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år i retning av økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning. De demografiske utfordringene forsterkes av økende forventninger, etterspørsel og kvalitetskrav til de kommunale tjenestene fra innbyggerne.

Siden 2001 har alle kommuner og fylkeskommuner plikt til å rapportere på regnskap og tjenester i KOSTRA. KOSTRA gir blant annet mulighet for å sammenligne omfang og kvalitet over tid.

I vedlegg 4 framlegges rapport for kommunale og fylkeskommunale tjenester innenfor utvalgte tjenesteområder. Avsnitt 2 i vedlegg 4 viser kvalitetsutviklingen i kommunale og fylkeskommunale tjenester, herunder videregående opplæring. Avsnitt 3 viser utviklingen i perioden 2005-2008 for barnehagesektoren, grunnskole/SFO, pleie- og omsorgssektoren, sosialtjenesten, boliger for vanskeligstilte og videregående opplæring. Tallene for 2008 er gjennomgående anslag, utarbeidet av SSB på grunnlag av foreløpige KOSTRA-tall per 16. mars 2009. Endelige KOSTRA-tall for 2008 legges fram 15. juni 2009.

Regnskapstallene bygger på rapportering fra 400 kommuner og alle fylkeskommunene. Kommunene som har rapportert representerer 98 prosent av landets befolkning.

Når en ser alle tjenester under ett gir tallene inntrykk av at kommuner og fylkeskommuner leverer tjenester som står i forhold til regjeringens satsing på kommuneøkonomi. Dette viser også at kommunesektoren møter utfordringene som følger av den demografiske utviklingen på en god måte. Det er i alt kommet mellom 30 000 og 35 000 nye årsverk i kommunal sektor i denne stortingsperioden, noe som gir rom for flere og bedre tjenester for landets innbyggere.

14.1 KOSTRA som nasjonalt kvalitetsindikatorsystem

KOSTRA er det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet for alle kommunale og fylkeskommunale tjenester, med obligatorisk rapportering for alle kommuner og fylkeskommuner. Kvalitetsindikatorene i KOSTRA er utviklet på grunnlag av objektive data. I mars 2007 ble det for første gang publisert kvalitetsindikatorer innenfor kommunale og fylkeskommunale tjenesteområder, basert på tilgjengelig tallmateriale i KOSTRA. Antall kvalitetsindikatorer ved publiseringen av foreløpige KOSTRA-tall 16. mars 2009 er 84 for kommunale tjenester og 22 for fylkeskommunale tjenester. Dette er tredje året SSB publiserer kvalitetsindikatorer i KOSTRA, derfor finnes det nå tidsserier som kan uttrykke utviklingen i kvalitet på ulike tjenesteområder.

Kvalitetsindikatorene viser samlet sett at utviklingen er positiv for sentrale kommunale og fylkeskommunale tjenester som barnehage, grunnskole/skolefritidsordning, pleie- og omsorg, boliger for vanskeligstilte, barnevern og videregående opplæring.

Innenfor barnehagesektoren har nedgangen i andelen styrere med pedagogisk utdanning snudd i følge foreløpige KOSTRA-tall. I tillegg fortsetter andelen assistenter med pedagogisk utdanning å øke. Dekningsgraden av utdannet personell i barnevernet viser fortsatt en økning. Kommunene fortsetter å redusere saksbehandlingstiden i barnevernet. Andelen undersøkelser med behandlingstid over tre måneder går ytterligere noe ned i 2008, etter en stor nedgang i 2007. Nær fire av ti

kommunalt disponerte boliger er tilrettelagt for beboere som bruker rullestol. Kommunene har også bidratt positivt for målet i den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet om at ingen skal oppholde seg i midlertidige botilbud mer enn tre måneder. Innenfor pleie- og omsorgssektoren har legedekningen i institusjon økt, mens deknin- gen av fysioterapeuter holder seg stabil. Andelen beboere med tjenestemottakertilpasset enerom har kommet opp i 65 prosent. Stønads lengden i sosialtjenesten har gått noe ned. Dette er en positiv utvikling i lys av at sosialstønad er en midlertidig inntektssikring. I grunnskolen fortsetter nedgan- gen i gruppestørrelser og antall elever per data- maskin. Innenfor videregående opplæring har andelen som fikk oppfylt førsteønsket ved inntak til opplæring fortsatt å øke. Det vises til vedlegg 4 og SSB sine nettsider (www.ssb.no) for nærmere omtale.

14.2 Utviklingstrekk i kommunale tjenester 2005-2008

Barnehagesektoren

I løpet av perioden 2005-2008 har anslagsvis 38 400 flere barn fått plass i barnehage. Fra 2007 til 2008 har om lag 12 000 flere barn fått plass i barnehage.

Dekningsgraden fortsetter å øke på alle alders- trinn og ligger nå på 87,1 prosent. Dekningsgraden for de minste barna er lavest, men økningen fra 2007 til 2008 var betydelig. Ved utgangen av 2008 hadde 74,7 prosent av barn i alderen ett til to bar- nehageplass, mot 53,9 prosent i 2005. Siden 2003 har det vært en endring i oppholdsstruktur i ret- ning av økende andel barn med heltidsplass. Kapa- sitetsveksten i barnehagesektoren har altså vært enda større enn det økningen i antall barn med bar- nehageplass tyder på.

Grunnskole og SFO

Elevtallet i kommunale grunnskoler i 2008 viser en reduksjon på 2 600 elever fra 2007. Selv om elevtal- let har gått ned, er kommunenes ressursinnsats på skole relativt stabil. Anslag indikerer at korrigerte brutto driftsutgifter per elev har gått opp i 2008. Antall årstimer til undervisning har gått opp, noe som både kan knyttes til økt timetall og til at omfan- get av spesialundervisning har økt. Antall elever per lærer er for 2008 om lag på samme nivå som for 2007. Driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev har gått noe ned. Forklaringen ligger mest sannsynlig i det at skolene er i ferd med å ferdig- stille utskiftingen av utstyr og læremidler i grunn-

skolen som følge av innføring av nye læreplaner. Årsverk og korrigerte driftsutgifter per elev i SFO var om lag på samme nivå i 2008 som det var i 2007. Dekningsgraden for SFO har vært økende i perio- den og lå i 2008 på 59,5 prosent. For hele grunn- skolesektoren sett under ett var den samlede økningen i avtalte årsverk fra 2005 til 2008 på om lag 5 200. Dette inkluderer lærerårsverk, assistent- årsverk m.m.

Pleie- og omsorg

Det er økende behov innenfor pleie- og omsorgs- sektoren knyttet til at det blir flere eldre, samtidig som det blir flere yngre tjenestemottakere. De foreløpige KOSTRA-tallene viser at kommunene prioriterer denne sektoren. Andelen netto driftsut- gifter til sektoren i forhold til kommunenes sam- lede netto driftsutgifter viser en fortsatt økning, og ligger på 35,7 prosent for 2008. Antall årsverk i sek- toren har økt med om lag 12 500 siden 2005.

Det har vært en økning i antall mottakere av hjemmetjenester på 6 700 personer. I hovedsak har økningen kommet i aldersgruppen under 67 år. Dekningsgradene for de eldre mottakerne er stabile. Siden 2005 er i overkant av 1 700 omsorgs- boliger blitt ferdigstilt. Legedekningen innenfor kommunehelsetjenesten har økt gjennom perio- den, og ligger nå på 9,4 legeårsverk per 10 000 inn- bygger.

Sosialtjenesten

Innenfor sosialtjenesten har det vært en nedgang i antall sosialhjelpstilfeller gjennom perioden. Til- svarende har det vært en nedgang i netto driftsut- gifter per innbygger i målgruppen. Dette har trolig sammenheng med at antallet mottakere av sosial- hjelp også har gått ned.

Boliger for vanskeligstilte

Det har vært en svak nedgang i andelen kommu- nalt disponerte boliger per 1 000 innbygger, mens netto driftsutgifter til boligformål per innbygger har økt.

Barnevern

Det har vært en økning i netto driftsutgifter til bar- nevernstjenesten per innbygger i målgruppen gjennom perioden. Dette har sammenheng med en kontinuerlig økning i andel barn under under- søkelse og barn med barnevernstiltak. Andelen netto driftsutgifter til tjenesten i forhold til netto driftsutgifter til andre tjenester har holdt seg stabil i perioden.

Videregående opplæring

Til tross for økningen i antall 16-18-åringer lå elevtallet i videregående skole i 2008 på samme nivå som i 2007. Andelen 16-18-åringer i videregående opplæring har gått litt ned de tre siste årene, og i 2008 var andelen på 90,5 prosent. Det har vært en relativt kraftig økning i antallet lærlinger i perioden, men det siste året har det vært en liten nedgang. Det forventes en del flere lærlinger i de reviderte KOSTRA-tallene for 2008, på grunn av at flere lærlinger ikke har blitt registrert som følge av overgangen til kunnskapsløftet. Antall studenter i fylkeskommunal fagskoleutdanning har økt i perioden.

Lærerårsverk i videregående opplæring i fylkeskommunale skoler har hatt en økning på i overkant av 1 000 årsverk fra 2005 til 2008. Mens elevtallet i videregående opplæring har gått noe ned, ligger avtalte lærerårsverk på de fylkeskommunale skolene noe høyere i 2008 enn i 2007. Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring har hatt en økning på 1 milliard kroner gjennom perioden. Netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen har gått ned med 3,4 prosent fra 2005 til 2008. Samtidig viser tall for produktivitet at korrigerte brutto driftsutgifter per elev har holdt seg stabilt i perioden.

14.3 Eiendomsforvaltning

I kapittel 11 i St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009*, ble kommunesektorens og statens roller og ansvar for eiendomsforvaltning omtalt. Departementet følger opp ved å tilrettelegge for rammebetingelser som skal gjøre kommunesektoren i stand til å ivareta eiendomsforvaltningen. Det fordrer samtidig at kommunesektoren selv prioriterer eiendomsforvaltning i et langsiktig perspektiv.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en veileder om husleieordninger i kommunesektoren. Veilederen beskriver (1) hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for at husleieordninger vil fungere, (2) modell og metoder for innføring av husleie og (3) prosess for innføring og oppfølging av husleieordninger.

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

Fra og med 2009 har kommunesektoren fått bedre styringsinformasjon i form av nøkkeltall om eiendomsforvaltning i KOSTRA. Kontoplanen i KOSTRA ble fra og med 2008 i hovedsak tilpasset NS3454 (Norsk Standard om Livssyklus-kostnader for byggverk i sin eiendomsforvaltning). I tillegg er det etablert rapportering av data om bygningsareal til bygningene for (fylkes) kommuner og (fylkes) kommunale foretak.

Den foreløpige publiseringen viser at 340 kommuner og alle fylkeskommunene har rapportert arealdata som danner grunnlag for nøkkeltall om eiendomsforvaltning. KOSTRA gir nøkkeltall om prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og utdypende tjenesteindikatorer på en rekke forhold knyttet til ansvaret med å forvalte bygninger.

Departementet vil gi Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet 2 694 000 kroner i tilskudd i 2009 til gjennomføring av et femårig FoU-program om kommunal eiendomsforvaltning. 694 000 kroner er overføring fra 2008. Programmet omfatter et doktorgradsprogram, forskerstyrte prosjekter og brukerstyrte prosjekter. Programmet tar sikte på å legge grunnlaget for bedre eiendomsforvaltning i et langsiktig perspektiv. På mellomlang sikt forventes det at det utvikles kunnskap og effektive verktøy som gir bedre grunnlag for politisk styring og faglig forvaltning av kommunal og fylkeskommunal eiendomsmasse.

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

15 Skjønnsfordelingen i 2008 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

15.1 Skjønnsfordelingen i 2008

I 2008 utgjorde skjønnsstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner om lag 2 400 millioner kroner. Kommunene mottok 1 512 millioner kroner og fylkeskommunene 887 millioner kroner. Tabell 15.1 viser den fylkesvise fordelingen av skjønnsstilskuddet.

Kommunene

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler skjønnsrammen til kommunene i fylkesrammer. Ved fastsettelsen av fylkesrammene tas det utgangspunkt i basisrammen. I basisrammen regnes skjønnsrammen eksklusiv kompensasjon for spesielle forhold, særskilte tilskudd til kommuner og skjønnsmidler som fordeles av departementet i løpet av året. I 2008 ble basisrammen videreført på samme nominelle nivå som i 2007 og utgjorde 771 millioner kroner. I tillegg ble om lag 741 millioner kroner gitt med en særskilt fordeling, og omfatter følgende ordninger:

- Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og mange kommuner fikk tilbake samme nivå på satsen for arbeidsgiveravgift som de hadde før omleggingen av ordningen i 2004. For disse kommunene falt derfor kompensasjonen for økning i satsen, som de mottok i perioden 2004 til 2006, bort. Kommunene som kun delvis fikk gjeninnført redusert sats for arbeidsgiveravgift, fikk beholde en forholdsmessig andel av kompensasjonen. I 2008 ble kommunene kompensert med 327 millioner kroner.
- Kommuner som samlet tapte mer enn 360 kroner per innbygger på endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006, og som hadde skatteinntekter lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet, ble til sammen kompensert med 214 millioner kroner i 2008.

I rammene til de enkelte fylkene foreslår departementet særskilte tilskudd til enkelte kommuner.

Til sammen utgjorde dette 41,9 millioner kroner i 2008:

- Det ble lagt inn 22,2 millioner kroner i de fylkesvise rammene til kommuner med store utgifter som følge av regelen om språkdeling i grunnskoleloven § 2-5.
- I fylkesrammen til Akershus ble det lagt inn 13,7 millioner kroner til finansieringsbistand til Ullensaker og Nannestad i forbindelse med Gardermoen-utbyggingen.
- I fylkesrammen til kommunene i Hedmark ble det lagt inn seks millioner kroner. Åmot kommune fikk 4,5 millioner kroner knyttet til etableringen av Rena leir og sivil planlegging av regionfelt Østlandet. Elverum kommune fikk 1,5 millioner kroner til planlegging av regionfelt Østlandet.

Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett ble det vedtatt å øke skjønnsstilskuddet for 2008 med 7,5 millioner kroner til statlig medvirkning til døgnkontinuerlig overvåking av skredfarlige områder i Storfjorden.

Innenfor skjønnsrammen holder departementet igjen midler til uforutsette hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret – dette utgjorde 30 millioner kroner i 2008. I tillegg ble det satt av 50 millioner kroner til kompensasjon til kommuner som tapte på oppdatering av befolkningstall i beregningen av endelig rammetilskudd. Innenfor skjønnsrammen ligger også tilskudd til utviklings- og utredningsprosjekter. Det ble satt av 70 millioner kroner på prosjektskjønnet i 2008, hvorav i overkant av 47 millioner kroner ble utbetalt til dette formålet (se avsnitt 15.2 for nærmere omtale av prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet). Gjenstående midler på prosjektskjønnet og på potten som departementet holder igjen til uforutsette hendelser, utgjorde til sammen 26 millioner kroner ved utgangen av året. Dette ble utbetalt som ordinært skjønn, fordelt som et likt beløp per innbygger til alle landets kommuner.

Fylkeskommunene

Også ved fastsetting av fylkesrammene til fylkeskommunene tas det utgangspunkt i basisrammen. Basisrammen til fylkeskommunene ble videreført på samme nivå i 2008 som i 2007 og utgjorde 659 millioner kroner. I tillegg ble fylkeskommunene kompensert for følgende forhold:

- Fylkeskommuner som samlet tapte mer enn 360 kroner per innbygger på endringer i inntektssystemet i perioden 2002 til 2006, og som hadde skatteinntekter lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet, ble til sammen kompensert med 150 millioner kroner i 2008.
- Kompensasjon for økt sats for arbeidsgiveravgift var for fylkeskommunene samlet om lag 58 millioner kroner i 2008.
- I forbindelse med ESA-vedtak om at en del av momskompensasjonsordningen var i strid med statsstøtteregulverket i EØS-avtalen, måtte an-

slagsvis 20 millioner kroner i ulovlig støtte tilbakebetales til staten. For å kompensere fylkeskommunene for dette ble skjønnsrammen til fylkeskommunene økt med 20 millioner kroner i 2008.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

Fra 2002 fikk fylkesmennene tildelt ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammen. Det enkelte embete ble videre gitt anledning til å holde igjen en pott til fordeling gjennom året. I 2008 satte fylkesmennene av om lag 195 millioner kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte midler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året, herunder fornyingsprosjekter som omtalt i kapittel 15.2.

Tabell 15.1 Ordinært skjønnskudd til kommunene fylkesvis og fylkeskommunene i 2008. Millioner kroner.

