



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 88 S

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2019

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	4.5	Arbeid med lokaldemokrati i Europarådet	22
1.1	Innledning	7	4.5.1	Retningslinjer for sivilsamfunnets deltakelse i politiske beslutningsprosesser vedtatt i Europarådet ...	22
1.2	Utfordringer i kommunesektoren	8		Revisjon av rekommandasjon om innbyggernes deltakelse i lokalt offentlig liv	23
1.3	Sterkt lokaldemokrati	8	4.5.2		
1.4	En brukerorientert og effektiv offentlig forvaltning	9			
1.5	Kommunene som næringsutviklere	10			
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2018 og 2019	11	5	Forholdet mellom stat og kommune	24
2	Det økonomiske opplegget for 2019	13	5.1	Ny kommunelov	24
2.1	Inntektsrammene for 2019	13	5.2	Oppfølging av områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren	25
2.2	Pensjonskostnader	14	5.3	ESA-saken og arbeidsgruppe-rapporten om konkurranse på like vilkår	26
3	Endringer i det økonomiske opplegget for 2018	15	5.4	Endringer i IKS-loven	26
3.1	Inntektsveksten i 2018	15	5.5	Nasjonal samordning av tilsyn	26
3.2	Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018	15	5.6	Byveksttaler	27
3.2.1	Helse- og omsorgsdepartementet ..	15			
3.2.2	Nærings- og fiskeri-departementet	16	6	Kommunereform	28
3.2.3	Kunnskapsdepartementet	16	6.1	Kommunereform – status	28
Del II	Levende lokaldemokrati	17	6.2	Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen	30
4	Lokaldemokrati	19	6.2.1	Kapasitet og kompetanse i små kommuner	31
4.1	Tiltak for lokaldemokratiet i forbindelse med kommune-reformen	19	6.2.2	Behov for mer helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling i byområder ...	34
4.1.1	Prosjektet Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner	19	6.3	Innretning av videre arbeid	35
4.1.2	Veileder lokaldemokrati	21	6.3.1	Økonomiske virkemidler	36
4.2	Digitale løsninger for levende lokaldemokrati	21	6.4	Grensejusteringer	37
4.2.1	Bruk av digitale verktøyer for innbyggermedvirkning	21	7	Regionreformen gjennomføres	38
4.2.2	Minsak.no	21	7.1	Ny fylkesstruktur fra 2020	38
4.3	Kommunebarometer på representasjon av kvinner i lokalpolitikken	22	7.2	Endringer i inndelingsloven (fylkesnavn)	39
4.4	Medvirkningsorganer – forskrifter til ny bestemmelse om råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom	22	7.2.1	Endring av navn på fylkesmanns-embetene fra 2019	39
			7.3	Endringer i valgloven (valg-distrikter ved stortingsvalg)	39
			7.4	Inndeling – regional stat	39
			7.5	Utredning om fremtidig organisering av samarbeid om areal og transport i hovedstads-området	40
			7.6	Fylkesgrensejusteringer	41
			7.6.1	Rindal kommune i Møre og Romsdal fylke	41

7.6.2	Jevnaker og Lunner kommuner i Oppland fylke	42	10	Inntektssystemet for fylkeskommunene	72
7.6.3	Sør-Odal kommune i Hedmark fylke	44	10.1	Kostnadsnøkkelen for båt og ferje	72
7.6.4	Sande og Holmestrand kommuner i Vestfold	46	10.2	Ferjeavløsningsordningen	72
7.6.5	Departementets vurdering og tilråding	46	10.2.1	Anmodningsvedtak nr. 66 om ferjeavløsningsordningen	73
7.7	Nye oppgaver til fylkeskommunene	50	10.2.2	Nye prosjekter i ordningen fra 2019 – Bjarkøyforbindelsen	74
7.7.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	50	10.3	Beregning av samlet utgiftsbehov for fylkeskommunene	75
7.7.2	Nærings- og fiskeridepartementet .	50	10.4	Nytt inntektssystem fra 2020	75
7.7.3	Klima- og miljødepartementet	50	11	Skjønnstilskuddet	76
7.7.4	Kunnskapsdepartementet	51	Del IV	Statlige styringssignaler	79
7.7.5	Landbruks- og matdepartementet	52	12	Oppgavefordeling og regelverk	81
7.7.6	Kulturdepartementet	52	12.1	Arbeids- og sosialdepartementet ..	81
7.7.7	Samferdselsdepartementet	53	12.1.1	Innlemming av tilskudd til boligsosialt arbeid i rammetilskuddet	81
7.8	Ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene	54	12.1.2	Gjennomgang av kvalifiseringsprogrammet	81
7.8.1	Ekspertutvalgets sammendrag av rapporten	54	12.1.3	Forskrift om arbeidstid for avlastere	81
8	En brukerorientert, innovativ og effektiv offentlig forvaltning	59	12.2	Barne- og likestillingsdepartementet	81
8.1	En innovativ og nytenkende offentlig sektor	59	12.2.1	Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)	81
8.2	Effektivitet i kommunale tjenester	62	12.3	Helse- og omsorgsdepartementet	82
Del III	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	65	12.3.1	Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre	82
9	Inntektssystemet for kommunene	67	12.3.2	Lovfesting av dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens	83
9.1	Distriktsindeksen og regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet	67	12.3.3	Opptappingsplan for habilitering og rehabilitering	83
9.2	Rus og psykisk helse i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet	67	12.3.4	Opptappingsplan for rusfeltet	83
9.3	Vurdering av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg	68	12.3.5	Digitalisering av helse- og omsorgstjenesten	83
9.4	Beregning av samlet utgiftsbehov for kommunene	69	12.3.6	Kommunal betaling for pasienter i psykisk helsevern og TSB	83
9.5	Bosettingskriteriene og kommunesammenslåinger	69	12.3.7	Omsorg 2020	84
9.6	Inndelingstilskuddet	70	12.4	Justis- og beredskapsdepartementet	84
9.7	Anmodningsvedtak nr. 94 om inntektssystemet	70	12.4.1	Ny personopplysningslov	84
			12.5	Klima- og miljødepartementet	84
			12.5.1	Tilskudd til verdensarvområdene og utvalgte kulturlandskap i jordbruket	84
			12.6	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	85
			12.6.1	Oppfølging av samerettsutvalget ..	85

12.6.2	Endringer i matrikkellova	85	13.1.1	Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet	93
12.6.3	Effektive planprosesser	85			
12.6.4	Overvannshåndtering	85	13.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	94
12.6.5	Innlemming av boligsosialt kompetansetilskudd i rammetilskuddet	86	13.3	Inntekt- og aktivitetsutvikling	95
12.7	Kunnskapsdepartementet	86	13.4	Økonomisk balanse	97
12.7.1	Plikt til tidlig innsats	86	13.4.1	Netto driftsresultat	97
12.7.2	Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO	86	13.4.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	98
12.7.3	Bemannings- og pedagognorm i barnehage	86	13.5	Investeringer og gjeld	101
12.7.4	Språkkrav for ansatte i barnehagen	86	13.5.1	Investeringer	101
12.7.5	Språkkrav i barnehagen for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder	87	13.5.2	Nettofinansinvesteringer	101
12.7.6	Norm for lærertetthet	87	13.5.3	Gjeld	101
12.7.7	Utskifting av læremidler som følge av fagfornyelsen i skolen	88	14	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	108
12.7.8	Integreringsløftet – regjeringens strategi for en helhetlig og samordnet integreringsinnsats	88	14.1	Demografisk utvikling	108
12.8	Landbruks- og matdepartementet	88	14.2	Barnehage	109
12.8.1	Endringer i reglene om nydyrking	88	14.3	Grunnskole	113
12.9	Samferdselsdepartementet	88	14.4	Videregående opplæring	114
12.9.1	Forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy	88	14.5	Barnevern	115
12.9.2	Nasjonale takstretningslinjer for nullutslippskjøretøy	89	14.6	Sosialtjenester	115
			14.7	Boliger for vanskeligstilte	115
Del V	Resultater i kommunal sektor	91	14.8	Omsorgstjenestene	116
13	Utviklingen i kommuneøkonomien	93	14.9	Kommunale helsetjenester	120
13.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	93	14.10	Administrasjon	120
				Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2019	121
			Vedlegg		
			1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2015–2018 ...	122
			2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2017	123
			3	Finansielle indikatorer	142
			4	Skjønnstilskudd i 2017	165



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 88 S

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2019

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. mai 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Innledning

Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn over hele landet. Vi vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Regjeringen vil arbeide for å redusere statlig detaljstyring og byråkrati og sørge for at mer makt og myndighet desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte.

Kommunene er bærebjelken i folkestyret og velferdssamfunnet. Kommunestrukturen må tilpasses dagens og framtidens utfordringer. Større og sterkere kommuner legger til rette for bedre velferdstjenester, en mer bærekraftig samfunnsutvikling og et sterkere lokalt selvstyre. Kommune-reformen må derfor fortsette.

Regionreformen skal gjennomføres. Sterkere fylkeskommuner vil gi grunnlag for bedre tjenester og en mer samordnet samfunnsutvikling. Dette legger til rette for utbygging av attraktive bo- og næringsområder og gode, miljøvennlige transportløsninger.

For å sikre et bærekraftig velferdssamfunn blir det stadig viktigere å gjennomgå offentlig ressursbruk og tilstrebe bedre bruk av skattebetalerens penger. En fortsatt effektiv ressursbruk i kommunesektoren er en forutsetning for å utnytte ressursene til beste for innbyggerne og kunne oppfylle innbyggernes forventninger til tjenestetilbudet.

Regjeringen vil jobbe for at rammestyring fortsatt skal være hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom til kommunene. Handlingsrom er en forutsetning for at kommunene kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassede løsninger, slik at de kan levere flere tjenester og tjenester med høyere kvalitet innen gitte økonomiske rammer.

Kommunesektoren har et godt økonomisk fundament, og den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens oppgavekorrigerede frie inntekter har i perioden 2013–2017 vært 2,1 prosent. I samme periode har befolkningen økt, og den gjennomsnittlige årlige veksten i kommunesektorens frie inntekter per innbygger var på 1,1 prosent.

De siste fire årene har sektoren hatt gode netto driftsresultat. Antall kommuner i ROBEK ble i løpet av 2017 redusert fra 47 til 28. Med de gode resultatene for 2017 forventes det at antall kommuner i ROBEK vil bli redusert fra 28 til om lag 13 i 2018. Dette vil være det laveste nivået siden registeret ble opprettet i 2001.

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er avgjørende for å realisere regjeringens hovedsatsinger, og regjeringen vil fortsette å prioritere solide og forutsigbare økonomiske rammebetingelser for sektoren. Regjeringen foreslår en vekst i de frie inntektene på mellom 2,6 og 3,2 mrd. kroner i 2019. Veksten i 2019 kommer på toppen av veldig sterk inntektsvekst de senere årene.

Kommunenes utgifter til velferdstjenester øker som følge av flere tjenestemottakere, bedre tilbud og nye krav fra innbyggerne. Med den foreslåtte inntektsveksten legger regjeringen til rette for en styrking av det kommunale tjenestetilbudet.

Handlingsrommet i økonomien framover forventes å bli klart mindre enn det som har vært tilfelle de siste tiårene. Strammere økonomisk handlingsrom vil presse fram mer effektive løsninger i kommunesektoren. Offentlig sektor må forenkles, og arbeidet med innovasjon må forsterkes. Ny teknologi kan bidra til en enklere hverdag for næringsdrivende, innbyggere og offentlig ansatte og er avgjørende for å sikre velferden i årene framover.

Regjeringen vil invitere til en inkluderingsdugnad for å få flere inn i arbeidslivet. En inkluderingsdugnad innebærer at blant annet staten, kommunene og private aktører jobber sammen for å få flere personer med nedsatt arbeidsevne eller hull i CV-en inn i arbeidslivet. Partene i arbeidslivet spiller en nøkkelrolle når det gjelder å åpne dørene til det ordinære arbeidslivet.

1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Regjeringen har gjennomført en kommunereform, og 119 kommuner slår seg sammen til 47 nye kommuner. Reformen har så langt gitt færre kommuner, men fortsatt vil om lag halvparten av kommunene ha færre enn 5 000 innbyggere, og flere enn 120 kommuner vil ha færre enn 3 000 innbyggere. Mange av disse kommunene vil være sårbare i møtet med de utfordringer sektoren står overfor.

I årene framover blir det nødvendig å bygge et velferdssamfunn som kan bære en aldrende befolkning. Antall personer i arbeidsfør alder per person over 80 år er anslått å gå ned fra 15 i 2017 til 10 i 2030.

Den demografiske utviklingen har gjort at det de siste fem årene i gjennomsnitt har kostet i underkant av 2,5 mrd. kroner ekstra i året å opprettholde samme standard og dekningsgrad i tjenestetilbudet fra det ene året til det neste. Om ti år er det beregnet at det årlig vil koste rundt det dobbelte. Det er da for eksempel lagt til grunn at en 90-åring er like pleietrengende om ti år som i dag. Samtidig er det også forutsatt uendret produktivitet.

Endringer i demografi og befolkningssammensetning vil slå ulikt ut i kommune-Norge. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kapasitet og kompetanse til å levere gode velferdstjenester, og disse forskjellene vil forsterkes. Mange kommuner vil måtte håndtere fraflytting og en aldrende befolkning. Rekruttering av arbeidskraft vil være en utfordring for mange kommuner. Andre kommuner vil ha sterk befolkningsvekst og må kunne håndtere store investeringskostnader og krav om rask utbygging av det kommunale tjenestetilbudet.

Lavere vekst i bruken av oljeinntektene vil gi mindre økonomisk handlingsrom. Redusert inntektsvekst og økte utgifter som følge av aldring i befolkningen vil sette sektorens handlingsrom under press.

1.3 Sterkt lokaldemokrati

Regjeringen ønsker et sterkt lokaldemokrati, som gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Dette forutsetter en kommunestruktur som er tilpasset både dagens og framtidens utfordringer.

Kommuner som allerede har vedtatt sammenslåing fra 2020 er nå i en prosess for å utforme lokaldemokratiet i sine nye kommuner. Mange kommuner deltar i Kommunal- og moderniseringsdepartementets prosjekt *Framtidens lokaldemokrati i nye kommuner*. Formålet med dette prosjektet er å legge til rette for lokalt arbeid med å fornye og utvikle lokaldemokratiet for de nye kommunene. Andre kommuner er i en prosess hvor de vurderer sammenslåing. Regjeringen legger til rette ved å gi insentiver og verktøy for gode lokale prosesser.

Regjeringen legger prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring til grunn for styringen av kommunesektoren.

Regjeringen la nylig fram forslag til ny kommunelov, som fortsatt vil legge grunnlaget for juridisk rammestyring av kommunene. Kommuneloven er en rammelov for all kommunal virksom-

het, med regler om kommunal organisering, styring og kontroll og saksbehandlingsregler. Loven legger til rette for åpenhet og tillitsskapende forvaltning. I lovforslaget er det blant annet foreslått å lovfeste det kommunale selvstyret og prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren.

Rammefinansiering bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser og til at innbyggerne får et best mulig tilbud innen gitte økonomiske rammer. Tjenester kan produseres på en mer kostnads-effektiv måte, og effektiviseringsgevinster går direkte tilbake til egen kommune, i motsetning til ved øremerking hvor kommunene ikke får beholde effektiviseringsgevinster selv.

Det gjennomføres i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Analyser fra Senter for økonomisk forskning viser at den samlede effektiviteten økte med 0,5 prosent per år i perioden 2008–2016 innen sektorene barnehage, skole og pleie og omsorg. En effektivisering på 0,5 prosent i 2019 i hele kommunesektoren vil kunne frigjøre 1,2 mrd. kroner til ytterligere styrking av tjenestene – i tillegg til det som følger av inntektsveksten.

Norge er blant landene i Europa hvor kommunene har størst handlingsrom slik som målt ved Europakommisjonens selvstyreindeks for lokale styresmakter. Kommunene har selv et ansvar for å utnytte handlingsrommet som rammestyringen gir. Kommunene bør utnytte handlingsrommet til å arbeide for effektiv ressursbruk, utvikle tjenestene og drive god samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Godt samspill mellom innbyggerne og kommunen er viktig for å skape et best mulig samsvar mellom innbyggernes ønsker og behov, både når det gjelder samfunnsutvikling og tjenester kommunen leverer. Derfor er innbyggerinvolvering viktig.

Sterke statlige styringsvirkemidler som for eksempel øremerking og bemanningsnormer, kan resultere i et uoversiktlig og lite fleksibelt styringssystem, der ordningene motvirker hverandre og den offentlige ressursbruken øker. Bemanningsnormer kan også ha uheldige effekter ved at arbeidskraft låses til én sektor. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre nødvendige omstillinger i arbeidsmarkedet framover, blant annet i møte med de demografiske endringene samfunnet står overfor. Dersom bemanningsnormer skal benyttes som virkemiddel må det begrunnes særskilt med for eksempel oppbygging av nye tjenester eller oppgaver innenfor nasjonalt prioriterte satsinger. Regjeringen ønsker gjennom rammesty-

ring å legge til rette for at kommunene i størst mulig grad selv kan bruke ressursene der behovene er størst og at det kan tas tak i lokale utfordringer.

Regjeringen har fått gjennomført en område-gjennomgang av øremerkede tilskudd i kommunesektoren. Det ble kartlagt nærmere 250 tilskuddsordninger. Dette gir dårlig og lite effektiv statlig styring av kommunesektoren. Regjeringens målsetting er at arbeidet med innlemminger og sammenslåinger skal resultere i en reduksjon i antall tilskuddsordninger. Det er videre nødvendig å sikre bedre etterlevelse av dagens retningslinjer for bruk av økonomiske styringsvirkemidler, herunder øremerking. Dette vil gi en mer hensiktsmessig forvaltning. Regjeringen vil følge opp dette arbeidet ved å gjennomgå og forenkle øremerkede ordninger, for å gi større handlingsrom for kommunene og mindre byråkrati i stat og kommune.

Regjeringen gjennomfører regionreformen. Større fylkeskommuner legger til rette for overføring av flere oppgaver. Overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene innebærer å gi innbyggerne større innflytelse over hvordan oppgavene løses. Flere oppgaver til dette folkevalgte nivået kan bidra til å øke legitimiteten til fylkeskommunene og øke interessen for fylkesdemokratiet.

Frie, direkte og hemmelige valg er grunnleggende verdier i det norske demokratiet. Tilliten til valginstittuttet er høy i befolkningen, og regjeringen vil arbeide for at den opprettholdes. Departementet vil legge til rette for en god gjennomføring av kommune- og fylkestingsvalget i 2019.

Regjeringen mener det må legges stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og utbyggingssaker, samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å samordne og dermed begrense statlige myndigheters innsigelser til kommunale planer.

Regjeringen vil legge til rette for digitale plan- og byggesaksprosesser som gir bedre medvirkning, raskere avklaringer og større forutsigbarhet.

1.4 En brukerorientert og effektiv offentlig forvaltning

Regjeringen vil videreutvikle offentlig forvaltning for å sikre at den er brukerorientert, effektiv og resultatorientert. Tjenestene må ta utgangspunkt i den enkeltes behov og bli mer samordnet på tvers av nivåer og sektorer. Det skal legges til rette for et større mangfold og mer valgfrihet i offentlige

tjenester. Det skal også legges til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlingsrom til innovasjonsarbeid og nytenkning. I dette arbeidet er det viktig at brukerne involveres.

Arbeidet med innovasjon i offentlig sektor må forsterkes, og regjeringen vil utarbeide en egen stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Arbeidet med meldingen må ses som en del av et større arbeid for å fremme innovasjon i offentlig sektor. Det legges opp til et åpent og involverende arbeid. Målet er en offentlig sektor som er mer brukervennlig, effektiv og med høy tillit.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med digitalisering av offentlige tjenester i tråd med føringene i *Digital Agenda for Norge*. Det skal legges til rette for et styrket samarbeid mellom staten og kommunene om digitalisering, klart språk og andre tiltak som fremmer brukerorientering, innovasjon og effektivitet. Regjeringen har et mål om mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser, og i offentlig forvaltning er det et potensial for å bli mer effektiv.

1.5 Kommunene som næringsutviklere

Kommunene er sentrale i å legge til rette for utviklingen av det lokale næringslivet og har i dag flere roller som er viktige for å fremme en ønsket samfunns- og næringsutvikling. Bedrifter er avhengige av god teknisk infrastruktur, oppdaterte og forutsigbare kommuneplaner og rask behandling av reguleringsplaner og byggesøknader. Gode kommunale tjenester er viktige for at attraktiv arbeidskraft skal ønske å bo og jobbe i en kommune. Kommunene kan også stimulere det lokale

næringslivet ved å legge til rette for god transportinfrastruktur lokalt og regionalt.

Kommunene har i dag gode virkemidler, særlig gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, til å kunne ta en aktiv rolle i samfunns- og næringsutviklingen.

Arbeidet med å forenkle og effektivisere reglene for behandling av plan- og byggesaker har lagt til rette for raskere avklaringer av utbyggingsplaner og søknader om tiltak. Det gir kommunene bedre muligheter for å utvikle lokalt næringsliv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i 2018 publisere et rundskriv og en veileder om planlegging i sjøområdene. Dette vil bidra til bedre planlegging av kystsonen og gi mer forutsigbare rammer for vekst i kystnæringene. Samtidig arbeider departementet med å forenkle utmarksforvaltningen og å styrke mulighetene for næringsutvikling i fjellområdene.

Departementet har også tiltak knyttet til næringsutvikling i distriktene. Deler av de regionale utviklingsmidlene går til fylkeskommunene, slik at de kan følge opp kommuner med særlige distriktsutfordringer. Innretningen på arbeidet varierer med regionale politiske prioriteringer, størrelsen på midlene, kommunestruktur og næringsstruktur.

I tillegg gis det midler til utviklingsaktiviteter som skal bidra til inkludering av tilflyttere, mindre sårbare næringsmiljøer og til å styrke kommunens evne til å planlegge og gjennomføre utviklings tiltak. Et eksempel er Blått kompetansesenter vest, i Austevoll kommune. Prosjektet skal kople næringsliv, forskningsmiljø, fag- og kunnskapsmiljø i Austevoll og i regionen.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner
og fylkeskommuner i 2018 og 2019

2 Det økonomiske opplegget for 2019

2.1 Inntektsrammene for 2019

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 2,6 og 3,2 mrd. kroner i 2019. Dette tilsvarer en vekst på mellom 0,7 og 0,9 prosent.

Inntektsveksten for 2019 som varsles i denne proposisjonen er regnet fra anslått inntektsnivå i 2018 i revidert nasjonalbudsjett 2018, jf. kapittel 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2019. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2018 er endret når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2019 som nå varsles kunne bli endret.

Regjeringen legger opp til at kommunene får mellom 2,6 og 3,2 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter i 2019. Innenfor veksten i frie inntekter er 200 mill. kroner begrunnet med opptrappingsplanen for rusfeltet. Opptrappingsplanen for rusfeltet er en viktig satsing for regjeringen, som innebærer et historisk løft. Videre er 100 mill. kroner av veksten begrunnet med opptrappingsplanen for habilitering og rehabilitering. Habilitering og rehabilitering er også et satsingsområde for regjeringen, og skal bidra til at brukerne kan motta gode habiliterings- og rehabiliteringstjenester der de bor.

Med dette sørger regjeringen for et opplegg som gir rom for en videre styrking av tjenestetilbudet innenfor viktige satsingsområder som skole, helse, pleie- og omsorgstjenester, rus og barnevern.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får mellom -0,1 og 0,1 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Veksten i fylkeskommunenes frie inntekter må sees i sammenheng med at fylkeskommunene antas å få en nedgang i sine demografiutgifter som følge av anslåtte endringer i befolkningens sammensetning.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er anslått til mellom 1 og 2 mrd. kroner. Anslaget for veksten i samlede inntekter er lavere enn veksten i frie inntekter. Dette skyldes at kommunesektoren i forbindelse med behandlingen av

revidert nasjonalbudsjett for 2018 er foreslått tildelt om lag 2,4 mrd. kroner som følge av vekst i oppdrettsnæringen. Dette er engangsinntekter og bidrar dermed til lavere vekst fra 2018 til 2019.

Det er usikkerhet knyttet til merutgiftene grunnet demografiske endringer i 2019, og den varslede veksten i frie inntekter må sees i sammenheng med dette. Befolkningsveksten gjennom året 2017 ble langt lavere enn tidligere antatt, og både fødselsoverskudd og nettoinnvandring var på det laveste siden 2005. Oppdaterte beregninger basert på den faktiske befolkningsutviklingen i 2017 anslår de samlede merutgiftene i 2018 til 1,7 mrd. kroner, hvorav 1,4 mrd. kroner belaster de frie inntektene. Dette er vesentlig lavere enn anslagene i statsbudsjettet for 2018, som var basert på hovedalternativet i Statistisk sentralbyrås siste publiserte befolkningsframskrivninger fra juni 2016. Merutgiftene grunnet demografiutviklingen for 2019 forventes også å være lavere enn det som har vært tilfelle i årene før 2018. Statistisk sentralbyrå publiserer nye befolkningsframskrivninger annet hvert år og vil publisere nye framskrivninger i juni 2018. I den forbindelse vil det bli gjort nye anslag på merutgiftene i 2019. Departementet tar sikte på å presentere disse beregningene i statsbudsjettet for 2019.

Kommunesektorens økonomiske handlingsrom må også ses i sammenheng med pensjonskostnadene, jf. nærmere omtale i punkt 2.2.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Det gjennomføres i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser til å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Analyser fra Senter for økonomisk forskning, publisert i siste rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, viser at samlet effektivitet i gjennomsnitt økte med omlag 0,5 prosent per år i perioden 2008–2016 innen sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. En effektivisering på 0,5 prosent tilsvarer 1,2 mrd. kroner i frigjorte midler, som kan brukes til å styrke tjenestene.

Beregningsgrunnlaget er den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene. Samtidig viser det også at det samlede effektiviseringspotensialet innen disse tre sektorene kan anslås til om lag 13 prosent.

Regjeringen bygger sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. Regjeringen innførte derfor fra og med 2015 en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reform). Deler av gevinsten fra redusert byråkrati og mer effektiv bruk av pengene kommer fellesskapet til gode i de årlige budsjettene. I statsbudsjettet for 2018 er overføringen satt til 0,7 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.

Regjeringen ønsker å synliggjøre effektiviseringspotensialet som ligger i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å effektivisere med 0,5 prosent, tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2019 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2019 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2019. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 prosent av kommunenes samlede inntekter.

2.2 Pensjonskostnader

Pensjonskostnadene for 2019

Departementet anslår at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden 650 mill. kroner i 2019, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Departementet har basert anslaget på forutsetninger om premie- og kostnadsvekst i 2018. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Det legges opp til å endre forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene for Statens pensjonskasse i 2019 ved at forventet avkastning på pensjonsmidlene settes ned med 0,2 prosentpoeng. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i et eget rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

Akkumulert premieavvik

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

Pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette ga en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2017. Premieavviket er en regnskapsmessig forpliktelse som sektoren skal amortisere årlig de kommende årene. Ved utgangen av 2017 var det akkumulerte premieavviket på om lag 28,1 mrd. kroner. Størrelsen på det akkumulerte premieavviket ved utgangen av 2017 vil ikke medføre vekst i pensjonskostnadene fra 2019, utover nivået på amortiseringskostnadene i 2018.

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

3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2018

Samtidig med kommuneproposisjonen har regjeringen lagt fram revidert nasjonalbudsjett 2018 (Meld. St. 2 (2017–2018)) og forslag til bevilgningssendringer i statsbudsjettet 2018. De viktigste endringene av betydning for kommunesektoren er gjengitt i punkt 3.1 og 3.2.

3.1 Inntektsveksten i 2018

Stortingets budsjettvedtak for 2018 (saldert budsjett) innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 1,3 mrd. kroner. Det ble anslått en reell reduksjon i de frie inntektene på 0,2 mrd. kroner. Endringene ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2017. Vekstanslaget må sees i sammenheng med at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter for 2017 ble oppjustert med 4 mrd. kroner i nasjonalbudsjettet 2018. Oppjusteringen av skatteanslaget i 2017 er ikke videreført i inntektsanslaget for 2018.

I revidert nasjonalbudsjett 2018 er nye anslag på inntektsveksten for kommunesektoren i 2018 lagt fram. De nye anslagene bygger på følgende informasjon:

- I regnskapet for 2017 ble skatteinntektene til kommunesektoren 1,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettet 2018. Oppjusteringen av skatteinntektene må ses i sammenheng med uventede store uttak av utbytter til personlige skatteyttere. De ekstra skatteinntektene er ikke videreført i inntektsanslagene for 2018.
- Anslaget på lønnsveksten er nedjustert fra 3,0 til 2,8 prosent. Som følge av dette er anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2018 nedjustert med knapt 0,5 mrd. kroner.
- Kostnadsveksten i kommunesektoren (kostnadsdeflatoren) er uendret på 2,6 prosent på tross av nedjusteringen av lønnsveksten. Årsaken er høyere prisvekst på varer og tjenester, i hovedsak økte energipriser.
- Øremerkede tilskudd øker med 2,8 mrd. kroner, hvorav nær 2,4 mrd. kroner er vederlag til kommunesektoren for tildeling av oppdretts-tillatelse i havbruksnæringen. Se nærmere omtale i punkt 3.2.2.

Etter dette anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2018 til 1,9 mrd. kroner. Det anslås en reell nedgang i de frie inntektene på 2,6 mrd. kroner. Nedgangen i frie inntekter må ses i sammenheng med at de ekstra skatteinntektene i 2017 ikke videreføres, samt nedjusteringen av skatteanslaget for 2018 med knapt 0,5 mrd. kroner. Som følge av økte skatteinntekter i 2017 går kommunesektoren inn i 2018 med et høyt inntektsnivå.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2017 og anslag for 2018 i nominelle priser. Anslag på inntektene i 2017 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv., slik at inntektsnivået i 2017 og 2018 er sammenliknbart.

3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018

Forslag til bevilgningssendringer er fremmet i Prop. 85 S (2017–2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018*. Nedenfor redegjøres det for enkelte saker som har betydning for kommunesektoren.

3.2.1 Helse- og omsorgsdepartementet

Investeringsstilskudd til heldøgns omsorgsplasser

Bevilgningen på kap. 761, post 63 foreslås økt med 59,3 mill. kroner i 2018 tilsvarende om lag 700 heldøgns omsorgsplasser. Dette er som følge av stor søknadsinngang til investeringsstilskuddet i 2018. Basert på tilbakemeldinger fra Husbanken foreslås det en økning av tilsagnsrammen i 2018 på 1 186 mill. kroner. Total tilsagnsramme for 2018 blir etter dette på 4 235,5 mill. kroner, svarende til om lag 2 500 heldøgns omsorgsplasser. 40 prosent av rammen er forbeholdt netto tilvekst i 2018. Regjeringen kommer tilbake til oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 462 av 13. februar 2018 om likebehandling av nybygg og oppgradering og modernisering i statsbudsjettet for 2019.

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2017¹ og 2018². Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren i alt		
	2017	2018	Endr. i prosent	2017	2018	Endr. i prosent	2017	2018	Endr. i prosent
Skatteinntekter	171 002	173 010	1,2	32 347	33 100	2,3	203 349	206 110	1,4
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>156 585</i>	<i>158 200</i>	<i>1,0</i>	<i>32 347</i>	<i>33 100</i>	<i>2,3</i>	<i>188 933</i>	<i>191 300</i>	<i>1,3</i>
Rammetilskudd	127 374	131 050	2,9	33 153	33 615	1,4	160 527	164 665	2,6
Sum frie inntekter	298 376	304 059	1,9	65 500	66 715	1,9	363 876	370 775	1,9

¹ Inntektene i 2017 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2018 er 2,6 prosent.

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

3.2.2 Nærings- og fiskeridepartementet

Havbruksfondet

I forbindelse med at det har blitt etablert et nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakseoppdrettsnæring, ble det i 2015 besluttet at 80 prosent av inntektene fra salg av ny produksjonskapasitet skal tilfalle kommunal sektor gjennom det såkalte havbruksfondet. Midlene fordeler seg mellom alle kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet, om lag 160 kommuner og 10 fylkeskommuner. Første kapasitetstildeling etter det nye systemet er for tiden under gjennomføring. Kommunenes og fylkeskommunenes del av vederlaget for veksten som tildeles til fastpris er beregnet til 756 mill. kroner. Det tas videre sikte på å tildele ytterligere ny kapasitet gjennom auksjon før sommeren 2018, noe som vil medføre økte inntekter for de angjeldende kommunene og fylkeskommunene. Det er usikkert hva inntektene fra auksjonen vil bli, men med et beregningsteknisk utgangspunkt i fastprisen, vil kommunenes og fylkeskommune-

nes andel av vederlaget være om lag 1,5 mrd. kroner.

I tillegg til midlene til havbruksfondet foreslås det at bevilgningen økes med 74,9 mill. kroner knyttet til kommunenes andel av vederlag for tildeling av oppdrettstillatelse utlyst i 2013. Samlet foreslås bevilgningen på kap. 919, post 60 økt med 2 366,4 mill. kroner.

3.2.3 Kunnskapsdepartementet

Økt kompensasjon for gratis kjernetid i barnehagen

I saldert budsjett 2018 vedtok Stortinget å øke rammetilskuddet til kommunene med 24,8 mill. kroner som kompensasjon for å heve beløpsgrensen for gratis kjernetid i barnehage for 3–5-åringene til 533 500 kroner med virkning fra 1. august 2018. I etterkant av budsjettbehandlingen er det oppdaget at feil gjennomsnittsinntekt for husholdningene ble lagt til grunn. For å rette opp i dette foreslås det at bevilgningen på kap. 571, post 60 økes med 14,2 mill. kroner.

Del II
Levende lokaldemokrati

4 Lokaldemokrati

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

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

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

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

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

Frie, direkte og hemmelige valg er grunnleggende verdier i det norske demokratiet. Tilliten til valginstituttet er høy i befolkningen, og regjeringen vil arbeide for at den opprettholdes. Departementet vil legge til rette for en god gjennomføring av kommune- og fylkestingsvalget i 2019.

I dette kapitlet omtales departementets arbeid med lokaldemokrati. Først omtales to tiltak knyttet til kommunereformen, prosjektet *Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner* og den nettbaserte lokaldemokrati-ei-lederen for kommuner som er i en sammenslåingsprosess. Videre omtales departementets arbeid med digitale løsninger i samspeillet mellom kommunene og innbyggerne, lansering av tiltak for balansert kjønnsrepresentasjon i lokale folkevalgte organer samt arbeidet med regelfesting av representasjonsorganer i kommunene og fylkeskommunene for unge, eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Til slutt gis en omtale av to dokumenter som omhandler innbyggerdeltakelse og som er vedtatt av Europarådets ministerkomité.

4.1 Tiltak for lokaldemokratiet i forbindelse med kommunereformen

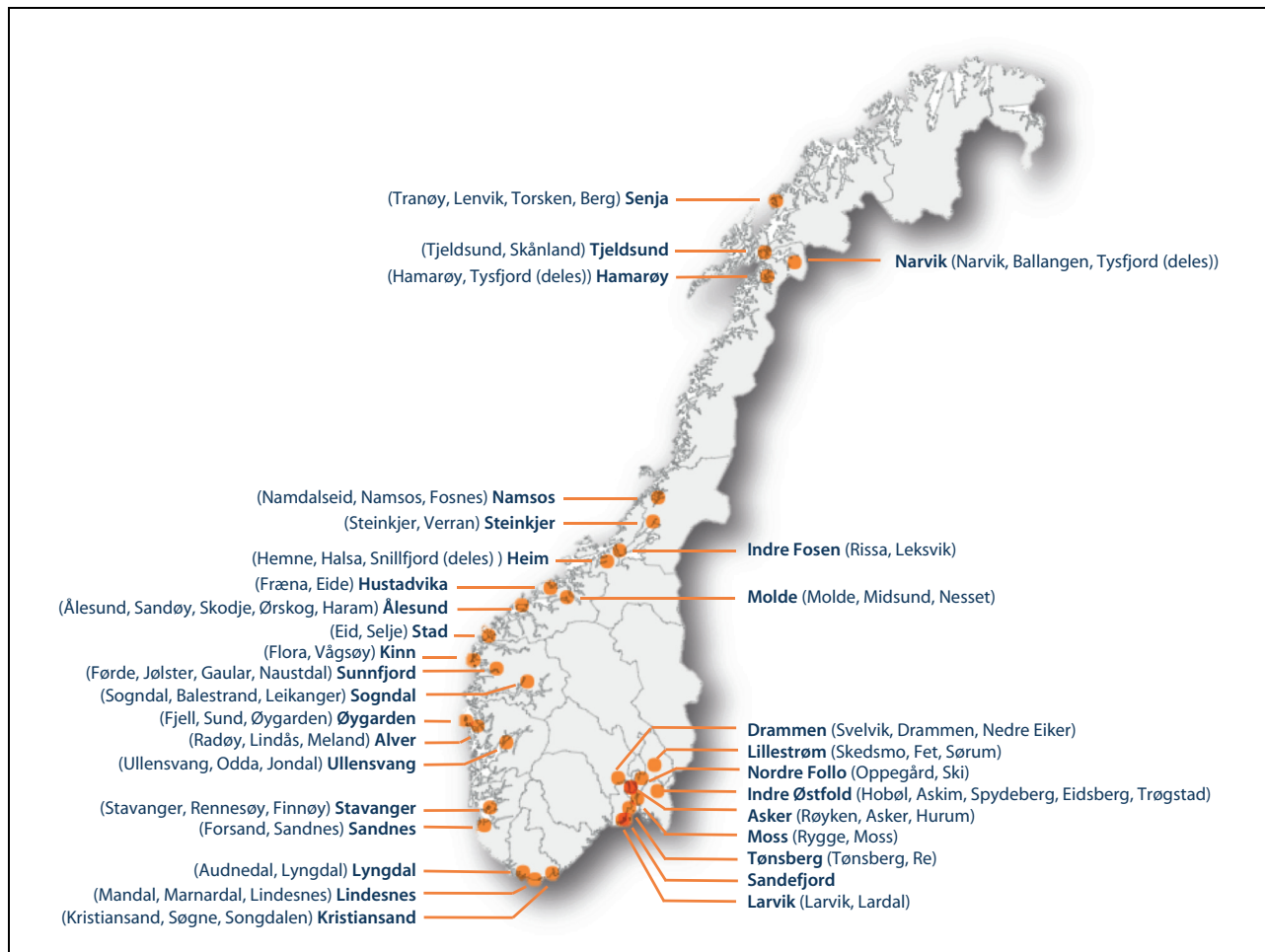
4.1.1 Prosjektet Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte i 2017 i gang et to-årig prosjekt for å støtte kommuner som skal slå seg sammen og som ønsker å arbeide med å utvikle og fornye sitt lokaldemokrati.

Målet med prosjektet er å mobilisere og legge til rette for at kommunene vil arbeide med å utvikle og forbedre sitt lokaldemokrati som en viktig del av alt de skal gjøre i sammenslåingsfasen.

Alle kommuner som enten nylig har blitt en ny kommune, eller som skal i gang med å bygge sin nye kommune, ble invitert.

32 nye kommuner som til sammen utgjør 89 «gamle» kommuner deltar. Figur 4.1 viser hvilke kommuner som deltar.



Figur 4.1 Deltakerkommunene i Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner.

Prosjektet har fire virkemidler:

- Departementet arrangerer to samlinger hvert år i to år. Deltakerkommunene får dermed arenaer for utveksling av erfaringer, inspirasjon og refleksjon om lokaldemokrati og medvirkning.
- Departementet har gitt Norsk Institutt for by- og regionforskning i oppdrag å gjennomføre en underveisevaluering knyttet til kommunenes arbeid. Forskerne skal blant annet innhente de nye kommunenes planer for å styrke lokaldemokratiet via en kontaktplattform (webportal), beskrive og vurdere planene og tiltakene, samt gi kommunene tilbakemelding underveis og rapportere samlet.
- Departementet gir et tilskudd på 100 000 kroner til hver av de nye kommunene som deltar i prosjektet.
- Departementet gir tilskudd til KS til gjennomføring av en lokaldemokratiundersøkelse i kommunene som ønsker det. Undersøkelsen kan brukes som et «diagnoseverktøy» for å sammenlikne sterke og svake sider ved lokal-

demokratiet i de kommunene som en skal utvikle et nytt lokaldemokrati sammen med.