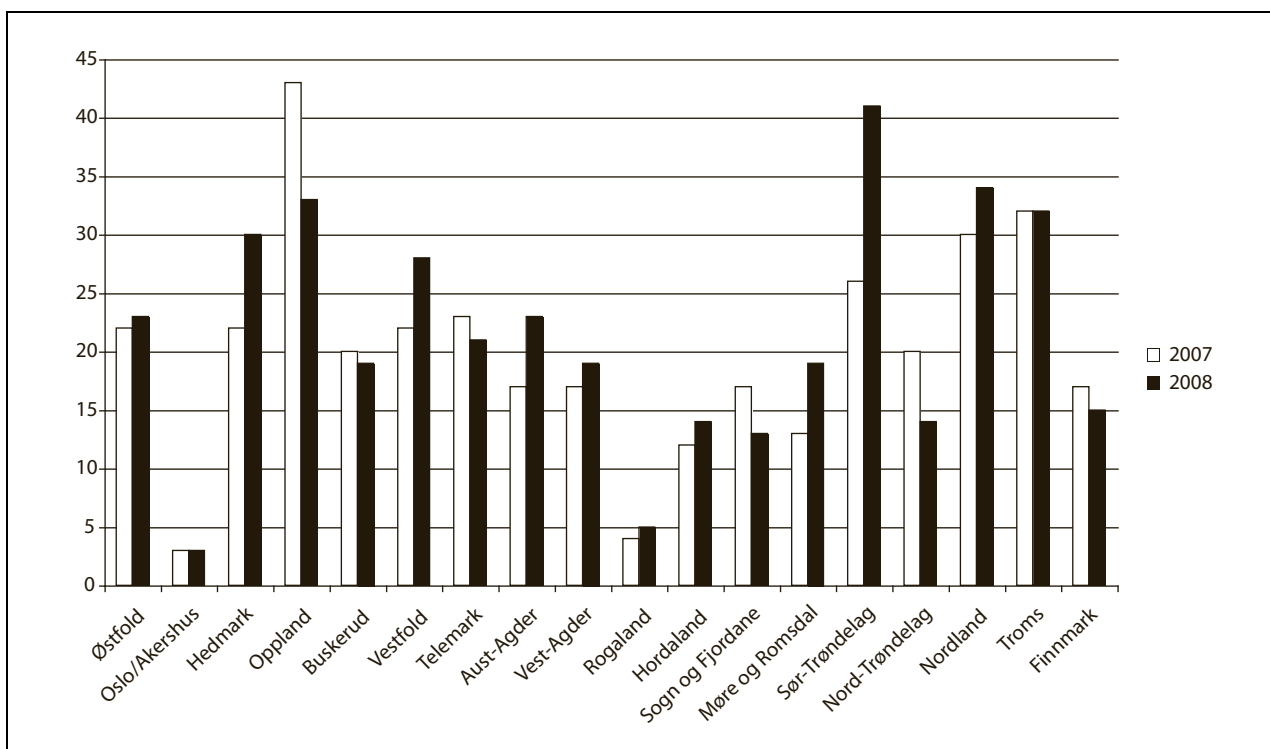
	Kommuner	Fylkeskommuner
Østfold	44,0	37,7
Akershus	54,7	58,0
Oslo ¹	0	0
Hedmark	89,7	37,4
Oppland	66,9	84,0
Buskerud	39,3	35,8
Vestfold	31,3	47,0
Telemark	40,7	32,6
Aust-Agder	25,0	19,7
Vest-Agder	32,2	27,6
Rogaland	65,2	61,6
Hordaland	130,3	91,8
Sogn og Fjordane	74,3	38,8
Møre og Romsdal	100,8	39,3
Sør-Trøndelag	122,3	64,0
Nord-Trøndelag	63,1	29,7
Nordland	150,8	72,6
Troms - Romssa	137,4	38,2
Finnmark - Finnmarkku	86,0	51,2
Prosjektskjønn, reservepott m.m.	157,5	20,0
Sum	1 512	887

¹ En del av hovedstadstilskuddet er skjønnsmessig begrunnet.

15.2 Fylkesmennenes bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene

Fylkesmennene skal stimulere til lokalt omstillings- og fornyingsarbeid og bidra til å skape en kultur for omstilling i kommunene. Fylkesmennenes arbeid med omstilling og fornying må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnsdeling, samt kvalitetskommuneprogrammet.

Siden 2004 har Kommunal- og regionaldepartementet gitt fylkesmennene større frihet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekter mer generelt gjennom de ordinære skjønnsmidlene. Det er gitt rom for variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler, slik at de kan tilpasses de lokale forholdene i hvert enkelt fylke. Departementet har gitt noen retningslinjer for å sikre nødvendig samordning, blant annet på fornyingsområdet. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter både i enkeltkommuner og interkommunale samarbeid, og blir spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling av kvalitet i tjenestene. I 2005 opprettet departementet en database med oversikt over alle omstillings- og fornyingsprosjekter som mottok prosjektskjønn av fylkesmannen. Databasen inneholder informasjon om fornyingsprosjekter fylkesmannen har støttet med skjønnsmidler fra årene 2004 til 2008. Departementet endret skjemaet for rapportering i 2007. Det var da



Figur 15.1 Antall prosjekter per fylke, 2007-2008.

ønskelig å dele prosjektene inn i flere virkemidler og sektorer, samtidig som det var mulig å velge flere av kategoriene samtidig. Resultatene for 2007 og 2008 vil derfor ikke være fullstendig sammenliknbare med de tidligere årene. Nedenfor presenteres hovedfunnene for 2008.

I 2008 fordelte fylkesmennene om lag 110 millioner kroner på til sammen 386 utviklings- og omstillingsprosjekter. Det betyr at hvert prosjekt i snitt fikk 285 000 kroner i støtte. Til sammenligning fikk kommunene i 2007 om lag 97 millioner kroner som skulle fordeles på 360 utviklingsprosjekter. Fylkesmennene støttet i 2008 altså flere prosjekter og satte av en større del av skjønsmidlene til fornyingsprosjekter.

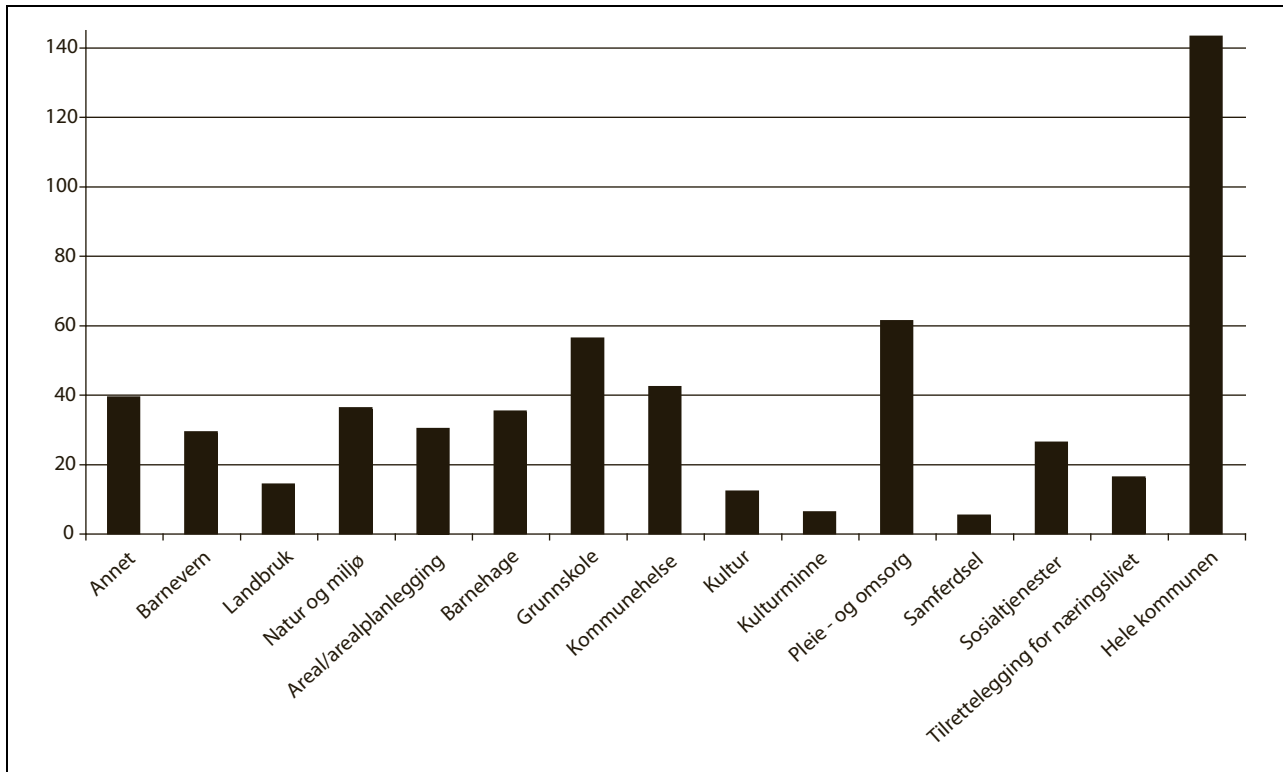
Antallet utviklingsprosjekter per fylkesmannsembete i 2008 fordeler seg om lag som i 2007. Figur 15.1 viser fordelingen av antall prosjekter i 2007 og 2008, og viser at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støttet atskillig flere utviklingsprosjekter i 2008 enn i 2007, mens Fylkesmannen i Oppland støttet færre. Embetene fordeler fornyingsmidlene etter søknader fra kommunene og de fleste embetene har en klar profil på hvilke typer prosjekter de ønsker å støtte.

Det er et stort mangfold blant prosjektene: Innføring av portaler for e-demokrati, utvikling av kartportaler, utvikling av IKT-systemer for arkiv/saksbehandling og styringssystemer, trivsel på job-

ben, sykefravær, kvalitet i tjenestene og interkommunale samarbeid innen for eksempel barnevern, grunnskole og NAV er noen av dem. Noen prosjekter omfatter flere sektorer og andre hele kommunen.

Målsettingene med prosjektene er effektivisering, kvalitets- og tjenesteutvikling og samfunnsutvikling. For å nå disse målene har kommunene benyttet seg av ulike virkemidler. Det er flest prosjekter som benytter organisatoriske virkemidler i tilnærmingen til effektivisering og utvikling. Ofte vil det si at de vedrører politiske og administrative endringer i kommunen. Omtrent like mange prosjekter benytter brukerundersøkelser, serviceerklæringer, brukertorg, brukergarantier og annet kvalitetsutviklingsarbeid basert på kommunikasjon med innbyggerne i effektiviserings- og utviklingsprosessen. En stor del av fornyingsprosjektene bruker styringssystemer som for eksempel balansert målstyring, resultatledelse og utvikling av nye finansieringsformer i utviklingsprosessen. En mindre del av prosjektene tar i bruk arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak. Dette kan for eksempel være kompetanseutvikling, målings- og belønningstiltak og bruk av arenaer for ansattes medvirkning. Fem prosjekter har brukt konkurranseutsetting.

Figur 15.2 viser fordelingen av prosjektene mellom sektorene. Litt over en tredjedel av forny-



Figur 15.2 Prosjekter fordelt på sektorer, 2008.

ings- og utviklingsprosjektene omfatter hele kommunen. Mange av prosjektene er innenfor pleie- og omsorgssektoren, grunnskolen, eller innen kommunehelse. Det er færrest prosjekter innen kulturminne og samferdselssektoren. Et prosjekt kan omfatte flere sektorer. Over 90 prosent av prosjektene som mottok prosjektskjønnsmidler fra fylkesmennene i 2008 hadde kommunal egenfinansiering.

15.3 Utviklingsprosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

15.3.1 Utviklingsprosjekter i 2008

Kommunal- og regionaldepartementet foreslo i St.prp. nr. 1 (1996-1997) at det i begrenset omfang skulle tildeles midler fra skjønnsrammen direkte til konkrete utrednings- og utviklingsprosjekter i en kommune/fylkeskommune, eller i samarbeidende kommuner/fylkeskommuner. Departementet la videre opp til en årlig tilbakemelding til Stortinget i kommuneproposisjonen om denne bruken av skjønnsmidler. Stortinget hadde i sin behandling av proposisjonen ikke merknader til departementets forslag. Siden 1998 har det årlig blitt avsatt utrednings- og utviklingsmidler gjennom skjønnet. Prosjekter med klar relevans for kommunesekto-

ren som departementet selv har initiert, har også blitt finansiert gjennom prosjektskjønnet.

I 2008 ble i overkant av 47 millioner kroner av midlene på kapittel 571, post 64 *Skjønnsstilskudd* benyttet til utrednings- og utviklingsprosjekter. Tre kriterier lå til grunn for bruk av prosjektskjønnsmidler i 2008:

- Prosjektene må ha utviklingskarakter og ha læringseffekt for andre kommuner og fylkeskommuner.
- Støtte gis primært på bakgrunn av søknader fra kommunesektoren (eventuelt i samarbeid med KS), men kan også brukes av departementet selv til å initiere utviklingsprosjekter i noen kommuner/fylkeskommuner.
- Dersom tilsagn gis til andre enn nevnte institusjoner, må det gå klart fram at søker opptre på vegne av kommuner/fylkeskommuner og at disse i hovedsak vil dra nytte av tiltaket.

Følgende tiltak mottok finansiering over prosjektskjønnet:

Lokaldemokratiprojekter

- Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i november 2006 alle landets kommuner til å søke om deltakelse i prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken*, for å finne ut hvilke

- grep som kan tas for å øke kvinneandelen i kommunestyrene, og i ordførervervet spesielt. Syv kommuner og fire kommunenettverk, til sammen 22 kommuner, ble valgt ut på bakgrunn av søknader der det var skissert ulike tiltak for å rette opp den skjeve kjønnsbalansen i kommunestyrene. Prosjektet ble startet opp i 2007 og skal gå over en femårsperiode, ut inneværende lokalvalgperiode. Utgiftene til prosjektet var i underkant av 4,3 millioner kroner i 2008.
- Universitetet i Tromsø har fått i oppdrag å evaluere forsøkene med utvidet myndighet til ordførere. Formålet med evalueringen er å synliggjøre effektene av at ordførerne får utvidet myndighet, både på ordførerrollen selv, ordførerens forhold til andre politiske organ i kommunen og ordførerens rolle i kommunens omgivelser. Departementet vil gjennom denne undersøkelsen i tillegg få satt et bredere søkelys på ordførerrollen og hva ordføreren betyr både som leder av kommunen, som en viktig skikkelse i lokalsamfunnet og som representant for kommunen og lokalsamfunnet i forhold til omverdenen. Tidsperioden for oppdraget er fire år, fra 2008 til 2011. I 2008 var utgiftene til oppdraget om lag 300 000 kroner.
 - Norsk institutt for naturforskning mottok støtte på 100 000 kroner i 2008 til prosjektet *Likestilling i utmarka*, som ble gjennomført i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer. Prosjektet ble avsluttet i 2008 og oppsummeres i rapporten *Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning: Nasjonalparkplanen som eksempel* (NINA Rapport 432).
 - Statistisk sentralbyrå har fått i oppdrag å etablere statistikk over lokale folkeavstemninger, og etablere et system for en årlig innsamling. Det legges opp til at datamaterialet samles inn ved hjelp av KOSTRA-systemet. Datainnsamlingen startet høsten 2008. Etablering av den nye statistikken og innsamlingen av data er planlagt å være ferdig høsten 2009. Utgiftene til oppdraget var på 625 000 kroner i 2008.
 - Om lag 800 000 kroner ble brukt til forsøk med elektronisk stemmegivning gjennom e-valgprosjektet i 2008. Prosjektet omtales nærmere i kapittel 12.
 - Øvre Eiker kommune er tildelt 285 000 kroner i tilskudd i 2008 til sitt innbyggerakademi. Innbyggerakademiet skal videreutvikle innbyggenes engasjement, synliggjøre og anerkjenne frivillig samfunnsinnsats og styrke lokaldemokratiet.
 - Høgskolen i Vestfold utarbeidet på oppdrag fra departementet en kunnskapsstatus over lokalmedia sin rolle for lokaldemokratiet i et kjønns- perspektiv. Utgiftene til oppdraget var på 210 000 kroner i 2008. Prosjektet ble avsluttet i januar 2009 og oppsummeres i rapporten *Lokalmedier, lokaldemokrati og kjønnslikestilling i en ny tid – en kunnskapsstatus om lokale mediers rolle for lokaldemokratiet i et kjønns- perspektiv*.
- Prosjekter relatert til fornyingstiltak og erfarings-
spredning*
- Det ble bevilget om lag 24,5 millioner kroner til Kvalitetskommuneprogrammet i 2008. Programmet er nærmere omtalt i kapittel 9.
 - Grønne energikommuner er et program som skal få kommunene til å satse på energieffektivisering, fornybar energi og redusere klimagassutslippene. Programmet bygger på en samarbeidsavtale mellom KS og regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet med prosjektperiode fra 2007 til 2010. Det er valgt ut 21 kommuner og én fylkeskommune som har vist nytte og interesse av å løfte klima og energi til et strategisk nivå. Kommunal- og regionaldepartementet bevilget 8 millioner kroner til prosjektet i 2008.
 - Departementet bevilget 3 millioner kroner til Sosial- og helsedirektoratet, til samspillkommuneprosjektet under *Kommuneprogrammet i samspill 2007*. Det overordnede målet med prosjektet er å bidra til at flere kommuner tar i bruk elektroniske samhandlingsløsninger i helse- og omsorgstjenestene. Totalt 50 «samspillkommuner» er med i prosjektet og får støtte til å gjennomføre forprosjekt for innføring av elektronisk samhandling med fastleger og sykehus.
 - Departementet bevilget 2 millioner kroner til Enova i 2008, til å utvikle og gjennomføre energi- og klimaseminar for kommunene, med fokus på tiltak og handling. Seminarene er en direkte oppfølging av kursserien *Energi- og klimaplanlegging i kommunen* som departementet bevilget penger til i 2007.
 - Departementet har brukt i underkant av 600 000 kroner på å utvikle en nettløsning av den kommunale organisasjonsdatabasen. I databasen finner man informasjon om organisasjons- og arbeidsformer for 341 av landets 430 kommuner. Informasjonen ble samlet inn i en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NI-BR) første halvår 2008. Undersøkelsen omtales nærmere i kapittel 11. Det er link til databasen

- på departementets nettsider www.regjeringen.no/krd.
- Northern Research Institute (NORUT) har på oppdrag fra departementet gjennomført en kartlegging og analyse av kommunens rolle som samfunnsutvikler. Departementet har brukt 350 000 kroner på kartleggingen. Resultatene av kartleggingen er nærmere omtalt i kapittel 9.
 - Departementet tildelte 200 000 kroner til prosjektet *Framtidsverksted – frivillige sterkere inn i omsorgstjenesten*. Prosjektet ledes av KS Agder og innebærer en satsing på integrering av frivillig sektor i omsorgstjenesten, der kommunene i Agder inviteres til å delta.
 - Departementet bidro med 75 000 kroner til gjennomføring av konferansen *Kommunesektorens rolle i en globalisert verden*. Konferansen kom i stand gjennom et samarbeid mellom Utenriksdepartementet, KS, Norad, Fredskorpset og Kommunal- og regionaldepartementet, og var primært rettet mot ledere og ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner.
 - Fylkesmannen i Vestfold, i samarbeid med Høgskolen i Vestfold og kommunene Horten, Sandefjord og Lardal, har mottatt tilskudd på 270 000 kroner i 2008 til et utviklingsprosjekt om tilsyn. Prosjektet skal bidra til at fylkesmannens, og de øvrige tilsynenes, rutiner for praktisering av samordningsreglene i kommuneloven kapittel 10 A er forankret i solid underbygd kunnskap om kommunenes erfaringer og oppfatninger. Prosjektet er planlagt avsluttet i løpet av høsten 2009.

Prosjekter om intern styring og organisering i kommunene

- På oppdrag fra departementet gjennomførte Agenda Utredning og Utvikling AS et utredningsprosjekt for å få oversikt over kommunenes praktisering av § 23.2 i kommuneloven, knyttet til styring, kontroll og kvalitetssikring, og til internkontrollens plass i utvikling av kommuneorganisasjonen. Prosjektet ble avsluttet i 2008 og resultatene fra prosjektet er oppsummert i rapporten *Internkontroll i norske kommuner*. Utgiftene til oppdraget var på i overkant av 300 000 kroner i 2008.
- Norsk Vann (tidligere NORVAR) ble i 2008 tildelt 500 000 kroner til et benchmarkingprosjekt som skal gå over tre år fram til og med 2009. Prosjektet inneholder en rekke ulike tiltak knyttet til bruk og utvikling av benchmarkingsystemer i vann- og avløpssektoren.
- Departementet tildelte 250 000 kroner til evaluering av prosjektet Heltid i Kristiansand. Prosjektet har fokusert på forholdet mellom heltid og uønsket deltid i Kristiansand kommune.
- Kommunal- og regionaldepartementet har vært med på finansieringen av tiltak i handlingsplanen *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet* i regi av Justis- og politidepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet bevilget 35 000 kroner i årene 2006, 2007 og 2008. Midlene går til oppfølgingsteam i Oslo, Kristiansand, Stavanger og Trondheim.

15.3.2 Utviklingsprosjekter i 2009

I 2009 er ordningen med prosjektskjønnmidler videreført, men kriteriene for bruk og tildeling av midlene er noe endret. Kriteriene er gjengitt i kapittel 3 i St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen for 2009*. I statsbudsjettet for 2009 ble rammen på prosjektskjønnet fastsatt til 70 millioner kroner. Som omtalt i kapittel 4 foreslås det i St.prp. nr. 67 (2008-2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009* å øke avsetningen til prosjektskjønn i 2009 innenfor bevilgningen på posten til 73 millioner kroner. Fordelingen av midlene vil bli rapportert i kommuneproposisjonen for 2011.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til Stortinget om kommuneproposisjonen 2010.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om kommuneproposisjonen 2010 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om kommuneproposisjonen 2010

I

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 091 millioner kroner for 2010. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommunene og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommunene.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2006-2009**

Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2006-2009. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2006	2007	2008*	2009**	06/07	07/08*	08/09**
<i>A. Brutto inntekter (B+C)</i>	277 261	294 319	316 760	340 814	6,2	7,6	7,6
<i>B. Løpende inntekter</i>	274 400	291 627	314 478	338 680	6,3	7,8	7,7
Gebyrer	35 107	37 790	40 787	42 823	7,6	7,9	5,0
Formuesinntekter	14 438	16 652	16 951	14 023	15,3	1,8	-17,3
Renter	5 666	6 652	7 430	-	17,4	11,7	-
Utbytte	4 658	6 206	4 724	-	33,2	-23,9	-
Uttak fra forretningsdrift	2 534	1 932	2 436	-	-23,8	26,1	-
Korreksjon indirekte målte finansielle tjenester	1 580	1 862	2 361	-	17,8	26,8	-
Skatter i alt	120 271	122 551	129 977	135 847	1,9	6,1	4,5
Produksjonsskatter	5 486	6 201	6 901	7 027	13,0	11,3	1,8
Eiendomsskatt	4 887	5 571	6 190	6 310	14,0	11,1	1,9
Andre produksjonsskatter	599	630	711	717	5,2	12,9	0,8
Skatt på inntekt og formue	114 785	116 350	123 076	128 820	1,4	5,8	4,7
Overføringer fra staten	101 077	110 317	122 010	141 041	9,1	10,6	15,6
Rammeoverføringer	53 931	57 804	62 226	72 713	7,2	7,6	16,9
Andre overføringer	47 146	52 513	59 784	68 328	11,4	13,8	14,3
Andre innenlandske løpende overføringer	3 507	4 317	4 752	4 946	23,1	10,1	4,1
<i>C. Kapitalinntekter</i>	2 861	2 692	2 282	2 134	-5,9	-15,2	-6,5
Salg av fast realkapital	288	53	123	134	-81,6	132,1	8,8
Salg av fast eiendom	2 573	2 639	2 159	2 000	2,6	-18,2	-7,4
<i>D. Brutto utgifter (E+F)</i>	276 585	306 445	341 455	361 773	10,8	11,4	6,0
<i>E. Løpende utgifter</i>	244 870	268 934	299 857	316 724	9,8	11,5	5,6
Lønnskostnader	144 716	156 061	172 430	185 048	7,8	10,5	7,3
Produktinnsats	54 963	59 967	65 474	72 550	9,1	9,2	10,8
Produktkjøp til husholdninger	12 292	14 295	16 743	18 127	16,3	17,1	8,3
Renter	7 505	11 224	15 537	8 983	49,6	38,4	-42,2
Overføringer til private	23 564	24 958	27 288	29 517	5,9	9,3	8,2
Produksjonssubsidier	8 874	9 298	10 535	11 022	4,8	13,3	4,6
Stønader til husholdninger	7 859	7 935	8 261	9 611	1,0	4,1	16,3
Sosialhjelpsstønader	4 769	4 485	4 537	5 715	-6,0	1,2	26,0
Andre stønader til husholdninger	3 090	3 450	3 724	3 896	11,7	7,9	4,6
Ideelle organisasjoner	6 831	7 725	8 492	8 884	13,1	9,9	4,6
Overføringer til staten	1 830	2 429	2 385	2 499	32,7	-1,8	4,8

Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2006-2009. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2006	2007	2008*	2009**	06/07	07/08*	08/09**
<i>F. Kapitalutgifter</i>	31 715	37 511	41 598	45 049	18,3	10,9	8,3
Anskaffelse av fast realkapital	30 118	35 582	39 942	43 449	18,1	12,3	8,8
Kjøp av fast eiendom	928	1 151	998	900	24,0	-13,3	-9,8
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	669	778	658	700	16,3	-15,4	6,4
<i>G. Overskudd før lånetransaksjoner (A-D)</i>	676	-12 126	-24 695	-20 959			
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	29 830	35 529	39 819	43 315	19,1	12,1	8,8

*Foreløpige tall

** Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2008

1 Frie inntekter

I dette vedlegget vises kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter for 2008 (rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Det vises korrigerte frie inntekter i 2008 for kommuner gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter ulike kommunegrupper (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens i tabell 2.5 presenteres tall for den enkelte kommune.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur, demografisk sammensetning og geografisk struktur og størrelse. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby dem vil variere mellom kommunene. Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektsiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet.

I beregningen tas det utgangspunkt i sum frie inntekter. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er variasjonen i kostnadene til drift av disse tilbudene det blir korrigert for.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billige» å drive) vil få justert opp sine inntekter. Kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre» å drive) vil få justert ned sine inntekter.

Det er viktig å huske på at det er begrensninger ved å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenlikner inntektsnivået mellom kommuner. Grunnen er at viktige inntektskompo-

nenter som øremerkede tilskudd og gebyrer ikke er med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Nytt av i år er at man har inkludert tilbakeholdte skjønnsmidler som blir fordelt gjennom året i beregningene.

I 2008 utgjorde de frie inntektene 67 prosent av samlede inntekter i kommunesektoren.

2.1 Variasjon i inntekt for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, har man regnet ut kommunenes korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet, hvor kommunene er gruppert etter landsdeler. Tabellen viser at i 2008 hadde kommunene i Nord-Norge, samt Oslo kommune, høyest nivå på de utgiftskorrigerte frie inntektene, både når man regner med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 2.2 viser tilsvarende tall for kommuner fordelt fylkesvis. De utgiftskorrigerte frie inntektene, inklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, varierer fra 90 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Vestfold til 129 prosent for kommunene i Finnmark. Variasjoner i inntektsnivå kommunene imellom har hovedsakelig sammenheng med variasjoner i skatteinntekter, distriktpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd.

I tabell 2.3 vises frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner, gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommunene med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper etter innbyggertall, med like mange kommuner i hver. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene: Bergen, Stavanger og Trondheim: Oslo. I tillegg er 19 kraftkommuner, det vil si kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt, skilt ut som egen gruppe.

Tabell 2.1 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter landsdeler. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Landsdel	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt/ konesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt/ konesjonskraftinntekter
Akershus	103	99
Hedmark og Oppland	94	95
Sør-Østlandet	95	95
Agder og Rogaland	100	101
Vestlandet	98	100
Trøndelag	95	96
Nord-Norge	106	109
Oslo	112	107
Hele landet	100	100

¹ I denne tabellen inneholder de ulike grupperingene følgende fylker: Akershus (Akershus), Hedmark og Oppland (Hedmark, Oppland), Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark), Agder og Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark), Oslo (Oslo).

Tabell 2.3 viser at ved siden av kraftkommunene er det kommuner med under 2 069 innbyggere som har høyest inntektsnivå. De 91 minst fol-

kerike kommunene har korrigerte frie inntekter, inklusive eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter, på 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 2.2 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommunene gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Fylke	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt/ konesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt/ konesjonskraftinntekter
01 Østfold	93	95
02 Akershus	103	99
03 Oslo	112	107
04 Hedmark	94	95
05 Oppland	94	95
06 Buskerud	97	96
07 Vestfold	94	90
08 Telemark	95	99
09 Aust-Agder	96	98
10 Vest-Agder	96	99
11 Rogaland	102	102
12 Hordaland	98	100
14 Sogn og Fjordane	99	106
15 Møre og Romsdal	97	98
16 Sør-Trøndelag	96	96
17 Nord-Trøndelag	95	95
18 Nordland	101	105
19 Troms - Romssa	106	107
20 Finnmark - Finnmarkku	126	129
Hele landet	100	100

Tabell 2.3 Frie inntekter etter ulike inntektsdefinisjoner korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert i forskjellige kommunegrupper. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Prosent av befolkningen	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
< 2 069 innb.	91	2,5	116	120
2 069 – 3 978 innb.	90	5,5	103	104
3 978 – 7 251 innb.	91	10,4	97	100
7 251 – 20 000 innb.	90	22,9	96	95
> 20 000 innb.	45	34,9	98	97
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	11,2	100	101
Oslo	1	11,8	112	107
Kraftkommuner	19	0,8	113	186
Hele landet	430	100	100	100

2.2 Variasjon i inntekt for fylkeskommunene

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2008 (skatt på inntekt og formue og

Tabell 2.4 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Fylkeskommune	Korrigerte frie inntekter
01 Østfold	95
02 Akershus	97
03 Oslo	113
04 Hedmark	95
05 Oppland	99
06 Buskerud	96
07 Vestfold	96
08 Telemark	96
09 Aust-Agder	96
10 Vest-Agder	96
11 Rogaland	97
12 Hordaland	98
14 Sogn og Fjordane	99
15 Møre og Romsdal	96
16 Sør-Trøndelag	97
17 Nord-Trøndelag	96
18 Nordland	109
19 Troms - Romssa	110
20 Finnmark - Finnmarkku	119
Hele landet	100

rammetilskudd), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 2.4 framgår det at det er store inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene, og korrigerte frie inntekter varierer fra 95 prosent i Østfold og Hedmark til 119 prosent i Finnmark. Det er fire fylkeskommuner som ligger over landsgjennomsnittet: fylkeskommunene i Nord-Norge og Oslo som fylkeskommune. Oslos inntektsnivå skyldes høye skatteinntekter, mens de nordlige fylkenes inntektsnivå skyldes distriktpolitiske tilskudd.

3 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.5 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2008, både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendoms- skatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendoms- skatt/konsesjonskraftinntekter
0101 Halden	92	92
0104 Moss	94	97
0105 Sarpsborg	92	94
0106 Fredrikstad	93	96
0111 Hvaler	93	90
0118 Aremark	108	103
0119 Marker	93	90
0121 Rømskog	119	114
0122 Trøgstad	93	90
0123 Spydeberg	94	96
0124 Askim	94	99
0125 Eidsberg	93	89
0127 Skiptvet	93	101
0128 Rakkestad	93	89
0135 Råde	94	90
0136 Rygge	93	95
0137 Våler	94	90
0138 Hobøl	95	95
<i>Østfold</i>	93	95
0211 Vestby	96	93
0213 Ski	99	95
0214 Ås	96	92
0215 Frogn	101	97
0216 Nesodden	95	92
0217 Oppegård	104	100
0219 Bærum	116	111
0220 Asker	112	108
0221 Aurskog-Høland	92	89
0226 Sørums	96	95
0227 Fet	97	93
0228 Rælingen	95	92
0229 Enebakk	94	90
0230 Lørenskog	99	96
0231 Skedsmo	97	95
0233 Nittedal	98	97
0234 Gjerdrum	98	94
0235 Ullensaker	98	94
0236 Nes	93	89
0237 Eidsvoll	93	89

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
0238 Nannestad	95	91
0239 Hurdal	100	96
<i>Akershus</i>	103	99
0301 Oslo	112	107
0402 Kongsvinger	92	92
0403 Hamar	93	97
0412 Ringsaker	92	92
0415 Løten	92	88
0417 Stange	92	91
0418 Nord-Odal	95	95
0419 Sør-Odal	92	89
0420 Eidskog	95	93
0423 Grue	97	99
0425 Åsnes	95	94
0426 Våler	96	95
0427 Elverum	93	91
0428 Trysil	93	96
0429 Åmot	99	109
0430 Stor-Elvdal	103	99
0432 Rendalen	101	119
0434 Engerdal	110	108
0436 Tolga	104	100
0437 Tynset	93	101
0438 Alvdal	99	103
0439 Folldal	106	108
0441 Os	104	101
<i>Hedmark</i>	94	95
0501 Lillehammer	93	96
0502 Gjøvik	94	94
0511 Dovre	98	95
0512 Lesja	100	116
0513 Skjåk	100	106
0514 Lom	98	98
0515 Vågå	93	101
0516 Nord-Fron	93	106
0517 Sel	92	91
0519 Sør-Fron	95	103
0520 Ringebu	94	93
0521 Øyer	93	98

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
0522 Gausdal	95	91
0528 Østre Toten	93	89
0529 Vestre Toten	93	91
0532 Jevnaker	93	89
0533 Lunner	93	92
0534 Gran	93	90
0536 Søndre Land	99	95
0538 Nordre Land	95	97
0540 Sør-Aurdal	93	96
0541 Etnedal	111	106
0542 Nord-Aurdal	94	97
0543 Vestre Slidre	101	105
0544 Øystre Slidre	94	97
0545 Vang	107	140
<i>Oppland</i>	94	95
0602 Drammen	97	93
0604 Kongsberg	99	103
0605 Ringerike	93	93
0612 Hole	123	118
0615 Flå	103	103
0616 Nes	95	105
0617 Gol	100	102
0618 Hemsedal	105	109
0619 Ål	95	103
0620 Hol	109	124
0621 Sigdal	99	96
0622 Krødsherad	103	99
0623 Modum	93	95
0624 Øvre Eiker	93	89
0625 Nedre Eiker	93	89
0626 Lier	100	96
0627 Røyken	96	92
0628 Hurum	94	90
0631 Flesberg	100	100
0632 Rollag	112	127
0633 Nore og Uvdal	104	159
<i>Buskerud</i>	97	96
0701 Horten	92	88
0702 Holmestrand	93	90

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
0704 Tønsberg	96	92
0706 Sandefjord	94	90
0709 Larvik	93	89
0711 Svelvik	93	89
0713 Sande	93	89
0714 Hof	96	92
0716 Re	96	92
0719 Andebu	93	90
0720 Stokke	93	89
0722 Nøtterøy	96	92
0723 Tjøme	94	90
0728 Lardal	101	97
<i>Vestfold</i>	94	90
0805 Porsgrunn	94	96
0806 Skien	92	92
0807 Notodden	93	97
0811 Siljan	101	99
0814 Bamble	93	98
0815 Kragerø	93	93
0817 Drangedal	95	93
0819 Nome	97	99
0821 Bø	95	94
0822 Sauherad	95	95
0826 Tinn	101	132
0827 Hjartdal	110	122
0828 Seljord	99	108
0829 Kviteseid	106	106
0830 Nissedal	97	118
0831 Fyresdal	107	135
0833 Tokke	107	149
0834 Vinje	108	155
<i>Telemark</i>	95	99
0901 Risør	93	95
0904 Grimstad	94	93
0906 Arendal	93	91
0911 Gjerstad	101	97
0912 Vegårshei	105	100
0914 Tvedestrand	93	89
0919 Froland	101	105

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
0926 Lillesand	96	93
0928 Birkenes	93	91
0929 Åmli	105	115
0935 Iveland	111	127
0937 Evje og Hornnes	93	91
0938 Bygland	113	132
0940 Valle	106	180
0941 Bykle	180	387
<i>Aust-Agder</i>	96	98
1001 Kristiansand	96	99
1002 Mandal	92	89
1003 Farsund	93	96
1004 Flekkefjord	93	94
1014 Vennesla	92	98
1017 Songdalen	93	89
1018 Søgne	95	91
1021 Marnardal	101	110
1026 Åseral	117	199
1027 Audnedal	106	105
1029 Lindesnes	94	92
1032 Lyngdal	93	89
1034 Hægebostad	108	103
1037 Kvinesdal	98	117
1046 Sirdal	135	252
<i>Vest-Agder</i>	96	99
1101 Eigersund	96	96
1102 Sandnes	101	96
1103 Stavanger	110	109
1106 Haugesund	98	96
1111 Sokndal	94	95
1112 Lund	94	91
1114 Bjerkreim	99	98
1119 Hå	95	91
1120 Klepp	98	94
1121 Time	97	93
1122 Gjesdal	95	94
1124 Sola	113	108
1127 Randaberg	105	106
1129 Forsand	116	200

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
1130 Strand	94	94
1133 Hjelmeland	105	123
1134 Suldal	113	183
1135 Sauda	105	117
1141 Finnøy	108	103
1142 Rennesøy	104	101
1144 Kvitsøy	130	129
1145 Bokn	113	134
1146 Tysvær	92	122
1149 Karmøy	93	94
1151 Utsira	183	180
1160 Vindafjord	101	99
<i>Rogaland</i>	102	102
1201 Bergen	99	99
1211 Etne	98	100
1216 Sveio	98	94
1219 Bømlo	97	93
1221 Stord	94	91
1222 Fitjar	104	100
1223 Tysnes	104	99
1224 Kvinnherad	99	107
1227 Jondal	116	118
1228 Odda	100	129
1231 Ullensvang	96	119
1232 Eidfjord	137	308
1233 Ulvik	101	139
1234 Granvin	115	112
1235 Voss	93	96
1238 Kvam	97	99
1241 Fusa	102	101
1242 Samnanger	102	113
1243 Os	95	91
1244 Austevoll	116	113
1245 Sund	94	90
1246 Fjell	95	91
1247 Askøy	93	89
1251 Vaksdal	96	125
1252 Modalen	152	303
1253 Osterøy	94	96
1256 Meland	95	93