Prosjektet har fire tema:

- **Politisk organisering:** Hvilke prinsipper kommunene velger for den politiske organiseringen i den nye kommunen, for eksempel når det gjelder sammensetningen av utvalg, styrer og råd, om de skal velge komitemodell, opprette kommunedelsutvalg eller ta i bruk ad hoc-utvalg, vil være viktig for hvordan lokaldemokratiet fungerer.
- **Innbyggermedvirkning:** Hvordan kommunene vil tilrettelegge for politisk deltakelse fra innbyggernes side har viktige konsekvenser for lokaldemokratiet. Skal en for eksempel velge tiltak som legger til rette for enkelte gruppers deltakelse, hvilke grupper skal eventuelt inviteres spesielt, eller skal en legge til rette for bred deltakelse?
- **Arbeidsmåter:** Her kan aktuelle problemstillinger være om kommunene skal legge til rette for prosedyrer der innbyggerne kan diskutere og være med og ta beslutninger i bestemte

lokale saker, om en skal velge prosedyrer for å konsultere innbyggerne der innbyggerne kan gi sin tilslutning eller kritisere kommunale forslag, eller om kommunen skal samarbeide med grendeutvalg/nærmiljøutvalg?

- *Digitale løsninger*: Digitale verktøy kan være et godt virkemiddel i lokaldemokratiet og kan brukes på mange forskjellige måter, blant annet til å skape mer åpenhet og innsikt i lokalpolitiske saker og beslutninger, gjøre det lettere å gi og motta informasjon til/fra politikere og innbyggerne og få innbyggere til å medvirke i lokalpolitiske beslutninger mv.

4.1.2 Veileder lokaldemokrati

Sommeren 2015 lanserte departementet en egen veileder for utvikling av lokaldemokratiet i sammenslåtte kommuner. Veilederen ligger på www.kommunereform.no.

Formålet med veilederen er å gi råd om hvordan kommunene kan utvikle lokaldemokratiet i forbindelse med sammenslåingsprosessen og hva de bør ta hensyn til og tenke gjennom i denne sammenheng.

Selv om veilederen ble utformet i forbindelse med kommunereformen og først og fremst retter seg mot kommuner i en sammenslåingsprosess, kan den være til nytte også for andre kommuner.

Departementet har satt i gang et arbeid med å oppdatere veilederen. Det legges inn nye eksempler på gode demokratiltak og oppdaterte faktaopplysninger.

4.2 Digitale løsninger for levende lokaldemokrati

4.2.1 Bruk av digitale verktøyer for innbyggermedvirkning

Vi har sett en økende interesse for bruk av digitale løsninger når kommunene vil kommunisere med innbyggerne og trekke innbyggerne med i politiske beslutningsprosesser. Internasjonalt finnes i dag mange forskjellige løsninger tilpasset ulike former for medvirkning og formål for medvirkningen. Eksempel på slike løsninger kan være deltakende budsjettering knyttet til bruk av penger, innbyggere som inviteres til å komme med forslag til hvordan en konkret sak skal løses eller løsninger for å samle inn underskrifter. Dette er løsninger som kan bidra til at flere innbyggere kan bidra inn i politiske prosesser. Samtidig må slike løsninger være en del av en bredere demokratipolitikk i kommunen, hvor det er bevissthet om at innbyggernes medvirkning

og innspill i politiske prosesser vil bidra til bedre beslutninger. Digitale løsninger kan ofte med fordel også kombineres med andre ikke-digitale løsninger for involvering som kommunene bruker.

Det er på denne bakgrunn departementet har satt i gang et forprosjekt for å skaffe seg et bedre kunnskapsgrunnlag om bruk av digitale verktøy i lokaldemokratiet både i Norge og internasjonalt. Det er firmaet Funka som står for gjennomføringen av prosjektet i samarbeid med departementet. I denne sammenhengen skal Funka sammen med departementet velge ut og redegjøre nærmere for om lag fem ulike digitale verktøy som kan brukes til demokratiformål. Tanken er at kommunene skal få informasjon om verktøy som de kan arbeide videre med. Prosjektresultatet skal foreligge i løpet av våren 2018.

4.2.2 Minsak.no

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

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

I 2017 lanserte departementet en versjon av nettportalen tilpasset bruk på mobiltelefon. I mars 2018 ble det lansert en samisk versjon.

Siden opprettelsen av nettsiden i 2013 har det blitt sendt inn 319 forslag til kommunene og fylkeskommunene. Oslo er kommunen med flest innsendte forslag og har i denne femårsperioden mottatt 66 saker via nettsiden. Til sammen 1 339 saker er opprettet, mange av dem er trukket og enda flere har ikke oppnådd det nødvendige antallet underskrifter. Det har vært et betydelig antall besøkende på nettsiden. I perioden fra 1. mars 2016 til 1. mars 2017 var det om lag 284 000 besøk på nettsiden og 200 000 brukere, mens det i perioden fra 1. mars 2017 til 1. mars 2018 var om lag 354 000 besøk og 251 000 brukere.¹

¹ Data innhentet ved hjelp av Google analytics.

4.3 Kommunebarometer på representasjon av kvinner i lokalpolitikken

Departementet lanserte 8. mars 2018 et kommunebarometer som blant annet viser andelen kvinner i alle kommunestyrene i Norge.

Bakgrunnen for tiltaket er et ønske om å bidra til å endre den skjeve kjønnsrepresentasjonen i mange norske kommunestyre. Selv om kvinneandelen har økt over tid, og kvinneandelen i kommunestyrene i snitt fremdeles er relativt høy sammenliknet med de fleste andre europeiske land, har utviklingen stagnert ved de siste valgene. Ved lokalvalgene i 2007 og 2011 var om lag 38 prosent av kommunestyrerepresentantene kvinner. Ved siste valg gikk andelen kvinner i kommunestyrene svakt opp til 39 prosent i landsgjennomsnitt.

Dette skjuler likevel store variasjoner mellom kommunene. Mange kommunestyre fikk etter lokalvalget i 2015 en kvinneandel på under 30 prosent. I tillegg har kvinner i liten grad erobret de ledende posisjonene i kommunepolitikken. Andelen ordførere som er kvinner var 22 prosent etter valget i 2011. Dette steg til 28 prosent ved valget i 2015.

Kommunestyrene er i tillegg ofte rekrutteringsbase for vervene til utvalg, styrer og råd. Underrepresentasjon av kvinner i kommunestyret kan spre seg til utvalg, råd og styrer, og derfor er det viktig med god kjønnsfordeling i rekruttering og nominasjon til lokalpolitikken.

Statistisk sentralbyrå innhenter i forbindelse med hvert lokalvalg informasjon om alle kommunestyrerepresentantene. Dette gir statistikk over kvinnerepresentasjon i politiske organ som kommunestyrene og formannskapene, antall kvinnelige ordførere og andel kvinner med stemmetillegg i kommunene, m.m.

Kommunebarometeret er publisert på regjeringen.no. og gir en enkel og lett tilgjengelig illustrasjon av hvordan alle kommuner kommer ut på en eller flere indikatorer for kvinnerepresentasjon i lokalpolitikken. Barometeret vil fungere slik at kommunene lett kan finne egen kommune og sammenlikne seg med andre. Det kan i seg selv være en kilde til inspirasjon og føre til at lokalpartiene får et visst press på seg for å komme på nivå med de beste.

Departementet vil også lansere en motivasjonskampanje for å styrke kvinnerepresentasjonen i lokalpolitikken. Målgruppen for en motivasjonskampanje er først og fremst de lokale partiene og listene for å få dem til å ta ansvar for å sikre kjønnsmessig balanse i kommunestyre og andre

kommunale tillitsverv. Forskning viser at dersom et listeforslag har økt kvinnerepresentasjon som mål, må kvinner nomineres høyt opp på listene.

4.4 Medvirkningsorganer – forskrifter til ny bestemmelse om råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom

Stortinget vedtok ved lov 16. juni 2017 nr. 62 en ny § 10 b i kommuneloven om råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. Departementet har i vår fremmet en lovproposisjon om ny kommunelov for Stortinget. Den allerede vedtatte § 10 b i kommuneloven om råd inngår i dette hellelige lovforslaget. Det skal utarbeides og fastsettes tre forskrifter til medvirkningsbestemmelsene, én knyttet til hvert råd. Arbeidet med forskriftene må dermed sees i sammenheng med vedtakelsen av ny kommunelov.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil involvere organisasjoner som representerer eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom i det videre arbeidet ved å sende forskriftene på alminnelig høring. Målet er å ha på plass et regelverk for medvirkningsordninger til kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019.

4.5 Arbeid med lokaldemokrati i Europarådet

4.5.1 Retningslinjer for sivilsamfunnets deltakelse i politiske beslutningsprosesser vedtatt i Europarådet

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 17. september 2017 Retningslinjer for sivilsamfunnets deltakelse i politisk beslutningsprosesser. Retningslinjene omhandler sentrale verdier ved demokratiet og hvorfor og hvordan sivilsamfunnet, både organiserte interesser og enkeltindivider, bør ha anledning til å bidra i politiske prosesser.

Retningslinjene understreker at det endelige ansvaret for å ta beslutninger ligger hos offentlige myndigheter som både har offentlig autoritet og demokratisk legitimitet til å gjøre det. Men det er samtidig ønskelig at myndighetene legger til rette for at innbyggerne og organisasjoner på ulike måter kan delta i politiske beslutningsprosesser.

Retningslinjene bygger på og utfyller en rekke dokumenter utarbeidet av Europarådet om demokrati, menneskerettigheter, deltakelse og frivillige organisasjoners rolle i samfunnslivet.

Formålet med retningslinjene er å styrke og legge til rette for deltakelse for individer, organisasjoner og sivilsamfunnet generelt i politiske beslutningsprosesser.

I retningslinjene understrekes menneskerettigheter, rettsikkerhet, tilslutning til grunnleggende demokratiske prinsipper, forsamlingsfrihet, organisasjonsfrihet og ytringsfrihet blant vilkårene for effektiv sivilsamfunnsdeltakelse. Det vektlegges også at sivilsamfunnet i et pluralistisk samfunn trenger anerkjennelse og støtte for selv å kunne bidra i samfunnsutviklingen.

Staten sammen med kommunene og fylkeskommunene har et ansvar for å legge til rette for at sivilsamfunnet trekkes inn i politiske beslutningsprosesser. Både på nasjonalt og lokalt nivå er det på ulike måter lagt til rette for ulike former for involvering både fra innbyggerne og sivile organisasjoner. Dette er ordninger som bør videreføres og utvikles.

Departementet vil oversette retningslinjene til norsk, informere om dem på regjeringen.no og ellers i aktuelle fora.²

4.5.2 Revisjon av rekommandasjon om innbyggenes deltakelse i lokalt offentlig liv

I 2001 vedtok Europarådets ministerkomité en anbefaling til medlemsstatene (Rekommandasjon Rek (2001) 19) *Innbyggenes deltakelse i lokalt offentlig liv*.³

² Se retningslinjene her: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd

Rekommandasjonen var en henstilling til medlemsstatene om å arbeide for at lokale myndigheter legger til rette for at innbyggerne trekkes med i politiske beslutningsprosesser som gjelder innbyggerne og lokalsamfunnet. Å involvere innbyggerne vil bidra til å legitimere beslutningene og skape større tilfredshet samt bidra til mer effektive lokale beslutninger.

I 2016 bestemte Europarådet å gjennomgå og vurdere den eksisterende anbefalingen og behovet for å gjennomføre endringer bl.a. i lys av utviklingen av nye deltakelsesformer, nye teknologiske muligheter og en større bevissthet om sosiale skjevheter i deltakelse. Ministerkomiteen vedtok rekommandasjonen 21. mars 2018

Det pekes på at lokaldemokratiet utsettes for et forventningspress og at innbyggerne tar i bruk nye virkemiddel i sitt engasjement. Et generelt utviklingstrekk i Europa er svekket tillit til folkevalgte organer. For blant annet å holde legitimiteten til politiske beslutningsprosesser oppe, er det behov for at offentlige institusjoner engasjerer seg overfor innbyggerne på nye måter.

På samme måte som rekommandasjonen som ble vedtatt i 2001, vil den reviderte versjonen bli oversatt til norsk og det vil bli formidlet informasjon om den på regjeringen.no og i andre aktuelle fora.

³ Se rekommandasjonen her: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3

5 Forholdet mellom stat og kommune

Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet gjennom å spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Rammestyring skal fortsatt være hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring bidrar til at kommunene skal ha et handlingsrom som gir folk og lokalsamfunn frihet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. I tillegg til at denne friheten har en egenverdi, legger nærheten lokalpolitikere har til lokalsamfunnets behov og utfordringer, til rette for at ressursene brukes der de gjør mest nytte og at tjenestene kan tilpasses den enkelte på en ubyråkratisk måte.

Juridisk rammestyring betyr at kommunene får reell handlefrihet ved gjennomføring av lov-pålagte oppgaver. I forslaget til ny kommunelov, som ble lagt fram for Stortinget i mars, foreslås det å lovfeste det kommunale selvstyret og prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren. Lovforslaget legger til rette for fortsatt juridisk rammestyring. Økonomisk rammestyring innebærer at kommunesektoren i størst mulig grad finansieres gjennom frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter), slik at prioriteringene kan gjøres lokalt. Dette innebærer at øremerkede tilskudd kun skal benyttes i særskilte tilfeller. En ekspertgruppe har kartlagt og vurdert nærmere 250 øremerkede tilskudd. Regjeringen har en ambisjon om en reduksjon i antall øremerkede tilskuddsordninger og har igangsatt en grundig gjennomgang av ekspertgruppens forslag.

Kommunene har som planmyndighet stor handlefrihet i arealplanleggingen. Andelen planer møtt med innsigelse er redusert siden 2013, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i et flertall av sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å samordne og dermed begrense statlige myndigheters innsigelser til kommunale planer.

I dette kapitlet omtales saker av overordnet karakter som har betydning for forholdet mellom staten og kommunene.

5.1 Ny kommunelov

Regjeringen la nylig fram forslag til ny kommunelov, som fortsatt vil legge grunnlaget for juridisk rammestyring av kommunene, jf. Prop. 46 L (2017–2018). Kommuneloven er en rammelov for all kommunal virksomhet, med regler om kommunal organisering, styring og kontroll og saksbehandlingsregler som legger til rette for åpenhet og tillitsskapende forvaltning.

I lovforslaget er det blant annet foreslått å lovfeste det kommunale selvstyret og prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren. Dette er nytt sammenliknet med dagens lov. Til sammen vil de to bestemmelsene om selvstyret og om prinsippene si noe om hva kommuner er og om rammene for kommuner som selvstendige og selvstyrte organer som samtidig er en sentral del av et nasjonalt system.

Det er viktig at kommuneloven er enkel og tilgjengelig. Den leses og brukes av både kommunens administrasjon og folkevalgte, innbyggerne og av statlige myndigheter. Regjeringen har i lovforslaget lagt vekt på å gi loven et innhold, en struktur og et språk som så langt det lar seg gjøre ivaretar hensynet til enkelhet og tilgjengelighet.

Det er innenfor rammeverket i kommuneloven kommunene utøver sine viktige roller som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. For at kommunene skal kunne utøve disse rollene på en god måte, må de ha regler for organisering, saksbehandling, økonomiforvaltning og mer.

I lovforslaget legger regjeringen opp til å videreføre kommunenes vide adgang til å organisere både den administrative og folkevalgte delen av virksomheten slik de selv mener det er hensiktsmessig. Dette er avgjørende for å legge til rette for gode lokale løsninger. Regjeringen legger videre opp til at saksbehandlingsreglene skal ivareta hensynet til åpenhet og gjennomsiktighet. Dette er viktig av hensyn til demokratisk deltakelse og kontroll. Det er også foreslått regler som setter kommunene i enda bedre stand til å styre og kontrollere egen virksomhet. God styring og kontroll er en forutsetning for å kunne opprettholde framtidig handlingsfrihet.

5.2 Oppfølging av områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Regjeringen mottok i desember 2017 en rapport fra ekspertgruppen som gjennomførte områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Ekspertgruppen fikk i mandat å gi en oversikt over dagens situasjon og identifisere utfordringer og forbedringsområder. Ekspertgruppen ble i tillegg bedt om å vurdere forenklinger i forvaltningen og synliggjøre innsparinger på minst 10 prosent, samt synliggjøre mulige omstruktureringer på minst 10 prosent, som tilsvarende om lag 5 mrd. kroner.

I rapporten fremholder ekspertgruppen at det er bred politisk tilslutning til at kommunesektoren i hovedsak skal rammestyres og dermed at øremerkede tilskudd kun skal benyttes i særskilte tilfeller. Etter ekspertgruppens syn gir dagens situasjon med nærmere 250 tilskuddsordninger en dårlig og lite effektiv statlig styring av kommunesektoren. Ekspertgruppen har foreslått en rekke tiltak som:

- rydder opp i dagens uoversiktlige mengde av tilskudd
- bidrar til en bedre etterlevelse av dagens retningslinjer
- gir en mer hensiktsmessig forvaltning.

Ekspertgruppen viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om statlig styring av kommunesektoren omfatter retningslinjer for når øremerking kan benyttes og krav til utforming av øremerkede tilskudd. Ekspertgruppen vurderer at retningslinjene i all hovedsak er gode, men mener hovedproblemet er at disse i for liten grad etterleveres. Det foreslås derfor at dagens retningslinjer presiseres og suppleres for å sikre bedre etterlevelse.

Ekspertgruppen mener det er behov for en kraftig reduksjon i antallet tilskuddsordninger. Det er kartlagt 247 tilskuddsordninger hvor kommunesektoren mottar midler og/eller forvalter tilskudd. Ekspertgruppen har vurdert alle tilskuddsordningene opp mot de eksisterende kriteriene for opprettelse og avvikling av tilskudd. Vurderingen er basert på sentrale kjennetegn ved ordningene som er innrapportert av departementene i kartleggingen til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (Difi-notat 2017:3/DFØ-notat 6/2017). På grunnlag av denne gjennomgangen har ekspertgruppen foreslått at 64 ordninger bør inn-

lemmes i rammetilskuddet (tilsvarende 12,2 mrd. kroner) og at 38 ordninger bør slås sammen til færre og større ordninger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er enige med ekspertgruppen i at nærmere 250 ordninger er en klar indikasjon på at dagens retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren ikke etterleveres. Ekspertgruppens anbefalinger skal derfor vurderes nærmere i tråd med intensjonene i regjeringserklæringen om å «[g]jennomgå og forenkle øremerkede ordninger, slik at det gis større handlingsrom for kommunene og mindre byråkrati i stat og kommune.»

Ekspertgruppen har foreslått at dagens retningslinjer presiseres og fastsettes som et regelverk i form av et rundskriv. Bakgrunnen for forslaget er å sikre økt etterlevelse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil sette i gang et arbeid med å se nærmere på retningslinjene for å bidra til økt etterlevelse. Hovedprinsippet skal fortsatt være økonomisk og juridisk rammestyring av kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener ekspertgruppens forslag til innlemminger gir et godt grunnlag for videre arbeid. Ekspertgruppen har ikke sett på effekter av den enkelte tilskuddsordning. Det har derfor vært et behov for å sortere hvilke tiltak som kan følges opp på kort sikt og hvilke som krever ytterligere utredning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor i samråd med alle berørte departementene igangsatt et arbeid med å gjennomgå og vurdere forslagene fra ekspertgruppen. Et øremerket tilskudd kan isolert sett ha god effekt, men samtidig ha uheldige virkninger for andre tjenestoområder i kommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil gjennomgå alle forslagene og tar sikte på å komme tilbake med en samlet plan for innlemminger senest i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2020.

Ekspertgruppen har også foreslått at 38 av dagens tilskuddsordninger bør samles i færre og større ordninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer at sammenslåing av tilskuddsordninger er et godt grep og at dette vil kunne gi en rekke positive effekter utover en reduksjon i antall øremerkede ordninger, som økt oppmerksomhet om tilskuddsordningenes målgrupper, reduserte forvaltningskostnader og økt lokalt handlingsrom. Ekspertgruppens forslag gjennomgås og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil komme tilbake med ev. forslag til endringer.

Som et ledd i bedre samordning av den samlede tilskuddsportefølgen vil det bli utarbeidet en

samlet plan for alle tilskuddsordninger, som angir neste evaluering eller framtidig innlemming, avvikling eller sammenslåing.

Regjeringens målsetting er at arbeidet med innlemminger og sammenslåinger skal resultere i en reduksjon i antallet tilskuddsordninger.

5.3 ESA-saken og arbeidsgrupperapporten om konkurranse på like vilkår

EFTAs overvåkningsorgan, ESA, stilte sommeren 2013 spørsmål om det generelle skattefritaket for stat, helseforetak, fylkeskommuner og kommuner er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte når disse offentlige organene driver økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. ESAs foreløpige vurdering fra 15. desember 2015 er at det generelle skattefritaket og konkursimmuniteten for kommunene er i strid med reglene for statsstøtte når kommunene utfører økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. Disse to forholdene innebærer en fordel for kommunene når de konkurrerer mot private aktører på det samme markedet. ESA har derfor foreslått å innføre en generell utskillingsplikt for den økonomiske aktiviteten, slik at denne legges i selskaper som betaler skatt og kan gå konkurs.

Som en del av oppfølgingen i saken, satte regjeringen i juni 2016 ned en ekstern arbeidsgruppe, som blant annet skulle utrede og vurdere konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet og spørsmålene som er reist i ESA-saken samt foreslå forslag til tiltak. I januar 2018 leverte arbeidsgruppen rapporten *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører* til næringsministeren, og den ble sendt på høring kort tid etter.

Arbeidsgruppen har vurdert de støtterettslige problemstillingene i saken og har kommet til at det norske skattefritaket er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Gruppen mener det kan argumenteres med at konkursimmunitet ikke vil være en støtterettslig fordel under visse forutsetninger: Kommunen må følge markedsaktørprinsippet¹ og den økonomiske aktiviteten må belastes med finansieringskostnader i samme utstrekning som en privat aktør. For å sikre overholdelse av regelverket foreslår arbeidsgruppen

blant annet at det innføres krav om separat regnskap og skatteplikt for kommunens økonomiske aktivitet. Videre mener arbeidsgruppen at det må bli mer oppmerksomhet om, og stilles strengere krav til at det offentlige overholder det EØS-rettslige markedsaktørprinsippet når de driver økonomisk aktivitet. Arbeidsgruppen kommer ikke med en generell anbefaling om å innføre en plikt til å skille ut den økonomiske virksomheten i egne selskaper og mener en slik plikt heller ikke følger av EØS-retten. Et mindretall i arbeidsgruppen framhever i en særmerknad at det er betydelige fordele med utskilling knyttet til etterlevelse av EØS-regelverket, og at dette vil være en effektiv løsning på det støtterettslige problemstillingene.

For øvrig legger arbeidsgruppen til grunn at offentlige tjenester som er allment tilgjengelige, basert på solidaritet og offentlig regulert innenfor det norske systemet vil anses som ikke-økonomiske i støttereglenes forstand. Arbeidsgruppen mener dermed at utdanning, spesialisthelsetjenester, kommunale helse- og omsorgstjenester, barnehager og barnevern i all hovedsak ikke er EØS-rettslig økonomisk aktivitet, og dermed faller utenfor støttereglene og eventuelle tiltak.

Rapporten har vært på høring. Regjeringen vil vurdere innspillene fra høringsinstansene, ha dialog med ESA om gode løsninger, og ta stilling til den videre oppfølgingen av saken.

5.4 Endringer i IKS-loven

Departementet arbeider med å følge opp høringen om endringer i lov om interkommunale selskaper. Som opplyst i kommuneproposisjonen for 2018 må dette arbeidet sees i sammenheng med forslagene fra arbeidsgruppen som har utredet spørsmålet om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører og arbeidsgruppens foreslåtte tiltak for sikre overholdelse av EØS-reglene i offentlig sektor.

5.5 Nasjonal samordning av tilsyn

Regjeringen ga i Prop. 128 S (2016–2017) Kommuneproposisjonen 2018 en redegjørelse for målene for statlig tilsyn med kommunesektoren. Det ble varslet at det skulle etableres en arena for nasjonal samordning av tilsyn. Arenaen ble etablert høsten 2017, og det er fastsatt et mandat. Delta-kerne er nasjonale tilsynsmyndigheter som enten fører tilsyn med kommunene selv eller gjennom fylkesmannen.

¹ Markedsaktørprinsippet innebærer at det offentlige som markedsaktør må handle på samme måte som en sammenliknbar, rasjonell og profittoorientert privat aktør ville ha gjort under liknende omstendigheter.

Målet med samordningen er å legge til rette for at nasjonale tilsynsmyndigheter kan opptre mer enhetlig overfor kommuner og fylkesmenn, hvilket er en forutsetning for at fylkesmannen kan utføre sin oppgave med å samordne tilsynet med kommunene. Et godt samordnet tilsyn skal bidra til at tilsynsvirksomheten når sine mål om bedre regelverksetterlevelse og bedre tjenesteyting i kommunesektoren. Arenaen skal arbeide for at de politisk fastsatte målene for samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren nås. Disse målene er at tilsyn med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt og at omfanget av tilsyn med kommunene totalt sett ikke skal øke.

5.6 Byvekstavtaler

Helhetlige bymiljøavtaler ble først presentert i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* for å styrke samordningen i areal- og transportpolitikken for byområdene. Disse langsiktige politiske intensjonsavtalene mellom staten, fylkeskommunen og berørte bykommuner er det viktigste verktøyet for å nå nullvekstmålet for persontransport med bil i de største byområdene. Løsningene som velges skal bidra til bedre framkommelighet samlet sett og spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil.

For å styrke arbeidet med arealtiltak som bygger opp under nullvekstmålet og investeringer i transportsystemet gjennom bymiljøavtalene, tok

Kommunal- og moderniseringsdepartementet initiativ overfor lokale myndigheter i de fire største byområdene til å bli enige om forpliktelser om boligbygging og arealbruk i byutviklingsavtaler.

I Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* er det lagt til grunn at bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene skal samordnes til én avtale og kalles byvekstavtale. Dette vil styrke koblingen mellom areal- og transportpolitikken ytterligere. Det er videre besluttet en ny modell for organisering av byvekstavtalene, som er nærmere omtalt i meldingen. Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene fases nå ut, men belønningsmidlene videreføres i byvekstavtalene. Bypakkene er en del av avtalene. Stortinget har ved behandlingen av meldingen gitt sin tilslutning til disse foringene, jf. Innst. 460 S (2016–2017).

Ni byområder er omfattet av ordningen med byvekstavtaler: Osloregionen, Bergensregionen, Trondheimsregionen, Nord-Jæren, Kristiansandsregionen, Buskerudbyen, Nedre Glomma, Grenland og Tromsø. I 2016 og 2017 ble det inngått bymiljøavtale for Trondheim, bymiljøavtale og byutviklingsavtale for Oslo og Akershus samt byvekstavtaler for Bergen og Nord-Jæren. Reforhandlinger av disse avtalene starter opp våren 2018. For de øvrige fem byområdene vil innføring av byvekstavtaler skje på bakgrunn av erfaringene fra inngåelse av avtalene med de fire største byområdene.

6 Kommunereform

6.1 Kommunereform – status

I perioden 2014–2017 er totalt 119 kommuner vedtatt slått sammen til 47 nye kommuner. 5 av de nye kommunene trådte i kraft i 2017 og 2018, mens 109 kommuner nå gjennomfører sammenslåingsprosesser for å danne nye kommuner fra 2020. Det vil da være 356 kommuner i Norge. Etter at den første fasen med kommunereform nå er gjennomført, skal arbeidet med kommunesammenslåinger fortsette.

Stortinget fattet vedtak om sammenslåinger av kommuner 8. juni og 7. desember 2017, og departementet har fulgt opp Stortingets vedtak gjennom å fastsette forskrifter for sammenslåingene. Forskriftene fastsetter blant annet navn på de nye kommunene, antall medlemmer i kommunestyrene og nødvendige unntak fra lover og forskrifter for å gjennomføre sammenslåingen. Departementet har lagt stor vekt på kommunenes ønsker og egne vedtak i forskriftene. Der hvor kommunene ikke har vært enige om navn på ny kommune, har departementet fastsatt navnet etter dialog med kommunene og etter innspill fra Språkrådet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utbetalt tilskudd til dekning av engangskostnader ved sammenslåingene. De 43 sammenslåingene som ble vedtatt av Stortinget i 2017 har til sammen fått utbetalt nær 1,3 mrd. kroner i tilskudd til å dekke kostnader knyttet til sammenslåingsprosessen, jf. inndelingsloven § 15. Departementet utbetalte i 2017 også 150 mill. kroner i tilskudd til infrastruktur (veier og digitalisering).

I 2019 skal det gjennomføres valg til kommunestyre og fylkesting. Departementet har fastsatt egne forskrifter for gjennomføring av kommune- og fylkestingsvalget 2019 for kommuner og fylkeskommuner som er berørt av grensendringer. Kommuner og fylkeskommuner som er berørt av grensendringer fra 1. januar 2020, skal gjennomføre valget i 2019 som om grensendringene er gjennomført.

Oppfølgingstilbud

Kommunene som slår seg sammen får tilbud om oppfølging i sammenslåingsprosessen. Departementet, KS, Unio Kommune, LO Kommune, YS Kommune og Akademikerne Kommune samarbeider om oppfølgingstilbudet, som KS har det praktiske ansvaret for å gjennomføre. Tilbudet er resultat av en avtale inngått mellom partene i juni 2016. Avtalen varer ut 2019. Tilbudet består av samlinger og en digital læringsportal for erfaringsdeling. Formålet med samlingene er å heve kunnskapen om sammenslåinger og dele erfaringer om ulike deler av sammenslåingsprosessen. Den digitale læringsportalen har samlet ulike veiledere og eksempler fra sammenslåingsprosessene innenfor temaer som arbeidsgiverspørsmål, lokaldemokrati, kommunikasjon og kulturbygging. Portalen er tilgjengelig for alle kommuner og legger til rette for at kommunene kan lære av hverandre.

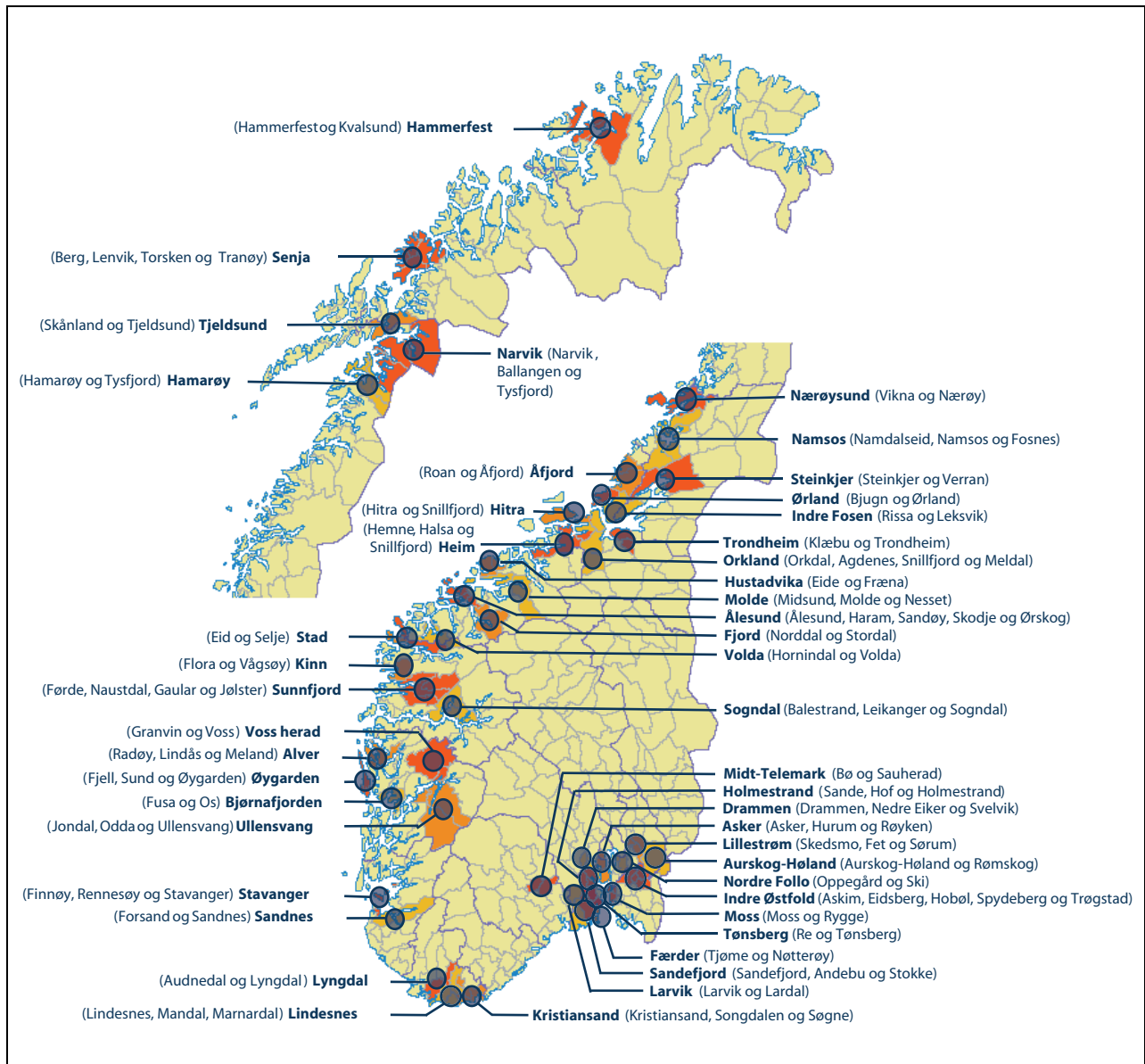
Departementets program om fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet i nye kommuner, er omtalt i kapittel 4.

Forskning

I 2015 utlyste Norges Forskningsråd, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, midler til evaluering av kommune- og regionreformprosessene. En gruppe forskere fra Norge og Danmark ble tildelt prosjektet *Reshaping the Map of Local and Regional Self-Government. A study of the Norwegian Local Government Reform processes 2014–2019*.

Prosjektet skal se på reformens virkemidler, aktørene og deres roller, hvilke drivere reformen har på ulike nivåer og områder og hvordan disse påvirker prosesser og utfall. Hovedtyngden av vitenskapelige publikasjoner vil etter planen komme fra 2018 og utover.

Departementet har også fått utført en nullpunktsmåling med et samlet situasjonsbilde for de overordnede målene med reformen. Arbeidet har lagt grunnlag for at det i ettertid kan evalueres om, eller i hvor stor grad, kommunereformen oppnår sine mål. Prosjektet ble utført av Senter for



Figur 6.1 Kart med de nye kommunene med navn.

økonomisk forskning (SØF) i samarbeid med NIVI Analyse, BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning. Rapport og database ble overlevert til departementet i januar 2017. Hovedfunnene ble gjengitt i Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*. Rapporten og databasen er tilgjengelig på kommunedata.no.

Unntak fra plikten til å justere merverdiavgift

I revidert nasjonalbudsjett 2017 ble det innført et unntak fra plikten til å justere merverdiavgiftskompensasjon etter merverdiavgiftskompensasjonsloven ved overdragelse av bygg og anlegg i forbindelse med en kommunesammenslåing eller -deling. Bakgrunnen for endringen var regjeringens reform

av kommunestrukturen, der et sentralt prinsipp er at sammenslåinger og delinger ikke skal medføre utgifter eller prosedyrekrav for kommunene, se Prop. 130 LS (2016–2017) kapittel 14.

Det ble ikke foreslått tilsvarende endringer i merverdiavgiftsregelverket, fordi det for dette regelverket er sentralt at kommunene følger det samme regelverket som private virksomheter. I forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg gjør likevel enkelte særlige hensyn seg gjeldende. Slike anlegg er regulert i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vann- og avløpsanlegg, hvor det blant annet følger av § 1 første ledd at slike anlegg skal være kommunalt eid, og at eksisterende privateide anlegg bare kan overdras til kommuner.

Tabell 6.1 Kommunestrukturen i 2020¹ (endringer sammenliknet med 2014 i parentes).

Kommuner etter antall innbyggere	Antall kommuner 2020	Andel av alle kommuner 2020 (endring i prosentpoeng)	Andel av alle innbyggere i 2020 (endring i prosentpoeng)
Under 3000	127 (-31)	36 % (-1)	4 % (-1)
3000–5000	49 (-21)	14 % (-2)	4 % (-1)
5000–15000	101 (-22)	28 % (-1)	17 % (-3)
Over 15000	79 (+2)	22 % (+4)	75 % (+6)
Totalt	356 (-72)	100 %	100 %

¹ Innbyggertall per 1. januar 2017, ikke framskrevet for 2020.

Finansdepartementet foreslår et nytt sjettede ledd første punktum i merverdiavgiftsloven § 9-2. Endringen innebærer at det fastsettes et unntak fra plikten til å justere inngående merverdiavgift når kommunale vann- og avløpsanlegg overdras i forbindelse med sammenslåinger og delinger av kommuner. Det er presisert i lovforslaget at unntaket bare gjelder når overdragelsen skjer som ledd i sammenslåing og deling etter reglene i inndelingsloven. Så lenge overdragelsen skjer som ledd i en slik sammenslåing, er det uten betydning om anlegget eies av kommunen selv, for eksempel gjennom et kommunalt foretak, eller av flere kommuner gjennom et interkommunalt selskap. Det er videre bare anlegg som definert i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 1 andre ledd som er omfattet av forslaget.

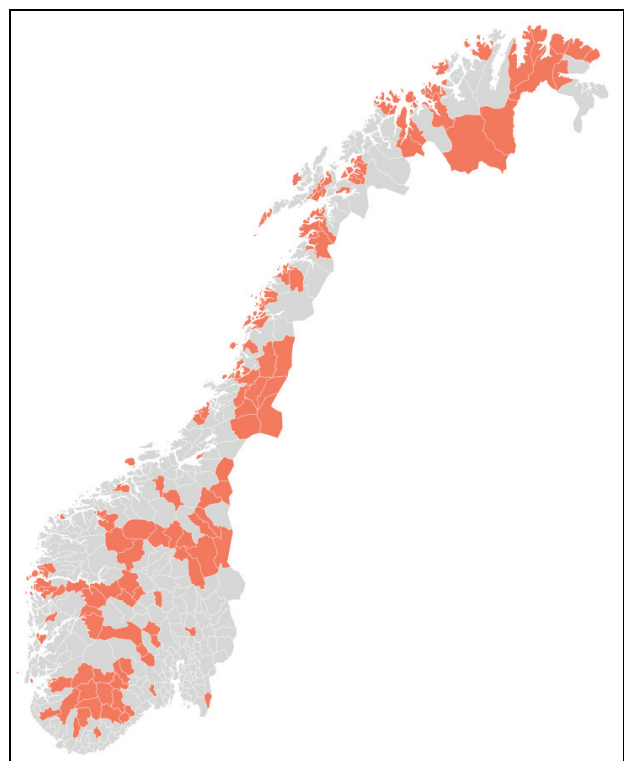
Saken er nærmere omtalt i revidert nasjonalbudsjett 2018.

6.2 Fortsatt behov for endringer i kommunestrukturen

Et bredt flertall på Stortinget sluttet seg i 2014 til at det var behov for endringer i kommunestrukturen, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Til tross for et høyt antall sammenslåinger i refomen, er ikke hovedtrekkene ved kommunestrukturen endret. Fortsatt vil om lag halvparten av kommunene ha under 5 000 innbyggere. Flere enn 120 kommuner vil ha færre enn 3 000 innbyggere, jf. tabell 6.1. Mange av disse vil være sårbare i møte med krav, forventninger og utfordringer de står overfor. Det betyr at det fortsatt er behov for endringer i kommunestrukturen.