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
1259 Øygarden	91	172
1260 Radøy	95	92
1263 Lindås	93	100
1264 Austrheim	106	111
1265 Fedje	127	134
1266 Masfjorden	117	167
<i>Hordaland</i>	98	100
1401 Flora	97	98
1411 Gulen	104	106
1412 Solund	124	119
1413 Hyllestad	107	104
1416 Høyanger	97	116
1417 Vik	103	127
1418 Balestrand	115	132
1419 Leikanger	100	99
1420 Sogndal	97	101
1421 Aurland	116	213
1422 Lærdal	102	152
1424 Årdal	101	127
1426 Luster	100	138
1428 Askvoll	98	94
1429 Fjaler	101	97
1430 Gaular	101	99
1431 Jølster	100	103
1432 Førde	97	99
1433 Naustdal	106	104
1438 Bremanger	98	120
1439 Vågsøy	94	90
1441 Selje	99	95
1443 Eid	92	88
1444 Hornindal	109	105
1445 Gloppen	95	92
1449 Stryn	93	89
<i>Sogn og Fjordane</i>	99	106
1502 Molde	96	96
1504 Ålesund	97	95
1505 Kristiansund	94	95
1511 Vanylven	96	93
1514 Sande	108	104

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
1515 Herøy	102	97
1516 Ulstein	103	99
1517 Hareid	93	89
1519 Volda	92	89
1520 Ørsta	93	89
1523 Ørskog	110	105
1524 Norddal	114	140
1525 Stranda	94	91
1526 Stordal	116	112
1528 Sykkylven	94	91
1529 Skodje	94	90
1531 Sula	93	89
1532 Giske	94	90
1534 Haram	100	96
1535 Vestnes	96	92
1539 Rauma	94	96
1543 Nesset	100	111
1545 Midsund	109	105
1546 Sandøy	112	108
1547 Aukra	111	173
1548 Fræna	93	95
1551 Eide	96	92
1554 Averøy	93	90
1557 Gjemnes	102	100
1560 Tingvoll	96	93
1563 Sunndal	99	128
1566 Surnadal	93	103
1567 Rindal	100	113
1571 Halså	113	108
1573 Smøla	103	108
1576 Aure	109	126
<i>Møre og Romsdal</i>	97	98
1601 Trondheim	96	97
1612 Hemne	93	98
1613 Snillfjord	122	117
1617 Hitra	101	103
1620 Frøya	96	93
1621 Ørland	95	91
1622 Agdenes	106	102
1624 Rissa	96	92

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
1627 Bjugn	95	91
1630 Åfjord	96	94
1632 Roan	121	116
1633 Osen	114	109
1634 Oppdal	93	96
1635 Rennebu	100	109
1636 Meldal	98	96
1638 Orkdal	94	90
1640 Røros	93	93
1644 Holtålen	101	98
1648 Midtre Gauldal	96	94
1653 Melhus	93	91
1657 Skaun	92	88
1662 Klæbu	98	97
1663 Malvik	93	89
1664 Selbu	96	103
1665 Tydal	112	185
<i>Sør-Trøndelag</i>	96	96
1702 Steinkjer	92	91
1703 Namsos	92	90
1711 Meråker	99	122
1714 Stjørdal	93	89
1717 Frosta	101	97
1718 Leksvik	96	92
1719 Levanger	92	93
1721 Verdal	92	92
1723 Mosvik	114	112
1724 Verran	102	107
1725 Namdalseid	105	101
1729 Inderøy	93	91
1736 Snåsa	100	100
1738 Lierne	111	123
1739 Røyrvik	124	165
1740 Namsskogan	117	182
1742 Grong	100	112
1743 Høylandet	105	101
1744 Overhalla	92	90
1748 Fosnes	129	124
1749 Flatanger	119	114
1750 Vikna	95	94

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
1751 Nærøy	93	91
1755 Leka	143	137
<i>Nord-Trøndelag</i>	95	95
1804 Bodø	100	101
1805 Narvik	98	106
1811 Bindal	113	138
1812 Sømna	105	100
1813 Brønnøy	97	95
1815 Vega	119	114
1816 Vevelstad	143	137
1818 Herøy	116	111
1820 Alstahaug	99	98
1822 Leirfjord	107	104
1824 Vefsn	97	100
1825 Grane	111	115
1826 Hattfjelldal	115	121
1827 Dønna	109	107
1828 Nesna	114	110
1832 Hemnes	102	136
1833 Rana	97	103
1834 Lurøy	109	106
1835 Træna	165	158
1836 Rødøy	119	120
1837 Meløy	101	132
1838 Gildeskål	109	116
1839 Beiarn	119	157
1840 Saltdal	101	101
1841 Fauske	98	113
1845 Sørfold	117	169
1848 Steigen	106	102
1849 Hamarøy	112	130
1850 Tysfjord	109	134
1851 Lødingen	105	101
1852 Tjeldsund	109	104
1853 Evenes	117	115
1854 Ballangen	104	104
1856 Røst	133	128
1857 Værøy	126	120
1859 Flakstad	114	110
1860 Vestvågøy	96	94

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
1865 Vågan	97	96
1866 Hadsel	96	95
1867 Bø	105	101
1868 Øksnes	98	94
1870 Sortland	97	97
1871 Andøy	96	92
1874 Moskenes	117	112
<i>Nordland</i>	101	105
1901 Harstad	101	101
1902 Tromsø	104	103
1911 Kvæfjord	117	112
1913 Skånland	109	106
1915 Bjarkøy	147	141
1917 Ibestad	127	122
1919 Gratangen	127	123
1920 Lavangen	124	119
1922 Bardu	105	143
1923 Salangen	115	110
1924 Målselv	102	110
1925 Sørreisa	103	99
1926 Dyrøy	121	116
1927 Tranøy	122	117
1928 Torsken	137	131
1929 Berg	130	132
1931 Lenvik	101	98
1933 Balsfjord	101	102
1936 Karlsøy	119	121
1938 Lyngen	103	101
1939 Storfjord	111	136
1940 Gáivuotna - Kåfjord	117	131
1941 Skjervøy	113	112
1942 Nordreisa	104	102
1943 Kvænangen	127	150
<i>Troms - Romssa</i>	106	107
2002 Vardø	138	134
2003 Vadsø	116	115
2004 Hammerfest	127	162
2011 Guovdageaidnu- Kautokeino	129	126
2012 Alta	114	114

Tabell 2.5 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Tall fra 2008.

Kommune	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet ekskl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter	Frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet inkl. eiendomsskatt/konsesjonskraftinntekter
2014 Loppa	164	158
2015 Hasvik	164	158
2017 Kvalsund	149	146
2018 Måsøy	150	144
2019 Nordkapp	121	120
2020 Porsángu – Porsanger	120	117
2021 Kárásjohka - Karasjok	130	124
2022 Lebesby	149	170
2023 Gamvik	162	155
2024 Berlevåg	156	151
2025 Deatnu - Tana	131	126
2027 Unjárga - Nesseby	165	159
2028 Båtsfjord	154	147
2030 Sør-Varanger	115	115
<i>Finnmark – Finnmärkku</i>	126	129
Hele landet	100	100

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2008, publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 16. mars 2009. Regnskapstallene bygger i alt på rapporter fra 399 kommuner og 18 fylkeskommuner. Følgende indikatorer er brukt for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Akkumulert regnskapsresultat i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital i prosent av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i kroner per innbygger

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, det vil si til administrasjon og tjenestetilbud, inngår også finansinntekter (renteinntekter, motatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler) i resultatbegrepet. Avskrivninger er derimot holdt utenom. Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet.

Akkumulert regnskapsmessig resultat viser differansen mellom uinndekkede regnskapsmessige merforbruk og udisponerte regnskapsmessige mindreforbruk. Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet og består av årets løpende inntekter og utgifter (netto driftsresultat) samt avsetninger til fond og bruk av tidligere oppsparte midler. Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan enten skje

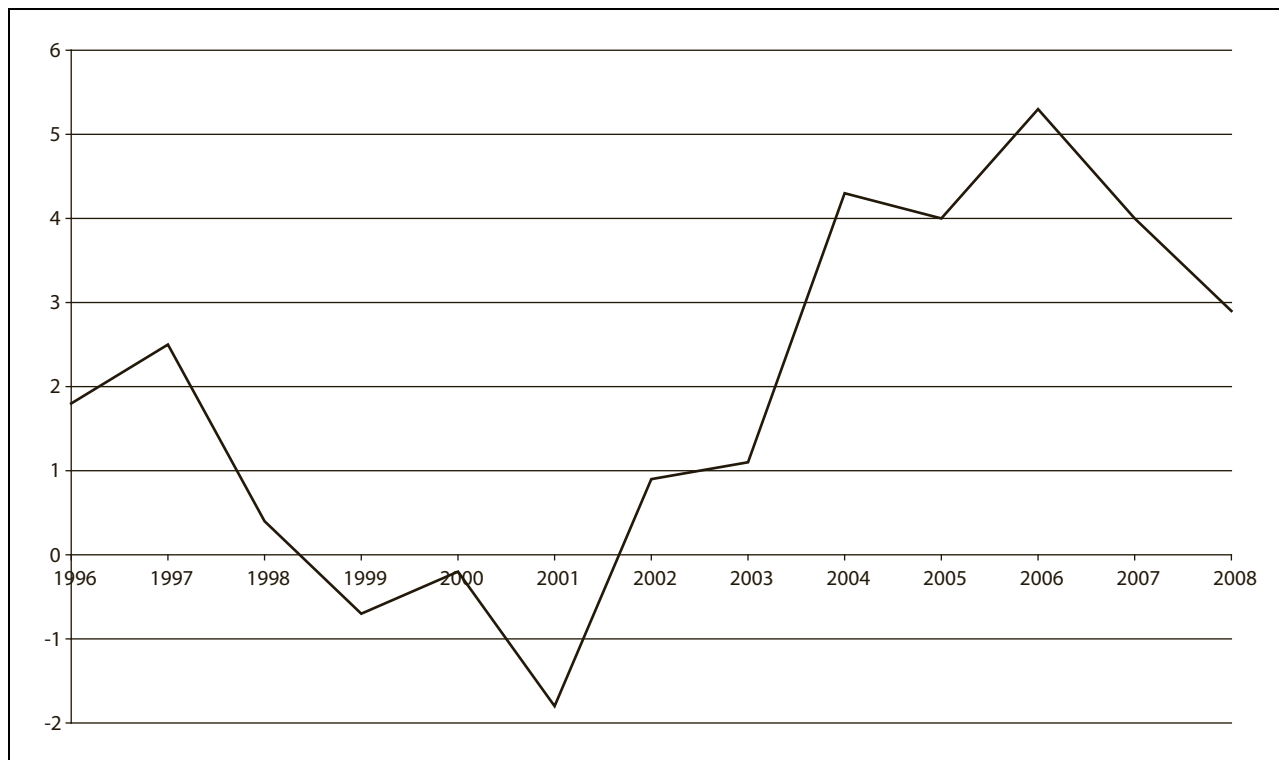
gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren akkumulert regnskapsmessig resultat sier således noe om behovet for tilpasninger i driften, og hvilke økonomiske utfordringer kommunen står overfor.

Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, obligasjoner og liknende) og fordringer, fratrukket kortsiktig gjeld, herunder kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Utviklingen i arbeidskapital er skapt av frigjorte midler som ikke har blitt brukt til investeringer.

Netto lånegjeld gir uttrykk for hvor mye av kommunens/fylkeskommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket formidlingslån, utlån av egne midler og ubrukte lånemidler. Kommunens/fylkeskommunens pensjonsforpliktelser er holdt utenom. I likhet med akkumulert regnskapsmessig resultat og nivået på arbeidskapitalen, er netto lånegjeld et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen gjennom flere år. Utviklingen i langsiktig gjeld bestemmes av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen/fylkeskommunen tar opp til egne investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån. Sammen med arbeidskapitalen uttrykker langsiktig lånegjeld kommunens/fylkeskommunens finansielle handlefrihet.

1 Fylkeskommuner

De foreløpige regnskapstallene for fylkeskommunene viser et solid driftsoverskudd også for 2008. Selv med en nedgang fra 2007 er driftsoverskuddet fremdeles på et betryggende nivå og langt over resultatene på begynnelsen av 2000-tallet. Likviditeten målt ved arbeidskapital var ved utgangen av 2008 lavere enn i 2007, men på nivå med 2006. Gjeldsbelastningen for fylkeskommunene er derimot redusert og lavere enn belastningen i 2006.



Figur 3.1 Utvikling i netto driftsresultat i 1996–2008 for fylkeskommunene uten om Oslo. I prosent av driftsresultatene.

1.1 Netto driftsresultat og akkumulert mer-/mindreforbruk

Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo i 2008 utgjorde 2,9 prosent av driftsinntektene, eller om lag 1 248 millioner kroner. Selv om driftsresultatet ligger lavere enn de tre foregående årene, er det et godt resultat for fylkeskommunene.

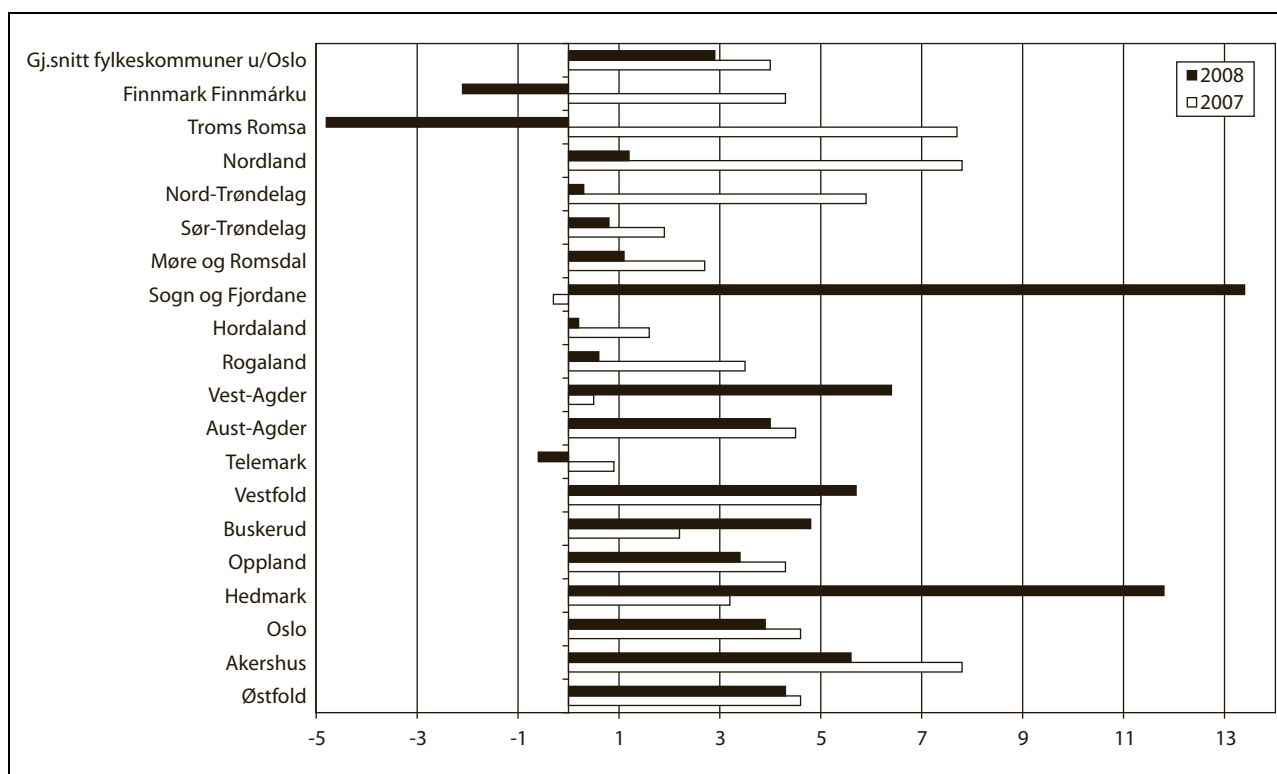
Figur 3.2 viser at tre fylkeskommuner hadde et negativt netto driftsresultat i 2008. Finnmark og Troms hadde et negativt driftsresultat på henholdsvis 2,1 og 4,8 prosent av driftsinntektene. Det dårlige driftsresultatet skyldes i hovedsak at driftsutgiftene har økt mer enn driftsinntektene. Regionale utviklingsmidler som ble inntektsført i 2007, men utgiftsført i 2008 gjør at Troms fylkeskommunes driftsresultat blir ekstra lavt. Halvparten av fylkeskommunene hadde et netto driftsresultat som var tre prosent eller høyere. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser at et driftsresultat på om lag tre prosent er nødvendig over tid for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Sogn og Fjordane og Hedmark er de fylkeskommunene som har størst netto driftsresultat på 13,4 og 11,8 prosent av driftsinntektene.

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2008. Samlet sett har fylkeskommunene et mindreforbruk på 1,1 prosent av driftsinntektene. Buskerud, Østfold og Møre og Romsdal er de fylkeskommunene som har høyest mindreforbruk, de har alle et mindreforbruk på over tre prosent av driftsinntektene. Ingen av fylkeskommunene har et merforbruk. De fleste fylkeskommunene har et lavere akkumulert mindreforbruk i 2008 enn i 2007.

1.2 Arbeidskapital og netto lånegjeld

Samlet arbeidskapital for fylkeskommunene utgjorde 14,4 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2008, en nedgang på tre prosentpoeng fra året før. Østfold, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane hadde høyest arbeidskapital på henholdsvis 37,7, 25,4 og 24,8 prosent av driftsinntektene, jf. tabell 3.1. Alle fylkeskommunene hadde positiv arbeidskapital i 2008.

Netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser, utgjorde 35,5 prosent av de totale driftsinntektene. Etter en rekke år med økning i gjeldsbelastningen, var det i 2008 en redusering på seks prosentpoeng fra 2007 i lånegjelden for fylkeskommunene.



Figur 3.2 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for alle fylkeskommunene 2007 og 2008.

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kr per innbygger)
Østfold	4,3	3,4	37,7	58,6	5 005
Akershus	5,6	1,8	10,6	27,4	2 184
Hedmark	11,8	0	19,1	49,6	5 164
Oppland	3,4	1,3	10,2	18,3	2 027
Buskerud	4,8	5	9,8	27,3	2 299
Vestfold	5,7	1,4	14,3	69	5 958
Telemark	-0,6	0,7	2,2	67,6	6 535
Aust-Agder	4	0,4	19,6	28,6	3 076
Vest-Agder	6,4	2,1	7,5	55,6	5 427
Rogaland	0,6	0,2	0,3	0,5	44
Hordaland	0,2	0	17,9	52,1	5 033
Sogn og Fjordane	13,4	1,2	24,8	38,6	7 020
Møre og Romsdal	1,1	2,8	25,4	50,4	5 380
Sør-Trøndelag	0,8	0	7,4	65,3	6 352
Nord-Trøndelag	0,3	1,5	17,7	-79,6	-10 222
Nordland	1,2	0,1	19,1	15,6	2 433
Troms Romsa	-4,8	0	3,2	49,7	7 640
Finmark Finnmarku	-2,1	0	22,5	55,4	9 302
Landet utenom Oslo	2,9	1,1	14,4	35,5	3 676

2 Kommunene

Ureviderte KOSTRA-tall for 2008, basert på regnskapstall fra 399 kommuner som utgjør om lag 98 prosent av landets befolkning, tyder på at den økonomiske situasjonen i kommunene gir større utfordringer enn på samme tid i fjor. De foreløpige tallene for 2008 viser at netto driftsresultat for alle kommuner utenom Oslo har sunket til -0,7 prosent av driftsinntekter. Nedgangen i driftsresultatet skyldes at økningen i driftsutgiftene har vært høyere enn økningen i driftsinntektene. Likviditeten målt i arbeidskapital er noe redusert siden 2007, mens gjeldsbelastningen har økt i mindre grad.

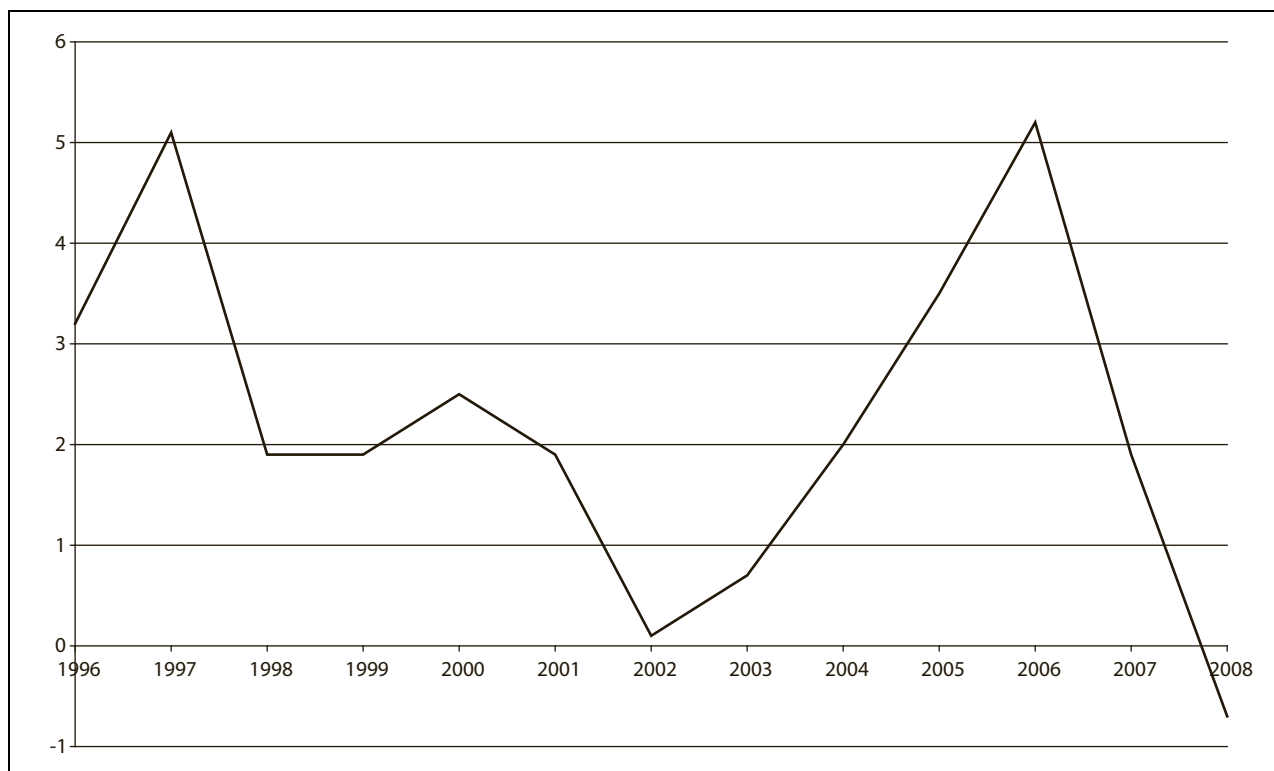
I den videre presentasjonen av de finansielle nøkkeltallene er kommunene gruppert etter størrelse og inntektsnivå. For nærmere informasjon vises det til vedlegg 4.

2.1 Netto driftsresultat og akkumulert mer-/mindreforbruk

Netto driftsresultat i 2008 for alle kommunene utenom Oslo var på -0,7 prosent av driftsinntektene. Resultatet for 2008 viser en svekkelse på omlag to prosentpoeng siden 2007. Svekkelsen i resultatet skyldes hovedsaklig at driftsutgiftene har økt mer enn driftsinntektene. Kommunene har

i 2008 hatt en høy produksjon av tjenester, en fortsatt vekst i sysselsetting og høy investering. Tap i finansplasseringer og et generelt økt rentenivå har også ført til en kraftig økning i rente- og avdragsutgiftene for kommunene i 2008, jf. kapittel 13. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) kommenterer i det årlige notatet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, til det første konsultasjonsmøtet mellom staten og KS om statsbudsjettet for 2009, at kommunenes netto driftsresultat i 2008 er påvirket av tap på finansielle plasseringer. For de kommunene som inngår i regnskapsundersøkelsen utført av KS utgjør netto tap på finansielle omløpsmidler 0,85 prosent av deres driftsinntekter. Det vil si at uten tap i finansplasseringen ville netto driftsresultat for kommunene vært om lag 1 prosentpoeng høyere i 2008.

For de ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger anslås et gjennomsnittlig driftsresultat på 6,4 prosent av driftsinntektene. For øvrig viser gjennomsnittstallene for alle kommune grupper noe varierende driftsresultat gruppene imellom, jf. tabell 3.2. Mellomstore kommuner med middels inntekter ser ut til å være den kommune gruppen med størst utfordringer og lavest driftsresultat på -2 prosent av driftsinntektene. Kommuner med høye inntekter og små kom-



Figur 3.3 Utviklingen i netto driftsresultat 1996-2008 for kommunene. I prosent av driftsinntektene.

Tabell 3.2 Finansielle nøkkeltall for kommunene gruppert etter kommunestørrelse og inntektsnivå, 2008. I prosent av driftsinntektene.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)
Små kommuner med lave inntekter	1,3	0,9	27,4	58,3
Små kommuner med middels inntekt	-0,3	-1,6	25,2	58,6
Små kommuner med høye inntekter	1,8	-1,5	22,6	51,7
Mellomstore kommuner med lave inntekter	-0,5	-0,4	22,9	63,2
Mellomstore kommuner med middels inntekter	-2,0	-1,4	19,7	66,2
Mellomstore kommuner med høye inntekter	3,1	0,7	19,7	71,4
Kommuner med innbyggertall over 20 000 (eksklusive storbyene)	-1,0	-0,3	24,1	59,7
Bergen, Trondheim og Stavanger	-1,2	-0,7	14	51,8
De ti kommunene med høyest inntekter pr innbygger	6,4	0,3	43,8	27,3
Landet utenom Oslo	-0,7	-0,7	21,8	60,2

muner med lave inntekter er kommunegrupper med positivt netto driftsresultat. På landsbasis hadde 201 av de totalt 399 kommunene som rapporterte denne indikatoren, et negativt netto driftsresultat i 2008.

Kommunene hadde i 2008 et merforbruk på 0,7 prosent av driftsinntektene. Dette er en reduksjon på om lag ett prosentpoeng sammenliknet med 2007. Små og mellomstore kommuner med middels inntekter og små kommuner med høye inntekter er de kommunegruppene som har høyest merforbruk.

2.2 Arbeidskapital og netto lånegjeld

Likviditeten utgjorde 21,8 prosent av driftsinntektene i 2008, og dette er noe dårligere enn i 2007. Tabell 3.2 indikerer at det var de ti kommunene med høyest inntekt som hadde den høyeste prosentvise likviditeten på 43,8 prosent av driftsinntektene. Bergen, Trondheim og Stavanger har lavest likviditet av kommunegruppene med 14 prosent av driftsinntektene. De andre gruppene har en arbeidskapital på rundt eller litt over 20 prosent av driftsinntektene.

Kommunenes gjeldsbelastning som andel av driftsinntektene, målt ved netto lånegjeld eksklusive

sive pensjonskostnader, utgjorde i 2008 60,2 prosent av driftsinntektene. Dette var en økning med 0,3 prosentpoeng fra 2007. Gjeldsbelastningen per innbygger økte også med om lag 2 500 kroner i 2008. Et år med stor vekst i investeringer ville normalt tilsi en større vekst i gjeldsbelastningen, men i 2008 må veksten i investeringene også ses i sammenheng med en betydelig økning i inntekten for kommunene. Tabell 3.2 viser at små kommuner har lavere gjeldsbelastning enn mellomstore kommuner. De ti kommunene med høyest inntekt hadde betydelig lavere gjeldsbelastning enn de andre kommunegruppene.

Tabell 3.3 viser den fylkesvise fordelingen av netto driftsresultat, mer-/mindreforbruk, likviditet og netto lånegjeld. Kommunene i Akershus, Aust-Agder, Sør-Trøndelag og Finnmark har i gjennomsnitt betydelig lånegjeld. I Sogn og Fjordane og Nordland har kommunene i gjennomsnitt høyest merforbruk, en forklaring på dette kan være at seks av åtte Terra-kommuner ligger i disse fylkene og at disse kommunene fremdeles sliter med å opprettholde balansen i økonomien etter store tap på finansplasseringer i 2007.

Tabell 3.4 viser tallene på kommunenivå.

Tabell 3.3 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
Østfold	-0,8	0,1	18,9	62,7	31 485
Akershus	1,1	0,8	30	75,4	37 232
Oslo ¹	3,9	0,3	17,9	30,9	18 746
Hedmark	1,6	0,1	25,6	57,7	31 558
Oppland	-1,4	-0,2	22,9	53,5	29 899
Buskerud	-0,4	-0,2	14,4	40,6	20 495
Vestfold	-3,9	-0,9	34,9	40,5	19 866
Telemark	-2,6	-3	29	67,9	38 990
Aust-Agder	-1,6	-1	22,6	80,1	43 626
Vest-Agder	-1,7	-0,1	31,3	70,8	38 044
Rogaland	2	0,2	16,3	34,4	18 068
Hordaland	-0,7	-0,3	15,1	48,2	24 935
Sogn og Fjordane	-1,6	-5,6	17,8	73,9	46 698
Møre og Romsdal	-3	-1,2	22,9	67,4	36 937
Sør-Trøndelag	-2,8	-1,4	29,7	82,4	44 034
Nord-Trøndelag	0,1	0,1	12,3	71,8	40 413
Nordland	-0,7	-3,5	16,2	66,7	38 893
Troms	-1	-1,7	7,2	47,6	27 963
Finnmark	2,5	0,9	18,2	82,5	60 168
Landet utenom Oslo	-0,7	-0,7	21,8	60,2	32 204

¹ For netto lånegjeld er tallene for Oslo hentet fra Konsern – finansielle nøkkeltall nivå 2 i KOSTRA publisert 16. mars 2009.

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
0101 Halden	0,7	0	17,2	69,4	34 066
0104 Moss	-3,9	0	8,9	10,9	5 518
0105 Sarpsborg	-2,5	0	29,4	56,7	27 604
0106 Fredrikstad	-0,8	0	15,1	81	41 522
0111 Hvaler	-0,4	0,1	19	92,4	52 893
0118 Aremark	-4	-0,3	19,8	23,4	15 028
0119 Marker	3,3	1,3	13,7	68,4	36 599
0121 Rømskog	11,1	4,7	-5,7	1,6	1 168
0122 Trøgstad	0,7	0	34	48,5	24 707
0123 Spydeberg	-2	0,2	22	66,5	36 201
0124 Askim	4	2,5	23	61,9	30 441
0125 Eidsberg	-2	0,4	17,8	82,7	38 973
0127 Skiptvet	6,6	3	30,4	16,9	9 031
0128 Rakkestad	-1,9	0	13,9	93,2	49 599

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
0135 Råde	-4,8	-6,8	9,4	59,1	27 179
0136 Rygge	0,8	-0,7	17,6	68,4	33 619
0137 Våler	2,3	2,5	28,7	62,2	29 642
0138 Hobøl	2,5	0,4	23,1	62,8	31 715
<i>Østfold</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>18,9</i>	<i>62,7</i>	<i>31 485</i>
0211 Vestby	6,7	2,2	35,2	106,5	50 580
0213 Ski	1,2	2,1	25,6	86,5	43 161
0214 Ås	-3,2	0	-13,7	4,3	2 049
0215 Frogn	-0,4	0,9	23,7	86,2	39 720
0216 Nesodden	-0,4	0	10,4	55,6	24 331
0217 Oppegård	1,5	0,3	18,1	58,6	29 106
0219 Bærum	4,3	2,2	47,1	66,1	37 606
0220 Asker	-3,1	0	43,5	100	51 437
0221 Aurskog-Høland	1,5	1,5	26,1	75,7	35 612
0226 Sørum	2,8	3,7	9,7	-4	-1 708
0227 Fet	1,5	0,4	18	100,8	44 532
0228 Rælingen	1,9	0,8	21,8	87,5	38 209
0229 Enebakk	-0,1	0,2	49	190,9	82 677
0230 Lørenskog	0,6	0,2	28,9	92,8	43 405
0231 Skedsmo	3,5	0,2	20,1	56,4	27 493
0233 Nittedal	3,7	2,1	27,3	49,2	22 721
0234 Gjerdrum	-3,6	0,3	46,2	75,6	36 237
0235 Ullensaker	-1,3	0	16,9	128,5	60 667
0236 Nes	-4,9	-4,3	12,8	62,6	29 444
0237 Eidsvoll	-1,5	0	31,3	52,3	22 965
0238 Nannestad	-5,5	-3,1	30,3	125,6	57 826
0239 Hurdal	-2,3	-2,6	6,9	35	19 089
<i>Akershus</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>30</i>	<i>75,4</i>	<i>37 232</i>
0301 Oslo kommune ¹	3,9	0,3	17,9	30,9	18 746
0402 Kongsvinger	0,6	-0,5	11,8	47,2	24 590
0403 Hamar	3,2	4,6	32,7	41,7	22 177
0412 Ringsaker	3,8	0	48	48,6	23 863
0415 Løten	-0,6	-0,6	21,5	80,5	36 789
0417 Stange	1,7	1,7	21,5	51,7	25 975
0418 Nord-Odal	1,2	-1,8	5,6	91,1	52 241
0419 Sør-Odal	-1,2	0	29,4	65,1	32 373
0420 Eidskog	-1,9	-14,6	0,5	103,3	55 219
0423 Grue	5,7	0,5	14,3	78,2	48 494
0425 Åsnes	2,7	-2,2	5,2	58,9	34 316
0426 Våler	1,9				
0427 Elverum					
0428 Trysil	-0,5	0,3	30,1	60,7	37 639
0429 Åmot	-2,3	-1,1	27,9	81,7	56 121

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
0430 Stor-Elvdal					38 848
0432 Rendalen	-1,4	0	11,1	56,7	42 067
0434 Engerdal	-1	-0,1	34,1	42,2	35 733
0436 Tolga	-4,2	-4	7,4	60,8	40 457
0437 Tynset	-0,1	0	24,4	61,5	40 882
0438 Alvdal	-2,8	1,3	29,5	52,2	32 641
0439 Folldal	11,3	1,1	16,9	81,4	58 956
0441 Os	-1,3	-1,5	14	65,5	44 251
<i>Hedmark</i>	<i>1,6</i>	<i>0,1</i>	<i>25,6</i>	<i>57,7</i>	<i>31 558</i>
0501 Lillehammer	-6,3	-0,9	8,5	77,5	41 618
0502 Gjøvik	-1,2	-0,2	44,1	56,3	28 474
0511 Dovre	-2,6	-0,6	22,6	70,3	41 259
0512 Lesja	4,3	0,8	27,6	23,3	16 724
0513 Skjåk	4,4	1,4	48,5	23,4	15 314
0514 Lom	3,1	3,1	40	45,8	30 775
0515 Vågå	1,2	0	32,5	58,6	37 637
0516 Nord-Fron	0,4	0	19,6	28,9	17 808
0517 Sel	-4	0	11,7	55,7	32 918
0519 Sør-Fron	-0,7	0,1	23,6	15,8	9 752
0520 Ringebu	-6,5	-1	11,6	59,6	34 394
0521 Øyer	1,7	0	18,9	48,2	28 226
0522 Gausdal	-1,7	0	28,8	67,2	39 107
0528 Østre Toten	-0,5	0	16,6	54,2	28 105
0529 Vestre Toten	-6,5	-4,2	12,9	74,2	35 214
0532 Jevnaker	1,8	1,2	20,6	72,2	34 791
0533 Lunner	3,5	1,6	16,2	54,9	26 152
0534 Gran	-0,1	0,4	13,4	31	16 064
0536 Søndre Land	-5,5	-1,3	49,9	52,7	36 438
0538 Nordre Land	-2,3	-0,9	27,3	51,5	28 807
0540 Sør-Aurdal	-5,4	-7,2	5,2	61,6	39 353
0541 Etnedal	2,8	0,7	18	-12,6	-9 099
0542 Nord-Aurdal	1,4	1	12	55,7	35 515
0543 Vestre Slidre	5	7,4	31	18,1	13 921
0544 Øystre Slidre	7,4	1	32,6	30	19 617
0545 Vang	5,5	3,7	27,2	-1,7	-1 792
<i>Oppland</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>22,9</i>	<i>53,5</i>	<i>29 899</i>
0602 Drammen	-1,4	0	6	15,3	6 973
0604 Kongsberg	0,7	-0,2	14,1	61,5	31 236
0605 Ringerike	-6,6	-5	5,9	56,7	28 517
0612 Hole	9,4	11,3	25,2	68,4	38 657
0615 Flå	0,5	3,6	22,4	50,9	42 113
0616 Nes	-2,4	0	16	27,1	17 788
0617 Gol	3,2	1,9	36,4	35,5	23 692