Kommunene står overfor ulike utfordringer. Gjennom flere tiår, under ulike regjeringer og forskjellige sammensetninger av Stortinget, har det skjedd endringer i befolknings- og bosettingsmøn-

stre som gjør at de minste kommunene blir mindre, mens de største blir større. I 2017 opplevde kommuner med under 3 000 innbyggere i snitt en befolkningsnedgang på 0,5 prosent, mens kommuner med over 15 000 innbyggere i snitt hadde en befolkningsvekst på 1 prosent. Kun 72 av 221 kommuner med under 5 000 innbyggere hadde en økning i folketallet, og av disse var det kun 24 som vokste med mer enn 15 innbyggere. Befolkningsnedgang og demografiske endringer gjør at mange av de små kommunene i løpet av 10–15 år ikke vil ha et bærekraftig forhold mellom antallet innbyggere i arbeidsfør alder og innbyggere over



Figur 6.2 Kommuner med under 3 000 innbyggere i 2020.¹

¹ Innbyggertall per 1. januar 2017, ikke framskrevet for 2020.

67 år. Disse kommunene har allerede i dag små organisasjoner og store utfordringer med å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å dekke opp alle fagområder.

Kommuner i byområder opplever befolkningsvekst. Flere steder er ikke kommunegrensene tilpasset dagens bosettings- og arbeidsmønstre, og mange av de store byene har mangel på egnet areal for å legge til rette for framtidig vekst. I disse områdene er det nødvendig med større kommuner for å få en bærekraftig samfunnsutvikling og -planlegging hvor samlet areal og befolkning ses i sammenheng.

Fylkesmennenes tilrådninger i kommunereformen er samstemte om behovet for videre arbeid for å legge til rette for flere kommunesammenslåinger. I all hovedsak bygger fylkesmennenes vurderinger på kommunenes egne utredninger og beskrivelser. Beskrivelsene i tilråningene understreker at gapet i størrelse mellom store og små kommuner gir grunn til bekymring. En stor del av de små kommunene som har valgt å stå alene har vansker med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å levere likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Flere fylkesmenn peker også på at det i flere regioner er gode forutsetninger for en positiv utvikling, til å skape nye arbeidsplasser og utvikle regionene til å bli motorer i samfunnsutviklingen. Imidlertid svekker kommunestrukturen mulighetene for å ta ut vekstpotensialet. Det pekes også på at samfunnsutviklingsutfordringene er krevende å håndtere gjennom interkommunalt samarbeid.

Tilråningene fra fylkesmennene om kommunestrukturen på lang sikt gir en god dokumentasjon på utfordringsbildet i landets kommuner og vil være et viktig grunnlag for det videre arbeidet med kommunesammenslåinger. Etter departementets vurdering er det særlig følgende to forhold som gjør det nødvendig å jobbe videre med endringer i kommunestrukturen:

- Kapasitet og kompetanse i små kommuner
- Behovet for mer helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling i byområder

6.2.1 Kapasitet og kompetanse i små kommuner

Det norske kommunesystemet har enkelte sentrale kjennetegn. Generalistkommuneprinsippet er ett av disse. Prinsippet innebærer at alle kommuner skal håndtere de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demo-

kratiske funksjoner, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn.

Generalistkommuneprinsippet legger til rette for likeverdige demokratiske rettigheter for innbyggerne i alle kommuner ved at innbyggernes stemmegivning og det lokale selvstyret omfatter de samme oppgavene og tjenestene i alle kommuner. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Videre er det norske kommunesystemet kjennetegnet ved at norske kommuner spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. Kommunene har ansvaret for en svært bred og omfattende oppgaveportefølje, herunder grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver og lokal samfunnsutvikling. Dette skiller norske kommuner fra mange mellom- og sør-europeiske land, hvor tilsvarende oppgaver er lagt til høyere forvaltningsnivåer. Kommune kan også frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige organer eller private.

I forslaget til ny kommunelov (Prop. 46 L (2017–2018)) som ble fremmet 16. mars i år, foreslår regjeringen å lovfeste enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Ett av disse prinsippene sier at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. De viktigste argumentene for å legge oppgaver til kommunene er den grunnleggende verdien det har at innbyggerne kan påvirke og delta i løsningen av felles oppgaver i lokalsamfunnet, og at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne bør legges til samme forvaltningsorgan. Nærheten til innbyggerne gjør kommunene lydhøre overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet. Kunnskap om lokale forhold gjør at kommunene kan tilpasse tjenester og løsninger til lokale behov og ønsker.

Rammestyring, både økonomisk og juridisk, er et hovedprinsipp for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenesten og foreta egne veivalg. Rammestyring legger til rette for prioriteringseffektivitet, som er en viktig verdi ved kommunesystemet. Prioriteringseffektivitet forutsetter imidlertid også at kommunene selv innretter seg slik at de har et reelt handlingsrom til å prioritere og løse sine oppgaver.

Departementet mener at det norske kommunesystemet, basert på generalistkommuneprinsippet, en bred og omfattende oppgaveportefølje og statlig rammestyring, har store fordeler sammenliknet med alternativene. Fordelene svekkes imidlertid av en kommunestruktur hvor det over tid er blitt store forskjeller mellom de ulike kommunenes muligheter og rammebetingelser for å fylle sin rolle i dette systemet. Store ulikheter i kompetanse og lokale ressurser mellom kommunene kan svekke innbyggernes rettsikkerhet og kommunens evne til gi innbyggerne likeverdige tjenester. Videre kan det oppstå lav kostnadseffektivitet på grunn av dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler. Det kan også være en ulempe at det kommunale ansvaret begrenses av de minste kommunene. Dette kan avskjære større kommuner fra å løse oppgaver som det ellers kunne være rasjonelt at de utførte.

Den nasjonale politikken overfor kommunene gjennom flere tiår, med overføring av stadig større ansvar og nye krav og forventninger til kompetanse, uten tilsvarende endringer i kommunestrukturen, gjør at det kan stilles spørsmål ved om mange av dagens kommuner er for små til å fylle sin rolle i det norske generalistkommunesystemet. I det videre redegjøres det for noen eksempler på dette.

Fagmiljøer og kommunestørrelse

I nullpunktanalysen (SØF 01/2017) legges det til grunn at et fagmiljø minimum bør bestå av 2–5 årsverk innenfor samme oppgavefelt. Undersøkelsen viser at det maksimalt er en tredjedel av kommunene med under 5 000 innbyggere som har denne kapasiteten, for totalt 17 vurderte oppgaver. Kapasiteten er vesentlig bedre for kommuner med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere, men det er først for kommuner med over 15 000 innbyggere at et klart flertall av kommunene har egne fagmiljøer på minst 2–5 årsverk.

Helse og omsorg

Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav om at alle kommuner fra 2018 skal ha lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesøster. Fra 2020 utvides kravene til i tillegg å gjelde ergoterapeut, psykolog og tannlege. Rådmannsundersøkelsen¹ fra nullpunktmålingen (SØF-rapport 01/17) viser

¹ Som del av oppdraget med nullpunktmåling (SØF rapport 01/17) ble det gjennomført en rådmannsundersøkelse høsten 2016. Undersøkelsen ble gjennomført i et samarbeid mellom NIVI Analyse og Respons Analyse. Samlet svarprosent var 48 %.

at bare 14 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere i dag har psykolog og kun halvparten av disse kommunene har ergoterapeut.

Barnevern

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) lanserte i 2017 en barnevernsmonitor som viser statistikk for barnevernet, både på kommunalt og interkommunalt nivå. Til tross for at det blir stadig flere interkommunale samarbeid, er mange av tjenestene svært små. Bufdir uttrykte bekymring for 27 barneverntjenester som hadde 3 ansatte eller færre. Samtlige av disse tjenestene var i kommuner med under 3 000 innbyggere.

Juridisk kompetanse

Rådmannsundersøkelsen i nullpunktanalysen viser at bare 13 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere har jurist i sin organisasjon. 67 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere svarer at de har svært dårlig eller nokså dårlig personellkapasitet til å håndtere juridiske problemstillinger.

Om konsekvensene av manglende juridisk kompetanse skriver Fylkesmannen i Nordland i 2016 i sin tilråding at:

(...) dette resulterer i mange klagesaker og høy andel opphevelser grunnet juridiske feil, og fare for at innbyggernes rett til en forsvarlig forvaltning ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Innovasjon- og utviklingskapasitet

Staten har store forventninger til kommunenes evne til å drive utvikling og innovasjon av sine tjenester i tråd med innbyggernes forventninger og økende krav til effektivisering. Imidlertid framstår mange små kommuner som rene driftsorganisasjoner uten tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive utviklings- og innovasjonsarbeid.

KS sitt innovasjonsbarometer viser at det er flest av de store kommunene som har vedtatt en skriftlig innovasjonsstrategi og som har medarbeidere som har som hovedoppgave å jobbe med innovasjon (KS Innovasjonsbarometer 2018).

I nullpunktanalysens rådmannsundersøkelse kommer det fram at 9 av 10 kommuner under 5 000 innbyggere har færre enn 2 årsverk til sektoradministrasjon for grunnskole, barnehage, pleie og omsorg og kommunehelsetjeneste. Blant annet på bakgrunn av disse tallene konkluderes det i rapporten med at

[t]allene tyder på at en stor andel av dagens kommuner mangler støtte- og utviklingsressurser i egen organisasjon. (SØF-rapport 01/17).

Fylkesmannen i Nordland skrev i sin tilråding i kommunereformen i 2016:

Flere små kommuner beskriver en sårbar kommuneorganisasjon der ledere ivaretar mange roller innenfor løpende saksbehandling og tjenesteyting i tillegg til lederfunksjon. Dette går spesielt utover strategisk ledelse i kommunen der utviklingsarbeid og utviklingskraften uteblir i kommunen.

Samfunnsplanlegging og næringsutvikling

Kommunene er den viktigste planmyndigheten og har ansvaret for den lokale samfunns- og arealplanleggingen. Kommunene skal ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Det er viktig med en kommuneplan som er oppdatert og i samsvar med kommunens behov. KOSTRA-tall fra de fire siste årene viser at gjennomsnittlig alder for kommunal planstrategi økte i perioden fra 2014 til 2017. De har i gjennomsnitt blitt 3,6 år eldre i løpet av denne perioden. Tall fra SSB viser at gjennomsnittsalderen på planstrategiene økte til 5,6 år for 2017. Dette kan tyde på at en dominerende andel av planstrategiene ikke ble oppdatert etter valget i 2015. Det er bekymringsfullt at så mange planstrategier fortsatt er første generasjon planstrategier og ikke er oppdatert.

Mange kommuner opplever befolkningsnedgang og nedgang i sysselsettingen. Da er det viktig at kommunene også har kapasitet og kompetanse til å gjøre tilpasninger som begrenser denne nedgangen og for eksempel tilrettelegger for pendling (SØF-rapport 01/17). Dette handler om samfunnsplanlegging og næringsutvikling. De små kommunenes utfordringer med kapasitet og kompetanse gjelder også på disse områdene. Nullpunktsundersøkelsen for kommunereformen (SØF-rapport 01/17) viser at kun 4 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere har 2–5 årsverk til å ivareta næringsutvikling. Det samme gjelder for arealplanlegging. 3 prosent av kommunene med under 5 000 innbyggere har 2–5 årsverk til samfunnsplanlegging, herunder arbeid med kommuneplanens samfunnsdel og obligatorisk planstrategi og planprogram etter plan- og bygningsloven. Dette kan gjøre det krevende både å løse de utfordringene kommunene står overfor og å bruke plansystemet effektivt.

Fylkesmannen i Nordland skriver i sin tilråding fra 2016 at det per september 2016 var 4 kommuner uten vedtatt samfunnsdel, 21 kommuner hadde en samfunnsdel vedtatt i 2009 eller tidligere, 24 kommuner hadde ikke revidert arealdelen etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 og 20 kommuner hadde en arealdel til kommuneplanen som er vedtatt før 2009.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal skriver i sin årsrapport for 2017:

Halvparten av våre 36 kommuner er under 5000 innbyggjarar, og det er krevjande for dei å ha tilstrekkeleg med fagkompetanse på alle nivå. Dette fører til at embetet både får fleire saker, men også at sakene er lite førebudd frå kommunane si side. Eit eksempel er arbeidet med kommunale planer, kor mangel på kunnskap gjer at planene ofte ikkje fyller formelle krav.

Mangelen på kapasitet og kompetanse og oppdaterte planer er uheldig fordi samfunnsplanlegging (herunder arealplanlegging) er nødvendig som grunnlag for nærings- og samfunnsutvikling. Når planene ikke er oppdaterte eller er mangelfulle, kan det være vanskelig å tilrettelegge for nyetableringer innenfor næring og bosetting og slik få til en positiv utvikling i kommunen

Mangelen på kapasitet og kompetanse på planområdet kompenseres i liten grad gjennom interkommunalt samarbeid. Under 10 prosent av kommunene oppgir at de samarbeider om samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, planadministrasjon og matrikkelføring (NIVI Analyse 2016:3).

Interkommunalt samarbeid

I årsrapportene for 2017 gjentar flere av fylkesmennene utfordringene i de små kommunene. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder skriver at mange små kommuner har sårbare kompetansemiljøer og

(...) at kommunene fortsatt vil være helt avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne levere tjenester med tilstrekkelig kvalitet.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal peker på det samme:

Flere kommunar opplever nå i praksis at dei faktisk ikkje greier rolla som generalistkommune likevel, og er heilt avhengig av auka interkommunalt samarbeid.

Mange små kommuner har valgt interkommunalt samarbeid som strategi for å løse kapasitets- og kompetanseutfordringene. Behovet for interkommunale løsninger vil, ifølge fylkesmennene og kommunene selv, øke i tiden framover. Interkommunalt samarbeid bidrar til at små kommuner kan levere de lovpålagte tjenestene til sine innbyggere. Kommunene har organisasjonsfrihet og kan organisere tjenestene slik de ønsker. Store kommuner har også interkommunale samarbeid, ikke fordi de må, men blant annet fordi det er god økonomi i samarbeid på enkelte områder, som for eksempel renovasjon, samtidig som de er naturlige samarbeidspartnere for mindre kommuner i regionen.

Utfordringene ved interkommunalt samarbeid vokser når omfanget blir stort og tjenester som er viktige å se i sammenheng blir lagt ut i samarbeid. I NIVI Analyse rapport 2016:3 *Status for interkommunalt samarbeid* framgår det at det har vært en kraftig vekst i antall samarbeidsordninger i årene etter 2000. NIVI har også sett på endringer i samarbeidets innhold og finner at hoveddelen av fornyelsen av samarbeid de siste årene dreier seg om lovpålagte oppgaver, særlig innen helse- og sosialsektoren. Rapporten gjengir flere tidligere kartlegginger av omfang av interkommunalt samarbeid. Kartleggingene viste at for eksempel i Møre og Romsdal og i Nord-Trøndelag var det i gjennomsnitt 39 samarbeidsordninger per kommune. I begge fylkene hadde kommunene med flest samarbeid over 50 samarbeidsordninger. Rapporten viser at kommunene selv melder om betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger. Fylkesmannen i Buskerud skriver i årsrapporten for 2017 at interkommunalt samarbeid fører til:

(...) ekstra administrasjon, større kostnader og at politikerne kommer på armlengdes avstand slik at det blir et demokratisk underskudd.

65 prosent av formannskapsmedlemmene svarte i en undersøkelse i 2013 at de var helt enig eller litt enig i at interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring (IRIS, 2013). I samme rapport konkluderes det også med at den politiske forankringen av interkommunale samarbeidsprosesser beskrives som en utfordring i kommunene. De demokratiske utfordringene med interkommunalt samarbeid gjør seg gjeldende selv om omfanget ikke er stort, men det forsterkes ytterligere ved et stort omfang.

Regjeringen ønsker å opprettholde den norske tradisjonen med sterke velferdskommuner med store og viktige oppgaver og et oversiktlig system som gir like demokratiske rettigheter uavhengig av om du bor i en stor eller liten kommune. Interkommunalt samarbeid fører til en mer kompleks forvaltning og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunalt samarbeid. Departementet mener at en fortsatt utvikling som medfører ytterligere motsetninger mellom kommunesystem og kommunestruktur ikke vil være bærekraftig over tid.

6.2.2 Behov for mer helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling i byområder

Produktivitetskommissjonen omtalte i sin første rapport NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* behovet for endringer i kommunestrukturen. Kommisjonen pekte på at det i et samfunnsøkonomisk perspektiv er en bedre kommunestruktur i byområder som gir de største gevinstene. Det skyldes at det er her de fleste innbyggerne bor og her de fleste ressursene brukes. Kommisjonen viste til at kommunegrenser som avviker sterkt fra naturlige bo- og arbeidsområder gir betydelig administrativt merarbeid knyttet til samarbeid, felles avklaringer, kjøp av tjenester, planlegging av kollektivtransport osv.

Kommisjonen mener det er klare styringsutfordringer i norske byområder knyttet til helhetlige areal- og transportløsninger. Byområdene består av flere kommuner, noe som innebærer fragmentert ansvar og myndighet for arealplanlegging i regioner som naturlig danner felles arbeidsmarkeder. Videre er ansvaret for transportløsninger delt mellom ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivå. Kommisjonen mener enkeltkommuners ønsker om lokal vekst kan komme i konflikt med hensynet til et effektivt utbyggingsmønster og transportsystem for byområdet/regionen som helhet.

Samfunnsplanleggingen blir mer helhetlig og bærekraftig når man kan se større arealer og flere innbyggere i sammenheng. I vekstkommuner rundt byene vil tettstedsgrænser og pendlingssoner i økende grad gå på tvers av kommunegrenser. Dette gjør det utfordrende å planlegge og gjennomføre tiltak for bedre kommunikasjon, infrastruktur, næringsområder og tjenestetilbud.

I noen tilfeller kan utfordringene komme til uttrykk gjennom mangel på areal for vekst og utvikling. Dette kan til slutt komme i konflikt med

jordvernet fordi kommunen ikke ser noen annen løsning enn å omregulere landbruksområder til næring- eller boligområder. Hvis det i regionen ellers er ledige og egnete arealer, kan kommunegrensene være til hinder for en helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling.

En rapport fra NIBR i 2015 (Harvold og Stokstad 2015) konkluderer med at interkommunalt samarbeid er begrenset og at lokalpolitikken ofte setter klare grenser for plansamarbeid fordi lokalpolitikkerne ønsker å styre bruken av eget areal uten å måtte ta hensyn til nabokommunen. I undersøkelsen kommer det fram at planleggere og administrasjonen i kommunene ser behov for samarbeid, men at politikerne ser planområdet som et felt for å fremme egen kommunes utvikling. Resultatet kan føre til en lite hensiktsmessig samfunnsutvikling for regionen som helhet. Ikke minst med tanke på nåværende og kommende klimautfordringer er det nødvendig at byområdene utvikles på en helhetlig og koordinert måte.

Fylkesmannen i Oppland oppsummerer dette på en god måte i sin tilrådning i kommunereformen fra 2016:

I en del kommuner er det vanskelig å drive helhetlig, langsiktig og effektiv planlegging og utvikling, fordi kommunegrensene ikke samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det knytter seg til arealdisponering, samferdselsløsninger, næringsutvikling og miljø- og klimatiltak, men også by- og tettstedsutvikling og utvikling av boligområder. Det er fare for at kommuner ender opp med å konkurrere med hverandre, framfor å bygge opp om regionen som helhet. Kommunegrenser som i større grad samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner vil legge forholdene bedre til rette for at regioner kan utvikle sin attraktivitet og styrke sin posisjon i konkurransen med andre regioner.

Behovet for en mer helhetlig, samordnet og bærekraftig samfunnsutvikling tilsier at det er behov for sammenslåinger også rundt byene.

6.3 Innretning av videre arbeid

Flere av fylkesmennene skriver i sine årsrapporter for 2017 at arbeidet med kommunereform må fortsette og at det er ønskelig med flere sammenslåinger. Fylkesmannen i Hedmark skriver:

Vår oppfatning er at kommunereformprosessen og pågående planarbeid medfører at kommunepolitikkerne får økt bevissthet om de utfordringene kommunene har og en økt realisme i forhold til hva de kan klare å levere på egenhånd. Kommunereformdebatten lever derfor videre og har vært på sakskartet i flere kommuner også i 2018. (...) På lengre sikt er det vår klare anbefaling at antall kommuner bør reduseres til om lag 10 i Hedmark.

Fullmakter til å gjøre vedtak om sammenslåinger av kommuner følger av lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). § 4 slår fast at Kongen gjør vedtak om sammenslåing av kommuner når kommunene har sluttet seg til forslaget. Dersom noen av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing, skal saken legges fram for Stortinget.

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 93, 7. desember 2017:

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at gode og frivillige prosesser skal være utgangspunkt for endringer av kommunestrukturen. Eventuelle kommunesammenslåinger i perioden 2017–2021 skal utelukkende bygge på frivillighet.

Departementet legger dette premisset til grunn for det videre arbeidet. Departementet vil følge opp vedtak fra kommuner om frivillig sammenslåing ved å legge til rette for vedtak av Kongen i statsråd, i tråd med reglene i inndelingslova. På bakgrunn av anmodningsvedtaket vil det derfor ikke være grunnlag for å legge fram saker om sammenslåing av kommuner for Stortinget i denne perioden.

Dette innebærer at det i denne stortingsperioden heller ikke vil være nødvendig å fastsette bestemte frister for prosesser og vedtak fra kommuner om sammenslåing. Departementet vil derfor i videreføringen av kommunereformen ikke legge opp til noe samlet reformløp slik det var i perioden 2013–2017.

Gode, lokale prosesser og ønsker om sammenslåing er en stor fordel når kommunene skal slå seg sammen. Stortingets anmodningsvedtak innebærer imidlertid at det blir opp til den enkelte kommune å avgjøre om landet får en hensiktsmessig og framtidsrettet kommunestruktur. Dette medfører også at dette arbeidet nødvendigvis må ha et langsiktig perspektiv. Departementet finner grunn til å vise til at det fra perioden 2013–2017 er 45 kommuner som har

vedtatt at sammenslåing er ønskelig eller nødvendig for egen kommune, men som ikke har fått tilsvarende positive vedtak fra sine nabokommuner. Disse kommunene vil være avhengige av positive vedtak i sine nabokommuner for å oppnå den styrkingen kommunestyret selv mener det er behov for.

Departementet mener at en mer ensartet og framtidsrettet kommunestruktur er en forutsetning for sterke velferdskommuner som kan gi gode og likeverdige tjenester og drive aktiv og helhetlig samfunnsutvikling nå og i framtiden.

Ekspertgruppens rapport *Kriterier for en god kommunestruktur* utgjorde det faglige grunnlaget for kommunereformen i perioden 2013–2017 og legges til grunn også i det videre arbeidet.

Regjeringen legger disse målene til grunn for det videre arbeidet:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen resulterte i gode utredninger og bidro til at kommunestyret landet rundt har hatt viktige diskusjoner om hvilke utfordringer kommunen står overfor og hvordan de framtidige utfordringene skal møtes. Fylkesmannsembetene har vært tett på disse prosessene og har mye kunnskap om de gjenstående utfordringene i kommunene.

Departementet vil gi fylkesmennene en rolle i arbeidet også framover. Dette arbeidet må ha et langsiktig tidsperspektiv. I oppdraget til fylkesmennene for 2018 står det at de skal stimulere til diskusjoner om utfordringer i de enkelte kommunene og synliggjøre konsekvenser av status quo. Det er også en del av oppdraget til fylkesmennene å bidra til kommunesammenslåinger der det er hensiktsmessig.

6.3.1 Økonomiske virkemidler

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner er slått fast i inndelingslova § 15, hvor det framgår at staten skal delvis kompensere kommunene for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen og at kommunene i en overgangsperiode blir kompensert for bortfall av rammetilskudd som følge av sammenslåingen. Kompensasjonen for bortfall av rammetilskudd gis gjennom inndelingstilskuddet i inntektssystemet.

Regjeringen vil også i det videre arbeidet legge til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen. Departementet har imidlertid tidligere signalisert at disse ikke vil være like gode som i reformperioden 2014–2017, jf. Prop. 96 S (2016–2017).

Engangstilskudd ved kommunesammenslåing

Kommuner som slo seg sammen i perioden 2014–2017 mottok både tilskudd til dekning av engangskostnader og reformstøtte. Tilskudd til engangskostnader ble utbetalt ved nasjonalt vedtak om sammenslåing, mens reformstøtten utbetales når den nye kommunen formelt trer i kraft. For nye sammenslåinger foreslår departementet at disse tilskuddene slås sammen til et nytt «engangstilskudd ved kommunesammenslåing». Tilskuddet utbetales når sammenslåingen er vedtatt og finansieres over kap. 573 Kommunereform på statsbudsjettet.

Tilskuddet beregnes etter en standardisert modell. Dette sikrer forutsigbarhet for kommunene og har klare administrative besparelser for både kommunene og staten. Minstesatsen for to kommuner med under 15 000 innbyggere som slår seg sammen settes til 25 mill. kroner. Departementet foreslår også at beløpet deretter økes med 10 mill. kroner per nye kommune i sammenslåingen utover dette.

Kommuner som blir vedtatt slått sammen og delt i samme prosess, vil få beregnet engangs-

Tabell 6.2 Standardisert modell for engangstilskudd ved kommunesammenslåing. Tall i mill. kroner.

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0–14 999 innbyggere	15–29 999 innbyggere	30–49 999 innbyggere	Over 50 000 innbyggere
2 kommuner	25 mill.	35 mill.	40 mill.	50 mill.
3 kommuner	35 mill.	45 mill.	50 mill.	60 mill.
4 kommuner	45 mill.	55 mill.	60 mill.	70 mill.
5 kommuner	55 mill.	65 mill.	70 mill.	80 mill.

tilskudd som om en hel kommune inngår i hver av sammenslåingene. Bakgrunnen for dette er at det vurderes som ekstra utfordrende for kommuner å inngå i flere sammenslåingsprosesser samtidig.

Inndelingstilskudd

Gjennom inndelingstilskuddet får kommunene i dag full kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før det deretter trappes ned over fem år. Departementet foreslår at denne innretningen på inndelingstilskuddet videreføres. Inndelingstilskuddet vil bli beregnet på gjeldende inntektssystem det året sammenslåingen trer i kraft.

Informasjon og folkehøring

Inndelingsloven § 10 sier at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkter på forslag til grenseendringer. Dette kan gjøres på ulike måter som folkeavstemning, opinionsundersøkelser, folkemøter mv. Departementet ga i perioden 2014–2017 støtte på kr 100 000 til hver kommune som utarbeidet informasjon og gjennomførte folkehøring. Departementet vil videreføre støtten på samme nivå framover, men støtten kan framover kun tildeles én gang per kommune i en kommune-styreperiode. Tilskuddet dekkes innenfor skjønns-tilskuddet. Departementet vil framheve ansvaret kommunene har for å gi god informasjon i forkant av folkehøringene. Kommunene må lage et fakta-grunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring. Forut for dette skal kommunestyret ha behandlet dette grunnlaget og gjort et klart retningsvalg som de ber om å få innbyggernes synspunkter på.

6.4 Grensejusteringer

I Prop. 96 S (2016–2017) framgikk det at departementet etter Stortingets behandling av proposisjonen ville følge opp aktuelle initiativ om grensejusteringer i dialog med fylkesmennene, jf. inndelingslova § 8. Det framgikk også at det vil være ønskelig og hensiktsmessig at grensejusteringer i tilknytning til en sammenslåing, iverksettes på samme tidspunkt som sammenslåingen, senest innen 1. januar 2020. Kommunal- og forvaltningskomiteen ba departementet i disse grensejusteringene ta utgangspunkt i lokale initiativ fra kommuner eller grendelag, jf. Innst. 386 S (2017–2017).

Departementet har på bakgrunn av lokale initiativ fra innbyggere eller kommuner igangsatt 15 utredninger av grensejusteringer. De fleste av disse berører kommuner som også er i en sammenslåingsprosess. Utredningsoppdragene er gitt til fylkesmannen og skal gjennomføres i samarbeid med de berørte kommunene. I tillegg håndterer fylkesmennene 10–15 mindre saker om grensejusteringer, som fylkesmannen er delegert myndighet til å avgjøre dersom de berørte kommunene er enige. Særlig av hensyn til lokale nominasjonsprosesser og gjennomføringen av kommunestyrevalget i 2019, men også for å sikre tilstrekkelig tid til forberedelser for en god overføring mellom kommunene, er det ønskelig med tidlige avklaringer av de aktuelle grensejusteringene. Departementet har så langt avgjort tre saker (Holmestrand/Re, Vågsøy/Eid/Selje og Hornindal/Stryn) og legger opp til å avgjøre de resterende sakene etter hvert som utredningene ferdigstilles. Der det vedtas grenseendringer med ikrafttredelse fra 2020, vil de berørte innbyggerne stemme ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019 som om grenseendringene allerede er gjennomført.

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 95, 7. desember 2017:

Stortinget ber regjeringen ikke videreføre arbeid med grenseendring mellom Ski og Ås ut fra de klare vedtak som er gjort i saken fra Ås kommune.

Departementet hadde på dette tidspunktet gitt Fylkesmannen i Oslo og Akershus i oppdrag å utrede en mulig grensejustering. På bakgrunn av vedtak i Ås kommune om at det kunne være grunnlag for å vurdere grensejustering for enkelte områder av kommunen, ba departementet Fylkesmannen om å videreføre utredningen, særlig av hensyn til å kunne gjennomføre en innbyggerundersøkelse i ulike deler av Ås. Innbyggerhøringen som ble gjennomført i februar 2018 viser at det i ett av områdene, Østensjø krets, er et klart flertall av innbyggerne som ønsker å tilhøre nye Nordre Follo kommune (sammenslåing av Ski og Oppegård). Ås kommune har i ettertid gjennomført en egen innbyggerhøring i et område i den aktuelle kretsen som også viser et stort flertall for en grensejustering. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ansvaret for den videre oppfølgingen sammen med Ski og Ås kommuner og har myndighet til å fatte vedtak om grensejustering dersom kommunene blir enige. Kommunestyret i Ås vedtok i april 2018 at de vil gå i dialog med Ski om grensejustering av det aktuelle området.

7 Regionreformen gjennomføres

Det går fram av Jeløya-plattformen at regionreformen skal gjennomføres og at færre fylkeskommuner vil gi grunnlag for sterkere regioner, som kan gi bedre tjenester og drive en mer samordnet samfunnsutvikling. I dette kapitlet gis en oversikt over arbeidet med oppfølgingen av regionreformen, og det fremmes forslag til justeringer av fylkesgrensene.

7.1 Ny fylkesstruktur fra 2020

Stortinget vedtok 8. juni 2017 at landet fra 2020 får 11 fylker: 10 fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver.

Regionreformen gir en høyere minstestørrelse for fylkeskommunene. Ni fylker har i dag under 200 000 innbyggere og ytterligere fem har under 300 000 innbyggere. Etter 2020 vil ingen fylkeskommuner ha under 200 000 innbyggere. Tre fylkeskommuner vil ha under 300 000 innbyggere. Minste fylke i innbyggertall vil fra 2020 øke fra 76 000 (Finnmark) til 240 000 (Troms og Finnmark) innbyggere.

Målene for regionreformen er å styrke fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler og gi større fylkeskommuner som bedre kan samhandle med regional stat. Større fylkeskommuner skal gi økt kapasitet og kompetanse til å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte, og til å kunne påta seg nye oppgaver. Regionreformen skal styrke fylkeskommunene som demokratisk arena.

Departementet tar sikte på å sette ut et oppdrag om en nullpunktsmåling som skal legge grunnlag for at det i ettertid kan evalueres om, eller i hvor stor grad, regionreformen har oppnådd sine mål.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet inngikk i 2016 en avtale med arbeidslivets parter i kommunesektoren, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne, om et oppfølgingstilbud til kommuner som skal slå seg sammen. Avtalen varer ut 2019. Høsten 2017 ble fylkeskommunene som skal slå seg sammen invitert til en egen samling arrangert av KS med økonomisk støtte fra departementet. Det vil arrangeres en ny samling for fylkeskommunene høsten 2018.

Tabell 7.1 Den nye fylkesstrukturen fra 1.1.2020

Nye fylkeskommuner 1.1.2020	Antall innbyggere (avrundet) 2017-tall
Troms og Finnmark	243 000
Nordland	242 000
Trøndelag	456 000
Møre og Romsdal	266 000
Hordaland og Sogn og Fjordane	629 000
Rogaland	472 000
Aust- og Vest-Agder	301 000
Vestfold og Telemark	414 000
Akershus, Buskerud, Østfold	1 180 000
Hedmark og Oppland	386 000
Oslo	667 000

Samtlige fylkeskommuner, med unntak av Troms og Finnmark, har inngått avtaler om sammenslåingene og er godt i gang med arbeidet i fellesnemndene som forbereder sammenslåingene.

Etter at fylkestinget i Finnmark avviste den framforhandlede avtalen med Troms, ba Troms fylkeskommune i henhold til inndelingslova § 26 om at departementet fastsetter fellesnemndas sammensetning og fullmakter. Departementet fastsatte 5. april 2018 en forskrift for sammenslåingen av Troms og Finnmark, der det framkommer at fellesnemnda skal settes sammen av 17 medlemmer fra Finnmark og 19 medlemmer fra Troms. Fellesnemnda får myndighet til å bestemme alle forhold som er nødvendig for at fylkeskommunen skal være operativ fra 1. januar 2020. Departementet vil kalle inn til det første møtet i fellesnemnda.

7.2 Endringer i inndelingsloven (fylkesnavn)

Departementet har i vår fremmet Prop. 65 L (2017–2018) om endringer i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) for Stortinget. Bakgrunnen er Stortingets vedtak 8. juni 2017 om sammenslåing av tretten fylkeskommuner til seks fylkeskommuner fra 1. januar 2020, jf. Prop. 84 S (2016–2017) og Innst. 385 S (2016–2017).

7.2.1 Endring av navn på fylkesmannsembetene fra 2019

Departementet har ved flere anledninger fått spørsmål om fylkesmannsembetene kan få ta i bruk de nye fylkesnavnene på embetene allerede fra 1. januar 2019, ett år før sammenslåingen av fylkeskommunene finner sted. Begrunnelsen er at det vil være en betydelig forenkling og også kostnadsbesparende å få på plass en permanent navneendring fra dette tidspunktet. Departementet mener det er hensiktsmessig at fylkesmannsembetene tar i bruk de nye fylkesnavnene allerede fra 1. januar 2019.

7.3 Endringer i valgloven (valgdistrikter ved stortingsvalg)

Departementet har i vår fremmet Prop. 76 L (2017–2018) om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) for Stortinget. Bakgrunnen er at

den nye fylkesinndelingen får konsekvenser for valgordningen, ettersom fylkene har vært valgdistrikter ved stortingsvalg.

Det følger av Grunnloven at det skal være 19 valgdistrikter, mens valgloven sier at det er fylkene som utgjør valgdistriktene. Som en konsekvens av ny fylkesinndeling må derfor enten Grunnloven eller valgloven endres.

7.4 Inndeling – regional stat

Som del av regionreformen har regjeringen vedtatt å gjennomgå regional stats inndeling i lys av ny fylkesstruktur. Dette ble først tatt opp i Meld. St. 22 (2015–2016) og senere gjentatt i Prop. 84 S (2016–2017).

Formålet med gjennomgangen er å styrke mulighetene for samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen og innad i staten mellom ulike deler av regional stat. Gjennomgangen skal vurdere endringer som kan bidra til mer sammenfallende regiongrenser mellom fylkeskommunene, fylkesmannsembetene og de deler av øvrig regional stat som har størst kontaktflate og samhandling med disse og seg imellom. De etablerte inndelingshensynene i staten skal ligge til grunn for gjennomgangen (kostnadseffektivitet, brukertilrettelegging, kompetanse og samordning), men samordningshensynet skal tillegges større vekt enn tidligere.

I Prop. 84 S (2016–2017) sier regjeringen også at det verken er realistisk eller formålstjenlig å se for seg en gjennomgang av alle statlige etater med regionale strukturer. Spørsmålet er hvem som samhandler mye med hverandre og som vil dra nytte av mest lik struktur. Søkelyset skal rettes mot de etatene som har mest samhandling med fylkeskommunen og fylkesmannen, og der regionale avklaringer og dialog er nødvendig blant annet for samhandlingen med kommunene.

Det er bred støtte i Stortinget for dette, jf. Innst. 377 S (2015–2016) til Meld. St. 22 (2015–2016) og Innst. 385 S (2016–2017) til Prop. 84 S (2016–2017). Behovet for en slik gjennomgang er også tatt opp av Produktivitetskommissjonen og i Perspektivmeldingen.

Det skal prioriteres endringer i regional stats geografiske inndeling som:

- bidrar til effektivisering av statlig forvaltning
- bidrar til bedre samhandling på tvers i staten
- bidrar til bedre samhandling mellom regional stat og fylkeskommunene
- bidrar til forenkling for brukerne: kommuner, næringsliv og innbyggere

Endringene bør understøtte samordningsrollene regionalt. Samtidig kan sektormyndighetene ha sektorspesifikke behov som tilsier en annen inndeling enn fylkene. Gevinstene ved å endre strukturen må i så fall veie opp for kostnadene og ulempe for sektorforvaltningen. Dersom samordningsgevinstene ved å endre strukturene for den aktuelle etaten er små, samtidig som en endring vil svekke forutsetningene for etaten til å ivareta sektorspesifikke hensyn eller medføre betydelig økte kostnader, taler det for at slike endringer ikke gjennomføres.

Difi vil bistå departementet i arbeidet. I forstudien av prosjektet har Difi identifisert ti regionale statsetater som inngår i omfattende samarbeidsrelasjoner, både med fylkesmannen, fylkeskommunen og hverandre. Dette er NAV, Innovasjon Norge, Husbanken, IMDi, Bufetat, Statens Vegvesen, NVE, Fiskeridirektoratet, Politiet og Siviltforsvaret. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i samarbeid med berørte departementer avklare hvilke etater som skal gjennomgås.

Flere av de ti statsetatene har nylig endret sin inndeling og organisering eller er i ferd med å gjøre det. Forundersøkelsen viste at endringsbehov kan være knyttet til flere faktorer enn uhenksmessig inndeling. Dette kan for eksempel være spredt lokalisering av regionkontor, uklar ansvars- og oppgavefordeling og/eller manglende arenaer eller rutiner for samarbeid. Vi legger derfor opp til en bred inngang i gjennomgangen av disse etatenes samhandling.

Noen av etatene er omtalt i ekspertutvalgets forslag til overføring av oppgaver i fylkeskommunene. Difi vil derfor starte opp med de etatene som ikke er berørt av ekspertutvalgets anbefalinger. Difi vil levere sin sluttrapport innen utgangen av året.

7.5 Utredning om fremtidig organisering av samarbeid om areal og transport i hovedstadsområdet

Ved Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, besluttet Stortinget at Oslo fortsatt skal være selvstendig kommune og fylkeskommune. Det ble samtidig pekt på at en slik løsning vil kreve gode samarbeidsløsninger mellom Oslo og den nye Viken fylkeskommune. Som en oppfølging av dette har det derfor blitt utredet om etablering av et nytt samarbeidsorgan – et hovedstadsråd – kan bidra til mer effektivt samarbeid om areal- og

transportløsninger i hovedstadsområdet. Utredningsarbeidet har vært ledet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet. Akershus fylkeskommune og kommunene Oslo, Bærum, Skedsmo og Oppegård har deltatt i arbeidet.

Utredningen har hatt som mål å se på alternative løsninger for bedre og mer effektiv samordning av areal- og transportpolitikken i hovedstadsområdet på tvers av fylkes- og kommunegrensene. Hvordan kommunene i bybåndet kan involveres på en bedre måte enn i dag har blitt særskilt vurdert. Bybåndet er definert som prioritert vekstområde i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Samtidig har forutsetningen om at det skal etableres en byvekstavtale for areal- og transporttiltak i Oslo og Akershus ligget til grunn for arbeidet, slik det er skissert i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.

I utredningen har ulike modeller blitt vurdert, og involvering av de store kommunene i bybåndet rundt Oslo har vært et viktig vurderingskriterium. Etablering av et separat hovedstadsråd i tillegg til en byvekstavtale er en av modellene som har blitt vurdert. Etablerte samarbeidsarenaer- og samarbeidsorganer på areal- og transportområdet i hovedstadsområdet har blitt beskrevet, og utgangspunktet har vært at mye fungerer bra med dagens samarbeidsløsninger. I utredningen anbefales derfor en løsning som kombinerer elementer fra de ulike modellene, og at de elementene som fungerer godt i dagens modell videreføres. Hovedtyngden av den operative samordningen av areal- og transporttiltakene i hovedstadsområdet vil skje gjennom byvekstavtalen, men det kan likevel gjenstå et behov for å se spesielt på enkelte prioriterte utfordringer i hovedstadsområdet som ikke håndteres gjennom byvekstavtalen. Den anbefalte løsningen er derfor å kombinere en byvekstavtale med en videreutvikling av elementer fra dagens samarbeidsorganer.

Det betyr at det arbeides videre med en byvekstavtale i hovedstadsområdet hvor kommunene Bærum, Oppegård (Nordre Follo), Skedsmo (Lillestrøm) og Oslo, samt Akershus (Viken) fylkeskommune, vil bli invitert til å delta i den politiske styringsgruppen sammen med staten. Dersom styringsgruppen finner det hensiktsmessig, kan det inngås underavtaler med andre kommuner som er direkte berørte av nye prosjekter i byvekstavtalen. Det legges videre opp til at Oslo-pakke 3 vil være del av den fremtidige byvekstavtalen.

Det anbefales at dagens samarbeidsråd for oppfølging av Regional plan for areal og transport

i Oslo og Akershus videreutvikles til et hovedstadsråd, som kan involvere de største kommunene i bybåndet. Et slikt hovedstadsråd kan bidra til at de nasjonale og regionale målene for areal og transport nås i hovedstadsområdet gjennom dialog og utarbeidelse av felles strategier. Utviklingen og formatet på et slikt råd vil det være planene, Oslo kommune og Akershus (Viken) fylkeskommune som har ansvar for. For å oppnå økt samordning og effektivitet, skal det legges vekt på et konstruktivt samarbeid mellom samarbeidsrådet/hovedstadsrådet og det arbeidet som skjer i forbindelse med byvekstavtalen. Staten inviteres til møter i samarbeidsrådet/hovedstadsrådet når det er relevant.

7.6 Fylkesgrensejusteringer

Da Stortinget behandlet regionreformen ble det gitt en flertallsmerknad om å se på grensejusteringer av de nye fylkene, jf. Innst. 385 S (2016–2017):

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, legger ellers til grunn at regjeringen vurderer grensejusteringer etter stortingsbehandlingen av denne proposisjonen.

Det er inndelingsloven som regulerer myndighet i saker om grensejustering av både kommuner og fylker. Dersom grensejustering mellom fylker gjelder mer enn en kommune, skal saken legges fram for Stortinget for vedtak, jf. inndelingsloven § 6. Etter departementets vurdering vil det være hensiktsmessig for Stortinget å gjøre en samlet vurdering av aktuelle fylkesgrensejusteringer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ba derfor fylkesmennene i brev 12. oktober 2017 om å kartlegge og ha dialog med kommuner i randsonene av de nye fylkene for å undersøke om det er aktuelle kandidater for fylkesbytte fra 1. januar 2020. Det ble lagt opp til en prosess med sikte på vedtak i Stortinget i løpet av våren 2018, slik at eventuelle grensejusteringer kan tre i kraft fra 1. januar 2020. For fylkesgrensejusteringer som iverksettes fra 1. januar 2020, vil departementet legge til rette for at innbyggerne kan stemme til fylkestinget i sitt nye fylke ved lokalvalget høsten 2019.

7.6.1 Rindal kommune i Møre og Romsdal fylke

Rindal kommune ligger nord i Møre og Romsdal og grenser til Surnadal i eget fylke og Hemne,

Orkdal, Meldal, Rennebu og Oppdal i Trøndelag. Per 1. januar 2018 var det 2 039 innbyggere i kommunen, noe som gjør kommunen til fylkets 5. minste kommune. Geografisk er kommunen fylkets 9. største med 632 km².

Rindal utredet sammenslåing med Orkdal, Meldal, Agdenes og Snillfjord i kommunereformen. Da kommunestyret behandlet opplegget for lokale prosesser 19. november 2014, ble følgende vedtatt etter et benkeforslag: «Kommunestyret ber rådmannen forberede en søknad der Rindal kommune søker overføring til Trøndelag.» Dette ble fulgt opp med et enstemmig kommunestyrevedtak 6. mai 2015: «Rindal kommune søker straks om overføring til Sør-Trøndelag fylke. Ordføreren får fullmakt til å utforme endelig ordlyd i søknaden.» I brev til Fylkesmannen i Møre og Romsdal 21. mai 2015 søkte Rindal om overføring til Sør-Trøndelag fylke.

Rindal tilhører Surnadalen bo- og arbeidsmarkedsregion, sammen med Surnadal og Halså. Rindal er i dag medlem i to regionråd: Orkide-samarbeidet på Nordmøre og Orkdalsregionen i Trøndelag. Kommunen har to ganger tidligere søkt om å bli en del av Trøndelag: første gang i 1923 og andre gang i 1949.

Det framgår av søknaden at kommunen, som den eneste i fylket uten kystlinje, ikke identifiserer seg med de store kampsakene i Møre og Romsdal og mener at de har et større interessefelleskap med innlandskommuner i Trøndelag. Videre vises det til at Rindal er en del av opptaksområdet til St. Olavs hospital og har felles legevaktordning i Orkdalsregionen. Kommunen har også de siste årene gått inn i flere nye samarbeidsordninger med nabokommuner i Trøndelag. Samtidig pekes det på at kommunene deltar i mange samarbeid på Nordmøre, men mest sammen med Surnadal og Halså.

Fylkestinget i Møre og Romsdal vedtok 13. desember 2016 at «Møre og Romsdal fylkeskommune vil ikke stille seg i veien for Rindal sin søknad om overføring til Trøndelag».

Rindal var i dialog med departementet våren 2017, og det ble gitt tilbakemelding fra departementet om at det ikke var aktuelt å behandle søknaden om fylkesbytte på det tidspunktet, da et eventuelt fylkesbytte måtte ses i sammenheng med både kommunereformen og regionreformen. Kommunen kunne ta opp problemstillingen på nytt dersom det var aktuelt etter at resultatet av reformene var avklart.

Fellesnemnda for Trøndelag fylkeskommune vedtok 27. april 2017 at de «støtter søknaden om grensejustering fra Rindal kommune og vil anbe-

fale at overflyttingen skjer så raskt som praktisk mulig».

Da Stortinget behandlet kommuneproposisjonen for 2018 stilte en enstemmig komité seg bak følgende merknad, jf. Innst. 422 S (2016–2017):

Komiteen viser til at Rindal kommune lenge har hatt ønske om å bytte fylke til Trøndelag. Komiteen viser også til at det er gitt anbefaling om raskt fylkesbytte fra begge fylkesmenn, vedtak i fylkestinget i Møre og Romsdal, enstemmig vedtak i fellesnemnda i nye Trøndelag og flere enstemmige vedtak i kommunestyret som underbygger søknaden. Komiteen er enig med Rindal i at dette er fornuftig, og ber regjeringen sørge for å behandle saken med mål om at Rindal kommune blir del av nye Trøndelag fylkeskommune fra etableringen 1. januar 2018, eller senest slik at det er tidsnok til at innbyggerne kan delta i fylkestingsvalget i Trøndelag i 2019.

Det er Stortinget som må fatte det endelige vedtaket om fylkesbytte for Rindal ved vedtak om justering av fylkesgrensen mellom Møre og Romsdal og Trøndelag.

Både Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Fylkesmannen i Trøndelag har gitt sin støtte til kommunens søknad og bedt departementet legge til rette for at Rindal kan bli en del av Trøndelag så raskt det praktisk lar seg gjennomføre. Høsten 2017 hadde Fylkesmannen i Møre og Romsdal møter med kommunen som bekreftet at søknaden står ved lag og at kommunen ønsker en overføring til Trøndelag 1. januar 2019.

7.6.2 Jevnaker og Lunner kommuner i Oppland fylke

Jevnaker og Lunner kommuner er naboer sør i Oppland. Begge kommunestyrene vedtok 25. januar 2018 å søke om endring av fylkesgrensene, slik at kommunene blir en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold fra 1. januar 2020.

Jevnaker grenser til Gran og Lunner i samme fylke og Ringerike i Buskerud. Med 6 777 innbyggere er kommunen den 7. største i fylket, men geografisk er det den minste kommunen med 226 km². Jevnaker er en del av Ringerike bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Ringerike, Hole og Krødsherad. Kommunen er medlem i Hadeland regionråd (Jevnaker, Lunner, Gran og Oppland fylkeskommune) og Rådet for Ringeriksregionen (Hole, Ringerike og Jevnaker). Som

eneste kommune i Oppland tilhører Jevnaker Vestre Viken helseforetak og Sør-Øst politidistrikt.

Lunner grenser til Gran og Jevnaker i samme fylke, Nittedal og Nannestad i Akershus, Ringerike i Buskerud og Oslo. Med 9 065 innbyggere per 1. januar 2018 er kommunen den 6. største i fylket (4,8 prosent av innbyggerne), men geografisk er det en av de minste kommunene med 292 km². Lunner er som eneste kommune i Oppland en del av Osloregionen, slik den blir definert i St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Storbymeldingen*, basert på en omfattende arbeidspendling til hovedstaden. Lunner og Gran er begge en del av Oslo bo- og arbeidsmarkedsregion, og 6 av 10 arbeidstakere i Lunner pendler daglig til andre kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det er svært lite pendling til andre kommuner i Oppland.

Som en oppfølging av departementets brev av 12. oktober 2017, ble det satt i gang en prosess i de tre kommunene på Hadeland med sikte på at kommunene, med bistand fra regionrådssekretariatet, skulle avklare om Hadelandskommunene bør tilhøre det nye fylket bestående av dagens Oppland og Hedmark eller det nye fylket bestående av dagens Akershus, Østfold og Buskerud. I mandatet som ble lagt fram for kommunestyrene ble det pekt på at «[u]tredningen må gi svar på hvilke konsekvenser det vil kunne ha for den enkelte kommune enten å endre fylkestilhørighet til Viken eller forbli i Innlandet. Det er viktig at utredningen oppsummeres i konklusjoner for den respektive kommune.»

Syv temaer skulle belyses i en utredning:

1. Vekstkraft og regional utvikling – Hvordan kan kommunene spille en sterkere og mer slagkraftig rolle som utviklingsaktør i en ny region?
2. Bo- og arbeidsmarkedsregion – Hvordan vil en ny region påvirke befolkningens muligheter for arbeid og inntekt?
3. Infrastruktur – Hvordan sikre helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn i en ny region?
4. Politisk innflytelse – Hvilken politisk innflytelse vil Hadelandskommunene få i en framtidig region?
5. Kulturell tilhørighet og identitet – Hvordan vil en ny region styrke kulturtilbud og identitet for befolkningen på Hadeland?
6. Kompetanse – Hvordan vil en ny region bidra til mulighetene for utdanning og kompetanseutvikling for innbyggerne på Hadeland?
7. Statlig organisering kontra regional utvikling – Hvordan vil en ny region påvirke innbyggernes og kommunenes forhold til regional stat og nasjonale statlige organer?

Kommunestyrene i Jevnaker og Lunner vedtok å gjennomføre utredningen i tråd med mandatet. Kommunestyret i Gran vedtok at «[d]et er ikke aktuelt for Gran kommune å delta i utredningsarbeidet knyttet til fremtidig regiontilhørighet på dette tidspunktet».

Nærmere om Jevnakers søknad

Jevnaker kommunestyre vedtok 25. januar 2018 med 12 mot 7 stemmer:

Jevnaker kommune søker Stortinget om å endre fylkestilhørighet til den nye Viken fylkeskommune.

Det framgår av sakspapirene at utredningen som er gjennomført viser «på bred basis at Jevnaker kommune bør søke overflytting til nye Viken fylkeskommune.» Det fremheves videre at «Jevnaker bør benytte anledningen til å rette opp misforholdet mellom fylkesorganiseringen og bo- og arbeidsmarkedsregionen».

Kommunen trekker fram muligheten for bedre kollektivløsninger knyttet mot Ringerike og Oslo-området som et viktig moment for å velge Viken fylke. Kommunen har i dag svært lav kollektivandel, noe de påpeker ikke er bærekraftig på sikt.

Kommunen trekker også fram nærheten til Osloregionen og mener at Jevnaker har mer til felles med de fleste kommunene i Viken enn de fleste kommunene i Innlandet. Kommunens konklusjon er at potensialet for vekst og utvikling for Jevnaker vil være best innenfor Viken.

Elevene i Jevnaker er i dag omtrent likt fordelt mellom videregående skoler i Ringerike og Gran.

Deler av Jevnaker kommune reguleres av markaloven, som forvaltes av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og kommunen mener det vil være naturlig at det er samme fylkesmann som vurderer alle saker knyttet til arealforvaltning og natur- og ressurssspørsmål for Jevnaker.

Jevnaker gjennomførte folkemøte om fylkesbytte 18. januar 2018.

Nærmere om Lunnens søknad

Lunner kommunestyre vedtok 25. januar 2018 med 24 mot 1 stemmer:

Lunner kommune starter en søknadsprosess for å avklare om kommunen kan bli en del av den kommende Viken fylkeskommune.

I kommunens saksgrunnlag pekes det på at for noen av temaene i utredningen (politisk innflytelse, kulturell tilhørighet og statlig organisering) vil det være vanskelig å trekke helt klare konklusjoner om hvilken fylkestilhørighet som vil være best for Lunner. Lunner vil befolkningsmessig være en større del av nye Innlandet enn av Viken, men samtidig peker kommunen på at de har like utfordringer som flere av nabokommunene i Akershus. Det vises videre til at kulturell tilhørighet avhenger mye av historie og tradisjon, og det kan tilsi at Lunner for mange er en naturlig del av Oppland/Innlandet. Samtidig er det mange innflyttere i kommunen som pendler til Oslo og andre kommuner i Akershus, som sannsynligvis har mer tilhørighet til hovedstadsområdet.

Lunner er i dag tilknyttet Sykehuset Innlandet helseforetak, men kommunen peker selv på at det er flere sykehus i nærhet til Lunner i Viken enn i Innlandet. Kommunen har ikke ytret ønske om å bytte helseforetak som en del av fylkesbyttet.

Regional utvikling, utvikling av transport og infrastruktur er etter kommunens vurdering temaene som peker tydeligst mot en tilhørighet til Viken. Spesielt gjelder det utbygging av jernbane og et banetilbud som binder sammen Ringerike og Gardermoen. I tillegg kommer om lag halvparten av Lunnens areal inn under markaloven, som forvaltes av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Kommunen mener at det vil være en fordel at hele Nordmarka har samme forvaltningsmessige tilhørighet.

Hoveddelen av elevene i Lunner går i dag på Hadeland videregående skole i Gran kommune. Lunner kommune antar at elevene fortsatt vil kunne velge å gå på skolen i Gran ved et fylkesbytte, men vil da være avhengig av kapasitet på skolen og en eventuell avtale mellom fylkeskommunene.

Lunner har utstrakt interkommunalt samarbeid med Gran og gir uttrykk for at det er ønskelig å opprettholde det gode samarbeidet på Hadeland, da det ikke er formelle hindre for samarbeid på tvers av fylkesgrensene.

Fylkestinget i Oppland og Fellesnemnda for Viken fylkeskommune

Fylkestinget i Oppland behandlet søknadene om fylkesbytte for Jevnaker og Lunner 14. februar 2018, og vedtok:

1. Fylkestinget har i arbeidet med regionreformen forutsatt – og håper fortsatt – at alle dagens kommuner i Oppland blir en del av nye

- Innlandet fylkeskommune. Hadeland har alt å vinne på å stå samlet, og vil fortsatt være en viktig vekstregion i Innlandet.
2. Fylkestinget påpeker at prosessen bærer preg av korte frister og at det derfor har vært vanskelig å utrede spørsmålet om fylkestilhørighet på en grundig nok måte.
 3. Fylkestinget har forståelse for at kommunestyret i Jevnaker ønsker tilhørighet til nye Viken fylkeskommune basert på allerede eksisterende samarbeid innen blant annet politi, brann, sykehus og opplæring.
 4. Fylkestinget har forståelse for at kommunestyret i Lunner ser gevinster ved en endret fylkestilhørighet, men ser utfordringer med ei fylkesgrense som skiller Gran og Lunner som allerede har interkommunalt samarbeid på en rekke områder.

Det var i tillegg en protokolltilførsel fra Høyre, Fremskrittspartiet, Miljøpartiet de Grønne og Venstre som «respekterer beslutningen som er tatt i kommunestyrene i Lunner og Jevnaker og anbefaler Regjering og Storting å følge disse vedtakene.»

Fylkestingene i Buskerud, Akershus og Østfold delegerte til fellesnemnda i Viken å komme med en uttalelse i spørsmålet om fylkesgrensejusteringer. Fellesnemnda behandlet søknadene 4. april 2018 og gjorde følgende vedtak:

Fellesnemnda i Viken stiller seg åpne for at Jevnaker, Lunner og Sør-Odal kommuner blir en del av Viken fylkeskommune fra 1.1.2020.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen i Oppland sendte sine vurderinger til departementet 28. februar 2018. Fylkesmannen mener primært at det bør ses nærmere på muligheten for en justering av fylkesgrensene mellom Innlandet og Viken som omfatter flere kommuner i randsonen til de nye fylkene, framfor å vurdere fylkestilhørighet for enkeltkommuner som har søkt om fylkesbytte. Fylkesmannen mener at en annen inndeling vil kunne bidra til en større regional balanse.

Basert på saksgrunnlaget fra Jevnaker kommune mener fylkesmannen at det er flere forhold som tilsier at det bør foretas en grensendring mellom dagens Oppland og Buskerud, da Jevnaker har minst like sterk tilhørighet og tilknytning til Ringeriksregionen som til Hadeland. Fylkesmannen mener at dette bør tillegges vesentlig vekt i vurderingen av fremtidig fylkes-

tilhørighet og støtter isolert sett kommunens ønske.

Fylkesmannen mener også at det er flere forhold som tilsier at Lunner vil være tjent med et fylkesbytte fra Innlandet til Viken, og peker særlig på at Lunner i dag ikke tilhører samme fylke som andre kommuner i samme bo- og arbeidsregion, noe som gjør at kommunen blir stående på utsiden av planarbeid som i stor grad legger premissene for videre infrastruktur- og samfunnsutvikling i regionen. Fylkesmannen har derfor forståelse for kommunens argumenter. Fylkesmannen mener likevel at det bør gjennomføres en mer omfattende kartlegging av konsekvensene ved et fylkesbytte for Lunner. Fylkesmannen mener at et fylkesbytte vil få negative konsekvenser for nye Innlandet, da Lunner er en av vekstkommunene i Oppland. I sin tilråding i kommunereformen uttrykte Fylkesmannen bekymring for større forskjeller mellom kommuner: «Når sentrale regioner i andre fylker styrker seg ytterligere gjennom å danne nye og sterkere kommuner, samtidig som kommunestrukturen i Oppland forblir uendret, kan dette bety at Innlandets konkurransekraft svekkes». Fylkesmannen mener at nye fylkesgrenser vil kunne bidra til å forsterke en slik utvikling. Fylkesmannen ønsker å styrke Innlandet og er av den oppfatning at det i et nasjonalt perspektiv er behov for et sterkt tyngdepunkt med stor vekstkraft nord for hovedstaden. Som et minimum mener fylkesmannen at det bør utredes nærmere hvilke konsekvenser et eventuelt fylkesbytte for Lunner vil ha for Gran kommune og hva som vil være den beste løsningen for de to kommunene samlet sett.

Fylkesmannen viser for øvrig i sin vurdering til en spørreundersøkelse fra 2015 hvor innbyggerne be spurt om en eventuell ny kommune bestående av Gran og Lunner burde tilhøre Akershus eller Oppland. 58 prosent i Lunner svarte Oppland, mens 26 prosent svarte Akershus.

7.6.3 Sør-Odal kommune i Hedmark fylke

Sør-Odal ligger sør i Hedmark og grenser til Eidskog, Kongsvinger, Grue og Nord-Odal i eget fylke og Nes i Akershus. Med 7 884 innbyggere er kommunen den 6. største i fylket (4 prosent). Geografisk er kommunen blant de mindre i fylket med 517 km².

Sør-Odal fikk sammen med de øvrige kommunene i Kongsvingerregionen (Åsnes, Kongsvinger, Grue, Nord-Odal og Eidskog) utarbeidet en rapport fra Telemarksforskning om fylkestilhørighet for regionen som helhet. Disse seks kommunene utgjør Kongsvinger bo- og arbeidsmarkeds-

region. Utredningen belyste temaene vekstkraft og regional utvikling, næringsutvikling/næringslivets interesser, infrastruktur, politisk innflytelse, kulturell tilhørighet og identitet, interessefelleskap og interessen motsetninger. Delkonklusjonene for de ulike temaene peker i forskjellig geografisk retning. Telemarksforskning konkluderer samlet sett med å anbefale at Kongsvingerregionen forblir i Innlandet og begrunner dette særlig med hensynet til regionens mulighet til politisk innflytelse, da området målt i innbyggertall blir større i Innlandet (i underkant av 13 prosent i Innlandet mot i underkant av 4 prosent i Viken). Telemarksforskning skriver imidlertid at totalkonklusjonen vil påvirkes av hvordan den enkelte velger å vektlegge de ulike temaene i utredningen, og at en annen vektlegging vil kunne føre til en annen konklusjon.

Som en del av utredningen fra Telemarksforskning ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse med spørsmål om tilknytning og tilhørighet til kommunen, Kongsvingerregionen, nye Innlandet og nye Viken på ulike områder. På spørsmålet om hvilket nytt fylke Kongsvingerregionen bør tilhøre fikk Innlandet marginalt høyere score enn Viken, både totalt blant alle innbyggerne i regionen og blant innbyggerne i Sør-Odal. Undersøkelsen viser også at innbyggerne i Sør-Odal har sterkere tilknytning til Hedmark fylke enn til Akershus, Østfold og Buskerud.

Sør-Odal kommunestyre vedtok 8. februar 2018 med 16 mot 11 stemmer:

Sør-Odal kommune skal være en del av region Viken fra 1 januar 2020.

Rådmannens tilrådning var at kommunen skulle forbli i Innlandet fylke. Det endelige vedtaket ble reist som et benkeforslag i kommunestyret.

Kommunen viser til at de har vektlagt temaene i utredningen ulikt fra anbefalingene i rapporten. Flertallet i kommunestyret la blant annet større vekt på vekst og utvikling framfor politisk innflytelse. Flertallet ser på vekstmulighetene som betydelig større som en del av Viken og viser til at kommunens innsats for å skape innbyggervekst er innrettet mot Oslo-området. Det vises til at nabokommunene i Akershus har hatt en mer positiv befolkningsutvikling enn Sør-Odal. Det vises også til nye vei- og jernbaneprosjekter som vil gjøre kommunikasjon til Osloregionen enklere. Kommunen viser til at Sør-Odals geografiske beliggenhet (nærheten til Gardermoen og kort pendleravstand til Oslo) bidrar til at innbyggerne identifiserer seg som en del av Osloområdet og

Gardermoen i større grad enn innbyggere i øvrige kommuner i Kongsvingerområdet. Kommunen opplyser at 61 prosent av de sysselsatte jobber i en annen kommune og at andelen som pendler til Oslo og Akershus utgjør 35 prosent.

Fylkestinget i Hedmark og Fellesnemnda for Viken fylkeskommune

Fylkestinget i Hedmark behandlet søknaden fra Sør-Odal 5. mars og vedtok:

Sør-Odal kommune har en naturlig tilhørighet til Kongsvingerregionen og Hedmark fylke. Sør-Odal kommune vil stå sterkere som en del av Innlandet, enn de vil gjøre innenfor Viken. På denne bakgrunnen mener fylkestinget at Sør-Odal bør være en del av Innlandet.

Det framgår av sakspapirene fra fylkesråden at det er en videregående skole i Sør-Odal kommune, Skarnes videregående skole, samt en tannklinikk, uten at det går nærmere inn på eventuelle konsekvenser for disse av et fylkesbytte for Sør-Odal.

Fylkestingene i Buskerud, Akershus og Østfold delegerte til Fellesnemnda i Viken å komme med en uttalelse i spørsmålet om fylkesgrensejusteringer. Fellesnemnda behandlet søknadene 4. april 2018 og gjorde følgende vedtak:

Fellesnemnda i Viken stiller seg åpne for at Jevnaker, Lunner og Sør-Odal kommuner blir en del av Viken fylkeskommune fra 1.1.2020.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen i Hedmark tilrår at Sør-Odal blir en del av Innlandet fylke. Fylkesmannen viser i sin tilrådning til det etablerte samarbeidet mellom kommunene i regionen, og peker spesielt på forholdet til Nord-Odal kommune. Fylkesmannen mener at endret fylkestilknytning for Sør-Odal i stor grad påvirker Nord-Odal. Fylkesmannen har også mottatt brev fra ordførerne i Eidskog, Kongsvinger og Åsnes som mener at det vil kunne få store konsekvenser for det regionale samarbeidet i Kongsvinger-regionen dersom Sør-Odal bytter fylke. De ber derfor om at konsekvensene for resten av Kongsvinger-regionen også blir vurdert når søknaden fra Sør-Odal behandles.

Nord-Odal har i brev til fylkesmannen uttrykt sin bekymring for et eventuelt fylkesbytte for Sør-Odal og mener at det vil få store konsekvenser for Nord-Odal. Det vises spesielt til at over halvparten av elevene ved Nord-Odal ungdomsskole søker

seg til Skarnes videregående skole i Sør-Odal. Dersom Sør-Odal bytter fylke vil det skape usikkerhet for elevene i Nord-Odal, noe kommunen fremhever som dramatisk. Nord-Odal viser videre til dagens omfattende interkommunale samarbeid og mener at det er spesielt problematisk med PPT-tjenesten som er et samarbeid med Hedmark fylkeskommune. Fylkesbytte for Sør-Odal vil ifølge Nord-Odal også kunne skape usikkerhet for et nyetablert felles kirkeråd.

Fylkesmannen peker videre på at Sør-Odal, sammen med de andre kommunene i regionen, er i sone 2 for arbeidsgiveravgift. Alle kommunene i Akershus er i sone 1, og det er ikke klart om et fylkesbytte vil ha betydning for i hvilken sone Sør-Odal vil havne i framtiden. Fylkesmannen viser også til at Sør-Odal nyter godt av regionale utviklingsmidler som ikke er tilgjengelig i Akershus i dag.

Fylkesmannen viser til innbyggerundersøkelsen som konkluderer med at det ikke er sterk tilhørighet til noen av regionene, men at tilhørigheten til Hedmark som fylke er høyere enn tilhørigheten til Kongsvingerregionen.

Fylkesmannen mener at en Kongsvingerregion som står sammen vil kunne få en styrket posisjon i det nye Innlandet. Fylkesmannen er også bekymret for at andre kommuner vil kunne ta opp spørsmålet om fylkesbytte til ny vurdering dersom Sør-Odal får innvilget søknaden. Dette spørsmålet vurderes, ifølge fylkesmannen, i Kongsvinger og Eidskog.

7.6.4 Sande og Holmestrand kommuner i Vestfold

Sande og Holmestrand kommuner er naboer nord i Vestfold og skal slå seg sammen fra 1. januar 2020. Hof og Holmestrand ble slått sammen til nye Holmestrand fra 1. januar 2018. Sande grenser til Holmestrand i eget fylke og Drammen og Svelvik i Buskerud. Holmestrand grenser til Sande, Re og Lardal i eget fylke og Kongsberg, Drammen, Nedre Eiker og Øvre Eiker i Buskerud.

Sande har 9 726 innbyggere, mens det er 14 212 innbyggere i Holmestrand. I forhold til resten av landet er dette to relativt store kommuner, men i Vestfold er de to av de fire minste kommunene i fylket. Den nye kommunen vil i 2020 bli den minste av kommunene i dagens Vestfold.

Spørsmålet om fylkestilhørighet var problematisert i den politiske plattformen som tidligere var framforhandlet mellom kommunene, og kommunene utredet fordeler og ulemper ved de to alternativene.

Fellesnemnda for nye Holmestrand behandlet saken 8. februar 2018 og anbefalte mot 2 stemmer at den nye kommunen blir en del av nye Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Sande kommunestyre behandlet saken 13. februar 2018 og vedtok med 13 mot 12 stemmer:

Den nye kommunen søker overgang til Buskerud/Viken, slik at man er en del av Viken fra 1.1.2020.

Holmestrand kommunestyre behandlet saken 28. februar 2018 og sluttet seg til fellesnemndas anbefaling mot 1 stemme.

Fylkestinget i Vestfold behandlet saken 15. mars 2018 og vedtok enstemmig:

Fylkestinget anbefaler at Holmestrand og Sande kommuner fortsatt blir en del av Vestfold og senere Vestfold og Telemark fylke.

Fellesnemnda for Viken behandlet søknader om fylkesbytter 4. april 2018, men det ble ikke gjort vedtak om nye Holmestrand.

Fylkesmannen i Vestfold viser i sin vurdering til at spørsmålet om fylkestilhørighet har vært en tydelig del av diskusjonen lokalt og departementets brev av 12. oktober 2017 reiste ikke en ny problemstilling. Fylkesmannen peker på at primærønsket til kommunene Hof, Holmestrand og Sande var en region bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold. Da resultatet av regionreformen ikke ble slik kommunene ønsket, oppsto en diskusjon om fylkestilknytning for den nye kommunen.

Fylkesmannen legger stor vekt på den lokale behandlingen av saken, og viser til en klar tilslutning i fellesnemnda og i Holmestrand kommunestyre at den nye kommunen blir en del av Vestfold og Telemark fylke. Samtidig ønsker Sande kommunestyre en løsning nordover. Fylkesmannen mener at den nye kommunen vil få en meget viktig strategisk posisjon i det nye fylket og slutter seg til den løsningen som har markert størst oppslutning lokalt og regionalt.

7.6.5 Departementets vurdering og tilråding

Etter departementets vurdering bør det legges stor vekt på kommunenes og innbyggernes ønsker i denne typen saker. Samtidig er det nødvendig å vurdere de ulike konsekvensene i hver enkelt sak.

Rindal kommune

Spørsmålet om Rindals fylkestilhørighet er godt kjent, og etter departementets vurdering har kommunen gode argumenter for sitt ønske. En fylkesgrensejustering for Rindal kan legge til rette for en god utvikling til det beste for innbyggerne i kommunen. Søknaden har støtte både regionalt og nasjonalt, jf. blant annet merknaden fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen for 2018. Departementet tilrår derfor at Rindal kommune blir en del av Trøndelag fylke.

Det må imidlertid vurderes fra hvilket tidspunkt en slik fylkesgrensejustering skal gjennomføres. Inndelingsloven sier ikke noe om hvor lang tid det bør være mellom vedtak om grenseendring og iverksettelse av vedtak. I rundskrivet til inndelingsloven skriver departementet: «Eit vedtak om grenseendring som gjeld fleire enn eit fåtal personar, bør ikkje setjast i verk før andre årsskifte etter at vedtaket er fatta». To årsskifter er regelen for å sikre gode og forsvarlige prosesser ved slike endringer, blant annet knyttet til inntektssystemet og skatteinnkreving. Når det går to årsskifter mellom vedtak og iverksettelse sikres det at rammetilskuddet bygger på oppdaterte kriteriedata som tar hensyn til de nye grensene. Dersom vedtaket settes i verk raskere vil rammetilskuddet ikke bygge på oppdaterte kriteriedata, og da er det en mulighet for underfinansiering eller feilfordeling det første året. Videre vil kommunen ved bytte av fylke få nytt kommunenummer som knytter kommunen til det nye fylket, og det er en omfattende teknisk jobb å sørge for oppdatert informasjon i basisregistrene (Matrikkelen, Det sentrale folkeregisteret og Enhetsregisteret) og brukerne av deres data (blant annet NAV, direktoratet for e-helse og Valgdirektoratet).

Hovedregelen er derfor at eventuelle vedtak om fylkesgrensejusteringer fattet av Stortinget våren 2018 trer i kraft fra 1. januar 2020. Departementet vil legge til rette for at innbyggerne kan stemme til sitt nye fylkesting ved valget høsten 2019. Dette er også i tråd med Stortingets merknad om Rindal og tidligere signaler gitt av departementet.

Departementet er kjent med at Rindal kommune ønsker å bli en del av Trøndelag allerede fra 1. januar 2019, og dette støttes av begge fylkesmennene. Etatene som eier basisregistrene og brukerne av disse mener det vil være budsjettmessige konsekvenser ved en grensejustering av Rindal fra 1. januar 2019, men konkluderer med at det ikke vil være vesentlige praktiske utfordringer ved en slik endring.

Etter departementets vurdering bør det derfor legges til rette for at Rindal blir en del av Trøndelag fra 1. januar 2019.

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om fylkesgrensejustering mellom Møre og Romsdal og Trøndelag slik at Rindal blir en del av Trøndelag fra 1. januar 2019. Dersom fylkesinndelingen med 19 fylker slik den var i 2017 benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal Rindal regnes med til Sør-Trøndelag.

Departementet vurderer at eventuelle økonomiske ulemper for Møre og Romsdal fylkeskommune ved en grensejustering for Rindal er innenfor det som er forventet løst gjennom det økonomiske oppgjøret som skal skje mellom fylkene etter en grensejustering, jf. inndelingsloven § 18, og framtidig utjevning av inntekter og utgifter gjennom inntektssystemet.

Jevnaker kommune

Etter departementets vurdering har Jevnaker svært gode argumenter for et fylkesbytte, og fordelene for kommunen og innbyggerne fremstår som åpenbare. Kommunen har sterk tilknytning til Ringerike-regionen, og departementet mener at det vil være positivt for utviklingen i regionen at Jevnaker tilhører samme administrative område som de mest sentrale nabokommunene.

Markalovens virkeområde ligger i 19 kommuner, fordelt på fem fylker; Oslo, Akershus, Oppland, Buskerud og Østfold. Jevnaker og Lunner er de eneste kommunene i Oppland. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har en sentral rolle i oppfølgingen av Markaloven. Departementet ser fordeler ved at alle Jevnaker kommunes saker knyttet til arealforvaltning og natur- og ressursprosjekt forvaltes av det nye fylkesmannsembetet for Oslo og Viken. Fylkesmannen i Oppland støtter isolert sett søknaden fra Jevnaker. Fylkestinget i Oppland stiller seg negativt til et fylkesbytte. Hovedargumentet er at fylkestinget ønsker at alle kommunene i Oppland blir med inn i det nye fylket. Departementet har forståelse for fylkestingets synspunkt, spesielt da Jevnaker er en av vekstkommunene i fylket. Fra 2008 til 2018 hadde Jevnaker en befolkningsvekst på 8,3 prosent, bare slått av fylkes hovedstaden Lillehammer. Departementet mener likevel at dette ikke bør tillegges avgjørende vekt i denne saken.

Om lag halvparten av elevene går på videregående skole i Gran. Det er etter departementets vurdering ingen ideell løsning ved et fylkesbytte, både av praktiske grunner og fordi innbyggerne i Jevnaker ikke lenger vil ha påvirkning på det vide-

regående skoletilbudet i Gran. For nye Innlandet vil det kunne skape utfordringer å planlegge for drift av skolen, da elevgrunnlaget vil bli mer usikkert dersom Lunner og Jevnaker bytter fylke. Departementet mener likevel at det ikke kan tillegges stor vekt, da et fylkesbytte for Lunner og Jevnaker ikke vil ha direkte påvirkning på rettighetene til elever i andre kommuner i Oppland.

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om fylkesgrensejustering mellom dagens Oppland og dagens Buskerud slik at Jevnaker blir en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold fra 1. januar 2020. Dersom fylkesinndelingen med 19 fylker slik den var i 2017 benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal Jevnaker regnes med til Buskerud.

Departementet vurderer at eventuelle økonomiske ulemper for nye Innlandet ved en grensejustering for Jevnaker er innenfor det som er forventet løst gjennom det økonomiske oppgjøret som skal skje mellom fylkene etter en grensejustering, jf. inndelingsloven § 18, og framtidig utjevning av inntekter og utgifter gjennom inntektssystemet.

Lunner kommune

Etter departementets vurdering har også Lunner svært gode argumenter for et fylkesbytte. Diskusjonen om Lunnens fylkestilhørighet har pågått i lang tid, og kommunen er i dag tett integrert med hovedstadsområdet med utstrakt arbeidspending til Oslo. Kommunen mener at hverdagen for innbyggerne vil bli enklere dersom Lunner blir en del av nye Viken. Departementet støtter kommunens vurdering og mener at dette er gode argumenter for et fylkesbytte.

Om lag halvparten av Lunnens areal reguleres av markaloven. Departementet ser fordeler ved at Lunner kommunes saker knyttet til arealforvaltning og natur- og ressurspørsmål forvaltes av det nye fylkesmannsembetet for Oslo og Viken. Etter departementets vurdering kan det være en fordel at alle kommunene innenfor markalovens virkeområde hører inn under det samme fylkesmannsembetet. Fylkesmannen og Fylkestinget i Oppland har begge uttrykt bekymring for å etablere en ny fylkesgrense mellom Lunner og Gran. Departementet kan ikke se at fylkesbytte for Lunner nødvendigvis vil få stor betydning for det eksisterende samarbeidet og mener at dette ikke bør være til hinder for å justere fylkesgrensen slik at den oppleves som mer hensiktsmessig for kommunen og innbyggerne.

Fylkesmannen og fylkestinget peker også på at et fylkesbytte for Lunner vil påvirke den regio-

nale balansen mellom Innlandet og Viken. Lunner er også en av vekstkommunene i fylket med en befolkningsvekst på 5,4 prosent de siste ti årene. Dette er den fjerde høyeste befolkningsveksten i fylket, bak Lillehammer, Jevnaker og Gjøvik. Departementet har forståelse for synspunktene, men mener at dette ikke bør tillegges avgjørende vekt i denne saken. Et fylkesbytte for Lunner påvirker ikke i seg selv hvilket helseforetak kommunen er tilknyttet.

Elevene i Lunner kommune går i dag i all hovedsak på videregående skole i Gran kommune. Det er etter departementets vurdering ingen ideell løsning ved et fylkesbytte, både av praktiske grunner og fordi innbyggerne i Lunner ikke lenger vil ha påvirkning på det videregående skoletilbudet i Gran. For nye Innlandet vil det kunne skape utfordringer å planlegge for drift av skolen, da elevgrunnlaget vil bli mer usikkert dersom Lunner og Jevnaker bytter fylke. Departementet mener likevel at det ikke kan tillegges stor vekt, da et fylkesbytte for Lunner og Jevnaker ikke vil ha direkte påvirkning på rettighetene til elever i andre kommuner i Oppland.

Etter en samlet vurdering mener departementet at disse motargumentene ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp for kommunens eget ønske om fylkesbytte og fordelen et fylkesbytte vil ha for kommunen og innbyggerne.

Departementet tilrår at Stortinget fatter vedtak om fylkesgrensejustering mellom dagens Oppland og dagens Akershus, slik at Lunner blir en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold fra 1. januar 2020. Dersom fylkesinndelingen med 19 fylker slik den var i 2017 benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021, skal Lunner regnes med til Akershus.

Departementet vurderer at eventuelle økonomiske ulemper for nye Innlandet ved en grensejustering for Lunner er innenfor det som er forventet løst gjennom det økonomiske oppgjøret som skal skje mellom fylkene etter en grensejustering, jf. inndelingsloven § 18, og framtidig utjevning av inntekter og utgifter gjennom inntektssystemet.

Sør-Odal kommune

Sør-Odal er en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion, og nær 18 prosent av arbeidstakerne pendler til senterkommunen Kongsvinger. Det er også stor utpendling til Osloregionen. Flertallet i kommunestyret ser på vekstmulighetene som betydelig større som en del av Viken. Sør-Odal har de siste ti årene hatt en befolkningsvekst

på knapt 1 prosent, og nabokommunene i Akershus har i samme periode hatt en kraftig befolkningsvekst på 15 prosent eller høyere.

Departementet har forståelse for kommunens ønske om fylkesbytte. Selv om det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom befolkningsvekst og fylkestilhørighet, kan det ikke ses bort fra at det blir enklere for Sør-Odal å vokse som en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold. For innbyggerne som pendler til Oslo-regionen vil det kunne være en fordel dersom kommunen blir en del av det nye fylket og kan nyte godt av tilbudet til Ruter.