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
0618 Hemsedal	2,8	2,1	26,4	65	43 346
0619 Ål	12,1	0,5	45,3	17,3	14 143
0620 Hol	13,5	9,2	65,3	18,1	16 736
0621 Sigdal					
0622 Krødsherad	1,6	1	15,5	6,7	3 934
0623 Modum	-1,3	1,1	17,2	44,4	22 705
0624 Øvre Eiker	-1	0,1	24,2	41,2	18 842
0625 Nedre Eiker	-4	-3,3	5,9	77,4	33 236
0626 Lier	1,1	0	14,3	65,5	30 541
0627 Røyken	-4,4	-2,5	3,6	10	4 442
0628 Hurum	0,1	1,3	14,4	32,6	15 569
0631 Flesberg	-1,1	-0,6	7	38,2	22 495
0632 Rollag	-2,5	0	10,9	31,7	29 506
0633 Nore og Uvdal	7,9	2	15	44,3	41 482
<i>Buskerud</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>14,4</i>	<i>40,6</i>	<i>20 495</i>
0701 Horten	-4,8	-1,8	23,9	34,8	16 238
0702 Holmestrand	-4,4	-2,2	54,3	72,8	35 999
0704 Tønsberg	-4	0	0,2	1,7	852
0706 Sandefjord	0,2	1,4	65,8	18,6	9 108
0709 Larvik	-9	0	43,9	67,9	32 829
0711 Svelvik	-3,6	-4,6	8,8	83,5	40 224
0713 Sande	2,2	0	15	62,9	29 797
0714 Hof	1,1	0	31,8	27,8	15 057
0716 Re	-7,3	-4,3	41,3	76,2	38 279
0719 Andebu	-2,4	-0,5	32	56	27 579
0720 Stokke	-8,2	-12,8	44,4	58,5	28 113
0722 Nøtterøy	-0,6	0,7	26,9	40,5	19 856
0723 Tjøme	-4,6	-2,6	57,5	80	39 368
0728 Lardal	0,9	0,5	56	43,9	23 286
<i>Vestfold</i>	<i>-3,9</i>	<i>-0,9</i>	<i>34,9</i>	<i>40,5</i>	<i>19 866</i>
0805 Porsgrunn	-8,8	0	47,5	86,3	44 021
0806 Skien	-2,4	-9,6	32,8	85	45 826
0807 Notodden	-4	-1,1	11,3	66,1	37 221
0811 Siljan	-0,7	-0,2	22,6	49	24 524
0814 Bamble	-9,5	0	36,1	58,6	29 601
0815 Kragerø	0	1,1	26,3	68,8	38 845
0817 Drangedal	-2,2	-0,7	24,7	54,7	29 974
0819 Nome	0,6	-1,1	6,6	76,4	51 424
0821 Bø	-3,3	-4,8	7,4	51,3	27 622
0822 Sauherad	-2,1	-1,7	0	85,8	52 372
0826 Tinn	6,4	2,2	21,2	27,8	23 154
0827 Hjartdal	3,7	0,7	22,6	24	18 335
0828 Seljord	1,1	0,6	12,4	62,8	40 255

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
0829 Kviteseid	8,8	2	24,7	39,2	24 504
0830 Nissedal	-0,6	0	28,6	27,7	21 691
0831 Fyresdal	-2,7	0	32	-19,7	-16 303
0833 Tokke	3,2	-1,1	31,1	30,8	27 033
0834 Vinje	9,2	-1,5	28,5	17,6	16 593
<i>Telemark</i>	<i>-2,6</i>	<i>-3</i>	<i>29</i>	<i>67,9</i>	<i>38 990</i>
0901 Risør	-1,3	-0,7	17,2	82,9	48 689
0904 Grimstad	-4,5	-4	21,6	71,7	35 279
0906 Arendal	-6,3	0	9,9	106,7	52 995
0911 Gjerstad	0,4	-1,4	42,7	75,2	46 568
0912 Vegårshei	-1,5	0,7	50,7	67,7	44 371
0914 Tvedestrand	1,2	0	8,3	57,9	30 072
0919 Froland	2,5	0	8,5	57,5	30 912
0926 Lillesand	1	-4,9	14,3	92,1	45 611
0928 Birkenes	0,3	0,1	45,2	81,9	40 742
0929 Åmli	0,9	1,5	25,1	46,3	34 389
0935 Iveland	10,6	4,8	65,8	11,5	8 721
0937 Evje og Hornnes	-0,1	0,1	19,1	50	25 976
0938 Bygland	5,8	0,2	50,9	52,4	46 492
0940 Valle	0,6	-1	49,7	66,2	75 752
0941 Bykle	27	1,6	115,9	-3,8	-7 861
<i>Aust-Agder</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1</i>	<i>22,6</i>	<i>80,1</i>	<i>43 626</i>
1001 Kristiansand	-1,6	0	21,5	69,7	37 203
1002 Mandal	-2,3	-1,6	23,9	85,4	40 798
1003 Farsund	-3,7	-1,4	39,6	64,7	33 267
1004 Flekkefjord	1,2	0,9	3,1	71,4	39 580
1014 Vennesla	-0,1	1,2	24	64,8	32 401
1017 Songdalen	-5,9	0	88,6	85,3	42 498
1018 Søgne	1,2	1,8	38,4	84,9	38 360
1021 Marnardal	5,2	0	80,7	92,1	60 984
1026 Åseral	-12,5	-10,9	157,3	19,9	25 434
1027 Audnedal	-20,9	0,4	153,2	83,6	59 200
1029 Lindesnes	-14,9	-11,5	36,2	103,7	61 150
1032 Lyngdal	6,3	5	21,3	56,5	28 282
1034 Hægebostad	-1,8	3,8	48,8	35,1	22 098
1037 Kvinesdal					
1046 Sirdal	4,4	3,1	58,9	36,2	50 564
<i>Vest-Agder</i>	<i>-1,7</i>	<i>-0,1</i>	<i>31,3</i>	<i>70,8</i>	<i>38 044</i>
1101 Eigersund	3,3	0	21,2	51,9	29 233
1102 Sandnes	2,8	1,9	17	33,5	15 520
1103 Stavanger	2,9	0,1	7,5	23,8	12 779
1106 Haugesund	-2,2	-3,9	7,4	56,3	28 609
1111 Sokndal	-14,1	-2,9	59,8	44	24 787

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
1112 Lund	-0,6	0	16,4	34,7	21 005
1114 Bjerkreim	0,6	9,1	30,4	32,4	17 772
1119 Hå	6	0,4	28,1	12,1	6 162
1120 Klepp	2,5	0	18,8	25,3	11 743
1121 Time	-1	-0,5	4,3	31,9	15 832
1122 Gjesdal	0,2	0	18,8	69,5	32 960
1124 Sola	6,2	0,2	29,5	25,3	12 632
1127 Randaberg	3,7	1,6	27,1	55,8	30 002
1129 Forsand	-1,7	1,1	108,1	58	67 911
1130 Strand					
1133 Hjelmeland	-6,9	-1,5	9,4	51,7	42 274
1134 Suldal	2,6	2	46,2	31,3	30 883
1135 Sauda	2,9	-0,1	35,7	48,5	37 429
1141 Finnøy	-2,8	-3,7	11,4	32,9	20 043
1142 Rennesøy	5,6	0,8	16,3	53,3	31 544
1144 Kvitsøy	7,1	5,8	14,9	14	10 245
1145 Bokn	2,4	2,7	28,1	50	40 658
1146 Tysvær	2,6	2,1	15,5	56,2	37 015
1149 Karmøy	0,3	0,8	19,9	31,3	14 445
1151 Utsira	9	2,7	42,8	-8,4	-10 860
1160 Vindafjord	0,8	-0,5	11,5	49,5	27 405
<i>Rogaland</i>	<i>2</i>	<i>0,2</i>	<i>16,3</i>	<i>34,4</i>	<i>18 068</i>
1201 Bergen	-0,6	0	7,9	38,5	18 911
1211 Etne					
1216 Sveio	-2,8	-6,5	15,1	31,5	17 748
1219 Bømlo	-1,6	-1,5	8,3	73,7	36 291
1221 Stord	-2,8	-3,2	17,7	72,3	34 988
1222 Fitjar	1,3	-4,9	4,2	66,4	35 264
1223 Tysnes	-3,2	2,1	24	46,1	28 004
1224 Kvinnherad	-13,4	-5,8	48,9	89,3	55 188
1227 Jondal	4,2	2,7	18,8	49,2	46 904
1228 Odda	4,9	0	30,9	56,2	44 775
1231 Ullensvang	1	0	17	38,8	28 672
1232 Eidfjord	13,1	1	37,8	-25,3	-38 183
1233 Ulvik	1,8	3,3	31,5	5,1	4 496
1234 Granvin	-5,8	0,3	53,3	64,6	47 691
1235 Voss	-0,1	0	12,7	35,9	20 435
1238 Kvam					
1241 Fusa	0,3	1,9	19,9	63,3	37 621
1242 Samnanger	2,5	1,7	14,5	50,7	30 782
1243 Os	-10	0	61	76,4	33 746
1244 Austevoll	3,9	-12,1	-2,6	54	32 515
1245 Sund	2,3	3,1	16,1	43,5	21 565
1246 Fjell	-0,4	0	28,8	63,1	27 349

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
1247 Askøy	0,5	1,3	15	68,3	33 159
1251 Vaksdal	-0,1	1	35,4	47	33 680
1252 Modalen					
1253 Osterøy					
1256 Meland	-6,8	-9,2	6,7	63,1	29 390
1259 Øygarden	8,4	0,9	8,1	66,7	54 757
1260 Radøy	1,9	0	2,4	55,8	30 138
1263 Lindås	4,7	5	24	46,3	26 374
1264 Austrheim	2,1	0	7,7	63	40 302
1265 Fedje					
1266 Masfjorden	6,6	1,9	29,1	41,6	35 655
<i>Hordaland</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,3</i>	<i>15,1</i>	<i>48,2</i>	<i>24 935</i>
1401 Flora	0,5	0	11,4	94,5	55 076
1411 Gulen	1,6	0	10,5	34,8	25 329
1412 Solund	-2,3	0	22,2	70,9	55 894
1413 Hyllestad	-1,6	-2,5	14,4	72,3	50 812
1416 Høyanger	-0,5	-0,7	-0,3	112,4	80 904
1417 Vik	-12,3	-52,3	-50	54	40 520
1418 Balestrand	1,2	0	26,4	34,9	34 853
1419 Leikanger	-19,8	-10,1	62,8	73,2	44 884
1420 Sogndal	0,5	0,4	27,8	63,7	34 891
1421 Aurland	7	0	17,2	25,3	28 228
1422 Lærdal	0,6	0	18,1	77,1	66 895
1424 Årdal	3,3	2,1	39,5	84	57 761
1426 Luster	-2,1	2,2	57,1	51,6	39 634
1428 Askvoll					
1429 Fjaler	-0,6	0	26,8	60,7	38 046
1430 Gaular	0,1	0	32,3	70,2	40 731
1431 Jølster	4,5	0,9	10,2	66,2	44 180
1432 Førde	-2,7	-1,8	27,1	90,1	49 180
1433 Naustdal	6,5	2,1	5,1	72,5	44 244
1438 Bremanger	-17,2	-84,1	-75,7	88,1	61 865
1439 Vågsøy	-6,6	-1	7,2	76,9	42 126
1441 Selje	2,5	-0,3	8,1	87,4	49 732
1443 Eid	-2,9	0,2	59,1	81,5	41 714
1444 Hornindal	2,7	0,6	59,1	52	34 548
1445 Gloppen	-1,3				
1449 Stryn	-0,2	0,1	18	58,1	31 870
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>-1,6</i>	<i>-5,6</i>	<i>17,8</i>	<i>73,9</i>	<i>46 698</i>
1502 Molde	-4,7	-2,6	16,5	75,5	36 999
1504 Ålesund	-0,2	0,8	14,8	9,4	4 407
1505 Kristiansund	-0,6	-1,6	13,8	77,9	41 109
1511 Vanylven					
1514 Sande	-9,8	-11,6	22,8	85,1	54 319

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
1515 Herøy	-7	0,4	19,8	81,9	41 696
1516 Ulstein	2,9	0	32,9	57,9	32 232
1517 Hareid	-0,3	-0,9	9,4	109,3	53 923
1519 Volda	-4,1	0	28,9	112,8	58 561
1520 Ørsta	-5,6	-3,8	18,4	97,9	49 636
1523 Ørskog	3,5	0	33	53,4	38 220
1524 Norddal	0,6	0	1,1	26,3	23 593
1525 Stranda	-1,5	0,6	28,2	134	76 231
1526 Stordal	2,7	-7,1	55,7	64	49 222
1528 Sykkylven	-5,9	-6	4	86,3	39 889
1529 Skodje	-2,9	0	43,5	73,4	38 249
1531 Sula	-2,9	-1,3	36,1	76,1	36 216
1532 Giske	-4,9	0	62,5	104,3	50 913
1534 Haram	-27,2	-10,4	74	123,3	64 963
1535 Vestnes	-11,8	-11,1	24,8	82,7	55 519
1539 Rauma	-3,3	-2,7	10,5	47,4	25 047
1543 Nesset	-1,6	0	0	0,4	263
1545 Midsund	-5,3	-5,9	21,4	73,5	47 280
1546 Sandøy	-7,3	-0,2	97,4	51,1	43 532
1547 Aukra	23,6	19,8	26,5	34,4	37 332
1548 Fræna	-10,9	0	34	95,1	49 838
1551 Eide	-4,2	0	32,4	147,6	83 071
1554 Averøy	-8,1	-6,6	4,4	96,3	46 815
1557 Gjemnes	-8,7	-7,7	22,9	76,3	47 916
1560 Tingvoll	0,3	-0,7	18,1	84,4	56 531
1563 Sunndal	2,8	0,2	14,4	24,9	18 550
1566 Surnadal	-4,4	0	24,9	66,4	39 888
1567 Rindal	1,8	0	12,4	64,4	45 023
1571 Halså	2,8	4,9	12,4	47	32 428
1573 Smøla	4,9	0,7	22,3	69,9	54 660
1576 Aure	0,7	2,3	19,2	54,7	39 330
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>-3</i>	<i>-1,2</i>	<i>22,9</i>	<i>67,4</i>	<i>36 937</i>
1601 Trondheim	-5,1	-2,4	27,4	91,7	47 530
1612 Hemne	1,8	0	40,2	71,4	39 287
1613 Snillfjord	1,3	0,9	29,5	52,9	42 104
1617 Hitra	-18,8	-2,8	62,5	154,9	98 102
1620 Frøya	-11,8	-8,1	47,8	81,2	46 190
1621 Ørland	2,6	0	25,9	107,3	63 160
1622 Agdenes	4,2	2	80,3	31	21 499
1624 Rissa	-0,2	0,8	26,3	62,1	33 386
1627 Bjugn	1,6	0	19,7	96	56 441
1630 Åfjord	7,8	6,5	85,9	75,8	48 236
1632 Roan	3,5	-0,5	19,1	46,5	38 516
1633 Osen	2,2	-0,6	4	52,5	40 376
1634 Oppdal	1,6	0	23,1	67,2	36 133

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
1635 Rennebu	0,2	-0,8	24,7	63,2	41 763
1636 Meldal	3,2	1,1	22,6	41	27 327
1638 Orkdal	3,8	2,1	37,4	53,8	26 866
1640 Røros	-1,4	0	19,3	60,1	34 636
1644 Holtålen	-1,5	-0,3	15	55,2	33 398
1648 Midtre Gauldal	-10	-9	65,6	57,2	31 289
1653 Melhus	3,7	0	39,2	103,3	51 571
1657 Skaun	-1,8	0	25	105,6	50 932
1662 Klæbu	-3	-1,6	8,1	60,8	32 660
1663 Malvik	3,8	0,7	13,3	18,6	8 438
1664 Selbu	1,1	1,6	28,9	61,8	39 865
1665 Tydal	9,6	4,4	26,8	22,3	26 670
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>-2,8</i>	<i>-1,4</i>	<i>29,7</i>	<i>82,4</i>	<i>44 034</i>
1702 Steinkjer	-0,2	0,4	6,4	58	29 359
1703 Namsos	-1,3	0	6,5	88,5	52 586
1711 Meråker	1,1	0	34	65,3	54 077
1714 Stjørdal	2,1	-0,6	12,9	72	35 408
1717 Frosta	-0,1	1,7	21,1	63,9	35 864
1718 Leksvik	-0,4	-0,7	0	59,4	37 183
1719 Levanger	-0,6	0,8	14,8	67,8	34 132
1721 Verdal	-0,7	0,6	13,9	79,7	39 806
1723 Mosvik	-1,2	0,8	16,1	52,7	43 140
1724 Verran	1,3	0	6,4	66,4	42 411
1725 Namdalseid	1	0	18,4	77,9	52 700
1729 Inderøy	0,8	0	9,3	90,4	45 736
1736 Snåsa	-0,8	-1,8	8,7	59,1	40 295
1738 Lierne	6	1,5	24	35,7	32 532
1739 Røyrvik	5,3	0	26	61,8	82 391
1740 Namsskogan	2	0,5	22,8	54,4	56 126
1742 Grong	1,3	0	20,3	83,8	73 579
1743 Høylandet	1,6	0	12,2	52,7	38 075
1744 Overhalla	-4	-1,2	5,4	65,3	35 364
1748 Fosnes	-3,6	1,5	14,8	52,2	42 185
1749 Flatanger	-6,9	0	23,2	68,7	50 193
1750 Vikna	3,1	0	17,9	109,5	64 832
1751 Nærøy	-1,6	-0,4	7,2	85,5	48 628
1755 Leka	2,2	1,4	19,8	49,1	39 883
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>12,3</i>	<i>71,8</i>	<i>40 413</i>
1804 Bodø	-2,6	-0,4	40,5	95,3	48 720
1805 Narvik	-10,3	-15,7	-11,8	79,4	45 185
1811 Bindal	6,7	2,1	36,7	50,6	43 305
1812 Sømna	1,8	0,3	17,5	51,7	33 486
1813 Brønnøy	-4,7	-4,4	17,7	85,8	50 299
1815 Vega	0,1	0,8	17,1	150,4	109 732

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
1816 Vevelstad	2,1				
1818 Herøy	-1,3	1	7,1	72,3	51 263
1820 Alstahaug	-0,7	0	2,8	85	47 315
1822 Leirfjord					
1824 Vefsn	0,9	1,8	15,7	50,9	28 972
1825 Grane					
1826 Hattfjelldal	27,4	-65,5	-49,2	52,1	44 947
1827 Dønna					
1828 Nesna	3,2	0,6	11,2	72,3	58 793
1832 Hemnes	9,7	-10,1	1,9	92,2	67 879
1833 Rana	4,3	-3,7	18,8	47,5	25 219
1834 Lurøy	4,6	2,4	17,1	28,9	23 910
1835 Træna	21,3	5,8	24,1	51,2	58 923
1836 Rødøy	-0,3	0	27,3	19,5	17 473
1837 Meløy	7,4	3,8	19,9	52	37 786
1838 Gildeskål	4,6	0,1	15,2	88,1	70 800
1839 Beiarn	-5,7	-3,9	40,3	57,2	50 241
1840 Saltdal	0	0	8,4	35,8	25 890
1841 Fauske	-5,5				
1845 Sørfold					
1848 Steigen					
1849 Hamarøy					
1850 Tysfjord					
1851 Lødingen	-7,2	-8,8	-1	59,9	40 157
1852 Tjeldsund	1				
1853 Evenes	-0,5	0	10,9	49,5	37 773
1854 Ballangen					
1856 Røst	-1,6	-0,8	18,2	96,8	80 393
1857 Værøy					
1859 Flakstad					
1860 Vestvågøy	-1,1				
1865 Vågan	-0,2	0	8,8	18	9 120
1866 Hadsel	-2,4	-1,5	2,2	22,8	12 315
1867 Bø					
1868 Øksnes	-4,6	-4,6	12,2	67,1	37 671
1870 Sortland	-2,9	-1,7	6,9	76,6	44 142
1871 Andøy	-3,1	-9,6	18,2	40,1	22 762
1874 Moskenes					
<i>Nordland</i>	<i>-0,7</i>	<i>-3,5</i>	<i>16,2</i>	<i>66,7</i>	<i>38 893</i>
1901 Harstad	0,8	-0,1	5,4	82,9	45 641
1902 Tromsø	-0,8	-1,5	7,5	12,7	6 446
1911 Kvæfjord	-2,7	-2,2	10	36,8	38 732
1913 Skånland	-2,7	0	11,3	82	53 637
1915 Bjarkøy	-1,3	0	12,8	29	29 539
1917 Ibestad	-0,9	0,9	8,2	40,1	30 260

Tabell 3.4 Finansielle nøkkeltall for kommuner, 2008. I prosent av driftsinntektene og kroner per innbygger. Publiserte KOSTRA-tall per 16. mars 2009.