Både fylkesmannen og fylkeskommunen og enkelte av nabokommunene i Kongsvinger-regionen er bekymret for konsekvensene for det regionale samarbeidet i området dersom Sør-Odal bytter fylke. Departementet ser at et fylkesbytte vil kunne påvirke samarbeidet i regionen, men mener dette hensynet isolert sett ikke bør tillegges avgjørende vekt. Fylkesmannen og fylkestinget viser også til at et fylkesbytte for Sør-Odal vil svekke det nye fylket. Departementet mener at dette ikke bør tillegges avgjørende vekt, selv om summen av de tre foreliggende søknadene utgjør en ikke ubetydelig andel av det nye fylket.

Da kommunestyret behandlet spørsmålet om fylkestilhørighet, var rådmannens tilrådning at Sør-Odal bør bli en del av det nye fylket bestående av Hedmark og Oppland. Etter departementets vurdering framstår kommunen og innbyggerne som delte i spørsmålet om fylkestilhørighet, selv om det er flertall i kommunestyret for et fylkesbytte.

Innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført viste at det var marginalt flere innbyggerne i Sør-Odal som ønsket at Kongsvinger-regionen skulle bli en del av det nye fylket bestående av Hedmark og Oppland enn det var som ønsket at Kongsvinger-regionen skulle bli en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold.

Etter departementets vurdering bør det også legges vekt på utfordringene et fylkesbytte vil kunne få for dagens elever fra de øvrige kommunene på Skarnes videregående skole. Dette ble spesielt framhevet i brevet fra Nord-Odal. Konsekvensene for disse elevene er ikke utredet. Dersom det er kapasitet, vil elevene ha rett til å søke og få plass på dagens skole, selv om den vil ligge i et annet fylke, jf. opplæringsloven § 13-3 andre ledd. Men da det er større press på skolene i Akershus på grunn av befolkningsvekst, kan et fylkesbytte for Sør-Odal gi de øvrige elevene i Kongsvingerregionen færre valgmuligheter.

Nord-Odal kommune er spesielt bekymret for dette.

Departementet ser at det kan være fordeler for Sør-Odal kommune å bli en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold. Samtidig vil et slikt fylkesbytte kunne få direkte konsekvenser for innbyggere i nabokommunene, noe ordførerne i Nord-Odal, Kongsvinger, Eidskog og Åsnes har påpekt i brev til fylkesmannen. I motsetning til tilfellet for Lunner og Jevnaker, vil innbyggerne i Nord-Odal og andre nabokommuner miste innflytelse over sitt viktigste skoletilbud dersom Sør-Odal bytter fylke.

Departementet tilrår derfor etter en samlet vurdering at det ikke gjennomføres en fylkesgrensejustering for Sør-Odal.

Sande og Holmestrand kommuner i Vestfold

Sande og Holmestrand skal slås sammen til nye Holmestrand fra 1. januar 2020. Kommunene har utredet framtidig fylkestilhørighet, og de to kommunestyrene har gjort ulike vedtak. Fellesnemnda for den nye kommunen anbefaler at kommunen forblir i Vestfold og blir en del av nye Vestfold og Telemark fylke. Dette får støtte fra Fylkestinget i Vestfold og Fylkesmannen i Vestfold. Departementet har forståelse for at det kan være ulike synspunkter i denne saken, men da det ikke er enighet i Sande og Holmestrand mener departementet at det ikke er grunnlag for å vurdere endret fylkestilknytning for den nye kommunen.

Departementet tilrår at det ikke gjennomføres en fylkesgrensejustering for nye Holmestrand.

Videre arbeid med å se på de nye fylkesgrensene

Departementet vil sette i gang en prosess for å vurdere ytterligere fylkesgrensejusteringer med sikte på at eventuelle endringer kan gjennomføres 1. januar 2024.

Fylkesvis mandatfordeling til Stortinget

Da Stortinget behandlet kommunereformen våren 2017 ble det vedtatt syv fylkesgrensejusteringer på bakgrunn av kommunesammenslåinger på tvers av fylkesgrensene:

- Rømskog fra Østfold til Akershus (682 innbyggere)
- Røyken og Hurum fra Buskerud til Akershus (31 902 innbyggere)
- Svelvik fra Vestfold til Buskerud (6 672 innbyggere)

- Hornindal fra Sogn og Fjordane til Møre og Romsdal (1 175 innbyggere)
- Halså fra Møre og Romsdal til Trøndelag (1 571 innbyggere)
- Tjeldsund fra Nordland til Troms (1 259 innbyggere)

I tillegg ble Rissa (6 628 innbyggere per 1. januar 2017) i Sør-Trøndelag fylke og Leksvik kommune (3 480 innbyggere per 1. januar 2017) slått sammen til Indre Fosen kommune i Trøndelag fylke fra 1. januar 2018. Vedtaket ble gjort ved kongelig resolusjon 17. juni 2016, hvor det også ble slått fast at dersom fylkesinndelingen med 19 fylker slik den var før 2018 benyttes som valgdistrikt ved stortingsvalget i 2021 skal den nye kommunen regnes med til Sør-Trøndelag.

Endring av fylkesgrenser vil kunne ha konsekvenser for den fylkesvise mandatfordelingen departementet skal gjøre våren 2020.

7.7 Nye oppgaver til fylkeskommunene

I Meld. St. 22 (2015–2016) foreslo regjeringen endringer i oppgaver og ansvar for regionalt folkevalgt nivå. Stortinget sluttet seg til disse forslagene, jf. Innst. 377 S (2015–2016). Dette ble fulgt opp våren 2017 i Prop. 84 S (2016–2017), jf. Innst. 385 S (2016–2017). Regjeringen er nå i gang med å følge opp forslagene til oppgaveoverføring til fylkeskommunene, inkludert anmodningsvedtak fremmet i forbindelse med Stortingets behandling av proposisjonen. Under framgår status for oppfølging av Prop. 84 S (2016–2017).

7.7.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Regional planlegging

Departementet vil i løpet av 2018 konkretisere hvordan man kan sikre bedre dialog i den regionale planleggingen og gjøre planleggingen mer forpliktende. Regionalt planforum er en viktig arena for dialog i kommunale og regionale planprosesser, og det vil bli utarbeidet veiledning for aktiv bruk av regionalt planforum. Regjeringen vil også arbeide for å styrke deltakelsen fra det regionale folkevalgte nivået i planlegging av store statlige infrastrukturprosjekt, uten at dette skal legge bindinger for hvilke konsepter som utredes.

7.7.2 Nærings- og fiskeridepartementet

Anmodningsvedtak nr. 841 (2016–2017) om å overføre oppgaver innen regional næringsutvikling fra Innovasjon Norge til de nye regionene

«Stortinget ber regjeringen overføre oppgaver tilknyttet regional næringsutvikling fra Innovasjon Norge til de nye regionene.»

Vedtaket ble truffet ved behandling av Innst. 385 S (2016–2017), jf. Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. Det vises til omtale i Prop. 1 S (2017–2018) fra Nærings- og fiskeridepartementet. Fylkeskommunene forvalter i dag, i likhet med Nærings- og fiskeridepartementet, både eierskap og oppdrag til Innovasjon Norge. I tillegg forvalter Innovasjon Norge betydelige oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet vil i første omgang følge opp vedtaket gjennom etablerte arenaer for oppfølging av eierskap og koordinering av oppdrag til Innovasjon Norge. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om videre oppfølging av vedtaket.

7.7.3 Klima- og miljødepartementet

Statlige sikrede friluftsområder

Stortinget har ved behandling av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016–2017) sluttet seg til at oppgaver knyttet til de statlige sikrede friluftsområdene overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunene fra 1.1.2020. Klima- og miljødepartementet vil utarbeide forskrift som regulerer de konkrete oppgavene fylkeskommunene samlet skal ha på friluftslivsområdet. Denne vil bli vedtatt i god tid før overføringstidspunktet.

Alle fylkesmannens oppgaver knyttet til Skjærgårdstjenesten, deriblant fordeling og oppfølging av midlene til driftsområdene i Skjærgårdstjenesten, skal overføres til fylkeskommunene fra 1.1.2020. Midlene til de ulike fylkene er spesifisert i budsjettproposisjonen. Per nå fordeles midlene til fylkesmennene i de ulike fylkene. Fra 2020 vil midlene overføres til aktuelle fylkeskommuner.

Miljødirektoratet har i tildelingsbrevet for 2018 fått i oppdrag å starte opplæringen av fylkeskommunene innenfor nye oppgaver knyttet til statlig sikrede friluftslivsområder og til nye oppgaver knyttet til Skjærgårdstjenesten. Denne opplæringen vil fortsette i 2019.

Kulturminneområdet

Ved behandling av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016–2017) har «Stortinget vore samd i at oppgaver og funksjonar på kulturminnefeltet skal overførast frå Riksantikvaren til nytt folkevalt regionalt nivå». Fylkeskommunen er regional kulturminnemyndighet i dag. Oppgavene som skal overføres gjelder i hovedsak forvaltningsansvaret for de fleste automatisk fredete kulturminnene, fartøyer med status som «vernet fartøy», de fleste forskriftsfredete bygningene i statlig eie og 15 tekniske- og industrielle anlegg. Oppgavene er konkretisert i forslag til forskrift om myndighet mv. etter kulturminneloven, som er på høring med frist 21. juni 2018.

Riksantikvarens tilskuddsmidler er knyttet til ti nasjonale bevaringsprogrammer med varighet fram til 1.1.2020. I bevaringsprogrammet rettet mot private eiere av fredete bygninger fordeler Riksantikvaren rammer til fylkeskommunene, som deretter selv prioriterer tildelingen etter søknad. Etter at denne programperioden er over, kan deler av eventuelle nye tilskuddsordninger, til formål som inngår i nye bevaringsprogrammer, overføres etter modell av bevaringsprogrammet for fredete bygninger i privat eie (FRIP). Behovene for tilskudd varierer mellom de enkelte fylkeskommunene og fra år til år. Det er viktig at Riksantikvaren fortsatt har en rolle i forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Sametinget

Sametinget har i dag tilsvarende myndighet som fylkeskommunen etter «forskrift om faglig ansvarsfordeling mv etter kulturminneloven» for samiske kulturminner. Sametingets oppgaver er ikke en del av regionreformen, men det vil bli en prosess i 2018 med sikte på å klargjøre hvordan overføring av myndighet og oppgaver fra Riksantikvaren til Sametinget bør gjennomføres. Utkast til forskrift om myndighet etter kulturminneloven knyttet til samiske kulturminner vil bli sendt på høring.

Kirker

Utkast til ny lov om tros- og livssynssamfunn har vært på høring. Forslaget innebærer at dagens kirkelov blir opphevet og dermed også de særlige vernebestemmelsene knyttet til kirkebygg i dagens kirkelov.

7.7.4 Kunnskapsdepartementet

Et styrket fylkeskommunalt ansvar for kompetansepolitikken

Kunnskap og kompetanse i befolkningen vil være avgjørende for å lykkes med regjeringens mål om et mer inkluderende arbeidsliv og for at samfunnet i framtiden skal kunne gjøre nytte av den samlede arbeidsstyrken i landet. Alle må lære hele livet for å kunne møte kravene i arbeidslivet.

Stortinget har ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016–2017) sluttet seg til at de nye fylkeskommunene skal gis et større ansvar for kompetansepolitikken og at den strategiske rollen i utvikling av regional kompetansepolitikk skal styrkes. Dette vil også være med på å styrke samfunnsutviklerrollen til de nye fylkeskommunene.

Det er lagt opp til at de nye fylkeskommunene får det utvidede ansvaret for regional kompetansepolitikk ved iverksettingen av regionreformen 1. januar 2020. Kunnskapsdepartementet vil, i samarbeid med fylkeskommunene, allerede fra høsten 2018 arbeide med å konkretisere fylkeskommunenes ansvar for den regionale kompetansepolitikken fram mot 2020. Arbeidet vil blant annet bygge på et utredningsarbeid som er satt i gang, samt erfaringene fra et pilotprosjekt med 16 fylkeskommuner som nylig er avsluttet.

Et sterkere fylkeskommunalt ansvar må ses i sammenheng med at fylkeskommunene allerede i dag har sentrale virkemidler på kompetansefeltet ved at de blant annet har ansvar for videregående opplæring, fagskolene, store deler av karriereveiledningstjenesten, næringsutvikling og planarbeid. Fylkeskommunene er sentrale for å lykkes med tiltak rettet mot unge i aldersgruppen 16–19 år som står utenfor både skole og arbeid. Det samme gjelder for voksne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet som følge av manglende kompetanse. En utvidet rolle for de nye fylkeskommunene i kompetansepolitikken er dermed sentralt i regjeringens varslede kompetansereform for at ingen skal gå ut på dato.

Anmodningsvedtak nr. 840 om ansvarsfordeling mellom regionale forskningsfond og Forskningsrådet

Stortinget ber regjeringen endre ansvarsfordelingen mellom Regionale forskningsfond (RFF) og Forskningsrådet slik at beslutninger rundt prosjektstøtte blir fattet på fylkeskommunalt nivå.

Regjeringens oppfølging av vedtaket er omtalt i Prop. 1 S (2017–2018) for Kunnskapsdepartementet. Beslutninger om tildeling av midler fra regionale forskningsfond skal fortsatt fattes på fylkeskommunalt nivå, i tråd med Stortingets intensjon. I forbindelse med iverksettelsen av regionreformen fra 1. januar 2020 vil Kunnskapsdepartementet i samråd med berørte aktører revidere retningslinjene for regionale forskningsfond. Revisjonen vil stadfeste at beslutninger om prosjektstøtte finner sted på fylkeskommunalt nivå.

Anmodningsvedtak nr. 842 og 843 om oppgaver som kan overføres fra IMDI

Vedtak 842: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan som konkretiserer hvilke oppgaver som kan overføres fra IMDi til de nye fylkeskommunene.»

Vedtak 843: «Stortinget ber regjeringen vurdere nærmere hvilke oppgaver som kan overføres fra IMDi til de nye fylkeskommunene.»

Disse anmodningsvedtakene er til behandling i Kunnskapsdepartementet. Vedtakene vil bli sett i sammenheng med rapporten fra ekspertutvalget om ytterligere oppgaver til fylkeskommunene.

7.7.5 Landbruks- og matdepartementet

Midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak, kystskogbruket og foregangsfylke for økologisk jordbruk

Ved behandling av Prop. 84 S (2016–2017), jf. Innst. 385 S (2016–2017) sluttet Stortinget seg til at følgende oppgaver under Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde kan overføres fra fylkesmannen til fylkeskommunene fra 1. januar 2020:

- Midler til utrednings- og tilretteleggingstiltak
- Kystskogbruket
- Foregangsfylke for økologisk jordbruk

Landbruks- og matdepartementet vurderer behovet for å fastsette en forskrift som kan definere fylkeskommunenes framtidige ansvar for forvaltning av midlene til utrednings- og tilretteleggingstiltak. I den sammenheng vil midlene som fylkeskommunene allerede har ansvar for til rekruttering og kompetanse i landbruket også inngå. Satsingen på kystskogbruket er finansiert med prosjektbaserte midler, og det vurderes derfor ikke å være behov for å forskriftsfeste denne ordningen. Som en oppfølging av blant annet

Meld. St. 11 (2016–2017) jf. Innst. 251 S (2016–2017), skal det utarbeides en strategi for økologisk jordbruk, som etter planen skal følge som vedlegg til Proposisjon om jordbruksoppkjøret 2018. Arbeidet med økologiske foregangsfylker vil bli vurdert i forbindelse jordbruksforhandlingene 2018.

Anmodningsvedtak nr. 837 om fjelloven

«Stortinget ber regjeringen utrede å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense. Utredningen skal legge til grunn at Statskog fortsatt skal beholde ansvaret for skogressursene. Utredningen skal videre legge til grunn at gjeldende finnmarkslov videreføres innenfor dagens fylkesgrense for Finnmark, men ikke utvides til nye geografiske områder.»

I tråd med Stortingets vedtak er regjeringen i ferd med å utrede spørsmålet om å gi fjelloven samme anvendelse i Nordland og Troms som sør for Nordland grense, jf. Prop. 1 S (2017–2018) fra Landbruks- og matdepartementet. Departementet vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

7.7.6 Kulturdepartementet

I forbindelse med Stortingets behandling av forslag fremmet i Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* og Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*, ba flertallet om at endringer i ansvars- og oppgavefordeling på kulturområdet gjøres i lys av den varslede kulturmeldingen, jf. Innst. 385 S (2016–2017) og Innst. 422 S (2016–2017). I arbeidet med meldingen har departementet gjennomført en prosess med bred involvering av ulike aktører og interessenter. I samarbeid med fylkeskommunene har det blitt gjennomført regionale innspillmøter, og det er etablert en formell dialog med kommunesektoren som er tilrettelagt av KS. Kulturdepartementet tar sikte på å fremme en melding til Stortinget om den nasjonale kulturpolitikken innen utgangen av 2018. Meldingen vil vurdere statens rolle sett i forhold til de andre forvaltningsnivåene og fastslå noen prinsipper for oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet. Oppgaveendringer som følger av dette vil bli varslet i kommuneproposisjonen for 2020.

7.7.7 Samferdselsdepartementet

Overføring av statlige fiskerihavner til nytt regionalt folkevalgt nivå fra 2020

Stortinget har ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 385 S (2016–2017), sluttet seg til at ansvaret for de de statlige fiskerihavneanleggene overføres til de nye fylkeskommunene. Samferdselsdepartementet har startet prosessen for å overføre de statlige fiskerihavneanleggene til fylkeskommunene fra 2020. Overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene vil i utgangspunktet bli fulgt av rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet.

Overføring av oppgaven med statlig kjøp av flyruter til nytt regionalt folkevalgt nivå fra 2020

Stortinget har ved behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå, jf. Innst. 385 S (2016–2017), sluttet seg til at ordningen med kjøp av innenlandske flyruter overføres til fylkeskommunene. Samferdselsdepartementet har startet prosessen med å overføre oppgaven med statlig kjøp av flyruter til fylkeskommunene fra 2020. I første omgang innebærer dette å informere fylkeskommunene om vedtaket og hva dette innebærer, samt å ta inn en klausul i kontraktene departementet inngår med flyselskapene framover. Klausulen innebærer at departementets rettigheter og plikter i kontrakten i kontraktsperioden kan overføres til en annen myndighet, som da vil tre inn i kontrakten for den gjenværende perioden på samme vilkår som departementet. Det er lagt opp til at de statlige midlene til kjøpet skal overføres til rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Tilskudd til ikke-statlige lufthavner

Dagens tilskuddsordning for driftstøtte til ikke-statlige lufthavner ble etablert 1. januar 2016 og omfatter lufthavnene Stord, Ørland og Notodden. Stortinget har som en del av regionreformen besluttet å overføre ansvaret for tilskudd til ikke-statlige lufthavner til fylkeskommunene. Siden tilskuddskontraktene varer til og med kalenderåret 2020, det vi si etter at den nye fylkesstrukturen trer i kraft, vil midlene i utgangspunktet bli overført etter at gjeldende kontraktsperiode er avsluttet. Dersom fylkeskommunene ønsker det, kan et alternativ være at fylkeskommunene tar over som kontraktspart for Samferdselsdepartementet fra 1. januar 2020. Etter utgangen av gjeldende avtale-

periode vil det være opp til fylkeskommunene om de skal prioritere midler til tilskudd til ikke-statlige lufthavner. Det er lagt opp til at de statlige tilskuddsmidlene skal overføres til rammetilskuddet, i første omgang med en særskilt fordeling til de aktuelle fylkeskommunene. Samferdselsdepartementet vil senere komme tilbake til fordelingen av midlene.

Endringer i støtteordningen for bredbånd fra og med 2018

Nasjonalt kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har siden 2014 forvaltet tilskudd til bredbånd på oppdrag fra SD (midler over kap. 1380, post 71 Tilskudd til bredbåndsutbygging). I denne ordningen har kommuner og fylkeskommuner kunnet søke Nkom om støtte til utbyggingsprosjekter for bredbånd i områder hvor det ikke er grunnlag for markedsbasert utbygging. Nkom har vurdert søknader ut fra et sett kriterier fastsatt av Samferdselsdepartementet og tildelt støtte innenfor tilgjengelig (nasjonal) ramme.

Støtteordningen har utgjort en svært liten del av de samlede investeringene i bredbånd, som i hovedsak har vært gjennomført av kommersielle aktører i markedet. Bredbånddekningen i Norge er generelt sett svært god. Etter Samferdselsdepartementets vurdering har likevel støtteordningen bidratt til regjeringens målsetninger i bredbåndspolitikken. Dette er også i hovedsak konklusjonen til Oslo Economics, som har evaluert ordningen på oppdrag fra Nkom. Samtidig har flere fylkeskommuner tatt til orde for at ordningen har vært ressurskrevende. Søknadsvolumet har de siste årene ligget langt høyere enn rammen, og over halvparten av søknadene har ikke nådd opp. Videre har flere fylkeskommuner uttrykt at det regionale nivået ikke har blitt utnyttet effektivt og at måten midlene er blitt tildelt på til nå ikke gir nødvendig forutsigbarhet for fylkeskommunene.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering har det vært behov for endringer i måten midlene tildeles på, så lenge ordningen fortsatt støtter opp om regjeringens målsetninger i bredbåndspolitikken. Samferdselsdepartementet har derfor besluttet endringer i støtteordningen fra og med 2018. Endringene er besluttet med forbehold at de er forenlige med statsstøtteregulverket. Samferdselsdepartementet og Nkom vurderer dette spørsmålet i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet.

De viktigste endringene er at Nkom nå skal fastsette en økonomisk ramme for hvert fylke

basert på en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkel baseres på siste tilgjengelige tall for bredbåndsdekningen som utarbeides årlig for Nkom. Den enkelte fylkeskommune skal prioritere prosjekter innenfor den økonomiske rammen og utarbeide en innstilling over hvilke prosjekter som skal få støtte i fylket. Dette innebærer at en større del av forvaltningen og prioriteringen av bredbåndsmidlene nå legges til fylkeskommunene. Dette er også i tråd med omtale av regionenes rolle i bredbåndspolitikken, jf. Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*.

Anmodningsvedtak nr. 838 (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå.»

Det går fram av Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet at regjeringen arbeider med å følge opp dette vedtaket og vil komme tilbake til saken på egnet måte.

Vegdirektoratet har fått i oppdrag å utrede spørsmål knyttet til å overføre til fylkeskommunene den delen av veiadministrasjon i Statens vegvesen som utfører oppgaver for fylkeskommunene etter veglova. Det er en forutsetning at arbeidet blir gjort i nært samarbeid med KS og fylkeskommunene. Arbeidet skal være avsluttet innen 15. mai 2018. Tilrådingen fra Vegdirektoratet vil bli sendt på høring. Høringsfristen vil bli satt til fire uker. Samferdselsdepartementet tar sikte på å presentere resultater av arbeidet for Stortinget i statsbudsjettet for 2019.

Anmodningsvedtak nr. 839 (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen snarest fremme forslag om å fornye regelverket for løyver og behovsprøving for persontransport slik at bestemmelser knyttet til dette kan fastsettes av de nye fylkeskommunene.»

I Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet ble det opplyst at regelverket for drosjetransport er under vurdering, blant annet på bakgrunn av grunnlagt uttalelse fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og forslag fra Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4). Fylkeskommunenes rolle må avklares på bakgrunn av den framtidige reguleringen av drosjenæringen som blir

valgt. I Innst. 13 S (2017–2018) framgår at Stortinget ikke hadde merknader til dette.

I det pågående arbeidet med revisjon av drosjereguleringen er det senere avklart at målet er å oppheve behovsprøvingen av drosjeløyvene, samt å fjerne plikten til å være tilsluttet en drosjesentral. Regjeringen ønsker å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet og samtidig sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Fylkeskommunenes oppgaver i den framtidige reguleringen vil også måtte avklares. Det planlegges at høringsnotat om framtidig regulering av drosje sendes ut høsten 2018.

7.8 Ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene

Etter anmodningsvedtak i Stortinget i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016), oppnevnte regjeringen i juni 2017 et ekspertutvalg som skulle foreslå ytterligere oppgaver til fylkeskommunene. Ekspertutvalget ble ledet av professor ved Universitet i Oslo, Terje P. Hagen, og leverte sin rapport *Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* 1. februar 2018. Rapporten har vært på tre måneders høring med frist 9. mai.

Departementene er nå i gang med å vurdere forslagene i rapporten og høringsinnspillene.

Forslag fra regjeringen som krever lov- eller forskriftsendringer vil bli sendt på alminnelig høring der utredningsinstruksen krever dette, slik at høringsinstansene får anledning til å uttale seg om regjeringens konkrete forslag. Ev. forslag til lovendringer fremmes deretter for Stortinget. Forslag fra regjeringen som krever budsjettendringer vil bli håndtert i den ordinære budsjettprosessen.

Som hovedregel skal oppgaveoverføring vurderes med sikte på overføring fra 1.1.2020, men noen oppgaver kan kreve et lenger tidsløp. Departementet vil gi en status for arbeidet i kommuneproposisjonen for 2020.

Under gjengis hovedinnholdet i ekspertutvalgets rapport.

7.8.1 Ekspertutvalgets sammendrag av rapporten

Mandat og tilnærming

Rapporten er utarbeidet av et ekspertutvalg nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet våren 2017, som følge av anmodningsved-

tak i Stortinget våren 2016. Utvalget har hatt som mandat å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Generalistkommuneprinsippet er lagt til grunn for arbeidet, samt at oppgavefordelingen bør ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål.

Utvalget tolker Stortingets vedtak om regionreformen som et svar på to utfordringer. For det første har det de siste årene skjedd en betydelig vekst og oppdeling i den statlige forvaltningen, særlig i direktoratene og direktoratslignende enheter. Dette har gitt en sektorisert forvaltning med lavere grad av samordning enn ønskelig. For det andre vil mange kommuner etter første fase av kommunereformen fortsatt ha få innbyggere. Fylkeskommunene har et potensial til å forsterke sin rolle som partner og veileder for kommunene – blant annet i form av fagkompetanse og som deltaker i kommunenes utviklings- og planarbeid.

Det er i tillegg en utfordring at fylkeskommunenes legitimitet, og interessen for fylkesdemokratiet, er noe lavere enn interessen for kommunedemokratiet og våre nasjonale demokratiske institusjoner. Dette har sammenheng med at fylkeskommunene har hatt få oppgaver som har avspeilet konfliktdimensjonene i norsk politikk. Skal fylkeskommunen oppnå økt politisk oppmerksomhet, må de nye oppgavene i større grad enn tidligere reflektere sentrale politiske konfliktdimensjoner og ha betydning for innbyggerne.

Utvalget har videreutviklet Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene,¹ og vurdert oppgaver og ansvar etter følgende fem retningslinjer:

1. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning.
2. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.
3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
4. Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater

med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.

5. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Utvalget er enig med flertallet i Stortinget i at oppgavefordelingen må endres for å løse grunnleggende samfunnsutfordringer landet står overfor på en bedre måte enn i dag. Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er derfor at overføring av oppgaver skal bidra til tydeligere ansvarsfordeling, mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv.

Dagens samfunnsutfordringer er grense- og sektoroverskridende. Det stilles krav til omstilling i næringslivet, innovasjon i offentlig sektor, integrering, kutt i klimagassutslipp og tilpasning til nye klima- og miljøvilkår. Innbyggere og næringsliv har behov for tjenester og tilrettelegging fra flere forvaltningsnivåer og sektorer. Nasjonal, regional og lokal politikk og forvaltning må virke sammen. Å samle oppgaver i ett folkevalgt organ og én administrasjon vil legge til rette for mer koordinert offentlig virkemiddel- og ressursbruk i forvaltningen.

Utvalget mener representativitet, deltakelse og åpenhet er grunnleggende demokratiske verdier som kan styrkes gjennom å flytte oppgaver fra staten til fylkeskommunen. Overføring av oppgaver fra stat til fylkeskommune vil bidra til at makten fordeles i samfunnet og til at interessen for fylkesdemokratiet kan styrkes. Fylkeskommunen må ha klart definerte oppgaver, og de veivalg fylkeskommunen gjør må ha relevans og konsekvenser for innbyggere og næringsliv.

Utvalget mener regionreformen og ny fylkesstruktur legger grunnlag for en substansiell oppgaveoverføring til fylkeskommunen. Regionreformen legger dermed grunnlag for at sentrale oppgaveområder for samfunnsutviklingen i ulike deler av landet bedre kan ses i sammenheng og underlegges politisk diskusjon nærmere de som berøres av prioriteringer og tiltak.

Utvalgets forslag

Utvalgets tilnærming er å bygge opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene allerede har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen og mener det er særlig tre store politikkkfelt der fylkeskommunene bør ha oppgaver og handlingsrom til å

¹ NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

bygge opp en sterk og tydelig regional politikk. Politikken og prioriteringene innen disse feltene er avgjørende for samfunnsutviklingen i det enkelte fylke og krever tilpasning til regional kontekst og forutsetninger. Dette er knyttet til:

- arealbruk, naturverdier, miljø/klima og samferdsel
- virkemidler for næringsutvikling og kompetanse, og
- virkemidler og tjenesteoppgaver som er viktige for folks helse, trivsel og levekår

Utvalget foreslår oppgaveoverføringer til fylkeskommunene innen fem områder:

Næring, kompetanse og integrering

- Oppdragsgiveransvar for minst halvparten av det offentliges midler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge. Eierandel i Innovasjon Norge på mellom 50 og 66 prosent.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Siva. Siva nedlegges.
- Ansvar for om lag halvparten av det offentliges innsats for næringsrettet forskning som i dag ligger til Forskningsrådet. Midlene forvaltes etter modell av regionale forskningsfond.
- Ansvar for Regionalt næringsprogram som i dag ligger til fylkesmannen. Midlene til investeringer og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midlene) overføres fra Landbruks- og matdepartementet til fylkeskommunene som gir oppdrag til Innovasjon Norge.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene som i dag ligger til Distriktssenteret. Distriktssenteret nedlegges.
- Ansvar for om lag halvparten av midlene over tilskuddsordningen Arktis 2030, som involverer nordnorske aktører, overføres til fylkeskommunene i Nord-Norge. Ansvaret ligger i dag til Utenriksdepartementet. Utvalget mener staten bør vurdere å gi fylkeskommunene i Nord-Norge et mer aktivt og formelt ansvar for å delta og forberede møter i Arktisk Råd.
- Ansvar for oppgavene og virkemidlene knyttet til karriereveiledning som i dag ligger til Kompetanse Norge og NAV.
- Ansvar for å legge til rette for og finansiere opplæring og utdanningstiltak som ikke er finansiert over ordinære bevilgninger til universiteter og høyskoler eller over fylkeskommunenes budsjetter til videregående opplæring og fagskoler. Det omfatter blant annet ansvar for ulike tilskudd som i dag ligger til Kompetanse Norge. Nasjonale oppgaver i Kompetanse

Norge kan overføres til Utdanningsdirektoratet. Kompetanse Norge nedlegges.

- Ansvar for store deler av oppgavene som i dag ligger til IMDi, herunder veiledning av kommunene, utbetaling av tilskudd til kommunene, kompetansetiltak og bosetting. Utbetaling av integreringstilskuddet og gjenværende oppgaver av nasjonal karakter kan overføres til ansvarlig departement. IMDi nedlegges.

Samferdsel

- Ansvar for kjøp av fylkesinterne togruter og kjøp av togruter mellom henholdsvis Østfold/Akershus/Buskerud, Telemark/Vestfold, Hedmark/Oppland og Oslo, som i dag ligger til Jernbanedirektoratet. Ansvar for grenseoverskridende togruter forutsetter et nært samarbeid mellom fylkeskommunene, for eksempel ved at Østfold/Akershus/Buskerud tar et vertskommuneansvar som det største «jernbanefylket».
- Ansvar for forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd som i dag ligger til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

Klima, miljø og naturressurser

- Ansvar for klima- og miljøoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av forureningsområdet og oppgaver knyttet til kontroll, tilsyn og klage.
- Fylkeskommunene får et regionalt samordningsansvar på klimaområdet knyttet til oppfølgingen av klimaloven.
- Myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til utbygging av vannkraft på 1–10 MW og vindkraft over 1 MW/fem turbiner som i dag ligger til NVE. Fylkeskommunene kan benytte NVE i saksbehandlingen.

Kultur og kulturminnevern

- Ansvar for prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter og som i dag ligger til Norsk Kulturråd.
- Ansvar for samtlige institusjoner innenfor kap. 323 Musikk og scenekunst, post 60 Landsdelsmusikerne i Nord-Norge, post 71 Region-/landsdelsinstitusjoner og post 73 Region- og distriktsopera som i dag ligger til Kulturdepartementet. Fra post 70 under samme kapittel overføres Den Nationale Scene og Bergen Filharmoniske Orkester. Flertallet av tilskuddene

som finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslår også overført.

- Ansvar for flertallet av museer som finansieres over kap. 328 Museum og visuell kunst, post 70 Det nasjonale museumsnettverket. Flertallet av tilskudd som i dag finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslås også overført.
- Ansvar for investeringsmidler tilhørende ovennevnte institusjoner innen musikk, scenekunst og museum som i dag ligger til Kulturdepartementet (kap. 322 Bygg og offentlige rom, post 70 Nasjonale kulturbygg).
- Ansvar for forvaltning av spillemidler til kulturbygg, Den kulturelle skolesekken, Musikkutstyrsordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler kor, Krafttak for sang og Ordningen for historiske spill som i dag ligger til Kulturdepartementet.
- Ansvar for forvaltning av spillemidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet. Spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene foreslås fordelt direkte til fylkeskommunene uten forutgående behandling i Kulturdepartementet.
- Ansvar for hovedmengden av førstelinjeoppgaver på kulturminnefeltet som i dag ligger til Riksantikvaren. Ansvar for relevante tilskuddsordninger foreslås lagt til fylkeskommunene.

Helse og levekår

- Ansvar for folkehelseoppgavene som i dag ligger til fylkesmannen, med unntak av oppgaver knyttet til tilsyn. Ansvar for tilskuddsordninger med relevans for lokalt og regionalt folkehelsearbeid som i dag ligger til Helsedirektoratet og fylkesmannen.
- Ansvar for pedagogiske-psykologiske støtte-tjenester (PPT) som i dag ligger til Statped, og ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Ansvar for statens spesialskole i Skådalen foreslås overført til Oslo kommune som må ivareta et landsdekkende tilbud. Øvrige oppgaver i Statped kan overføres til Utdanningsdirektoratet. Statped nedlegges.
- Ansvar for barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og adopsjon som i dag ligger til Bufetat. Ansvar for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under femten år forblir statlige. Bufetat legges ned. Bufdir beholdes som fagdirektorat for barnevernet.
- Ansvar for familievernet som i dag ligger til Bufetat.

Utvalgets forslag innebærer at fylkeskommunene får forvaltningsansvar for relevante tilskudds- og prosjektmidler innenfor de oppgaveområdene som foreslås overført og som i dag er lagt til departementer, direktorater og fylkesmannen.

Utvalgets forslag medfører nedleggelse av fem statlige institusjoner: IMDi, Kompetanse Norge, Statped, Distriktssenteret og Siva. I tillegg medfører det nedleggelse av Bufetat. Flere av oppgavene til departementer og direktorater som oppdragsgiver, fagorgan og/eller forvalter reduseres vesentlig.

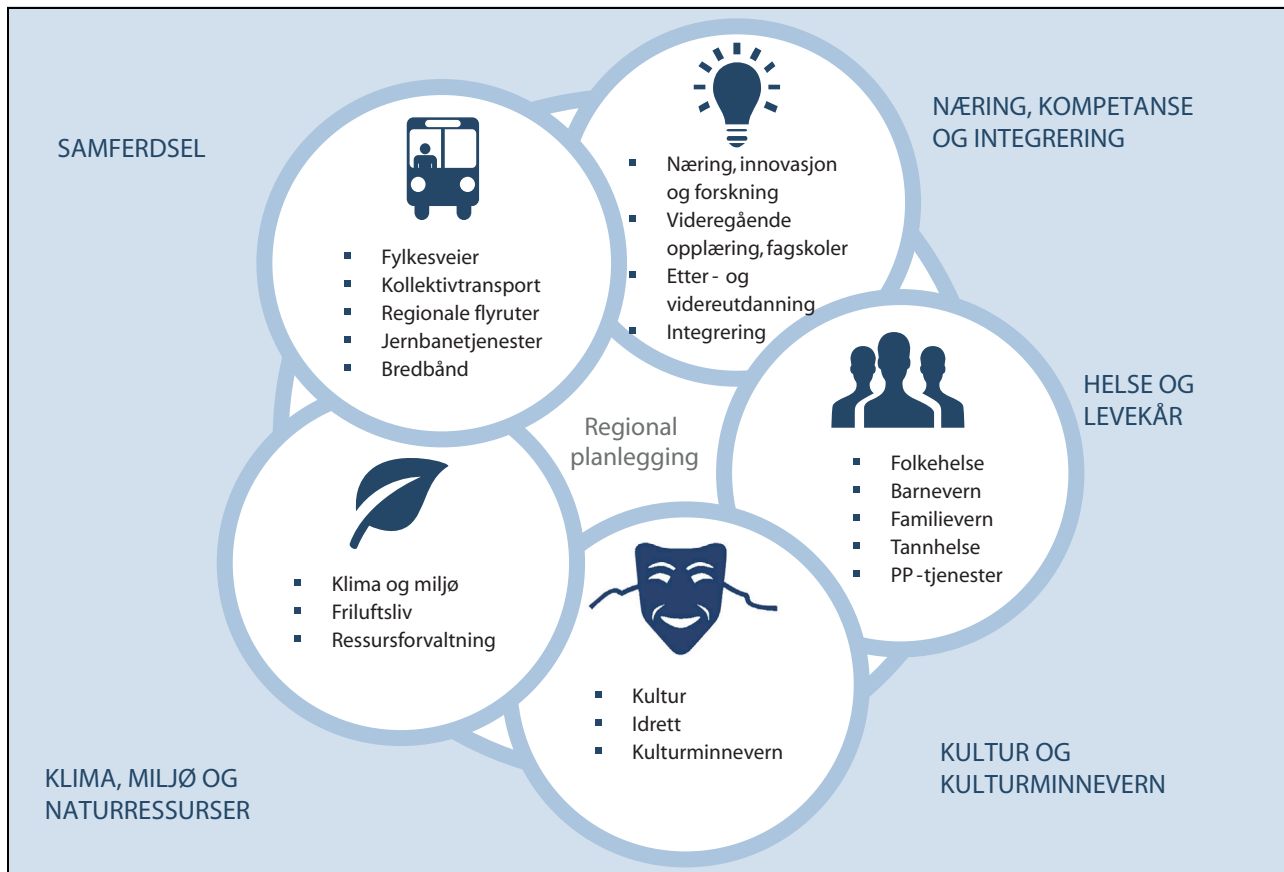
Utvalget støtter regjeringens forslag til tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel for samordning. Videre foreslår utvalget:

- å tydeliggjøre og forankre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i plan- og bygningsloven
- å vurdere hvordan fylkesmannen kan innta en tilsynsrolle overfor statlige etater med hensyn til faktisk deltakelse i planprosesser og oppfølging i tråd med plan- og bygningsloven
- å utvikle fastere prosedyrer for å sette samfunns mål for KVVU-arbeidet i den innledende idéfasen i KS-systemet og for tilsvarende prosesser for vurdering av andre store statlige investeringer
- at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan det brukes i dag
- at det i plan- og bygningsloven åpnes for at fylkeskommunen (etter anmodning fra aktuelle kommuner eller pålegg fra staten) i tillegg til staten kan tre inn i myndigheten til kommunestyret og utarbeide plan etter bestemmelsene for kommunal plan med juridisk bindende virkning
- at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventninger til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk

Utvalget foreslår at ansvar for planjuridisk veiledning av kommunene, som i dag ligger til fylkesmannen, overføres til fylkeskommunene. Utvalget mener det er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering med plan- og bygningsloven.

Figur 7.1 illustrerer de fem områdene utvalget har diskutert og hvor det foreslås overføring av oppgaver og ansvar.

Utvalget mener regionreformen legger grunnlag også for ytterligere utredninger og endringer:



Figur 7.1 Illustrasjon av oppgaver og ansvar i lys av utvalgets forslag.

- Det bør utredes overføring av barnevernsoppgavene som i dag ligger til kommunene, til fylkeskommunen.
- Det bør utredes overføring av ansvar for tilskuddsordningene innenfor arbeidsmarkedsopplæringen og bedriftsintern opplæring, som i dag ligger til NAV, til fylkeskommunene.
- Staten bør kartlegge dagens tilsyns- og klagehjemler overfor fylkeskommunene med sikte på en reduksjon av antall hjemler og sterkere ansvarliggjøring av fylkeskommunen.
- Spørsmålet om organiseringen av sykehusene bør vurderes på nytt, der en fylkeskommunal modell inkluderes i utredningen.

Finansiering av fylkeskommunen

Utvalget mener fylkeskommunen i hovedsak bør finansieres av frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd). I en overgangsperiode kan det være aktuelt at midlene kan fordeles særskilt. Øremerkede ordninger og tilskuddsmidler bør innrettes slik at fylkeskommunene, innenfor hovedformålet med ordningene, får en større grad av frihet til å prioritere og målrette ordningene til regionale behov.

8 En brukerorientert, innovativ og effektiv offentlig forvaltning

Offentlig sektor og den norske velferdsmodellen vil stå overfor store utfordringer i tiårene framover. Oljeinntektene vil reduseres og vi vil få færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Skal vi opprettholde det samme velferdsnivået på viktige områder som utdanning, helse og eldreomsorg og opprettholde og styrke tilliten til offentlig sektor, må vi løse oppgavene på nye måter.

Utover behovet for mer effektiv ressursbruk på grunn av en strammere offentlig økonomi og økte forventninger, vil innovasjon i offentlig sektor være nødvendig fordi offentlig sektor må forholde seg til innbyggerne på andre måter enn tidligere. Sektoroverskridende utfordringer, slik som klimautfordringene, vil også kreve innovative løsninger på tvers av sektorer og virksomheter. En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning er også nødvendig for å opprettholde tilliten til offentlige institusjoner.

Regjeringen ønsker å videreutvikle offentlig forvaltning for å sikre at den er brukerorientert, effektiv og resultatorientert. Effektiv ressursbruk innebærer både å gjøre tingene riktig og å prioritere de riktige formålene. Innbyggerne skal kunne møte en offentlig forvaltning som er opp tatt av effektiv gjennomføring og som tenker nytt om hvordan man kan gi best mulige tjenester.

Det er de siste årene gjennomført en rekke strukturreformer på kommunalt, regionalt og statlig nivå. Disse reformene gir et mulighetsrom for offentlig sektor til å se på hvordan de organiserer sine egne tjenester til det beste for innbyggerne.

8.1 En innovativ og nytenkende offentlig sektor

Økt innovasjon i offentlig sektor

Flere kommuner og offentlige virksomheter tenker nytt og jobber godt med innovasjon. Samtidig pekes det i Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017* på behov for en betydelig effektivisering av offentlig sektor. Arbeidet med innovasjon og spredning av innovasjon må derfor prioriteres høyere, og det må arbeides mer systematisk

for å få til den omstillingstakt som det offentlige trenger framover.

Innovasjon i offentlig sektor er, slik OECD definerer det, en ny eller vesentlig endret tjeneste, vare, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter.

KS har nylig lansert Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor, som er en undersøkelse av innovasjon innen sektorene helse og omsorg og oppvekst og utdanning. Resultatene i barometeret viser at kommunesektoren gjennomfører omstilling og effektivisering i betydelig grad. Tre av fire virksomheter i undersøkelsen har innført en eller flere typer innovasjoner de to siste årene. Innovasjonsbarometeret viser at flere enn syv av de ti nyeste innovasjonene har ført til bedre kvalitet i tjenesten. Rundt fire av ti har ført til høyere effektivitet, og svært mange fører også til økt medarbeidertilfredshet. Nær tre av ti innovasjoner har ført til økt innbyggerinnflytelse.

Det er i dag ingen felles, helhetlig nasjonal politikk for hvordan vi skal tilrettelegge for innovasjon i offentlig sektor, selv om mange aktører arbeider med avgrensede innsatser innenfor sitt fagfelt. I forrige tverrsektorielle stortingsmelding om innovasjon, St.meld. nr. 7 (2008–2009), var det en begrenset omtale av innovasjon i offentlig sektor.

Regjeringen vil arbeide for en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning med høy tillit, gjennom å øke takt, omfang og evne til innovasjon i offentlig sektor. En del av dette arbeidet blir å utarbeide en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Arbeidet skal bidra til å øke forståelsen for behovet for innovasjon, kunnskapen om innovasjon og mobilisere aktører som kan bidra til å øke innovasjonen i offentlig sektor. Det legges opp til en åpen og inkluderende arbeidsform for å utvikle politikken for innovasjon i offentlig sektor.

I arbeidet tas det sikte på å utvikle en nasjonal politikk for innovasjon i offentlig sektor, som

- staker ut en tydelig retning for arbeidet som står seg over tid

- etablerer gode rammevilkår og legger til rette for en kultur for økt innovasjon
- gir konkrete verktøy for ledere og ansatte.

Arbeidet bør gi retning og foreslå tiltak på flere områder. Et område som er relevant er om virke-middelapparatet for innovasjon i offentlig sektor er innrettet og organisert på en hensiktsmessig måte. For kommunesektoren kan det være sentralt å se på hvordan man kan unngå statlig detaljstyring. Å bygge innovasjonskompetanse og kapasitet i offentlig sektor vil også være viktig.

Brukerorientering vil være et sentralt tema i arbeidet. Offentlige tjenester må ta utgangspunkt i den enkeltes behov og tjenestene må bli mer samordnet. Regjeringen legger dessuten vekt på at det skal legges til rette for mer valgfrihet i offentlige tjenester.

Digitalisering

Digitalisering skaper helt nye måter å levere offentlige tjenester på og er en viktig drivkraft for forenkling og forbedring av offentlig sektor.

I 2017 ble det bevilget 25 mill. kroner over prosjektskjønnet på kap. 571 post 64 til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale IKT-prosjekter. For 2018 har departementet satt av ytterligere 100 mill. kroner til formålet, slik at det totalt i 2017 og 2018 bevilges 125 mill. kroner til finansieringsordningen. KS har nå etablert *DigiFin-ordningen*, en finansieringsordning som gir støtte til IKT-prosjekter av nasjonal betydning som kan komme hele kommunal sektor til gode. I tråd med forutsetningene fra departementet bidrar kommunesektoren selv med et engangsbeløp til ordningen, tilsvarende 20 kroner per innbygger for kommunene og 5 kroner per innbygger for fylkeskommunene. Hvis alle kommuner og fylkeskommuner blir med, vil ordningen disponere om lag 250 mill. kroner. Løsningene som utvikles kan kun tas i bruk av de kommunene som er med i ordningen og som har betalt engangsbeløpet. I tillegg må kommunen betale sin andel av utviklingskostnadene. Pengene går tilbake til ordningen for utvikling av nye prosjekter, for slik å sikre at finansieringsordningen er varig over tid.

Det er etablert en *medfinansieringsordning for små til mellomstore digitaliseringsprosjekter i staten*. Ordningen dekker deler av utgiftene i digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Medfinansieringsordningen forvaltes av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Prosjektene finansiert gjennom medfinansieringsordningen i 2017 er beregnet til å gi årlige gevin-

ster på om lag 350,3 mill. kroner i kommunal sektor. Difi har gitt foreløpig tildeling til nye prosjekter i 2018. Også i 2018 vil det bli igangsatt flere prosjekter der statlige etater gjennomfører digitaliseringsprosjekter som vil gi betydelige gevinster i kommunesektoren.

I tråd med omtale i statsbudsjettet for 2018 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet modeller for kommunal medfinansiering av statlige IKT-prosjekter som gir gevinster i kommunene. De årlige økonomiske rammene for kommunesektoren fastsettes med sikte på en balanse mellom kommunenes oppgaver/utgifter og inntekter. Dersom det gjennomføres statlige tiltak som fører til at kommunesektoren sparer penger, kan denne innsparingen trekkes ut av inntektsrammen. Det er derfor ikke behov for en egen ordning for medfinansiering av digitaliseringsprosjekter. Det vises for øvrig til etableringen av *DigiFin-ordningen* og medfinansieringsordningen for små til mellomstore digitaliseringsprosjekter i staten, jf. omtale over.

Digital deltakelse og kompetanse i befolkningen er en viktig forutsetning for å oppnå verdiskaping og vekst i samfunnet generelt. Norge ligger langt framme når det gjelder befolkningens tilgang til og bruk av IKT, men det er fortsatt mange innbyggere som ikke deltar digitalt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet forvalter en tilskuddsordning rettet mot å øke innbyggernes digitale deltakelse og kompetanse. Departementet har videre tatt initiativ til den kommunale veiledningsordningen *Digihjelpen*. Det er etablert et samarbeid med KS om ordningen. Tilbudet skal bidra til å videreutvikle og samordne innbygger-servicen som kommunene allerede tilbyr sine innbyggere, med den hensikt å hjelpe innbyggere med lav eller ingen digitale ferdigheter. I april lanserte KS en netthåndbok med gode råd til kommuner som ønsker å etablere eller forsterke et veiledningstilbud. Netthåndboken er tilgjengelig på KS sine hjemmesider.

Partssammensatt samarbeid om digital kompetanse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og hovedsammenslutningene LO Kommune, Unio, YS Kommune og Akademikerne Kommune har inngått avtale om et prosjekt for økt digital kompetanse i kommunene. Utviklingsprosjektet startet opp i mars 2018, og 40 prosjekter med til sammen 71 kommuner er tatt opp i arbeidet.

Utviklingsprosjektet skal stimulere til digitalisering av kommunesektoren, og skape en forståelse for og gi støtte til organisasjonsutviklingen og

omstillingen en slik digitalisering medfører for alle aktører i kommunen. Gjennom partssamarbeid skal prosjektet styrke og videreutvikle den digitale kompetansen i kommunene. Prosjektet skal støtte de endrings- og omstillingsprosessene som digitaliseringen medfører og tilby verktøy for tjenesteutvikling og gode utviklingsprosesser.

Forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med en forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser. Forskriften hjemles i Lov om offentlige anskaffelser. Pliktsubjekt er offentlige oppdragsgivere som anskaffer varer og tjenester. Forskriften medfører at oppdragsgiver skal ta inn krav om at elektronisk faktura på fastsatt standardformat skal benyttes i sine kontrakter. Det forutsettes at oppdragsgiver også tar dette kravet inn i konkurransegrunnlaget for anskaffelsen.

Driftskostnadene for elektronisk faktura er lavere enn for papirfaktura, både for avsender og mottaker. De fleste offentlige virksomheter er allerede pålagt å kunne ta imot elektronisk faktura. Dersom forskriften fører til økt bruk av elektronisk faktura, vil dette føre til gevinster både hos offentlige virksomheter og i næringslivet. Kostnader ved innføring av elektronisk faktura hos nye virksomheter anses ikke som betydelige.

Dagens brukere av EHF-faktura og kreditnota versjon 2.0 i offentlige anskaffelser må oppgradere sine løsninger til å støtte EHF-faktura og kreditnota versjon 3.0. Kostnadene ved dette vurderes som begrenset. Oppgradering av slike systemer forutsettes dekket innenfor eget budsjett. Forskriften forventes å tre i kraft 1.1.2019.

Tidstyver i kommunene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og Difi har siden januar 2017 hatt et samarbeidsprosjekt for å fjerne eller redusere statlige tidstyver. Etableringen av dette prosjektet bunner i en dialog om rapporterings-, dokumentasjons- og prosedyrekrav som KS og departementet har hatt siden 2013. Målet var å forenkle offentlig forvaltning og styrke det kommunale selvstyret. Partene er nå enige om at samarbeidsprosjektet avsluttes.

Samarbeidsprosjektet har sett nærmere på en rekke saker som kommunesektoren opplever som tidstyver. Prosjektet bidro til kunnskapsdeling mellom KS, KMD, Difi og andre departementer, og har ført til at samarbeidspartnerne har formidlet nyttig informasjon både til kommunal sektor og staten. Et eksempel er føringer som departe-

mentet la inn i tildelingsbrevene til fylkesmannsembetene om at rapportering ikke skal kreves når informasjon er tilgjengelig i KOSTRA eller på nettsider.

Klart språk i kommunene

Et klart og brukertilpasset språk er en viktig forutsetning for at forvaltningens brukere forstår sine rettigheter og plikter og for at digitale tjenester blir tatt i bruk. Departementet har siden høsten 2015 støttet et femårig program i KS for klart språk i kommunene. Programmet skal øke bevisstheten om klart språk i kommuneforvaltningen og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner forbedrer den skriftlige kommunikasjonen med sine målgrupper. KS har arrangert grunnkurs i hele landet, men erfarer likevel at det fortsatt er behov for kompetanseheving og erfaringsutveksling. Departementet har gitt tilsagn om støtte til programmet på inntil 3 mill. kroner også i 2018.

Digitalisering av byggesaksprosessen

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

Staten ved Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har nå kommet langt i oppfølging av ByggNett-strategien, som skal bidra til bedre og mer effektive digitale tjenester for kommunene, innbyggerne og byggsektoren.

Utviklingen av digitale selvbetjeningsløsninger for byggesøknader har foregått siden våren 2017. I løpet av året har 17 leverandører hatt konsesjon til å bruke tjenesteplattformen *Felles-tjenester BYGG* for å utvikle og tilby digitale løsninger for byggesøknader. De første løsningene som gjør det mulig å fylle ut og sende inn byggesøknader digitalt via Altinn er nå i drift.

eByggeSak er den nye generasjonen saksbehandlingssystem, utviklet etter en kravspesifikasjon fra KS. Mange kommuner er i ferd med å anskaffe systemet. De fleste store sak-/arkivsystemleverandører leverer nå eByggeSak. Når digitale byggesøknader nå sendes gjennom Altinn, vil kommuner som har anskaffet nytt digitalt saksbehandlingssystem gjennom eByggeSak kunne effektivisere saksbehandlingen betraktelig.

Med eByggeSak kommer søknadene inn i saksbehandlernes fagsystem med alle data. Inn-

sendingen gjennom *Fellestjenester BYGG* sørger for kvalitetskontroll av søknaden. Fellestjenesten vil løpende utvides med funksjonalitet for automatisk regelsjekk i byggesaker og anvendelse av bygningsinformasjonsmodeller i byggesøknader.

I en mulighetsstudie utført av Devoteam AS på oppdrag fra DiBK anslås det et konservativt gevinstestimat på 1,5 mrd. kroner til kommune-Norge og 1,0 mrd. kroner for byggenæringen over de neste 15 år. På kort sikt ligger det største gevinstpotensialet for kommunene i redusert tid til registrering av søknader og mindre ressursbruk for oppfølging av mangelfulle søknader.

8.2 Effektivitet i kommunale tjenester

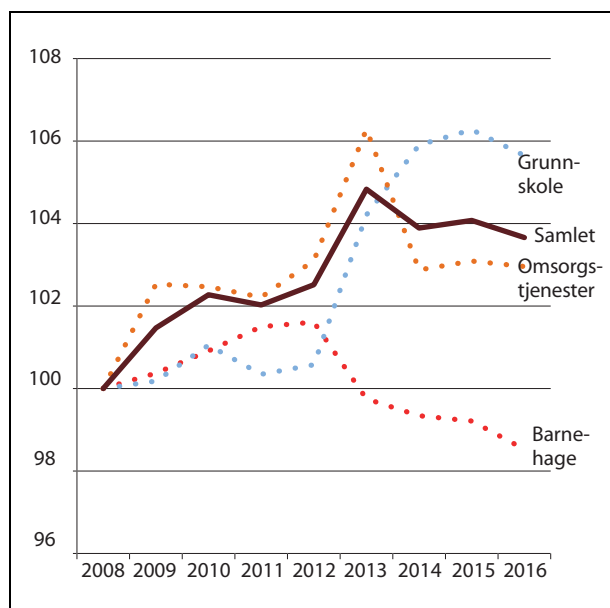
Som omtalt i avsnitt 8.1, gjennomføres det i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser for å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Analysen fra Senter for økonomisk forskning (SØF), publisert i siste rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, viser at samlet effektivitet i gjennomsnitt økte med omlag 0,5 prosent per år i perioden 2008–2016 innen sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. En effektivisering på ½ prosent tilsvarer 1,2 mrd. kroner i frigjorte midler, som kan brukes til å styrke tjenestene. Beregningsgrunnlaget er den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene.

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

Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster

SØF har på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget et anslag på effektiviteten



Figur 8.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2016, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning

innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser). Kommunene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som sammenliknbare kommuner måles mot. SØFs analyser viser at i 2016 var effektiviseringspotensialet for landet som helhet 13 prosent innenfor de tre sektorene, noe som innebærer at det kan frigjøres rundt 30 mrd. kroner til å styrke tjenestetilbudet. Det er store forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store. Det gjennomsnittlige effektiviseringspotensialet per kommune er derfor høyere, 23 prosent, når det ikke tas hensyn til antall innbyggere som bor i den enkelte kommune.^{1,2}

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

¹ Borge, L.-E., T. Kråkenes og O.H. Nyhus (2018): *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2015–2016*. SØF-rapport nr. 1/18.

² Se også *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2017.

men beregningen illustrerer en betydelig mulighet for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

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

Effektivitetsanalysene baserer seg for hver sektor på 3–5 indikatorer som måler tjenestene eller produktene og 2–3 indikatorer som måler innsatsfaktorene. Hvor godt både innsats og produkt kan beskrives gjennom tilgjengelig statistikk varierer mellom sektorene. Innen grunnskole er det meget gode produktmål som tar utgangspunkt i reelle resultater av undervisningen slik som nasjonale prøver og antall grunnskolepoeng samt læringsmiljø, mens det innen barnehage i hovedsak tas utgangspunkt i antall oppholdstimer.

Kommunevise resultater fra effektivitetsanalysen på kommunedata.no

Resultatene for den enkelte kommune er tilgjengelige på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2015 og 2016 innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester, samt samlet som et veid gjennomsnitt av sektorene.³

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

Effektivitetsanalysene bør suppleres med flere kilder

Det er utfordrende å sammenlikne produksjonen av offentlige tjenester. De kommunale tjenestene er komplekse, og det er mulig å skissere, men ikke beskrive fullt ut, tjenestene i de enkelte kommunene ved hjelp av indikatorene for produksjon og innsatsfaktorer. SØFs effektivitetsanalyse kan danne et grunnlag for en diskusjon om effektivitet i kommunene, men fra kommunens perspektiv vil andre tilnærminger og egne vurderinger måtte

komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

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

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommissjonen pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.⁴

I Norge publiseres informasjon om økonomien og tjenestene på Statistisk sentralbyrås nettsider (KOSTRA), både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå. I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets *bedrekommune.no* vist resultater fra brukerundersøkelser som er gjort i enkelte kommuner. Difis (Direktoratet for forvaltning og IKT) siste innbyggerundersøkelse fra 2017 gir økt innsikt i brukernes oppfatninger av tjenester innen områdene utdanning og kultur, helse, omsorg og myndighetsorganer. KS har nylig lansert Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor, som er en undersøkelse som gir status om innovasjon innen sektorene, helse og omsorg og oppvekst og utdanning.

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

På kommunedata.no ligger også produksjonsindeksen for de enkelte kommunene. Indeksen er beregnet av SØF på oppdrag av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og er ment å si noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne innenfor barnehage, grunnskole, primær-

³ For en nærmere beskrivelse av metode og indikatorer for produksjon og innsatsfaktorer: Borge, L.-E., T. Kråkenes og O.H. Nyhus (2018): *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2015–2016*. SØF-rapport nr. 1/18.

⁴ NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommissjonens første rapport*.

helsetjenesten, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. Indeksen kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Det må understrekes at produksjonsindeksene i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den enkelte kommune er uten at de relateres til bruk av ressurser.⁵

Det kan også være effektiviseringspotensial i en god arbeidsgiverpolitikk. Blant annet kan høyt sykefravær og mye deltid trolig bidra til lite effektiv drift. Programmet «Sammen om en bedre kommune» hadde blant annet en målsetning om å etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor. En annen målsetning har vært å etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse. I evalueringen av programmet ble det beregnet en samlet reduksjon i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng for kommuner som deltok i

programmet sammenliknet med kommuner som ikke deltok i programmet. Kommunene som deltok i programmet sparte i gjennomsnitt 5,1 mill. kroner i året (Oslo Economics, 2016).⁶ Å jobbe for mer nærvær og arbeidstidsordninger med flere i større stillinger kan gi effektiviseringsgevinster gjennom blant annet mindre vikarbruk. Men like viktig er effekten på kvalitet i tjenestene. Et lavt sykefravær og heltidskultur kan gi mer forutsigbarhet for brukerne av tjenestene og dermed føre til bedre opplevd kvalitet.

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

⁵ For en nærmere beskrivelse av produksjonsindeksen, se *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2017.*

⁶ Oslo Economics (2016): *Evaluering av utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune»/2016-8.*

Del III
Inntektssystemet for kommuner
og fylkeskommuner

9 Inntektssystemet for kommunene

I dette kapitlet omtales ulike tema innenfor inntektssystemet for kommunene. I 2019 foreslås det ikke større endringer i inntektssystemet.

De regionalpolitiske tilskuddene, inkludert veksttilskuddet, videreføres med samme kriterier og forutsetninger som i 2018. I 2017 ble det innført en egen overgangsordning til kommuner som slår seg sammen og som tapte på endringene i basistilskuddet og småkommunetillegget. Ordningen videreføres som en del av innbyggertilskuddet i 2019, og kompensasjonen til den enkelte kommune beregnes på samme måte som i 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nå foretatt en revisjon av distriktsindeksen. Denne indeksen benyttes blant annet i fordelingen av distriktstilskuddene i inntektssystemet for kommunene. Departementets videre arbeid med disse tilskuddene i lys av den reviderte indeksen er omtalt i avsnitt 9.1.

Inntektssystemet for kommunene ble endret fra og med 2017. Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2017 ble det varslet at departementet skulle arbeide videre med noen problemstillinger, blant annet knyttet til rus og psykisk helse i inntektssystemet og vurdering av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Departementets oppfølging er omtalt i avsnittene 9.2 og 9.3.

Fra 2019 foreslås det å beregne utgiftsbehovet for kommunene på grunnlag av konserntall, dette er omtalt i avsnitt 9.4.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2018 ba Stortinget regjeringen vurdere bosettingskriteriene i inntektssystemet i lys av kommunereformen. Denne problemstillingen er omtalt i avsnitt 9.5.

For kommuner som slo seg sammen i perioden for kommunereformen (2014–2017) skal inndelingstilskuddet beregnes på gjeldende inntektssystem i 2016. For nye sammenslåinger foreslår departementet at inndelingstilskuddet beregnes på gjeldende inntektssystem på sammenslåingstidspunktet, dette er omtalt i avsnitt 9.6.

I et anmodningsvedtak av 7. desember 2017 ba Stortinget regjeringen legge til grunn at inntektssystemet for kommunene skal sikre likeverdige

muligheter til å utvikle velferdstjenester til innbyggerne og ikke brukes som element i videreføringen av kommunereformen. Departementets oppfølging av dette vedtaket er omtalt i avsnitt 9.7.

9.1 Distriktsindeksen og regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nå foretatt en revisjon av distriktsindeksen. Dette gjøres alltid før Norge skal forhandle virkeområdene for regionalstøtte med ESA. Indeksen viser graden av distriktsutfordringer i kommunene og brukes blant annet som et hjelpemiddel til å avgrense virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Indeksen benyttes også ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet for kommunene.

Departementet legger opp til at dagens distriktsindeks (oppdatert med tall for 2017) videreføres ved fordeling av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge også i 2019. Departementet vil videre vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet nærmere. Vurderingen vil primært ha fokus på bruken av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskuddene i inntektssystemet. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2020.

9.2 Rus og psykisk helse i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet

I utgiftsutjevningen i inntektssystemet får kommunene full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Dette skjer ved hjelp av kostnadsnøkkelen, som består av et sett objektive kriterier som sier noe om hvilke forhold som påvirker utgiftsforskjellene mellom kommunene. Kostnadsnøkkelen for kommunene ble endret fra

og med 2017. I kommuneproposisjonen for 2017 ble det varslet at departementet skulle arbeide videre med å utvikle et kriterium som kan fange opp utfordringer knyttet til rus og psykiske helseproblemer. Spesielt innenfor sektorene barnevern og sosialhjelp antas det at omfanget av rus- og psykiske lidelser kan påvirke kommunenes utgifter.

På oppdrag fra departementet har Senter for økonomisk forskning (SØF), i samarbeid med SINTEF Teknologi og ledelse, utredet hvordan et eventuelt kriterium for rus og psykisk helse kan utformes. I rapporten *Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene* (2017) anbefaler SØF/SINTEF å benytte data fra Norsk Pasientregister for videre analyser om sammenhengen mellom rus- og psykiske lidelser og kommunenes utgifter til sosialhjelp og barnevern.

Med utgangspunkt i resultatene og anbefalingene i dette prosjektet pågår det et internt arbeid i departementet med å vurdere de foreslåtte dataene, om disse kan benyttes i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet og om det er en sammenheng mellom rus- og psykiske lidelser og variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp og barnevern. Målet er å etablere et eget kriterium som fanger opp denne sammenhengen. Departementet vil komme tilbake til saken på et egnet tidspunkt.

9.3 Vurdering av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg

Variasjonene i kommunenes utgifter til pleie og omsorg fanges opp av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Denne består av ti kriterier, med tilhørende vektning, som sier noe om hvorfor kommunenes utgifter til pleie og omsorg varierer mellom kommunene. Kriteriet antall psykisk utviklingshemmede over 16 år er ett av kriteriene i delkostnadsnøkkelen, og skal fange opp variasjonene i kommunenes utgifter til tjenester til denne gruppen. Kriteriet utgjør i dag om lag 14 prosent av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. I tillegg til finansieringen gjennom de frie inntektene er det også to øremerkede tilskudd som omfatter tjenester til personer med psykisk utviklingshemming; vertskommunetilskuddet og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Nytt inntektssystem for kommunene trådte i kraft i 2017. I denne gjennomgangen ble kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen oppdatert på bakgrunn av nye statistiske analyser av de sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. Analyser

foretatt i departementet viste at kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg skulle gis en betydelig lavere vekt, mens analyser utført av SSB tilsa en vektning av kriteriet på om lag 9,7 prosent. I kommunal- og forvaltningskomiteens behandling av kommuneproposisjonen for 2017 hadde komiteens flertall følgende merknad:

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre om nytt inntektssystem for kommunene, hvor det er enighet om at det skal foretas ytterligere utredninger av verdien på kriteriet for psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, som fremlegges Stortinget på egnet måte. I påvente av dette beholdes vektningen av dette kriteriet uendret i forhold til dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg.

På bakgrunn av dette er det gjennomført et eksternt prosjekt for å vurdere vektningen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg. Prosjektet ble gjennomført av Agenda Kaupang og Oslo Economics, som leverte sin rapport *Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet* høsten 2017. I prosjektet er det foretatt en gjennomgang av kommunenes tjenester til denne gruppen og årsakene til at utgiftene varierer mellom kommunene. Det pekes på flere årsaker til at utgiftene varierer, blant annet forskjeller i hvordan kommunene organiserer tjenestetilbudet, effektiviteten i tjenestene og kommunenes prioritering av tjenestene. I prosjektet er det også utført en rekke statistiske analyser av kommunenes utgifter til pleie og omsorg, for å vurdere hva som er riktig nivå på vektningen av kriteriet antall psykisk utviklingshemmede i delkostnadsnøkkelen. I analysene er det også tatt hensyn til at kommunene har inntekter fra vertskommunetilskuddet og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Resultatene fra prosjektet tilsier at kriteriet skulle gis en vektning på i underkant av fem prosent, og i rapporten konkluderer Agenda Kaupang og Oslo Economics med at kostnadsvekten til kriteriet er for høy i dagens delkostnadsnøkkel.

De senere årene er det utført en rekke analyser som alle indikerer at kriteriet antall psykisk utviklingshemmede er vektet for høyt i dagens delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg. Dette kan tilsa at kriteriet på sikt skal ha en lavere vektning enn i dagens delkostnadsnøkkel. Departementet

vil arbeide videre med denne problemstillingen fram mot neste helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelen.

9.4 Beregning av samlet utgiftsbehov for kommunene

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få full kompensasjon for kostnadsforskjeller som de selv ikke kan påvirke. Til grunn for omfordelingen i utgiftsutjevningen ligger beregnede størrelser for utgiftsbehovet per innbygger på landsbasis og for den enkelte kommune. Kommuner som har et høyere beregnet utgiftsbehov per innbygger enn landsgjennomsnittet (dvs. de er mer tungdrevne) får et tillegg i innbyggertilskuddet gjennom utgiftsutjevningen, mens kommuner som har et lavere beregnet utgiftsbehov per innbygger enn landsgjennomsnittet (dvs. de er mer lettdrevne) får et fratrekk.

Utgiftsbehovet på kommunenivå beregnes med utgangspunkt i kostnadsnøkkelen og oppdaterte kriteriedata. For den enkelte kommune beregnes det en indeks for utgiftsbehovet i kommunen, sammenliknet med landsgjennomsnittet. Denne indeksen avgjør kommunens trekk eller tillegg i utgiftsutjevningen.

Utgiftsbehovet på landsbasis beregnes på grunnlag av samlede netto driftsutgifter til de tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen, basert på siste tilgjengelige regnskapstall fra KOSTRA/SSB. Samlede netto driftsutgifter blir deretter framskrevet med veksten i frie inntekter i perioden fra siste tilgjengelige regnskapsår til gjeldende budsjettår. I beregningen av samlet utgiftsbehov er det hittil benyttet kommunekassetall fra KOSTRA. Alternativet til å benytte tallene for kommunekassen er å benytte konserntall. Konserntallene er regnskapstall som i tillegg til tall for kommunekassen omfatter regnskapsopplysninger fra kommunale foretak (KF) og interkommunale selskaper (IKS).

Kvaliteten på konsernregnskapstallene anses som god, og de brukes blant annet gjennomgående av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og for øvrig i stor grad i analyser av kommunal virksomhet. SSB anbefaler på generelt grunnlag å benytte konserntall, siden disse gir et mer helhetlig bilde av den kommunale ressursbruken. Kommunekassetall er mest aktuelt for intern bruk i kommunene.

Departementet foreslår at samlet utgiftsbehov for kommunene fra og med 2019 beregnes på bak-

grunn av konsernregnskapstall og ikke på grunnlag av kommunekassetall, da dette gir et riktigere bilde av virksomheten.

Konsekvenser av endringen

Samlede netto driftsutgifter for de sektorene som inngår i kommunenes utgiftsbehov vil være noe lavere ved bruk av konserntall enn ved bruk av kassetall. Dette skyldes at overføringer fra kommunekassen til kommunale foretak og interkommunale selskaper (som rapportert i kassetallene) samlet sett er større enn driftsutgiftene som blir rapportert fra kommunale foretak og interkommunale selskaper. Forskjellen er først og fremst knyttet til regnskapstall for lokaler, særlig skolelokaler. Bruk av konserntall vil isolert sett gi et lavere samlet utgiftsbehov og beløp til omfordeling enn bruk av kassetall. Dette betyr at kommuner med utgiftsbehov under landsgjennomsnittet (lettdrevne kommuner) vil bli trukket noe mindre i utgiftsutjevningen ved bruk av konserntall i stedet for kassetall. Kommuner med utgiftsbehov over landsgjennomsnittet (tungdrevne kommuner) vil bli tilført noe mindre i utgiftsutjevningen.

Selv om netto driftsutgifter er noe lavere ved bruk av konserntall enn ved bruk av kassetall, betyr ikke det nødvendigvis at kommuner med høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet vil få lavere frie inntekter fra et år til et annet, det året en går over fra å benytte kassetall til å benytte konserntall. Netto driftsutgifter blir framskrevet med vekst i frie inntekter i perioden fra siste tilgjengelige regnskapsår til gjeldende budsjettår, og kriteriedata blir oppdatert hvert år. Hvis dette skulle gi større negative utslag for enkeltkommuner vil de fanges opp av inntektsgarantiordningen.

9.5 Bosettingskriteriene og kommunesammenslåinger

I kostnadsnøkkelen for kommunene er det to kriterier som fanger opp ufrivillige kostnader knyttet til bosettingsmønsteret i kommunen; «reiseavstand innenfor sone» og «reiseavstand til nærmeste nabokrets». I Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2018 ba kommunal- og forvaltningskomiteen departementet om å vurdere bosettingskriteriene i lys av kommunereformen.

Bosettingskriteriene beregnes som reiseavstander innenfor kommunegrensene. Når kommuner slår seg sammen beregnes bosettingskriteriene innenfor de nye kommunegrensene. En ny kommune vil ikke alltid få en verdi på boset-

tingskriteriene som er lik summen av verdiene for de gamle sammenslåtte kommunene. Dette skyldes at kriteriene beregnes på nytt, for å fange opp avstandsforholdene i den nye kommunen.

Etter departementets vurdering er det ikke grunn til å tro at en sammenslåing nødvendigvis vil slå negativt ut. Departementet ser imidlertid på ordninger som vil dempe eventuelle utslag på bosettingskriteriene som følge av en sammenslåing og lette overgangen til en ny kommune. Departementet vil komme tilbake til dette i kommuneproposisjonen for 2020.

9.6 Inndelingstilskuddet

Gjennom inndelingstilskuddet får kommunene i dag full kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av kommunesammenslåingen. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år.

For kommuner som ble vedtatt slått sammen i perioden for kommunereformen skal inndelingstilskuddet beregnes ut ifra gjeldende inntektssystem i 2016, før endringene i inntektssystemet i 2017. Dette ga en forutsigbar og god ordning for kommunene som slo seg sammen i kommunereformen.

Før kommunereformen ble inndelingstilskuddet beregnet på gjeldende inntektssystem det året sammenslåingen trådte i kraft. For nye sammenslåinger etter 2017 legges det til grunn at inndelingstilskuddet igjen skal beregnes ut ifra gjeldende inntektssystem på sammenslåingstidspunktet.

9.7 Anmodningsvedtak nr. 94 om inntektssystemet

Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 94, 7. desember 2017:

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at inntektssystemet for kommunene skal sikre likeverdige muligheter til å utvikle velferdstjenester til innbyggerne og ikke brukes som element i videreføring av kommunereformen.

Kommunesektoren har viktige velferdsoppgaver og forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Den overordnede

målsettingen med inntektssystemet er å legge til rette for et godt og likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Dette skjer i hovedsak gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet, der kommunene kompenseres fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller i kommunal tjenesteproduksjon. I tillegg omfordes skatteinntekter mellom kommunene gjennom inntektssystemet.

Med endringene i inntektssystemet i 2017 fikk vi et inntektssystem som var mer nøytralt med tanke på kommunestruktur, og som gjorde det mindre ulønnsomt for kommuner å slå seg sammen. Samtidig opprettholdt man et system som kompenserte fullt ut for ufrivillige kostnadsulemper. Dagens inntektssystem gir slik kommunene gode forutsetninger for å gi gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere, uavhengig av kommunestørrelse.

Formålet med utgiftsutjevningen er å kompensere kommunene for ufrivillige kostnadsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Kostnadsnøkkelen, som benyttes i utgiftsutjevningen, må oppdateres med jevne mellomrom for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, levekår, reiseavstander og andre strukturelle forhold. Med endringen i inntektssystemet i 2017 fikk vi en oppdatert kostnadsnøkkel som sikrer full utgiftsutjevning og legger til rette for likeverdige tjenester i hele landet.

Kommuner med høyere utgifter enn gjennomsnittet til tjenester på grunn av store avstander og et spredt bosettingsmønster (for eksempel innenfor grunnskolesektoren og hjemmetjenesten), mottar fortsatt full kompensasjon for disse utgiftene gjennom utgiftsutjevningen.

En av endringene i inntektssystemet i 2017 var å innføre en ny modell for kompensasjon for smådriftsulemper på kommunenivå i utgiftsutjevningen. Tidligere mottok alle kommuner det samme beløpet gjennom basistilskuddet, uavhengig av kommunestørrelse. Med endringen i inntektssystemet blir nå denne kompensasjonen for smådriftsulemper differensiert mellom kommunene ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Ufrivillige smådriftsulemper blir fortsatt kompensert fullt ut gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette er i tråd med hovedprinsippet i utgiftsutjevningen. Dette er også en endring som har vært vurdert flere ganger tidligere, uavhengig av kommunereformen, blant annet i Inntektssystemutvalgets utredning om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (NOU 2005: 18).

Endringene i inntektssystemet ga et mer nøytralt inntektssystem enn tidligere, men systemet

er fortsatt ikke fullt ut nøytralt med hensyn til kommunestruktur. Flere elementer, slik som småkommunetillegget i distriktstilskudd Sør- og distriktstilskudd Nord-Norge, gjør at kommuner som velger å slå seg sammen, vil komme ut med et lavere rammetilskudd enn om de ikke slår seg sammen. Vi har derfor et eget inndelingstilskudd

i inntektssystemet som i en periode kompenserer kommunene for dette.

Det er lagt opp til at inntektssystemet skal evalueres og gjennomgås om lag hvert fjerde år, og regjeringen vil legge Stortingets vedtak til grunn for det videre arbeidet.

10 Inntektssystemet for fylkeskommunene

I dette kapitlet presenteres arbeidet med oppdatering av kostnadsnøkkelen for båt og ferje, som følge av Vegdirektoratets arbeid med oppdatering av ferjestandarden. For å gi fylkeskommunene tilstrekkelig tid til å uttale seg om den oppdaterte standarden, foreslår departementet å utsette oppdateringen av ferjekriteriet til 2020.

I kapitlet omtales også nytt prosjekt i ferjeavløsningen fra 2019, og det gis svar på anmodningsvedtak nr. 66, 4. desember 2017, fra Stortinget om ferjeavløsningsordningen.

Departementet foreslår at en fra 2019 ved beregning av samlet utgiftsbehov i inntektssystemet går over til bruk av konsernregnskapstall i stedet for regnskapstall fra fylkeskommunekasse, da dette gir et riktigere bilde av den samlede virksomheten i fylkeskommunene.

10.1 Kostnadsnøkkelen for båt og ferje

Departementet presenterte i kommuneproposisjonen for 2018 en ny kostnadsnøkkel for båt og ferje, som et flertall på Stortinget sluttet seg til (jf. Innst. 422 S (2016–2017)). Kriteriet for ferjer i den nye nøkkelen er i hovedsak normerte ferjekostnader, som blir beregnet etter en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde på oppdrag fra departementet.

Beregningen av normerte ferjekostnader tar blant annet utgangspunkt i normerte servicenivå for ulike klasser av ferjesamband. For å normere servicenivået plasseres ferjesambandene inn i standardklasser med utgangspunkt i ferjestandarden fra Nasjonal transportplan 2010–2019. Standardklassene er delt inn etter strekningslengde og trafikk tall, og for hver standardklasse er det angitt en norm for åpningstid, antall avganger og servicenivå. Bruken av ferjestandarden ved beregning av normerte ferjekostnader sikrer at alle ferjesamband måles ut fra et felles referansegrunnlag. Det er ikke en statlig anbefaling om hvordan fylkeskommunene skal legge opp ferjetilbudet lokalt.

Departementet varslet i kommuneproposisjonen for 2018 at ferjestandarden ville bli oppdatert

på bakgrunn av nyere trafikk tall, og at de normerte ferjekostnadene ville bli beregnet på nytt med utgangspunkt i den nye standarden. Oppdateringen av standarden ble gjennomført av Vegdirektoratet, og fylkeskommunene ble involvert underveis i arbeidet.

Vegdirektoratet leverte forslag til ny ferjestandard 16. mars 2018. Forslaget er i stor grad en videreføring av gjeldende standard, men direktoratet foreslår noen endringer i inndelingen i standardklasser. Direktoratet foreslår også å øke antall normerte avganger for noen av klassene, samt noen andre justeringer.

Departementet har lagt stor vekt på å involvere fylkeskommunene i arbeidet med ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Selv om den nye ferjestandarden ikke er en statlig føring for hvilket rutetilbud fylkeskommunene skal legge opp til, er det viktig at fylkeskommunene får mulighet til å uttale seg om standarden før den tas i bruk i inntektssystemet. Standarden er derfor sendt på høring til fylkeskommunene med svarfrist 25. mai.