	Netto driftsresultat (prosent)	Akkumulert regnskapsresultat (prosent)	Arbeidskapital (prosent)	Netto lånegjeld (prosent)	Netto lånegjeld (kroner pr innbygger)
1919 Gratangen	-3,5	-0,4	25,6	77,7	62 025
1920 Lavangen	-1,3	-2,6	9,2	36,3	28 565
1922 Bardu	-4,5	-0,5	-0,7	10,7	7 910
1923 Salangen					
1924 Målselv	-4,9	-6,6	7,9	76,5	50 294
1925 Sørreisa	-2,2	-2,1	-3,5	106,9	62 293
1926 Dyrøy	4,4	0,7	5,1	69,1	56 470
1927 Tranøy	2,3	-1	-0,2	54,4	41 716
1928 Torsken					
1929 Berg					
1931 Lenvik	-1,3	0	7,9	72,4	46 059
1933 Balsfjord	1,9	0	5,3	76,1	43 970
1936 Karlsøy					
1938 Lyngen	-0,4	-2,9	5,5	97,5	66 908
1939 Storfjord					
1940 Gáivuotna Kåfjord	-2,7	-5,9	11,3	48,9	37 903
1941 Skjervøy	-1,7	-3,5	9,3	90,1	63 384
1942 Nordreisa	-3,4	-8,2	13,3	75	45 707
1943 Kvænanen	2,3	-1,7	7,5	42	38 781
<i>Troms</i>	<i>-1</i>	<i>-1,7</i>	<i>7,2</i>	<i>47,6</i>	<i>27 963</i>
2002 Vardø	-0,3	4,1	18,5	74,6	54 900
2003 Vadsø	1,2	1,1	16	95,6	64 865
2004 Hammerfest	8,9	0	16,6	140,3	121 569
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	-1,7	-1,2	9,8	50,4	34 393
2012 Alta	1,5	1,5	24	82,5	51 665
2014 Loppa	6,7	2,9	29,4	45,8	46 743
2015 Hasvik	2,8	-0,9	8,2	39,7	35 948
2017 Kvalsund					
2018 Måsøy	2,8	0	20	39,4	35 002
2019 Nordkapp	0,9	-1,1	4,3	110,2	76 358
2020 Porsanger Porsángu	1,9				
2021 Kárásjohka Karasjok	-2,7	-0,8	13	56,2	42 548
2022 Lebesby	1,6	1	7,8	77,3	79 109
2023 Gamvik	-6,7	-3	2,7	80,4	76 538
2024 Berlevåg	0,4	0	44,8	21,2	18 700
2025 Deatnu Tana	6	2,6	12,6	67	53 424
2027 Unjárga Nesseby	-3,3	0	35,1	45,6	50 272
2028 Båtsfjord	5,7	5	22,2	71,3	54 653
2030 Sør-Varanger	1,3	1,5	18,7	54,1	33 598
<i>Finnmark</i>	<i>2,5</i>	<i>0,9</i>	<i>18,2</i>	<i>82,5</i>	<i>60 168</i>
Landet utenom Oslo	-0,7	-0,7	21,8	60,2	32 204

¹ For netto lånegjeld er tallene for Oslo hentet fra Konsern – finansielle nøkkeltall nivå 2 i KOSTRA publisert 16. mars 2009.

Vedlegg 4

Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

1 Rapporteringsgrunnlag – KOSTRA-statistikk 2008

KOSTRA er det nasjonale informasjonssystemet om kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og omfatter de fleste områdene for kommunale og fylkeskommunale tjenester, herunder økonomi, utdanning, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, boliger, tekniske tjenester og samferdsel. KOSTRA-tallene viser prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og kvalitet ved hjelp av et stort antall nøkkeltall.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte den 16. mars 2009 foreløpige KOSTRA-tall for 2008. Regnskapstallene bygger på rapportering fra 399 kommuner og 18 fylkeskommunene. Kommunene som har rapportert representerer 98 prosent av landets befolkning. KOSTRA-tallene for 2008 er i flere av tabellene et anslag for hele landet, utarbeidet av SSB på bakgrunn av de kommuner som har rapportert til KOSTRA per mars 2009. Anslagene gjør at tallene for 2008 blir lettere sammenlignbare med tall fra tidligere år.

KOSTRA-tallene for 2008 som presenteres i dette vedlegget er foreløpige og det kan derfor forekomme feil¹. SSB vil publisere reviderte endelige tall den 15. juni 2009. Tallene vil da være kontrollert, både av kommunene selv og av SSB.

For nærmere omtale av KOSTRA henvises det til KOSTRA-rapporteringen på SSB sine nettsider (www.ssb.no). Her presenteres flere nøkkeltall for den enkelte kommune og fylkeskommune. Kommunene kan på nettsiden for egen kommune vurdere egne resultater og sammenligne disse med resultater på nasjonalt nivå og med resultater for andre kommuner.

Volum

Størsteparten av det offentlige tjenestetilbudet ytes i kommunesektoren. Generelt er det vanskelig å måle omfanget av denne. I privat sektor kan verdien av produksjonen og tjenesteytingen måles

gjennom prisfastsetting i et marked, mens det offentlige i hovedsak ikke opererer i noe marked. Av den grunn må alternative mål etableres.

Omfanget av tjenesteytingen måles ved hjelp av antall leverte tjenester, for eksempel antall plasser, besøk, saker og så videre. Antall barnehageplasser er eksempel på et slikt mål.

Dekningsgrad

Dersom tjenesteytingen relateres til antall personer i den aktuelle målgruppen, eller behovet, får vi fram dekningsgraden. Her er det valgt å sette likhetstegn mellom målgruppe/behov og alderskategori i tjenester der dekningsgrader presenteres. Barnehagedekningen måles for eksempel med andelen barn i alderen 1-5 år med barnehageplass. Vanligvis vil ikke alle i aldersgruppen etterspørre tjenesten. De beregnede dekningsgradene blir derfor gjennomgående lavere enn de reelle dekningsgradene.

Prioritering

Netto driftsutgifter per innbygger for den aktuelle tjenesten og prosent av samlede netto driftsutgifter er gjennomgående benyttet for å vise kommunesektorens prioriteringer. Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene (skatteinntekter og rammeoverføringer).

Produktivitet

Produktivitet uttrykker forholdet mellom antall produserte enheter (output) og ressursinnsatsen, det vil si den mengden av ressurser som er forbrukt i tjenesteytingen (input). Ressursinnsatsen vises ved korrigerede brutto driftsutgifter og/eller årsverksinnsats. Korrigerede brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunenes egen tjenesteproduksjon og avskrivninger. I tillegg er det korrigert for dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter, internkjøp med videre.

¹ Tallene som presenteres er estimerte nasjonale tall, og kan derfor avvike fra foreløpige KOSTRA-tall publisert på ssb.no.

For å vise kommunenes produktivitet benyttes enhetskostnader, som er utgifter per tjeneste eller per tjenestemottaker. I nøkkeltallene er det gjennomgående benyttet korrigerede brutto driftsutgifter per kommunal tjenestemottaker eller plass, og årsverksinnsatsen per tjenestemottaker eller plass.

Hvis ressursinnsatsen per enhet endres fra det ene året til det andre, kan dette skyldes endret produktivitet. Det er imidlertid også flere andre muligheter. Om ressursinnsatsen per enhet øker, kan årsaken være at det har skjedd en standardheving, som har medført at kvaliteten på tjenesten har økt. Økt ressursinnsats på et område kan også skyldes at gjennomsnittsmottakeren av tjenesten har blitt mer ressurskrevende, med andre ord at behovet har økt. Endringer i regelverk som regulerer kommunale oppgaver kan også bety at ressursinnsatsen må økes, for eksempel på grunn av krav om økt standard. En kombinasjon av de ulike faktorene er også mulig.

2 Kvalitetsutvikling i kommunale tjenester

Kvalitetsutviklingen i kommunale tjenester viser flere positive trekk. I dette avsnittet kommenteres kvalitetsutviklingen for perioden 2005-2008 ved hjelp av utvalgte kvalitetsindikatorer fra KOSTRA for barnehagesektoren, grunnskole og videregående opplæring, pleie- og omsorgssektoren, sosialtjenesten, kommunalt disponerte boliger og barnevern.

Måling av kvalitet og arbeid med kvalitetsutvikling er sentralt i arbeidet med fornying i kommunesektoren (se kapittel 9 for nærmere omtale). Kvalitetsindikatorerne i KOSTRA representerer det nasjonale kvalitetsindikatorsystemet for kommunale og fylkeskommunale tjenester. I publiseringen av foreløpige KOSTRA-tall for 2008 er det i alt 84 kvalitetsindikatorer for kommunale tjenester og 22 kvalitetsindikatorer for fylkeskommunale tjenester.

Kvalitetsindikatorerne i KOSTRA gir et bilde av kvalitetsnivået i tjenestene. Indikatorerne er gruppert etter kvalitetsdimensjonene struktur-, prosess-, produkt- og resultat kvalitet. Struktur kvalitet dreier seg om strukturelle forutsetninger for kvalitet og kan defineres ved den standard som finnes på innsatsfaktorene, som for eksempel økonomiske rammebetingelser, ansattes kompetanse og utdanning. Prosess kvalitet omfatter den smidighet og effektivitet som ligger til grunn for tjenesteytingen og kan dreie seg om organiseringen av arbeidet, rutiner og ansvarsforhold. Produkt kvalitet er

egenskaper ved tjenesten som er viktige for tjenestemottakeren, som for eksempel tjenestens innhold og servicenivå. Resultat kvalitet viser virkningen eller resultatet tjenesten har for tjenestemottakeren, og indikerer i hvilken grad tjenesten bidrar til fastsatte mål.

Kvalitetsindikatorerne i KOSTRA gir ikke et fullstendig bilde av alle disse dimensjonene. Tallgrunnet i KOSTRA gir i større grad mulighet for å utvikle indikatorer som viser strukturelle forutsetninger for god kvalitet enn indikatorer for selve resultatet av tjenesten.

Når det gjelder ansattes kompetanse i barnehagesektoren viser tabell 4.1 at andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har hatt en jevn nedgang fram til 2007. I 2008 ser vi en svak økning i andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning. I antall tilsvarer denne økningen over 2 200 personer fra 2007 til 2008.

I grunnskolen har gjennomsnittlig gruppestørrelse på barnetrinnet (1.-7. trinn) gått litt ned fra 2005 og 2006 til 2007 og 2008. Gruppestørrelsen for 8.-10. trinn har også gått noe ned, og ligger på 14,8 i 2008 mot 15,1 i 2005. Reduksjonen i antall elever per datamaskin fortsetter, og er i 2008 nede i 3,5 elever per datamaskin. Andelen elever som gikk direkte over i videregående opplæring har sunket fra 97,1 prosent i 2006, og har fortsatt å synke til 95,9 prosent i 2008.

Innenfor videregående opplæring har det vært en betydelig økning i andel elever som fikk oppfylt førsteønsket ved inntak til videregående opplæring. Andel elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring i løpet av normert tid holder seg relativt stabilt i perioden 2005 til 2007. Andelen lærlinger som har bestått fag- og svenneprøven er også stabil, og ligger på 91,5 prosent for 2008. Andelen elever som har sluttet i løpet av året (alle årstrinn), har hatt en liten økning i perioden og ligger på 4,6 prosent for 2008.

Innenfor pleie- og omsorgssektoren belyser tettheten av lege- og fysioterapiårverk i institusjon den strukturelle kvaliteten og kommunenes forutsetninger for å yte tjenester av høy kvalitet. Det har vært en økning i legeårverk per 1 000 plasser i institusjon, mens tettheten av fysioterapiårverk holder seg relativt stabil. Andelen årverk med fagutdanning i brukerrettede tjenester² i denne sekto-

² Med brukerrettede tjenester menes her tjenester der de ansatte jobber direkte med mottakerne av tjenesten. I denne indikatoren er ansatte som jobber med aktivisering av eldre og funksjonshemmede, ansatte i institusjoner for eldre og funksjonshemmede samt ansatte som yter pleie- og omsorgstjenester til hjemmeboende inkludert.

ren utvikler seg i positiv retning. Andel beboere med eget rom i institusjon er nå over 97 prosent, mens andelen med tjenestemottakertilpasset enerom har kommet opp til rundt 65 prosent. Dette er viktige forutsetninger for god tjenestekvalitet for institusjonsbeboere og -pasienter.

I sosialtjenesten har gjennomsnittlig stønadslengde gått noe ned. I lys av at økonomisk sosialhjelp er en midlertidig inntektssikring, er dette en positiv tendens. Nedgangen kan dermed indikere god resultat kvalitet på landsbasis. Basert på foreløpige KOSTRA-tall er det en nedgang i antall kommuner som har gjennomført brukerundersøkelser innenfor sosialtjenesten.

På nasjonalt nivå er nær fire av ti kommunalt disponerte boliger tilrettelagt for personer som bruker rullestol. Dette innebærer at en rullestolbruker for egen hjelp kan komme seg til egen boenhet og inn i alle nødvendige rom i boligen. Andelen tilrettelagte boliger av alle kommunalt disponerte boliger viser en liten nedgang i 2008, men denne nedgangen er så marginal at det må tolkes med forsiktighet. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør årlig en høy andel av de som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det

er derfor viktig at andelen kommunalt disponerte utleieboliger som er tilrettelagt for rullestolbrukere økes.

Når det gjelder kommunale boliger for vanskeligstilte viser tabell 4.1 at andelen opphold i midlertidig botilbud med varighet under tre måneder av alle opphold i midlertidige botilbud, har sunket noe i forhold til 2008. Fortsatt er i overkant av tre av fire opphold i midlertidig botilbud av kortere varighet enn tre måneder. Dette er i tråd med ett av delmålene i den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet – at ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet da det er lav rapportering på dette spørsmålet.

Innenfor barnevernet viser dekningsgraden av utdannet personell en fortsatt positiv tendens. Med fagutdanning menes sosionomer, barnevernspedagoger og annen høyskoleutdanning. Det er også en fortsatt nedgang i andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder, noe som tyder på fortsatt effektivisering av saksbehandlingen. Antall kommuner som har gjennomført internkontroll i barnevernet har økt fra 2007 til 2008.