For å gi fylkeskommunene tilstrekkelig tid til å uttale seg om den oppdaterte standarden har det ikke vært mulig å beregne ferjekriteriet på nytt til kommuneproposisjonen for 2019. Departementet foreslår derfor å utsette oppdateringen av kriteriet til 2020. Oppdateringen vil da kunne ses i sammenheng med de øvrige endringene i inntektssystemet fra 2020.

10.2 Ferjeavløsningsordningen

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygget et nytt veisamband, dvs. en bro eller undersøisk tunnel, som erstatter et ferjesamband. Ferjeavløsningsordningen innebærer at fylkeskommunene kan delfinansiere slike prosjekter med midlene de ville fått for ferjesambandet gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Ordningen ble lagt fram i kommuneproposisjonen for 2016, og retningslinjer for ordningen ble presentert i kommuneproposisjonen for 2017.

10.2.1 Anmodningsvedtak nr. 66 om ferjeavløsningsordningen

Anmodningsvedtak nr. 66, 4. desember 2017:

Stortinget ber regjeringen vurdere behovet for justeringer i dagens ferjeavløsningsordning for fylkeskommunale ferjer og komme tilbake med en redegjørelse i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2018.

Vedtaket ble truffet ved behandling av Meld. St. 1 (2017–2018) *Nasjonalbudsjettet 2018*, jf. Innst. 2 S (2017–2018) *Finansinnstillingen – nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet 2018*.

Ferjeavløsningsordningen ble presentert for Stortinget i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014–2015)) og inngår som en del av inntektssystemet for fylkeskommunene. Retningslinjer for ferjeavløsningsordningen ble fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet 22. februar 2016, og presentert i kommuneproposisjonen for 2017, jf. Prop. 123 S (2015–2016). Oppdaterte retningslinjer er presentert i kommuneproposisjonen for 2018, jf. Prop. 128 S (2016–2017). Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde ikke merknader til retningslinjer og oppdaterte retningslinjer i innstillinger til kommuneproposisjonene for 2017 og 2018 (jf. Innst. 410 S (2015–2016) og Innst. 422 S (2016–2017)). Retningslinjene er sist revidert 10. november 2017. Retningslinjene er lagt ut på regjeringen.no, og fylkeskommunene er orientert om den siste revisjonen i eget brev.

Om ordningen

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd et nytt veisamband, dvs. en bro eller under-sjøisk tunnel, som erstatter et ferjesamband. Ferjeavløsningsordningen skal sikre at fylkeskommunene ikke får lavere tilskudd på grunn av dette i inntektssystemet og bidrar dermed til å del-finansiere veiprojektet. Når et ferjesamband legges ned eller kortes inn, får fylkeskommunen en lavere verdi på kriteriet for ferjer i inntektssystemet. Samtidig gir økningen i veilengde økt verdi på kriterier for fylkesvei. De årlige ferjeavløsningsmidlene blir beregnet som nettoeffekten i utgiftsutjevningen av disse endringene. Dette beløpet ligger fast i hele utbetalingsperioden. Det kan gis ferjeavløsningsmidler for en periode på inntil 40 år, men i sum skal det ikke gis mer i kompensasjon enn byggekostnaden ved prosjektet

som erstatter det nedlagte ferjesambandet. Renteutgifter blir ikke dekket av ordningen. Utbetalingslengden fastsettes ved at ferjeavløsningsbeløpet årlig prisjusteres med 2,5 prosent, og utbetales årlig til en i sum har nådd det nominelle beløpet for byggekostnaden, eller at en har nådd grensen for ordningen på 40 år.

Fylkeskommunene skal ikke få dobbel kompensasjon for de samme byggekostnadene. Momskompensasjonen og et eventuelt finansieringsbidrag fra bompenger trekkes derfor fra byggekostnadene når beregningsgrunnlaget fastsettes. Retningslinjene for ordningen stiller ellers en del krav til søknaden og søknadsprosessen. Kravene skal blant annet sikre at prosjektene er tilstrekkelig utredet før det gjøres vedtak om ferjeavløsningsmidler.

I det følgende tas det opp enkelte aktuelle spørsmål knyttet til ferjeavløsningsordningen.

Rentekostnader

Ordningen finansieres innenfor rammetilskuddet til fylkeskommunene, og alle fylkeskommuner bidrar dermed til finansieringen av ordningen. I retningslinjene legges til grunn at rentekostnader ikke blir dekket av ferjeavløsningsordningen. Hvis rentekostnadene også skal dekkes innenfor ordningen, vil det kunne gi et betydelig høyere beløp som må dekkes innenfor rammetilskuddet.

Siden midler til ordningen hentes fra en gitt ramme til fylkeskommunene samlet, er det etter departementets vurdering ikke urimelig at den enkelte fylkeskommune må bidra med egne midler til å dekke renteutgifter knyttet til eventuelle låneopptak. Dersom rentekostnader skal dekkes innenfor ferjeavløsningsordningen må rentekostnadene finansieres av de øvrige fylkeskommunene og ville da gått på bekostning av finansiering av andre viktige oppgaver, som f.eks. øvrige samferdselsformål, videregående opplæring og tannhelse. At renteutgifter ikke omfattes av ordningen innebærer ingen innsparring for staten.

En fylkeskommunal medfinansiering av ferjeavløsningsprosjekter vil også i større grad bidra til at samfunnsnyttige prosjekter og en effektiv ressursbruk prioriteres. Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer store offentlige investeringer og vil binde opp deler av rammetilskuddet med en fast fordeling over en svært lang tidsperiode. Ferjeavløsningsprosjekter bør derfor, på linje med andre fylkeskommunale investeringsprosjekter, være gjenstand for prioritering innenfor fylkeskommunenes frie midler.

Bompenger

I retningslinjene for ferjeavløsningsordningen presiseres det at fylkeskommunene ikke skal kunne få dobbel kompensasjon for de samme byggekostnadene, for eksempel både gjennom ferjeavløsningsmidler og bompenger. Ferjeavløsningsmidler, merverdiavgiftskompensasjon og eventuelle bompenger kan ikke i sum utgjøre mer enn 100 prosent av byggekostnadene i finansieringsplanen. Ferjeavløsningsordningen er ment å skulle finansiere et alternativ til videre ferjedrift, og skal ikke finansiere fylkeskommunale oppgaver generelt. Etter departementenes vurdering sikrer presiseringen at fylkeskommunen ikke nytter midlene til andre formål.

Nytt ferjekriterium og konsekvenser for beregning av ferjeavløsningsmidler

Da inntektssystemet for fylkeskommunene ble oppdatert i 2015, ble det lagt fram en ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje, med antall ferjesamband som kriterium for ferjer. Det innebar i praksis at alle ferjesamband utløste det samme beløpet i utgiftsutjevningen, uavhengig av kostnadsdrivende forhold som trafikkmengde og sambandslengde. I årene etter oppdateringen ble det arbeidet med å få på plass et bedre kriterium for fylkesveiferjer. Dette ble også etterlyst av fylkeskommunene.

Fra 2018 fordeles midlene til ferje etter kriteriet «normerte ferjekostnader» for de enkelte ferjesamband. Kriteriet tar hensyn til en rekke ulike forhold, som trafikkmengde, sambandslengde og farvannstypen. Flertallet av fylkeskommunene har uttalt at kriteriet er mer treffsikkert enn det forrige ferjekriteriet.

Endringen i kostnadsnøkkelen har ført til at en del veiprosjekter, som erstatter ferjesamband som er billigere å drifte enn gjennomsnittet, ikke kommer like gunstig ut i ferjeavløsningsordningen som de gjorde med den gamle kostnadsnøkkelen. Det er en naturlig konsekvens av en ønsket omlegging av inntektssystemet. Noen prosjekter vil også komme bedre ut i ferjeavløsningsordningen med den nye kostnadsnøkkelen enn med den gamle. Etter departementenes vurdering bør tilskudd til ferjeavløsningsprosjekter gjenspeile det fylkeskommunene får etter kostnadsnøkkelen.

Samlet vurdering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet mener at ferjeavløs-

ningsordningen er en god ordning, som kan gi et viktig finanseringsbidrag for å få realisert en rekke veiprosjekter langs kysten. Ordningen gir en sikker og forutsigbar finansieringskilde over en svært lang tidsperiode. Det er ingen andre tilfeller i inntektssystemet der det gis lovnader om finansiering over så lang tid. Departementene foreslår derfor ingen ytterligere endringer i ferjeavløsningsordningen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet anser dermed at anmodningsvedtaket er oppfylt.

10.2.2 Nye prosjekter i ordningen fra 2019 – Bjarkøyforbindelsen

Veiprosjektet Bjarkøyforbindelsen ble vedtatt av fylkestinget i Troms i 2014 og vil knytte sammen øyene Grytøy, Bjarkøy og Sandsøy i Harstad kommune. Den nye veiforbindelsen vil avløse ferjesambandet Grytøy–Bjarkøy–Sandsøy. Fylkeskommunen søkte om ferjeavløsningsmidler for prosjektet i brev av 9. november 2015.

Ifølge retningslinjene for ferjeavløsningsordningen er det Samferdselsdepartementet som avgjør hvilke prosjekter som skal omfattes av ordningen, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsetter størrelsen på de årlige ferjeavløsningsmidlene og lengden på utbetalingsperioden.

Samferdselsdepartementet bekreftet i brev av 25. august 2016 at prosjektet er omfattet av ferjeavløsningsordningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsatte i brev av 7. juni 2017 de årlige ferjeavløsningsmidlene til 13,691 mill. kroner (i 2017-kroner). Beregningen er basert på inntektssystemet slik det var i 2017. Ferjesambandet som skal avløses ville i 2017 gitt om lag 21,1 mill. kroner i utgiftsutjevningen, mens det nye veinettet ville gitt om lag 7,4 mill. kroner gjennom veinøkkelen i inntektssystemet. Nettotapet som følge av endringer i kriteriedata ble dermed anslått til om lag 13,7 mill. kroner, og dette tapet vil bli kompensert med ferjeavløsningsmidler. Det årlige beløpet med ferjeavløsningsmidler prisjusteres med 2,5 prosent i hele utbetalingsperioden, men ligger ellers fast.

Fylkeskommunen kan motta ferjeavløsningsmidler for en periode på inntil 40 år, men i sum skal det ikke gis mer i ferjeavløsningsmidler enn byggekostnaden ved prosjektet som erstatter ferjesambandet. Merverdiavgiftskompensasjonen trekkes fra byggekostnaden når beregningsgrunnlaget skal fastsettes. I beregningene er det lagt til grunn en byggekostnad ekskl. mva.-kompensasjon på 921,5

mill. kroner (i 2017-kroner). Etter 40 år vil de prisjusterte ferjeavløsningsmidlene til Bjarkøyforbindelsene komme opp i til sammen 922,8 mill. kroner, eller 1,3 mill. kroner mer enn de nominelle byggekostnadene. Departementet har derfor fastsatt utbetalingsperioden til 40 år.

Troms fylkeskommune har i brev av 22. februar 2018 informert om at Bjarkøyforbindelsene forventes åpnet for trafikk i desember 2018. Fylkeskommunen vil derfor få utbetalt ferjeavløsningsmidler for prosjektet fra og med 2019. Ferjesambandet Grytøy–Bjarkøy–Sandsøy vil samtidig tas ut av kriteriedata til delkostnadsnøkkelen for båt og ferje.

10.3 Beregning av samlet utgiftsbehov for fylkeskommunene

Departementet foreslår at samlet utgiftsbehov for fylkeskommunene, som for kommunene, fra og

med 2019 beregnes på bakgrunn av konsernregnskapstall, og ikke på grunnlag av regnskapstall fra fylkeskommunekasse, da dette gir et riktigere bilde av virksomheten. Bakgrunnen for overgang fra kassetall til konserntall ved beregning av samlet utgiftsbehov gjennomgås nærmere i kapittel 9.4.

10.4 Nytt inntektssystem fra 2020

Inntektssystemet må tilpasses endringer i fylkesinndelingen og nye oppgaver fra 2020. Som tidligere varslet vil departementet presentere et forslag til et revidert inntektssystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2020. Fylkeskommunene og andre berørte parter vil få mulighet til å komme med innspill i løpet av prosessen.

11 Skjønnstilskuddet

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at den samlede skjønnssrammen for 2019 blir satt til 1 548 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 1 166 mill. kroner til kommunene og 382 mill. kroner til fylkeskommunene.

Fylkesmannens skjønnstilskudd

Basisrammen til kommunene og fylkeskommunene utgjør hoveddelen av skjønnstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmennene etter retningslinjer for skjønnstilskuddet gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmeside ved fremleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene i 2019 settes til 1 000 mill. kroner. Dette er en reduksjon på 100 mill. kroner sammenliknet med 2018. Fra og med 1.1.2019 får vi ti fylkesmannsembeter. Basisrammen tildeles de nye embetene.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Reduksjonen i basisrammen til kommunene overføres til innbyggertilskuddet, som dermed sikrer en fordeling etter faste kriterier og større forutsigbarhet for kommunene. Basisrammen til kommunene er redusert med totalt 191 mill. kroner siden 2017, og reduksjonen ble foretatt i fylkene med de høyeste basisrammene målt i kroner per innbygger. Det er fortsatt store forskjeller i størrelsen på skjønnssrammen mellom de ulike fylkesmannsembetene, og det tas sikte på en ytterligere utjevning i 2019.

Basisrammen til fylkeskommunene

Basisrammen til fylkeskommunene settes til 332 mill. kroner i 2019. Dette er en reduksjon på 19 mill. kroner sammenliknet med 2018. Oppland fylkeskommune har en høyere skjønnssramme enn sammenliknbare fylkeskommuner, uten at dette lenger har en faglig begrunnelse. Det ble derfor varslet i kommuneproposisjonen for 2016 at basisrammen til Oppland fylkeskommune over en periode på fem år skal reduseres med 44 mill. kroner. Dette vil bli fulgt opp i 2019 med en reduksjon på 9 mill. kroner. Hordaland fylkeskommune mottok i 2017 20 mill. kroner ekstra i skjønnstilskudd som en kompensasjon for nedgang i rammetilskuddet etter oppdatering av kriteriet for innbyggere bosatt spredt. Skjønnstilskuddet til Hordaland ble trappet ned med 10 mill. kroner i 2018 og vil trappes ned med ytterligere 10 mill. kroner i 2019.

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

Andre ordninger

I 2018 er det satt av totalt 75 mill. kroner innenfor skjønnstilskuddet til kommunereform. I 2017 ble det etablert en overgangsordning til kommuner som skal slå seg sammen i kommunereformen, men som midlertidig får redusert basistilskudd og småkommunetillegg fram til de får inndelingsstilskudd etter at sammenslåingen trer i kraft. I 2018 utgjør denne ordningen 135 mill. kroner, hvorav 100 mill. kroner finansieres av innbyggertilskuddet og 35 mill. kroner av skjønnstilskuddet. Fra og med 2019 vil hele kompensasjonen til disse kommunene gis gjennom innbyggertilskuddet med en særskilt fordeling.

I 2017 og 2018 er det gitt en kompensasjon til kommuner som ble stående ufrivillig alene etter kommunereformen og som tapte på endringene i basistilskuddet og småkommunetillegget i inntektssystemet fra 2016 til 2017. I 2018 er denne kompensasjonen 40 mill. kroner. Kompensasjonen ble gitt i en overgangsperiode og reduseres til 20 mill. kroner i 2019. Ordningen avvikles fra 2020.

I 2018 går 72,5 mill. kroner til å kompensere kommuner for retaksering, som følge av endringen i adgangen til å ilegge eiendomsskatt på produksjonsutstyr og installasjoner. Departementet vil komme tilbake med fordelingen av midlene i 2018. Kompensasjonen er en engangsbevilgning og vil ikke videreføres i 2019.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Hvert år holder departementet tilbake deler av skjønnskuddet for kommuner og fylkeskommunene for å ha mulighet til kompensere kommunesektoren for kostnader etter uforutsette hendelser.

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

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

Kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunen få dekket alle utgifter utover 250 kroner per innbygger. Kommunene må søke om skjønnsmidler fra departementet gjennom fylkesmannen.

Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Departementet vil vurdere behovet for skjønnskudd etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle. Fylkeskommunene kan sende søknad om tilskudd direkte til departementet.

Det er satt av totalt 170 mill. kroner i tilbakeholdte midler i 2019. Innenfor kommunenes skjønnskudd er det satt av 120 mill. kroner og

innenfor fylkeskommunenes skjønnskudd er det satt av 50 mill. kroner.

Prosjektskjønnsmidler

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

Det foreslås å sette av 26 mill. kroner i 2019 til projektskjønn. Det er blant annet satt av midler til flere prosjekter for kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen.

Følgende kriterier for projektskjønnsmidlene gjelder for 2019:

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

Formålet med midlene er å bidra til utviklings- og fornyingsprosjekter i og for kommunesektoren. Prosjektene skal ha overføringsverdi til flere kommuner og/eller fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet. Tilskudd kan gis til KS etter søknad til utviklings- og fornyingsprosjekter, utredninger, forskning, konferanser og andre formidlingsarenaer. Tilskudd kan gis til GKRS (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk) etter søknad.

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

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

Projektskjønnsmidlene kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via projektskjønnsmidlene.

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

Del IV
Statlige styringssignaler

12 Oppgavefordeling og regelverk

12.1 Arbeids- og sosialdepartementet

12.1.1 Innlemming av tilskudd til boligsosialt arbeid i rammetilskuddet

Som et ledd i arbeidet med å redusere statlig detaljstyring varslet regjeringen i Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017* en innlemming i rammetilskuddet til kommunene av to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet (se også omtale under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kap. 12.6.5). Tilskudd til boligsosialt arbeid over kap. 621, post 63 var i 2016 på om lag 60 mill. kroner. I 2017 og 2018 ble henholdsvis 10 mill. kroner og 28,5 mill. kroner innlemmet i rammetilskuddet. Det legges opp til å innlemme ytterligere midler i 2019 ettersom igangsatte forsøk/igangsatt arbeid i kommunene avsluttes. For at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal kunne bidra til utviklingen av de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, herunder utviklingsarbeid hvor arbeid, bolig og sosiale tjenester ses i sammenheng, videreføres om lag 10 mill. kroner på Arbeids- og sosialdepartementets budsjett.

12.1.2 Gjennomgang av kvalifiseringsprogrammet

Det framgår av Prop. 1 S (2017–2018) at Arbeids- og sosialdepartementet vil gjennomgå regelverket og erfaringer med kvalifiseringsprogrammet for å vurdere om det er behov for endringer for å øke deltakelsen i programmet. Høringsnotat om forslag til endringer i sosialtjenesteloven om kvalifiseringsprogrammet ble sendt på offentlig høring 21. mars 2018. De foreslåtte endringene skal samlet sett sørge for en forenkling som vil gi kommunene mer handlingsrom og gjøre det enklere å praktisere regelverket. Arbeids- og sosialdepartementet vil konsultere KS i det videre arbeidet med å anslå eventuelle merkostnader for kommunene.

12.1.3 Forskrift om arbeidstid for avlastere

Etter en dom i Høyesterett i 2016 (HR-2016-1366-A) vil avlastere normalt være å anse som arbeidstakere

og ikke oppdragstakere. For at det fortsatt skulle være mulig å tilby døgn- og helgeavlastning etter helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernloven, fastsatte Arbeids- og sosialdepartementet med virkning fra 1. juli 2017 forskrift om arbeidstid for avlastere. Partene i kommunal sektor inngikk så en særavtale som utfyller forskriften. Det er usikkert hvordan kommunene vil tilpasse seg den nye rettstilstanden og hvilke konsekvenser endringene vil få.

12.2 Barne- og likestillingsdepartementet

12.2.1 Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)

Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)* ble vedtatt av Stortinget 25. april 2017. Planen synliggjør hovedutfordringer knyttet til vold og overgrep, særlig mot barn, og foreslår tiltak og strategier for å møte disse utfordringene. Opptrappingsplanen skal blant annet bidra til å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og overgrep. Videre skal planen bidra til et bedre samarbeid mellom statlige og kommunale instanser og økt kompetanse om vold og overgrep i ulike kommunale tjenester.

Arbeidet med å følge opp tiltakene i opptrappingsplanen er godt i gang. Våren 2018 lanserer Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) nye verktøy for å hjelpe kommunene i deres arbeid med å forebygge og avdekke vold og overgrep. Dette gjelder simuleringsspillet «SNAKKE», der ansatte skal øve seg og få hjelp til å samtale med barn og unge om vanskelige temaer, og nettressursen «Jeg vet» som kan brukes på skolen for å undervise om voldsrelaterte temaer. Kommunene oppfordres til å ta verktøyene i bruk.

Kommunale eller interkommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner er viktige virkemidler for å samordne innsatsen i kommunene. Handlingsplaner kan bidra til å styrke kunnskapsnivået hos de ansatte i kommunene og videreutvikle samarbeidet mellom faggrupper, sektorer og forvaltningsnivåer. En nettbasert veileder skal

bistå kommunene i utviklingen av kommunale handlingsplaner.

12.3 Helse- og omsorgsdepartementet

12.3.1 Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre

Helse- og omsorgsdepartementet har våren 2018 lagt fram Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Reformen skal bidra til at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene.

Utgangspunktet for *Leve hele livet* er en erkjennelse av at de gode løsningene finnes ute i kommuner, fylkeskommuner og helseforetak, men at de i liten grad spres til andre. Reformen har derfor blitt til gjennom en omfattende dialogprosess med brukere, pårørende, frivillige, ansatte, ledere og forskere for å få innspill til gode eksempler og løsninger.

Leve hele livet har fem innsatsområder:

1. Et aldersvennlig Norge
2. Aktivitet og fellesskap
3. Mat og måltider
4. Helsehjelp
5. Sammenheng i tjenestene

På hvert av innsatsområdene legger reformen fram fem forslag til løsninger. Løsningene er basert på lokale eksempler som kommunene og spesialisthelsetjenesten, i samarbeid med frivillig sektor og andre aktører i lokalsamfunnet, kan gjennomføre med lokale tilpasninger.

Helse- og omsorgsdepartementet har allerede lagt fram en rekke meldinger og planer for å utvikle gode og bærekraftige løsninger, blant annet om folkehelse, primærhelsetjeneste, sykehus og spesialisthelsetjeneste, og tiltak for økt kompetanse og kapasitet i omsorgstjenestene. Disse meldingene og planene danner grunnlaget for *Leve hele livet*.

Gjennomføring og virkemidler

For å få mest mulig samtidighet og felles framdrift er reformperioden fastsatt til fem år, med felles oppstart 1. januar 2019 og med ulike faser knyttet til kartlegging, planlegging, gjennomføring og evaluering.

Ettersom reformen i stor grad handler om å endre praksis og bidra til omstilling og kvalitetsutvikling av ordinær virksomhet, legges det til

grunn at kommuner og helseforetak selv kan foreta nødvendige omprioriteringer innenfor egen drift og økonomiske rammer. Flere av de foreslåtte løsningene kan bidra til mer effektive tjenester og et mindre omfattende tjenestebehov hos innbyggerne på sikt, og representerer nødvendige omstillinger for å møte en økt andel eldre innbyggere. Forbedring av eldreomsorgen skal i hovedsak dekkes av kommunenes frie inntekter.

Endringsarbeid medfører imidlertid ofte omstillingskostnader i reformperioden. Å gjøre endringer i organisasjoner som samtidig skal sikre døgnkontinuerlig drift hele uken gjennom hele året, er særskilt krevende. Kommuner som omstiller seg i tråd med reformen, vil bli prioritert innenfor relevante eksisterende og eventuelle nye øremerkede ordninger. Det forutsettes at kommunene gjennom politisk behandling tar stilling til forslagene i reformen og beskriver hvordan de vil utforme og gjennomføre dem lokalt. Videre forutsettes det at de deltar i regionale nettverk for *Leve hele livet* og bidrar til erfaringsdeling og gjensidig faglig støtte og bistand med andre kommuner. Fylkesmannen vil bistå kommunene i utvikling, gjennomføring og evaluering av lokale planer.

Regjeringen ønsker å inngå et samarbeid med kommunesektoren ved KS om gjennomføring. Ansvar for spredning og implementering av *Leve hele livet* legges til Helsedirektoratet med styringslinje til fylkesmannen. I samarbeidet om gjennomføring av tiltak rettet mot helse- og omsorgssektoren knytter Helsedirektoratet også til seg et nasjonalt fagmiljø etter nærmere utlysning. Arbeidet med et aldersvennlig Norge er mer sektorovergripende, og vil bli organisert i nært samarbeid med KS, og sett i sammenheng med framtida for Statens seniorråd.

Hovedinnsatsen fra statens side vil ligge på regionalt nivå, der fylkesmennene samarbeider med KS og Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT), fylkeskommunene og andre regionale fagmiljøer, samt fylkeseldreråd og aktuelle organisasjoner. Det regionale støtteapparatet for reformperioden vil drive nettverksarbeid, gi informasjon, råd og veiledning og bistå kommunesektoren i planlegging, omstillings- og endringsarbeid.

Nettverkssamarbeidet kan bygges på eksisterende kommunenettverk, regionale læringsnettverk og samarbeidsfora mellom spesialisthelsetjenesten, fylkeskommunene og kommunene. Fylkesmannen skal rapportere på framdrift og resultater til sentrale myndigheter.

Helse- og omsorgsdepartementet kommer nærmere tilbake til oppfølgingen av reformen i det enkelte års statsbudsjett.

12.3.2 Lovfesting av dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens

Ved behandlingen av Dokument 8:53 S (2014–2015), jf. Innst. 221 S (2014–2015), fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring av helse- og omsorgstjenesteloven som fastsetter en plikt for kommunene til å tilby et dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens, gjeldende fra 1. januar 2020.»

I tråd med Stortingets vedtak tar Helse- og omsorgsdepartementet sikte på å fremme en lovproposisjon, slik at lovplikt kan innføres fra 1. januar 2020.

12.3.3 Opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering

Stortinget vedtok en opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering for årene 2017–2019 ved behandlingen av Prop. 1 S (2016–2017). Det ble i 2017 bevilget 100 mill. kroner over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett i tilknytning til opptrappingsplanen. I tillegg var 100 mill. kroner av veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2017 begrunnet med opptrappingsplanen. 100 mill. kroner av den foreslåtte veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2019 vil være begrunnet med opptrappingsplanen.

12.3.4 Opptrappingsplan for rusfeltet

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

For 2019 er 200 mill. kroner av den foreslåtte veksten i kommunesektorens frie inntekter begrunnet med en økt satsing på rusfeltet. Midlene foreslås fordelt etter sosialhjelpsnøkkelen.

12.3.5 Digitalisering av helse- og omsorgstjenesten

IKT-organisering i helse- og omsorgssektoren

Bedre utnyttelse av informasjonsteknologi (IKT) er nødvendig for å realisere pasientens helsetjeneste og nå målet om *én innbygger – én journal*. Regjerin-

gen har tatt viktige grep for å samordne utviklingen gjennom omorganisering av helseforvaltningen og etablering av Direktoratet for e-helse 1. januar 2016. Videre har styringssystemet for e-helsetiltak og etableringen av Nasjonalt e-helsestyre med deltakelse fra spesialisthelsetjenesten, KS, flere enkeltkommuner og pasientorganisasjoner tatt utviklingen et stykke på vei.

Direktoratet for e-helse anbefaler i rapporten IKT-organisering i helse- og omsorgssektoren at det etableres en nasjonal leverandørfunksjon som skal bidra til mer effektiv oppgaveløsning, sterkere nasjonal samordning og mer koordinert bruk av det private leverandørmarkedet. I rapporten fra Direktoratet for e-helse foreslås det å etablere en sterkere myndighetsrolle på IKT-området og en profesjonell aktør som kan forvalte kontrakter med leverandører og levere nasjonale tjenester til statlige aktører, kommuner og andre aktører i helse- og omsorgstjenesten. Departementet vurderer nå hvordan anbefalingene i rapporten kan følges opp i dialog med direktoratet og sentrale aktører i helse- og omsorgssektoren.

Én innbygger – én journal

Direktoratet for e-helse arbeider med å planlegge en nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste utenfor Midt-Norge. Arbeidet skjer i tett samarbeid med kommunesektoren. Samtidig legger Helseplattformen i Midt-Norge opp til en felles løsning for kommune- og spesialisthelsetjeneste, fastleger og avtalespesialister. Direktoratet for e-helse sørger for koordinering og erfaringsutveksling mellom Helseplattformen og det nasjonale arbeidet.

12.3.6 Kommunal betaling for pasienter i psykisk helsevern og TSB

Forskriften om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter har fra 2017 også omfattet pasientgruppene i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av rusavhengighet (TSB), men selve betalingsplikten har ikke trådt i kraft for disse områdene. Regjeringen legger opp til at kommunene fra 2019 også skal betale for utskrivningsklare pasienter i psykisk helsevern og TSB.

Allerede i kommuneproposisjonen for 2013 varslet regjeringen Stoltenberg at de tok sikte på å innføre ordningen også for disse fagområdene. Denne regjeringen har signalisert tydelig at tilbudet til mennesker med psykisk helse- og rusproblemer skal styrkes, og i kommuneproposisjonen for 2018 ble det varslet at betalingsplikten skulle

innføres fra 2019. Det har vært registrert en betydelig reduksjon i antall utskrivningsklare døgn i psykisk helsevern og TSB de siste årene, og selv om datagrunnlaget i Norsk pasientregister ikke er komplett, mener regjeringen det er nødvendig og forsvarlig å innføre ordningen nå.

Det vil overføres midler fra de regionale helseforetakenes rammefinansiering til kommunenes rammetilskudd i forbindelse med innføringen av betalingsplikten. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2019 komme tilbake med endelig forslag på størrelsen på beløpet som skal overføres til kommunene i forbindelse med innføringen av ordningen, men legger foreløpig til grunn at antall utskrivningsklare liggedøgn i psykisk helsevern og TSB befinner seg i intervallet 32 000 til 47 000. Prisen per utskrivningsklart liggedøgn skal være lik for disse fagområdene som for somatikk. Dette innebærer at det foreløpig legges til grunn å overføre mellom anslagsvis 150–220 mill. kroner fra helseforetakenes rammefinansiering til kommunenes rammetilskudd.

I kommuneproposisjonen for 2018 ble det også varslet at regjeringen vil ta stilling til om det er folkerregistrert kommune eller oppholdskommune som skal ha betalingsplikten for utskrivningsklare pasienter. Helse- og omsorgstjenesteloven slår fast at kommunen har plikt til å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen. Etter regjeringens syn må betalingsplikten følge plikten til å yte tjenester, og regjeringen vil derfor endre forskriften, slik at det fra 2019 er oppholdskommunen som får plikt til å betale for utskrivningsklare pasienter. Denne endringen omfatter også utskrivningsklare pasienter i somatiske avdelinger. Regjeringen legger videre opp til i forskriften å tydeliggjøre rutiner for fastsettelse av oppholdskommune i de tilfeller hvor dette avviker fra folkerregistrert kommune.

12.3.7 Omsorg 2020

Omsorg 2020 er regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015–2020. Planen skal bidra til at kommunene utvikler gode og bærekraftige løsninger for å møte framtidens utfordringer på omsorgsfeltet. Den omfatter tiltak for å styrke kapasitet, kvalitet og kompetanse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Planen følges opp og rapporteres på i de årlige statsbudsjettene.

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene gjennomføres i seks kommuner og løper i

utgangspunktet ut april 2019. I tråd med Jeløya-plattformen arbeider regjeringen med hvordan forsøket kan videreføres. Regjeringen vil komme tilbake til saken i budsjettforslaget for 2019.

Investeringsstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser

I årene framover blir det viktig å få flere heldøgns omsorgsplasser for å møte den store økningen i antallet brukere som vil komme fram mot 2030. Av den grunn er deler av investeringsstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser øremerket netto tilvekst fra 2017. Som følge av stor søknadsinngang til investeringsstilskuddet foreslås det i Prop. 85 S (2017–2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018* å øke tilsagnsrammen i 2018 tilsvarende om lag 700 plasser.

I forbindelse med behandlingen av Dokument 8:7 (2017–2018), jf. Innst. 110 S (2017–2018), vedtok Stortinget å be regjeringen sørge for at investeringsstilskuddet til sykehjem og heldøgns omsorgsboliger likebehandler nybygg og oppgradering og modernisering av eksisterende bygningsmasse. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølgingen av anmodningsvedtaket i budsjettforslaget for 2019.

12.4 Justis- og beredskapsdepartementet

12.4.1 Ny personopplysningslov

Justis- og beredskapsdepartementet fremmet 23. mars 2018 Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen*. Lovforslaget fastsetter regler om behandling av personopplysninger og gjelder for både offentlig og privat sektor. Forslaget er i betydelig grad en videreføring av prinsippene og reglene i gjeldende personopplysningslov, men innebærer også en rekke endringer både på detaljnivå og av mer grunnleggende karakter. Blant annet foreslås det å pålegge offentlige organer å utpeke personvernombud.

12.5 Klima- og miljødepartementet

12.5.1 Tilskudd til verdensarvområdene og utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Stortinget har sluttet seg til at ansvaret for forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene og

utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres til kommunene, jf. Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.* og Innst. 376 L (2016–2017). Dette innebærer at kommunene vil overta fylkesmannens oppgaver i tilknytning til forvaltning av disse tilskuddene. Det legges opp til at forskrift om tilskudd til utvalgte kulturlandskap i jordbruket og verdensarvområdene Vegaøyen og Vestnorsk fjordlandskap endres, slik at oppgavene overføres til kommunene fra 1. januar 2020.

Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet og Riksantikvaren, som utgjør sekretariatet for ordningen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*, har gjennom sine tildelingsbrev for 2018 fått i oppdrag å legge fram forslag til endring av gjeldende forskrift innen 1. oktober 2018.

Miljødirektoratet har fått i oppdrag å vurdere delegasjon av myndighet etter naturmangfoldloven §§ 20 annet ledd og 21 annet ledd til kommunene. Kommunenes myndighet etter bestemmelsene vil i så fall komme i tillegg til den myndigheten som Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og fylkesmennene har etter bestemmelsene. En eventuell delegasjon vil finne sted annet halvår 2018.

12.6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

12.6.1 Oppfølging av samerettsutvalget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet konsulterer for tiden med Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund om samerettsutvalgets forslag til lovregler om konsultasjoner i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. Regjeringen tar sikte på å forankre konsultasjonsplikten i et eget kapittel i sameloven, inkludert en overordnet lovbestemmelse om konsultasjonsplikt for kommuner og fylkeskommuner. En lovfesting av plikten vil sikre at konsultasjonene gjennomføres i tråd med de folkerettslige kravene.

Departementet vil utarbeide en veileder som skal beskrive nærmere hvordan den lovbestemte konsultasjonsplikten kan utøves i praksis. Veilederen vil ikke være rettslig bindende, men kan peke på fleksible løsninger for gjennomføring av konsultasjonsplikten. Løsningene kan trolig i stor grad bygge på allerede eksisterende ordninger for medvirkning i kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil involvere KS, Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund i arbeidet

med veilederen. Departementet tar sikte på å fremme proposisjonen for Stortinget i juni 2018, forutsatt at det oppnås enighet i konsultasjonene med Sametinget.

12.6.2 Endringer i matrikkellova

Stortinget vedtok 15. mars 2018 endringer i matrikkellova m.m. Vedtaket innebærer at det gjeldende kommunale ansvaret for eiendomsoppmåling og eiendomsregistrering blir videreført, men at det blir innført krav om personlig autorisasjon for eiendomslandmålerne. Utfyllende bestemmelser om autorisasjon og overgangsordninger vil bli gitt i forskrift. Ordningene vil bli utformet i dialog med kommunene og landmålerbransjen.

12.6.3 Effektive planprosesser

Regjeringen ønsker mest mulig effektive planprosesser for utvikling av byer og tettsteder. Erfaringer har vist at planlegging med sikte på fortetting og transformasjon i allerede utbygde områder er særlig krevende og komplisert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor satt i gang et utredningsarbeid. Dette skal bidra til at kommunene, utbyggere og grunneiere skal kunne gjennomføre planprosesser, omdanne eiendommer, fordele kostnader og gjennomføre andre relevante forberedelser til byggestart i slike områder, på en raskere, mer effektiv og forutsigbar måte enn i dag. Dette vil være til det beste for innbyggerne. Arbeidet vil berøre både plan- og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkelloven, samt tilgrensende regelverk. Departementet vil sørge for at kommunesektoren, BAE-næringen (bygg, anlegg og eiendom) og andre blir involvert underveis i utredningsarbeidet.

12.6.4 Overvannshåndtering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utreder hvordan overvannshåndtering kan bli ivaretatt mer effektivt gjennom plan- og byggesaksbehandlingen. Arbeidet er en oppfølging av NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*. Departementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon til Stortinget om endringer i plandelen av plan- og bygningsloven i 2018. Forslag til endringer i byggesaksdelen av loven krever mer omfattende utredning og vil derfor bli fremmet på et senere tidspunkt.

12.6.5 Innlemming av boligsosialt kompetansetilskudd i rammetilskuddet

Som et ledd i arbeidet med å redusere statlig detaljstyring varslet regjeringen i Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017* innlemming av to ulike tilskudd knyttet til det boligsosiale arbeidet i rammetilskuddet til kommunene (se også omtale under Arbeids- og sosialdepartementet, punkt 12.1.1). Den delen av det tidligere boligsosiale kompetansetilskuddet på kap. 581, post 78 som gikk til kommunene, er fra 2017 gradvis innlemmet i rammetilskuddet til kommunene etter hvert som tidligere gitte tilslag er utbetalt. Det ble innlemmet 5,7 mill. kroner i 2017 og 15,1 mill. kroner i 2018. Det vil i statsbudsjettet for 2019 bli foreslått å innlemme ytterligere om lag 15 mill. kroner i rammetilskuddet til kommunene. De gjenværende midlene på kap 581, post 78, som i 2017 endret navn til tilskudd til boligsosiale tiltak, videreføres og skal bidra til å heve kompetansen innenfor boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. Tilskuddet går til frivillige aktører, organisasjoner, stiftelser mv.

12.7 Kunnskapsdepartementet

12.7.1 Plikt til tidlig innsats

Kunnskapsdepartementet la 23. mars 2018 fram Prop. 52 L (2017–2018) *Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)*.

Det første forslaget innebærer at skolen får en plikt til å gi tilbud om egnet intensiv opplæring til elever på 1.–4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Forslaget forsterker aktivitetsplikten til skolene når det gjelder tilpasset opplæring og vil legge til rette for at flere elever som trenger det blir fanget opp tidlig. Det andre forslaget innebærer at skolen får en plikt til å samarbeide med andre kommunale tjenestetilbydere om flerfaglig vurdering og oppfølging av elever med helsemessige, personlige og emosjonelle vansker knyttet til opplæringen. Etter dagens regelverk har flere kommunale tjenester en lovfestet plikt til å samarbeide med skolen. Plikten skolen har til samarbeid er imidlertid ikke på en formålstjenlig måte speilet i opplæringsloven. Det tas sikte på at lovendringene trer i kraft 1. august 2018.

12.7.2 Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Kunnskapsdepartementet sendte forslag om å lovfeste en plikt for barnehageeiere og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO) på høring i juni 2017 med frist 20. september 2017. Plikten skal være gjensidig og reguleres derfor både i barnehageloven og opplæringsloven. Det skal framgå av opplæringsloven og barnehageloven at formålet med samarbeidet skal være å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Departementet fremmet 6. april 2018 Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)* der disse endringene inngår. Planlagt ikrafttredelse er 1. august 2018.

12.7.3 Bemannings- og pedagognorm i barnehage

Kunnskapsdepartementet sendte forslag om å lovfeste en bemanningsnorm i barnehageloven på høring i juni 2017 med frist 13. oktober 2017. Bemanningsnormen innebærer at barnehagene skal ha en grunnbemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Barna skal regnes som over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Departementet foreslår at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Videre foreslås det at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon. Departementet fremmet 6. april 2018 Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)* der disse endringene inngår. Planlagt ikrafttredelse er 1. august 2018.

Kunnskapsdepartementet fastsatte nylig i forskrift et skjerpet krav til pedagogisk bemanning i barnehage. Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ikrafttredelse er 1. august 2018.