Tabell 4.1 Kvalitetsutvikling 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
<i>Barnehage</i>				
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning	89,1	86,9	83,0	83,7
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	18,8	20,5	21,4	25,8
<i>Barnevern</i>				
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	2,4	2,5	2,6	2,7
Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder	26,4	27	15,9	15,3
Antall kommuner som har benyttet brukerundersøkelser siste år	..	63	59	59
Antall kommuner som har innført internkontroll i barnevernstjenesten	..	202	255	291
<i>Bolig</i>				
Andel kommunalt disponerte boliger som er tilrettelagt for rullestolbrukere	31	37	40	39
Andel midlertidige opphold med varighet 0-3 måneder	72	71	79	77
<i>Pleie- og omsorg</i>				
Legeårsverk per 1 000 plasser i institusjon	6,7	7,0	7,8	8,1
Årsverk fysioterapeuter per 1 000 plasser i institusjon	7,7	8,1	8,6	8,6
Andel årsverk med fagutdanning i brukerrettede tjenester	70	71	71	72
Andel kommuner med system for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten	55	61	60	59
Andel kommuner med system for brukerundersøkelser i institusjon	54	60	58	57
Andel enerom, pleie- og omsorgsinstitusjon	95	95	96	97
Andel plasser i brukertilpasset enerom med eget bad/wc	55,8	55,6	63,3	65,5
<i>Sosialtjenesten</i>				
Gjennomsnittlig stønadslengde per tilfelle	5,0	5,0	5,1	4,9
Andel kommuner som i løpet av siste året har gjennomført en egen brukerundersøkelse for sosialtjenesten	..	17	12	8,8
Antall mottakere som har fått utarbeidet individuell plan	3940,4
<i>Grunnskole/SFO</i>				
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1-7 trinn	13,5	13,5	13,3	13,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8-10 trinn	15,1	15,1	15,0	14,8
Antall elever per datamaskin	5,4	4,7	4,0	3,5
Andel ansatte i SFO med lærer/førskole/fagutd i barne- og ungdomsfaget	..	33	33	33
Overgang til videregående opplæring	..	97,1	96,9	95,9
<i>Videregående skole</i>				
Andel elever med oppfylt første søkeønske ved inntak til VGO	74,9	81,4	85,6	84,5
Andel elever og lærlinger som har bestått VGO på normert tid	56,2	57,8	56,9	
Andel beståtte fag- og svenneprøver	92,5	93,3	93,4	91,5
Andel elever som har sluttet i løpet av året - alle årstrinn	4,1	4,6	4,5	4,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3 Tjenesteyting – utviklingstrekk innen enkeltområder

Det meste av kommunenes ressurser går til å yte tjenester. Utviklingen i den kommunale tjenesteytingen kan derfor si mye om kommunenes oppgaver, prioriteringer og behov. I dette avsnittet vises tabeller med nøkkeltall for utvikling av ressursinnsats og omfang i tjenester på landsbasis for perioden 2005-2008. Tjenesteområdene som kommenteres her er barnehagesektoren, grunnskoleopplæringen, pleie- og omsorgssektoren, sosialtjenesten, boliger for vanskeligstilte, barnevern og videregående utdanning. Alle regnskapstall som presenteres i tabellene er omregnet til 2008-kroner³. Oslo er ikke medregnet i indikatorer som viser prioritering i form av driftsutgifter til et tjenesteområde i prosent av kommunens totale driftsutgifter. Årsaken til dette er at de totale driftsutgiftene for Oslo omfatter både kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og derfor ikke er sammenlignbare med de øvrige kommunene og fylkeskommunene.

I store trekk viser tallene at trenden innenfor barnehagesektoren med vekst i utbyggingen fortsatte i 2008, og dekningsgraden er nå på 87 prosent. I grunnskolen økte antall undervisningstimer per elev, i hovedsak på grunn av økt omfang av spesialundervisning og utvidet timetall i norsk, engelsk og matematikk. Etter flere år med sterk vekst i elevtallet i videregående opplæring var det i 2008 en utflating i antall elever. Utflatingen skyldes en nedgang i antall voksne elever. Innen pleie- og omsorgssektoren er det fortsatt kraftig vekst i

antall yngre mottakere, mens dekningsgradene for de eldre aldersgruppene er stabile.

Nærmere om barnehagesektoren

Ved utgangen av 2008 hadde om lag 261 800 barn plass i barnehage. Dette er en økning på om lag 12 000 barn fra 2007. I løpet av perioden 2005-2008 fikk anslagsvis 38 400 flere barn plass i barnehage.

Ved utgangen av 2008 hadde 87,1 prosent av alle barn i alderen ett til fem år plass i en barnehage. Barnehagedekningen for de minste barna er lavere enn for de største, men utviklingen fra 2005 til 2008 viser en betydelig økning i dekningsgraden også for barn i alderen ett til to år. Ved utgangen av 2008 hadde 74,7 prosent av barn i denne aldersgruppen en barnehageplass, mot 53,9 prosent i 2005.

I 2008 hadde 83,0 prosent av barna som gikk i barnehage heltidsplass, det vil si en ukentlig avtalt oppholdstid på 41 timer eller mer. I 2007 hadde 79,7 prosent av barna i barnehage heltidsplass. Den sterke endringen i oppholdsstrukturen har vært synlig siden 2003. Kapasitetsveksten innen barnehagesektoren har altså vært enda større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på.

Som vist i tabell 4.2 har andelen kommunale barnehager siden 2002 vært lavere enn ikke-kommunale barnehager. Andel kommunale barnehager har økt svakt fra om lag 44 prosent i 2007 til om lag 45 prosent i 2008. Det er allikevel flere barn som går i kommunale barnehager enn ikke-kommunale barnehager. Dette skyldes at de kommunale barnehagene i gjennomsnitt er større enheter.

³ I prisjusteringen er den kommunale deflatoren lagt til grunn. Kostnadsveksten fra foregående år utgjorde 3,6; 4,4 og 6,4 prosent i henholdsvis 2006, 2007 og 2008.

Tabell 4.2 Barnehage

	2005	2006	2007	2008
<i>Behov</i>				
Antall barn 1-5 år	290 842	289 318	292 539	296 778
Antall barn 1-2 år	115 621	115 946	117 932	119 720
<i>Produksjon</i>				
Antall barn med barnehageplass	223 394	234 842	249 688	261 757
Antall barn 1-5 år med barnehageplass i alt	221 011	232 419	246 575	258 578
Antall barn 1-2 år med barnehageplass	62 319	71 612	81 671	89 419
Antall årsverk, alle barnehager	50 313	54 872	60 495	65 119
Andel kommunale barnehager	44,3	43,8	44,4	45,2
Andel barn med heldagsplass (over 41 timer per uke)	69,6	75,4	79,7	83,0
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	39,0	40,2	41,1	41,8
<i>Dekningsgrader</i>				
Andel i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	53,1	52,4	52,5	53,1
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	76,0	80,3	84,3	87,1
Andel barn 1-2 år med barnehageplass	53,9	61,8	69,3	74,7
Andel barn 3-5 år med barnehageplass	90,6	92,8	94,4	95,5
<i>Prioritering</i>				
Brutto driftsutgifter barnehage i % av brutto driftsutgifter i alt	8,7	9,7	10,5	11,3
Netto driftsutgifter barnehage i % av netto driftsutgifter i alt	2,2	2,1	2,4	2,9
<i>Produktivitet</i>				
Antall heltidsplasser per årsverk	3,1	3,2	3,3	3,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nærmere om grunnskole og SFO

Høsten 2008 var det 598 175 elever i kommunale grunnskoler, en reduksjon på om lag 2 600 elever fra høsten 2007. Selv om elevtallet har gått ned, er kommunenes ressursinnsats på skole relativt stabil. Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole var på om lag 46,8 milliarder kroner i 2007, og foreløpige KOSTRA-tall viser at det tilsvarende tallet for 2008 er om lag 46,9 milliarder kroner. Anslag indikerer at kommunene gjennomsnittlig brukte 78 523 kroner per elev i 2008, mot 77 601 kroner i 2007. Antall årstimer til undervisning har gått opp, noe som både kan knyttes til økt timetall og til at omfanget av spesialundervisning har økt. Tabell

4.3 viser en liten økning i antall årsverk utført av undervisningspersonale fra 2007 til 2008. Antall elever per lærerårsverk er 12,1 i 2008, som vil si om lag på samme nivå som året før. Kommunenes driftsutgifter til inventar og utstyr per elev har gått noe ned, det samme har driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev. Forklaringen på dette er mest sannsynlig at skolene er i ferd med å ferdigstille utskiftingen av utstyr og læremidler i grunnskolen som følge av innføring av nye læreplaner. Antall årsverk i SFO og korrigerte brutto driftsutgifter per elev i SFO er på om lag samme nivå i 2008 som i 2007. Dekningsgraden for SFO har vært økende i perioden og lå i 2008 på 59,5 prosent.

Tabell 4.3 Grunnskole/SFO

	2005	2006	2007	2008
<i>Behov</i>				
Antall innbyggere 6-15 år	622 658	621 756	619 565	617 674
Antall innbyggere 6-9 år	245 676	243 930	241 600	239 946
<i>Produksjon</i>				
Antall elever i kommunale grunnskoler	604 936	603 970	600 783	598 175
Årstimer til undervisning i alt	33 549 988	33 810 657	34 169 245	34 945 540
Årsverk av undervisningspersonale, inklusive private skoler ¹	50 709	51 329	50 797	50 970
Årsverk i SFO	6 856	7 001	7 285	7 209
Korrigerte brutto driftsutgifter grunnskole i 1000 kroner	45 269 856	46 132 736	46 830 278	46 970 348
<i>Dekningsgrader</i>				
Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO	52,3	55,5	58,7	59,5
<i>Prioritering</i>				
Netto driftsutgifter grunnskoleopplæring i % av netto driftsutgifter i alt	31,3	31,0	30,9	30,6
Netto driftsutgifter SFO i % av netto driftsutgifter i alt	0,5	0,5	0,5	0,5
Netto driftsutgifter SFO, per innbygger 6-9 år	3 028	3 082	3 389	3 787
<i>Produktivitet</i>				
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev	74 826	76 360	77 601	78 523
Korrigerte brutto driftsutgifter til SFO per kommunal bruker	23 060	22 959	22 750	22 805
Driftsutgifter til inventar og utstyr, per grunnskole-elev	754	910	959	728
Driftsutgifter til undervisningsmateriell per grunnskoleelev	1 267	1 512	1 891	1 801
Elever per lærerårsverk	12,3	12,1	12,2	12,1

¹ Tallene for 2007 og 2008 er ikke sammenliknbare med tallene for 2005 og 2006 da justeringer i rapporteringsrutinene i GSI har medført et brudd i tidsserien. Endringene i rapporteringsrutinene består i at det tidligere inngikk både tid til undervisning, administrasjon og andre oppgaver i størrelsen årsverk utført av undervisningspersonale. Fra og med 2007–2008 har årsverk blitt splittet opp i årsverk til undervisning og årsverk til annet enn undervisning. En ny tidsserie over de to størrelsene årsverk til undervisning og årsverk til annet enn undervisning starter i 2008.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nærmere om pleie- og omsorg

Foreløpige KOSTRA-tall viser at kommunene prioriterer pleie- og omsorgssektoren. Når det gjelder ressursinnsats viser tabell 4.4 at andelen netto driftsutgifter for sektoren sett i forhold til kommunenes samlede netto driftsutgifter, har økt fra 33,9 prosent i 2005 til 35,7 prosent i 2008. Det er økende

behov knyttet til at det blir flere eldre, samtidig som det blir flere yngre mottakere. Innføring av IPLOS har medført et brudd i tidsserien for mottakere av hjemmetjenester, slik at tallene for hjemmetjenester for 2007 og 2008 ikke er direkte sammenliknbare med foregående år. Fra 2007 til 2008 viser tallene at det har vært en økning i antall mot-

takere av hjemmetjenester på 6 700, tilsvarende 3,9 prosent. Veksten kan i hovedsak henføres til mottakere under 67 år, der økningen har vært særlig sterk også i 2008. De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og denne gruppen utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og

omsorgstjenestene. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant yngre og de eldste kan tyde på økt pleietyngde blant mottakerne. Dekningsgradene for de eldre aldersgruppene er stabile. Siden 2005 har i overkant av 1 700 nye omsorgsboliger blitt ferdigstilt. Legedekningen innen kommunehelsetjenesten har økt gjennom perioden, og ligger nå på 9,4 legeårsverk per 10 000 innbygger. Fra og med 2005 har antallet årsverk økt med om lag 12 500 årsverk.

Tabell 4.4 Pleie- og omsorg¹

	2005	2006	2007	2008
<i>Behov</i>				
Antall innbyggere 80 år og over	215 876	218 162	218 594	219 631
Antall innbyggere 67 år og over	606 210	609 747	613 728	616 614
<i>Produksjon</i>				
Årsverk i alt	107 071	113 220	118 189	119 597
Korrigerte brutto driftsutgifter for institusjon	26 964 178	28 192 504	28 308 348	29 546 073
Korrigerte brutto driftsutgifter for kjernetjenester til hjemmeboende	25 392 610	27 111 088	28 771 132	30 580 889
Beboere i institusjon i alt	40 719	40 537	42 524	42 068
Antall mottakere av hjemmetjenester i alt	164 623	171 226	172 144	178 820
under 67 år	50 150	55 009	64 389	70 007
over 80 år	78 088	80 178	75 936	76 887
Kommunale omsorgsboliger i alt	25 573	26 395	27 286	27 331
<i>Dekningsgrader</i>				
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	14,5	14,3	14,4	14,1
Andel innbyggere 67 år og over som mottar hjemmetjenester	18,9	19,1	17,6	17,6
Andel innbyggere 80 år og over som mottar hjemmetjenester	36,2	36,8	34,7	35,0
<i>Prioritering</i>				
Netto driftsutgifter til pleie og omsorg i % av netto driftsutgifter i alt	33,9	34,9	35,2	35,7
<i>Produktivitet</i>				
Korrigerte brutto driftsutgifter per kommunale plass i institusjon	713 773	740 299	743 729	756 273
Legeårsverk per 10 000 innbygger for kommunehelsetjenesten	9,1	9,1	9,3	9,4

¹ For dekningsgrader og tall for antall mottakere er det brudd i tidsserien f.o.m. 2007. Tall for 2007 og 2008 er derfor ikke direkte sammenlignbare med tall for 2005 og 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.5 Sosialtjenesten

	2005	2006	2007	2008
<i>Produksjon</i>				
Antall sosialhjelpstilfeller	138 223	130 859	116 555	114 865
<i>Prioritering</i>				
Netto driftsutgifter sosialtjenesten per innbygger 20-66 år	3 397	3 326	3 114	2 993
Netto driftsutgifter økonomisk sosialhjelp per innbygger 20-66 år	1 754	1 611	1 398	1 293
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i % av samlede netto driftsutgifter	5,6	5,4	5,0	4,8
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	8 016	7 805	7 685	7 664

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nærmere om sosialtjenesten

Tabell 4.5 viser en nedgang for samtlige indikatorer. Antall sosialhjelpstilfeller har gått noe ned i perioden⁴. Tilsvarende har det vært en nedgang i netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen. Dette har trolig sammenheng med at antallet mottakere av sosialhjelp også har gått ned.

Nærmere om boliger for vanskeligstilte

Tabell 4.6 viser gjennomsnittlig antall kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere. På nasjonalt nivå viser tabellen at andelen kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbygger er 19. Dette indikerer en svak nedgang i forhold til de tre senere årene.

Nærmere om barnevern

Tabell 4.7 viser at andelen barn der barnevernet iverksatte undersøkelse fortsetter å øke i 2008. Andelen barn med barnevernstiltak har en konti-

nuerlig økning fra 2005 til 2008. Netto driftsutgifter til tjenesten har økt per innbygger i målgruppen, noe som har sammenheng med økningen i andel barn under undersøkelse og med tiltak i barnevernet. Andelen av de totale netto driftsutgifter er uendret fra 2007 til 2008.

Nærmere om videregående opplæring

Det var fortsatt vekst i aldersgruppen 16-18 år også i 2008, men veksten har avtatt sammenlignet med foregående år. Til tross for økningen i antall 16-18-åringer lå elevtallet i videregående skole i 2008 på samme nivå som i 2007. Andelen 16-18-åringer i videregående opplæring har gått litt ned de tre siste årene, og i 2008 var andelen på 90,5 prosent. Det har vært en relativt kraftig økning i antallet lærlinger i perioden, men det siste året har det vært en liten nedgang. På grunn av overgangen til kunnskapsløftet gikk godkjenningssprosessen i fylkene tregere enn normalt, derfor mangler det en del lærlinger i de ureviderte KOSTRA-tallene for 2008. Ved publisering av reviderte tall, forventer vi flere lærlinger i tallene. Antall studenter i fylkeskommunal fagskoleutdanning har økt med over 30 prosent fra 2006 til 2008. Det er mangler i dataene fra 2007. Det har

⁴ Antall sosialhjelpstilfeller vil være høyere enn tallet på sosialmottakere, fordi en og samme person kan ha mottatt stønad i flere kommuner. Vedkommende blir da talt som sosialhjelpstilfelle.

Tabell 4.6 Boliger for vanskeligstilte

	2005	2006	2007	2008
<i>Dekningsgrad</i>				
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger	20	20	20	19
<i>Prioritering</i>				
Netto driftsutgifter til boligformål per innbygger	30,7	24,5	48,0	57,6
<i>Produktivitet</i>				
Brutto driftsutgifter per kommunalt disponerte bolig	31 293	30 451	30 227	30 536

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.7 Barnevern

	2005	2006	2007	2008
<i>Dekningsgrad</i>				
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	2,4	2,6	2,8	3,0
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	3,6	3,8	3,9	4,0
<i>Prioritering</i>				
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten	4711	4878	5132	5219
Netto driftsutgifter til barnevernet i % av totale netto driftsutgifter	3,2	3,2	3,3	3,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.8 Videregående opplæring

	2005	2006	2007	2008
<i>Behov</i>				
Antall 16-18 åringer	179 491	186 776	191 124	193 110
Antall 19-24 åringer	331 030	336 108	345 668	357 931
<i>Dekningsgrader</i>				
Andel 16-18 åringer i VGO	90,1	91,3	91,1	90,5
<i>Produksjon</i>				
Antall elever i alt i videregående skole og tekniske fagskoler	185 215	194 276	195 234	195 193
Antall lærlinger	31 280	34 393	37 169	36 689
Studenter i fylkeskommunal fagskoleutdanning	3 288	3 311	2 377	4 332
Lærerårsverk, avtalte årsverk	21 140	21 866	21 951	22 218
Korrigerte brutto driftsutgifter VGO	21 967 515	22 593 753	22 778 297	22 967 001
<i>Prioritering</i>				
Netto driftsutgifter til VGO per innbygger 16-18 år	121 351	119 945	118 178	117 267
<i>Produktivitet</i>				
Korrigerte brutto driftsutgifter VGO per helårsekvivalent (per elev)	123 775	122 451	120 683	121 292
Korrigerte brutto driftsutgifter til fagskoleutdanning per student	95 184	98 127	112 222	109 592
Elever per lærerårsverk	8,8	8,8	8,7	8,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

vært en økning i antall lærerårsverk i videregående opplæring fra 2005 til 2008 på i overkant av 1 000 årsverk, hvorav i underkant av 300 i løpet av det siste året. Mens elevtallet i videregående opplæring har gått noe ned, ligger avtalte lærerårsverk på de fylkeskommunale skolene noe høyere enn i 2007. Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæ-

ring var på var på 23,0 mrd. kroner i 2008, en økning på 1 mrd. kroner fra 2005 hvor disse utgiftene utgjorde 22,0 mrd. kroner. Netto driftsutgifter per innbygger 16-18 år har gått ned med 3,4 prosent fra 2005 til 2008. Når det gjelder produktivitet viser tallene at korrigerte brutto driftsutgifter per elev hadde en liten nedgang i perioden 2005 til 2008.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Trykk: Lobo Media AS – 05/2009