12.7.4 Språkkrav for ansatte i barnehagen

Kunnskapsdepartementet la fram Prop. 170 L (2016–2017) *Endringer i barnehageloven (krav til*

norskspråklig kompetanse) i september 2017. Departementet foreslår å lovfeste et krav om norskspråklig kompetanse for å kunne ansettes i barnehage. De foreslåtte lovendringene ble vedtatt av Stortinget 1. mars 2018 og trer i kraft 1. august 2018.

12.7.5 Språkkrav i barnehagen for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder

Kunnskapsdepartementet sendte 10. november 2017 på høring et forslag om å lovfeste at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder, må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskferdigheter. Høringsfristen var 1. februar 2018. Departementet foreslår at det forskriftsfestes at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for inntil ett år av gangen dersom barnehageeier søker om det, stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke er søkere som oppfyller kravet om norskferdigheter. Departementet fremmet 6. april 2018 Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)* der disse endringene inngår. Planlagt ikrafttredelse er 1. august 2018.

12.7.6 Norm for lærertetthet

Fra og med høsten 2018 innføres det en nasjonal norm for lærertetthet på skolenivå for 1.–10. trinn. Skoleåret 2018–2019 skal gruppestørrelse 2 (dvs. i ordinær undervisning) være maksimalt 16 på 1.–4. trinn og maksimalt 21 på 5.–10. trinn. Fra og med høsten 2019 er målet at gruppestørrelse 2 skal være 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn, på skolenivå. Normen regulerer ikke skolens klassestørrelse eller størrelsen på undervisningsgrupper.

Kommunene har siden 2015 mottatt et øremerket tilskudd til å økt lærertetthet på 1.–4. trinn. Tilskuddet har vært øremerket lærerstillinger til undervisning og er fordelt etter delkostnadsnøkkelen for grunnskolen. Regjeringen foreslår at det eksisterende øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet inngår i kompensasjonen til kommunesektoren for innføring av lærernormen. Alle kommunene beholder imidlertid det eksisterende øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet ut kalenderåret 2018.

Delkostnadsnøkkelen for grunnskole revideres for å ta høyde for de nye forskriftene om lærer-

tetthet. Bevilgningen til lærernormen innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, og fordeles etter ordinære kriterier i inntektssystemet når ny kostnadsnøkkel foreligger, etter planen i 2020. Fram til innlemming i rammetilskuddet gis kompensasjonen til kommunesektoren for innføring av lærernormen som et øremerket tilskudd. Over tid vil det være større fleksibilitet til å flytte årsverk mellom hovedtrinn og mellom skoler for å oppfylle kravene.

En konsekvens av lærernormen er at enkelte skoler vil behøve flere lærere på et eller flere hovedtrinn. Dette vil skolene og kommunene kunne løse enten gjennom nyansettelser eller ved å flytte lærerårsverk mellom hovedtrinn innad på en enkelt skole eller mellom skoler innad i hver enkelt kommune. Høsten 2018 er det bevilget 200 mill. kroner utover det eksisterende tilskuddet til økt lærertetthet på 1.–4. trinn for innføringen av lærernormen. Samlet bevilgning høsten 2018 er 700 mill. kroner. Det legges til grunn for beregningen at kommunene har brukt det øremerkede tilskuddet som ble bevilget i perioden 2015–2018, til flere lærerårsverk. I beregningen benyttes derfor GSI-tall fra skoleåret 2014–2015 for 1.–4. trinn, dvs. årsverkstall fra før innføringen av det øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet på 1.–4. trinn, og GSI-tall fra skoleåret 2017–2018 for 5.–10. trinn.

På kort sikt kan det argumenteres for at kommunene ikke har full fleksibilitet til å flytte eksisterende årsverk. Fram til innlemming i rammetilskuddet legges det derfor til grunn for beregning av kompensasjon at eksisterende årsverk kun kan flyttes mellom hovedtrinn, men ikke mellom skoler i den enkelte kommune. Mindre fleksibilitet til å flytte årsverk innebærer isolert sett et høyere bevilgningsnivå. For å ta hensyn til situasjonen i enkeltkommuner tildeles det i tillegg særskilte stimuleringsmidler i 2018. Samlet sett kompenseres kommunesektoren mer enn fullt ut for innføring av lærernormen i 2018.

Fram til innlemming i rammetilskuddet fordeles bevilgningen til dels etter den eksisterende delkostnadsnøkkelen for grunnskolen og til dels etter objektive kriterier, med utgangspunkt i behov per innbygger, for å ivareta både kommuner med et relativt og absolutt behov.

Stortingets vedtak sier at det skal utredes hvordan innføring av en norm kan gjennomføres uten fare for forsterket lærermangel i deler av landet. Dette følges blant annet opp gjennom særskilte stimuleringsmidler til lærerrekuttering i 2018 og forskrift for lærernormen som er på høring.

12.7.7 Utskifting av læremidler som følge av fagfornyelsen i skolen

Stortinget har sluttet seg til fornyingen av fagene i skolen som Kunnskapsdepartementet varslet i Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Fagfornyelsen medfører behov for å endre læreplaner for fag. I Meld. St. 28 (2015–2016) varslet departementet at utskifting av læremidler som følge av læreplanarbeidet skulle vurderes. Departementet har videre besluttet at en ny struktur for yrkesfag i videregående opplæring vil bli innført fra høsten 2020. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag, i samråd med partene i arbeidslivet, å utvikle læreplaner for den nye yrkesfaglige tilbudsstrukturen.

Kommunene og fylkeskommunene er kompensert gjennom rammetilskuddet for utskifting av alle læremidler i løpet av tre år. En raskere utskifting av lærebøkene vil delvis bety en merutgift og delvis en forskyvning av utgifter mellom år. Behovet for læremiddelutskifting og nytt utstyr i videregående opplæring vil både være avhengig av hvor store endringene i læreplanene for fag blir, og innføringstakt for de nye læreplanene.

Det tas sikte på at nye læremidler som følge av fagfornyelsen vil bli innfaset i samsvar med besluttet innføringstakt for de nye læreplanene. 1.–9. trinn og Vg1 vil få nye læreplaner i 2020, 10. trinn og Vg2 vil få nye læreplaner i 2021 og Vg3 vil få nye læreplaner i 2022. Endringene av læreplaner i videregående opplæring som følge av fagfornyelsen gjelder fellesfagene. Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter som følge av raskere utskifting av læremidler i tråd med fagfornyelsen kommer i budsjettåret 2020. Nye læreplaner i programfagene som følge av ny yrkesfaglig tilbudsstruktur skal iverksettes høsten 2020 for Vg1, høsten 2021 for Vg2 og høsten 2022 for Vg3. Nye læremidler og utstyr som følge av endringer i tilbudsstrukturen og læreplanene i programfagene vil måtte bli innfaset i tråd med denne tidsplanen. Kunnskapsdepartementet vil gå i dialog med KS om beregning av ev. mer- og mindrekostnader for kommunesektoren som følge av utskiftingen av læremidler i forbindelse med fagfornyelsen og ny yrkesfaglig tilbudsstruktur.

12.7.8 Integreringsløftet – regjeringens strategi for en helhetlig og samordnet integreringsinnsats

Integrering er en toveisprosess hvor myndighetene skal sikre gode muligheter og den enkelte innvandrere må stille opp med egeninnsats. Inte-

greringspolitikken har et solid kunnskapsgrunnlag som viser at mye går i positiv retning, men det viser også at vi ikke er i mål i arbeidet med å inkludere innvandrere i arbeids- og samfunnsnivå.

Regjeringen vil gjennomføre et integreringsløft – en helhetlig reform av integreringsfeltet – for å få raskere og bedre resultater. Innen utgangen av 2018 vil regjeringen legge fram en strategi for helhetlig og samordnet integreringsinnsats. Strategien skal gi retning for tverrsektoriell og tverrfaglig innsats for raskere og bedre integrering, med mål om økt deltakelse i arbeids- og samfunnsnivå.

Eventuelle større endringer for kommunesektoren vil bli drøftet som en del av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. For flere av områdene er det behov for ytterligere utredninger før ev. tiltak vurderes. Forslag til tiltak som gjennomføres fra 2019 fremmes i statsbudsjettet for 2019.

12.8 Landbruks- og matdepartementet

12.8.1 Endringer i reglene om nydyrking

Det følger av klimaforliket at nydyrkingsforskriften skal revideres slik at hensynet til klima blir gjenspeilet. I tillegg har Stortinget gjennom budsjettforhandlingene for 2017 (vedtak nr. 108 pkt. 17) bedt regjeringen fremme forslag om forbud mot nydyrking av myr. Landbruks- og matdepartementet sendte et forslag om endring av reglene om nydyrking på høring 11. juli 2017, med høringsfrist 11. oktober 2017. Forslaget innebar en endring av jordloven § 11 andre ledd, samt endringer i forskrift om nydyrking, hvor forslaget om å innføre et forbud mot nydyrking av myr var det mest sentrale. Det ble i tillegg foreslått en adgang til å dispensere fra forbudet i «særskilte tilfeller». Departementet tar sikte på å legge fram et lovforslag for Stortinget, hvor det også vil bli redegjort for innholdet i dispensasjonsbestemmelsen som vil framgå av den reviderte forskriften.

12.9 Samferdselsdepartementet

12.9.1 Forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy

Forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy trådte i kraft 1. januar 2018, og Samferdselsdepartementet er forvaltningsmyndighet. Forskriften gjelder for oppdragsgivere som er omfattet av anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og operatører

med løyve for persontransport, dvs. kollektivtrafikk. Forskriften regulerer hovedsakelig utslipp av CO₂ for anskaffelser hvor verdien overstiger gitte terskelverdier. Terskelverdiene ble endret 6. april 2018, og for oppdragsgiver som er omfattet av anskaffelsesforskriften, er den 1,3 mill. kroner (ekskl. mva.). For anskaffelser som gjøres etter forsyningsforskriften, er den 4,1 mill. kroner (ekskl. mva.).

Kravene skal vurderes i løpet av 2018 i lys av den teknologiske utviklingen, og ev. forslag til endring vil bli sendt på høring på vanlig måte. Nye krav vil kunne bli gjort gjeldende i løpet av 2019. Videre har EU-kommisjonen foreslått nye og skjærpede krav til utslipp av CO₂ ved offentlige anskaffelser av kjøretøy, som vil gjelde fra 2025. Etter at de nye kravene er vedtatt i EU, vil ev. endring av den norske forskriften bli sendt på høring i 2019. Her vil de økonomiske og administrative kostnadene bli utredet.

12.9.2 Nasjonale takstretningslinjer for nullutslippskjøretøy

Ved behandlingen av Innst. 2 S (2016–2017) om nasjonalbudsjettet 2017 og forslag til statsbudsjett 2017 vedtok Stortinget 5. desember 2016 følgende:

«Stortinget ber regjeringen utvide fordelene for elbiler gjennom følgende tiltak:

Det etableres en nasjonal bindende regel om at nullutslippskjøretøy ikke skal betale mer enn maksimalt 50 pst. av takstene for konvensjonelle kjøretøy når det gjelder bompenger, ferjer og parkering.»

Vedtaket er videre omtalt i Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet.

Bompenger

Nullutslippskjøretøy er fellesbetegnelsen på elbiler og hydrogenbiler. I gjeldende takstretningslinjer for bompengeneinnkreving på offentlig vei er nullutslippskjøretøy fritatt fra å betale bompenger. Regjeringen legger nå opp til at det lokalt kan fastsettes en takst for nullutslippskjøretøy som varierer mellom 0 og 50 prosent av ordinær takst fratrukket brikkerabatt i alle bompengeanlegg. I tråd med bompengepolitikken generelt forutsettes det forankring av takstnivået for nullutslippskjøretøy i lokalpolitiske vedtak.

I planleggingen av nye bompengeprosjekter legges det i utgangspunktet til grunn en takst for

nullutslippskjøretøy i takstgruppe 1 på 50 prosent av takst etter brikkerabatt, og i takstgruppe 2 på 0 prosent, dersom det ikke er fattet lokalpolitisk vedtak om noe annet innenfor gjeldende rammer. Det åpnes også for å ta betaling for nullutslippskjøretøy i eksisterende bompengeprojekt dersom det er lokalpolitisk tilslutning til dette. Betaling av bompenger som nullutslippskjøretøy krever bruk av elektronisk brikke og gyldig avtale.

I bypakker med miljødifferensierte takster skal nullutslippskjøretøy ikke betale mer enn 50 prosent av det bensindrevne kjøretøy betaler. Det er ikke et krav om elektronisk brikke og gyldig avtale for betaling av bompenger som nullutslippskjøretøy i bypakker med miljødifferensierte takster.

Samferdselsdepartementet vil følge med på den teknologiske utviklingen og veksten i antall nullutslippskjøretøy og vurdere takstnivået for nullutslippskjøretøy i lys av dette.

Endringene innføres ved at takstretningslinjene for bompengeneinnkreving på offentlig vei endres. Forutsatt lokalpolitisk tilslutning vil det kunne bli innført betaling for nullutslippskjøretøy i de første bompengeprojektene i løpet av 2018.

Ferjer

Det er ulik praksis for taksering av nullutslippskjøretøy på riksvegferjesamband og fylkesvegferjesamband. I tillegg er det forskjeller mellom fylkeskommunene. For å gi forbrukere større forutsigbarhet om nullutslippskjøretøyfordelene framover, innføres følgende nasjonale regel, med virkning fra 1. juli 2018, gjennom et rundskriv til fylkeskommunene:

«Nullutslippskjøretøy skal ikke betale mer enn maksimalt 50 prosent av takstene for tilsvarende stort konvensjonelt kjøretøy på ferje. Taksten for nullutslippskjøretøy skal kunne rabatteres med ulike rabattordninger på lik linje med konvensjonelle kjøretøy.»

Parkering

Forslag til endring av vegtrafikkloven og parkeringsforskriften, for at elektriske og hydrogen-drevne kjøretøy ikke skal betale mer enn halvparten av prisen for parkering sammenliknet med konvensjonelle kjøretøy på avgiftsbelagte kommunale parkeringsplasser, har vært på høring. Lovproposisjon til Stortinget planlegges fremmet i juni 2018.

Del V
Resultater i kommunal sektor

13 Utviklingen i kommuneøkonomien

13.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2017 anslås til 2,0 prosent i 2017, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 1,4 prosent. Inntektsveksten ble med dette høyere enn i budsjettoplegget for 2017 (hvor den var henholdsvis -0,1 og 0,1 prosent) og også høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2018. Oppjusteringen hadde særlig sammenheng med tilpasninger til økt skatt på utbytte hos personlige skatteyttere. Selv om størstedelen av skattetilpasningen ble tatt gjennom høye utbytter i 2015 (som ga høye skatteinntekter i 2016), var uttaket av utbytte relativt høyt også i 2016 (som ga høye skatteinntekter i 2017).

Etter flere år med klart lavere sysselsettingsvekst enn inntektsvekst, tok sysselsettingsveksten seg opp og var mer på linje med inntektsveksten i 2016 og 2017. Sysselsettingsveksten i 2017 anslås til 1,8 prosent. Veksten i investeringene fortsatte i 2017. Utviklingen de siste årene kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. For 2017 anslås aktivitetsveksten til 2,1 prosent, som er høyere enn inntektsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år og har bidratt til et økende gjeldsnivå. Underskuddene (negative nettofinansinvesteringer) har vært betydelige og nettogjelden har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til 47,5 prosent ved utgangen av 2017. Mye av investeringene er i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester, og staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentenivået er for tiden svært lavt. Når effekten av en renteendring på kommunesektorens pensjonsmidler holdes utenom, bidrar gjeldsoppbyggingen til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for rente-

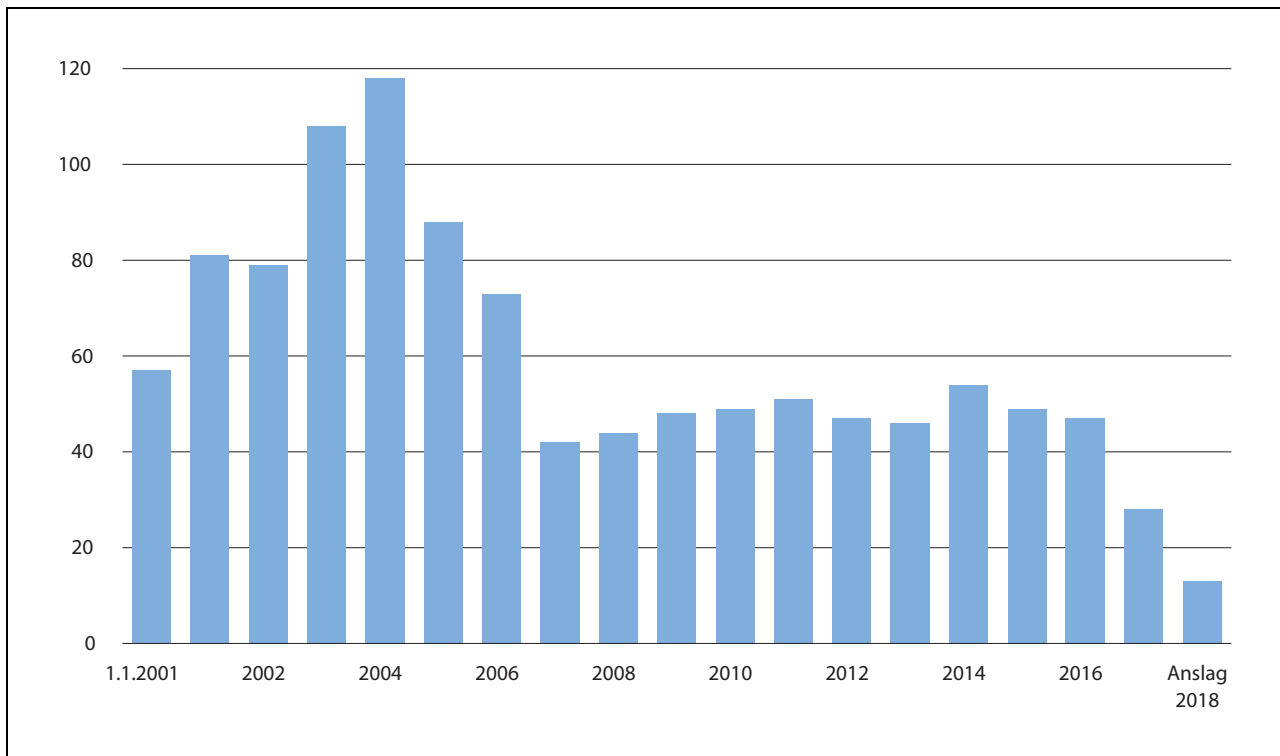
økninger. Høy inntektsvekst og redusert underskudd i 2017 reduserte imidlertid gjeldsgraden.

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2017 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3,8 prosent av inntektene. Dette er godt over det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), som sier at det over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet. I kommunene og fylkeskommunene var netto driftsresultat henholdsvis 3,8 og 4,3 prosent. For kommunene var resultatet klart over det anbefalte nivået på 1 ¾ prosent, mens det for fylkeskommunene lå om lag på det anbefalte nivået på 4 prosent. Selv om resultatet i 2017 riktignok var litt svakere enn året før, er 2006 og 2016 de eneste årene på 2000-tallet hvor resultatene har vært bedre.

Gode driftsresultater de siste årene bidro til at antall kommuner i ROBEK ble kraftig redusert, jf. figur 13.1. Ved utgangen av april 2018 var i alt 28 kommuner ført opp i ROBEK, det klart laveste antallet noensinne. Driftsresultatene for 2017 tilsier at antall kommuner i ROBEK vil gå ytterligere ned etter at kommunestyrene i løpet av første halvår 2018 har vedtatt årsregnskapet for 2017. De ureviderte regnskapstallene for 2017 og foreløpige tilbakemeldinger fra fylkesmennene indikerer at antallet ROBEK-kommuner kan bli redusert til om lag 13 i løpet av 2018.

13.1.1 Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2017 vedtok Stortinget et øremerket tilskudd til kommuner på Sørlandet og Vestlandet på 650 mill. kroner til vedlikehold og rehabilitering av kommunale veier, bygg og anlegg. Tilskuddet ble gitt til kommuner i Aust- og Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal som hadde en arbeidsledighet over landsgjennomsnittet. Både kriteriene for den kommunevise fordelingen og kriteriene for bruken av tilskuddet var de samme



Figur 13.1 Antall kommuner i ROBEK 2001–2018.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

som ved tilsvarende tilskudd i 2016 på 400 mill. kroner.

Rapporteringen fra sektoren viser at kommunene har brukt midlene de fikk i ekstraordinært tilskudd til vedlikehold i 2017 godt. Tilskuddet har stimulert til aktivitet i bygg og anlegg samtidig som kommunene og fylkeskommunene har fått anledning til å ruste opp sin infrastruktur. På denne måten har tiltakspakken hatt positiv påvirkning både for de ansatte i de utsatte næringene og innbyggerne i landets kommuner.

Tilskuddet kom mange sektorer til gode. Grovt sett ble om lag 1/5 av tilskuddet brukt på skolebygg, 1/5 på bygg innen helse- og omsorgstjenestene, 1/5 på bygg og anlegg innen kultur, idrett og friluftsliv og 1/5 på samferdsel, mens 1/5 fordelte seg på barnehage, kirke, administrasjonsbygg med noe mindre beløp.

Et kriterium for bruk av tilskuddet var at prosjektene måtte være satt i gang i løpet av 2017. Kommunene har i all hovedsak klart å oppfylle kriteriene som ble satt. Nærmere 2/3 av midlene ble brukt i 2017, mens 1/3 er bundet opp i prosjekter som ble igangsatt i 2017, men som fortsatte inn i 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått rapportert fem saker der revisor har hatt merknader til bruken av tilskuddet, ved at pro-

sjekter ikke ble satt i gang i tide eller at det har blitt brukt i strid med kriteriene for tilskuddet. Samlet dreier dette seg om vel to mill. kroner, tilsvarende 0,3 prosent av tilskuddet. Departementet vil vurdere sakene nærmere før det tas en endelig avgjørelse på hvilke kommuner som eventuelt må tilbakebetale deler av tilskuddet til staten.

13.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I tabell 13.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et bilde av at kommunesektorens plass i norsk økonomi var stabil fra 2002 til 2008, økte fra 2008 til 2009 som følge av tiltakene mot finanskrisen og konjunkturedgangen i næringslivet, for deretter å stige gradvis fram til 2017.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter i underkant av 16 prosent fra 2002 og fram til finanskrisen i 2008, for så å stige gradvis til 18 ½ prosent i 2017.

Tabell 13.1 Kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi 2002–2017.

	2002–2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²	2017 ²
Kommunalt konsum, prosent av BNP for Fastlands-Norge	12,4	11,5	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	13,9
Inntekter i kommunesektoren, prosent av BNP for Fastlands-Norge	15,9	15,2	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,4	17,8	18,2	18,5
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	15,3	14,8	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av samlet antall sysselsatte i landet	19,1	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,8	18,9	19,1

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg rundt 12 prosent i perioden 2002–2008, for så å øke til knapt 14 prosent i 2017.

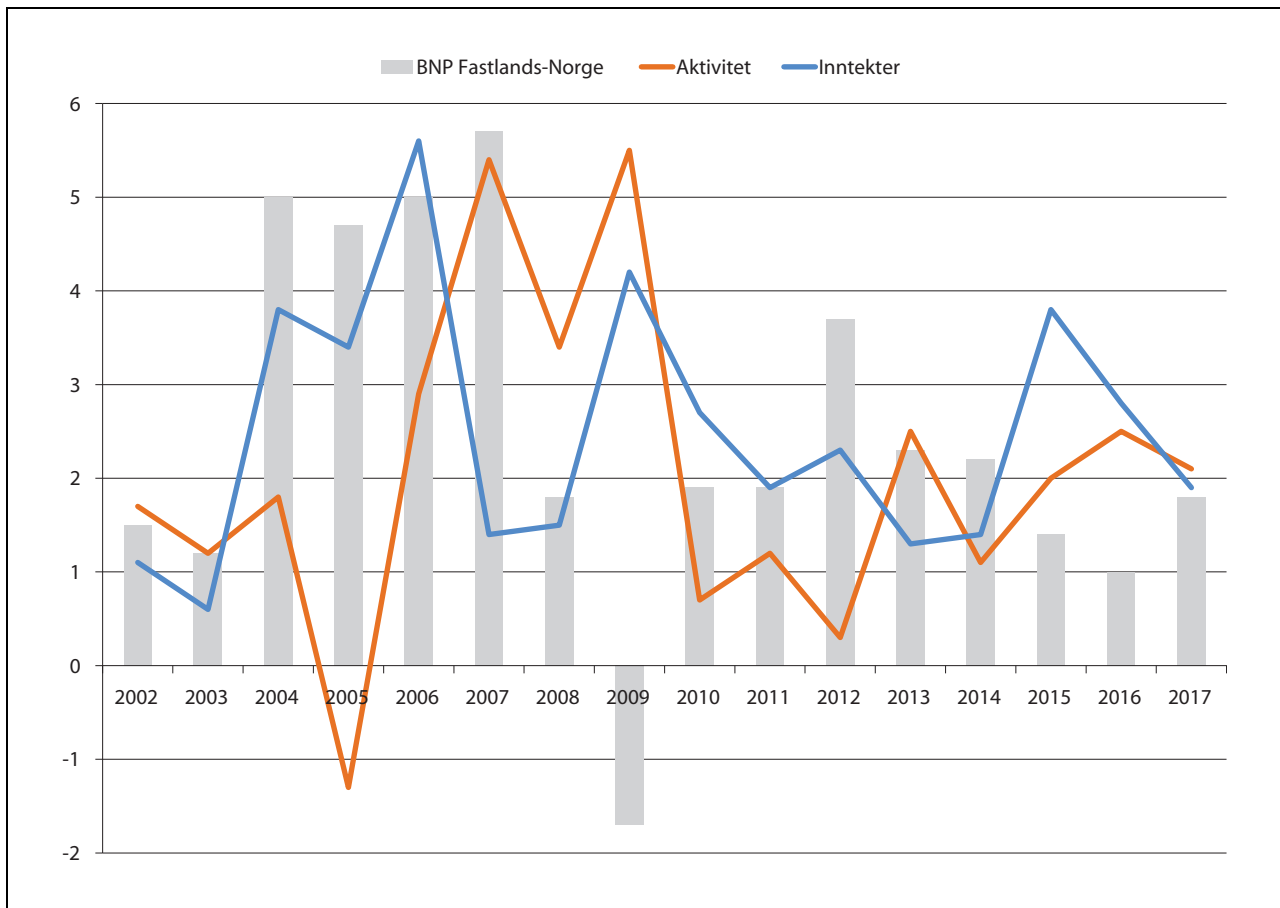
Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi utgjorde den kommunale sysselsettingsandelen i overkant av 16 prosent. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Indikatorene i tabell 13.1 gikk noe ned fra 2005 og fram til finanskrisen i 2008 og 2009. Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010, målt i forhold til norsk økonomi, må ses på bakgrunn av at kommuneøkonomien ble styrket gjennom 2009 som følge av tiltakene mot finanskrisen og konjunkturedgangen i næringslivet. Selv om aktiviteten i næringslivet tok seg opp igjen etter 2009, illustrerer de ulike indikatorene at kommunesektorens andel av norsk økonomi har holdt seg oppe eller økt etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for Fastlands-Norge har økningen i den kommunale andelen vært noe større. Kommunesektorens inntekter som andel av norsk økonomi har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter var lavere

enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2016. Dette har flere forklaringer. Blant annet var det i denne perioden flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012). Disse reformene betraktes som oppgaveendringer og er holdt utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen, er høyere prisvekst i kommunal tjenesteyting (kommunal deflator) enn gjennomsnittet for norsk økonomi.

13.3 Inntekt- og aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (i faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (i faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer i sektoren. I figur 13.2 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten i kommunesektoren og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 2002–2017.



Figur 13.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2017. Reell vekst i prosent fra året før.^{1,2}

¹ Som vekter brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.

² For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene ikke helt sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

Tabell 13.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2002–2016. Volumendring i prosent fra året før.

	2002–2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²	2017 ²
Sysselsetting ³	0,6	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	1,0	2,6	1,8
Produktinnsats	2,4	4,0	1,7	10,2	2,9	0,4	0,2	3,7	2,8	4,7	0,0	2,9
Brutto realinvesteringer	2,6	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,0	2,4
Aktivitet totalt	1,3	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,5	2,1

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 13.2. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende underskudd (negative nettofinansinvesteringer) i sektoren, jf. også punkt 13.5. De første årene etter 2009 var det en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned. Etter 2013 tok aktivitetsveksten seg opp igjen. Veksten i sysselsettingen var i denne perioden relativt lav, mens det var en sterk vekst i investeringene. Denne utviklingen kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Etter flere år med lavere sysselsettingsvekst enn inntektsvekst, tok sysselsettingsveksten seg opp og var mer på linje med inntektsveksten i 2016 og 2017, men også i 2017 var sysselsettingsveksten svakere enn investeringsveksten. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2017 til 2,1 prosent, noe som er litt høyere enn inntektsveksten.

13.4 Økonomisk balanse

13.4.1 Netto driftsresultat

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

Figur 13.3 viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2003. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Endringen i hvordan merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer skulle inntektsføres i kommuneregnskapene medførte en reduksjon i netto driftsresultat på nærmere to prosentpoeng fra 2013 til 2014 (brudd i tidsserien). For å kunne sammenlikne årene før og etter omleggingen, er det i figuren også vist et korrigert resultat for 2013.

Denne endringen gjorde at Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) endret sin anbefaling for

nivået på netto driftsresultat. Fram til 2013 var anbefalingen at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent for sektoren samlet. Fra 2014 anbefalte utvalget at netto driftsresultat burde utgjøre om lag 2 prosent for sektoren samlet når også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper tas med, med et anbefalt nivå for kommunene samlet (inklusive Oslo) og for fylkeskommunene samlet på henholdsvis 1 $\frac{3}{4}$ og 4 prosent.

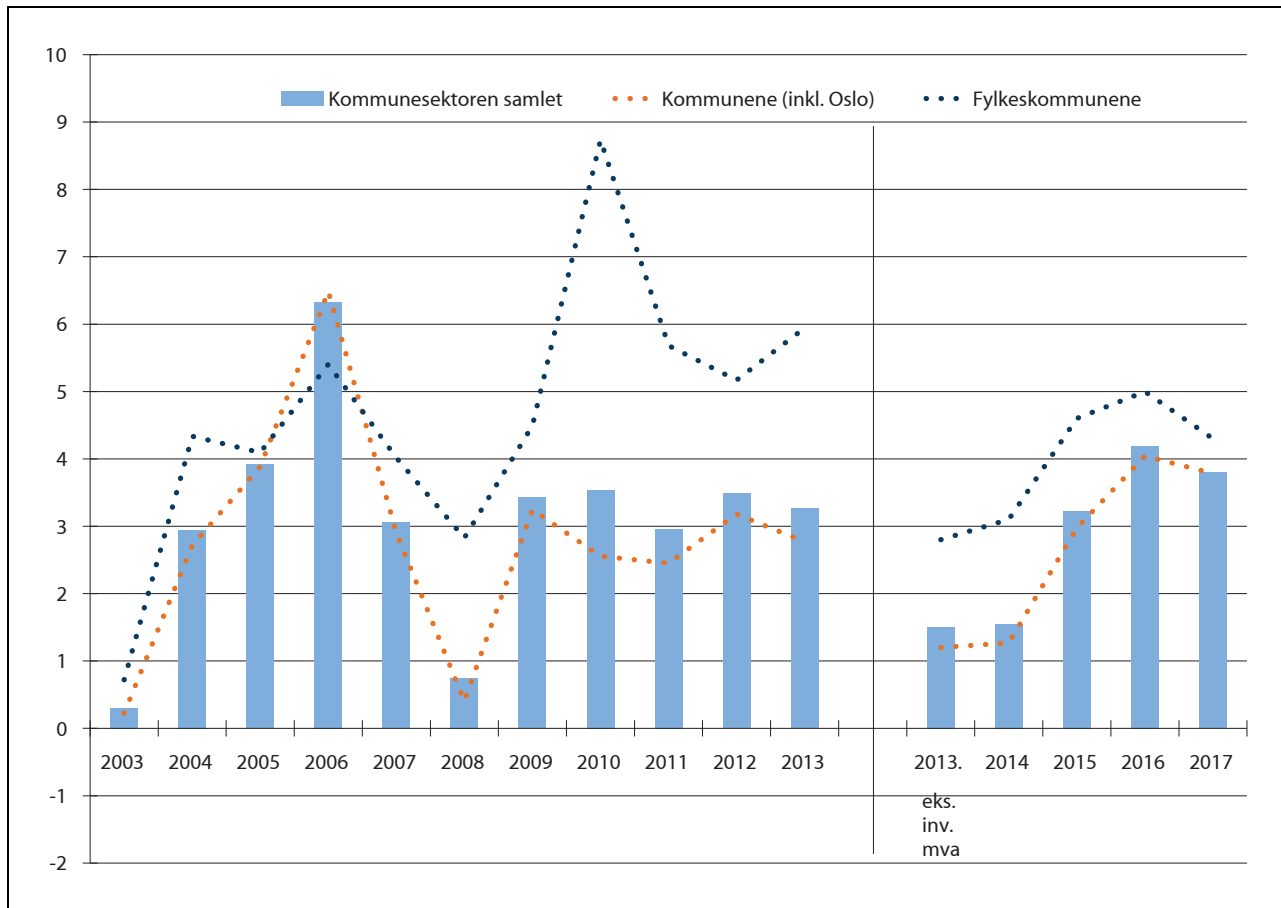
Netto driftsresultat har i årene 2015 til 2017 ligget godt over de anbefalte nivåene, både i kommunene og i fylkeskommunene. I 2017 anslås netto driftsresultat til 3,8 prosent for sektoren som helhet. For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 3,8 prosent og for fylkeskommunene 4,3 prosent. Selv om driftsresultatet anslås å bli noe redusert i forhold til 2016, ligger netto driftsresultat i både kommunene og fylkeskommunene over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1 $\frac{3}{4}$ og 4 prosent. Det er særlig i kommunene at netto driftsresultat var høyt i forhold til det anbefalte nivået. De fylkesvise snittene for kommunene, som er vist i vedlegg 3, viser at driftsresultatene var relativt gode over hele landet.

De gode driftsresultatene de tre siste årene bidro til at antall kommuner i ROBEK ble kraftig redusert. Ved inngangen til mai 2018 var i alt 28 kommuner ført opp i ROBEK, det laveste antallet siden registeret ble opprettet i 2001. På bakgrunn av regnskapene for 2017, forventes det at antallet vil gå ytterligere ned så snart kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for 2017.

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn tidligere underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Kommunene benyttet netto driftsresultat i 2017 til å styrke de økonomiske bufferne. For landet inkl. Oslo økte disposisjonsfond fra 10,2 prosent i 2016 til 11,5 prosent i 2017.

De fleste fylkeskommuner har hatt en forbedring i disposisjonsfond fra 2016 til 2017. For landet uten Oslo økte disposisjonsfond/mindreforbruk fra 11,0 prosent til 11,4 prosent.

Kommunene som hadde akkumulerte merforbruk fra tidligere år, benyttet driftsresultatene til å redusere eller dekke inn disse i 2017. For kommunene samlet ble akkumulert merforbruk redusert fra 0,2 prosent av driftsinntektene til 0,1 prosent, jf. punkt 13.4.2.



Figur 13.3 Netto driftsresultat for kommunesektoren, kommunene og fylkeskommunene. Konserntall, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og IKS) og interkommunale selskaper (IKS). 2003–2017.^{1,2}

¹ F.o.m. 2014 føres merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Dette gir et brudd i tidsserien fra 2013–2014.

² T.o.m. 2013 lå driftsresultatet for kommunekonsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene. Kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper stod imidlertid også for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren. Avviket mellom driftsresultatene for henholdsvis kommunekassene og kommunekonsernet har derfor blitt mindre etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer skulle føres i investeringsregnskapet. I 2014 lå konserntallene 0,2 prosentpoeng høyere enn kommunekassetallene for sektoren samlet, og i 2015 var avviket 0,1 prosentpoeng.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

13.4.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

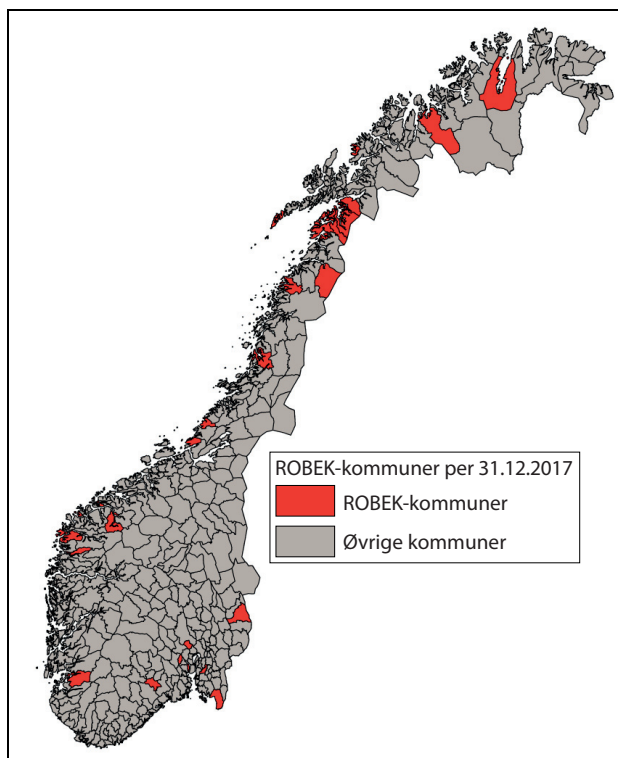
Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.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

I kommuneloven § 60 finnes det klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes.

Ved utgangen av 2017 var det registrert 28 kommuner i ROBEK, det laveste antallet siden registeret ble opprettet i 2001. Ingen av fylkeskommunene var i registeret. Ni av ROBEK-kommunene var fra Nordland, mens fire var fra Møre og Romsdal. Akershus, Oppland, Aust-Agder, Vest-Agder, Hordaland og Nord-Trøndelag hadde ingen kommuner i registeret.

I løpet av 2017 ble 20 kommuner meldt ut av ROBEK, mens én kommune ble meldt inn. Av kommunene som ble utmeldt hadde seks av kommunene vært i ROBEK i totalt ti år eller mer.

I lys av de gode økonomiske resultatene i 2017 er det ventet en ytterligere reduksjon i antall ROBEK-kommuner i løpet av 2018. De ureviderte regnskapstallene for 2017 og foreløpige tilbakemeldinger fra fylkesmennene indikerer at antallet



Figur 13.4 Kart over ROBEK-kommuner ved utgangen av 2017.

ROBEK-kommuner kan bli redusert til om lag 13 i løpet av 2018.

Figur 13.5 viser hvor lenge ROBEK-kommunene har vært innmeldt i ROBEK, om de har vært innmeldt flere ganger og hvor stort gjenstående akkumulert merforbruk de hadde ved utgangen av 2017. Klassifiseringen av hva som er store og mindre underskudd og kortere og lengre oppholdstid i ROBEK er gjort av departementet ut fra en skjønnsmessig vurdering. I figur 13.6 er det sett nærmere på utviklingen av merforbruk over tid for kommunene som hadde de største akkumulerte underskuddene.

Blant de seks kommunene som har vært kortest tid i ROBEK, har samtlige dekket inn merforbruket i 2017. Disse kommunene ligger an til å bli meldt ut av ROBEK i etterkant av at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapet for 2017. De kom-

munene som ser ut til å bli værende i ROBEK inn i 2019, ser alle ut til å være kommuner som har hatt lengre fartstid i ROBEK, men også blant disse dekket flere inn gamle merforbruk i løpet av 2017.

På samme måte som i 2016 fikk kommunene drahjelp av en høy skatteinngang også i 2017. Gjennom inntektsutjevningen kommer merskatteveksten alle kommuner til gode. Det at det akkumulerte merforbruket er redusert, viser samtidig at kommunene også har tatt grep for å omstille kommunen og kommuneøkonomien.

Blant kommunene med store akkumulerte merforbruk har samtlige vært i ROBEK i fem år eller mer. For Torsken, Halden og Bremanger har den negative utviklingen snudd de siste årene, og kommunene har dekket inn deler av underskuddet, jf. figur 13.6.

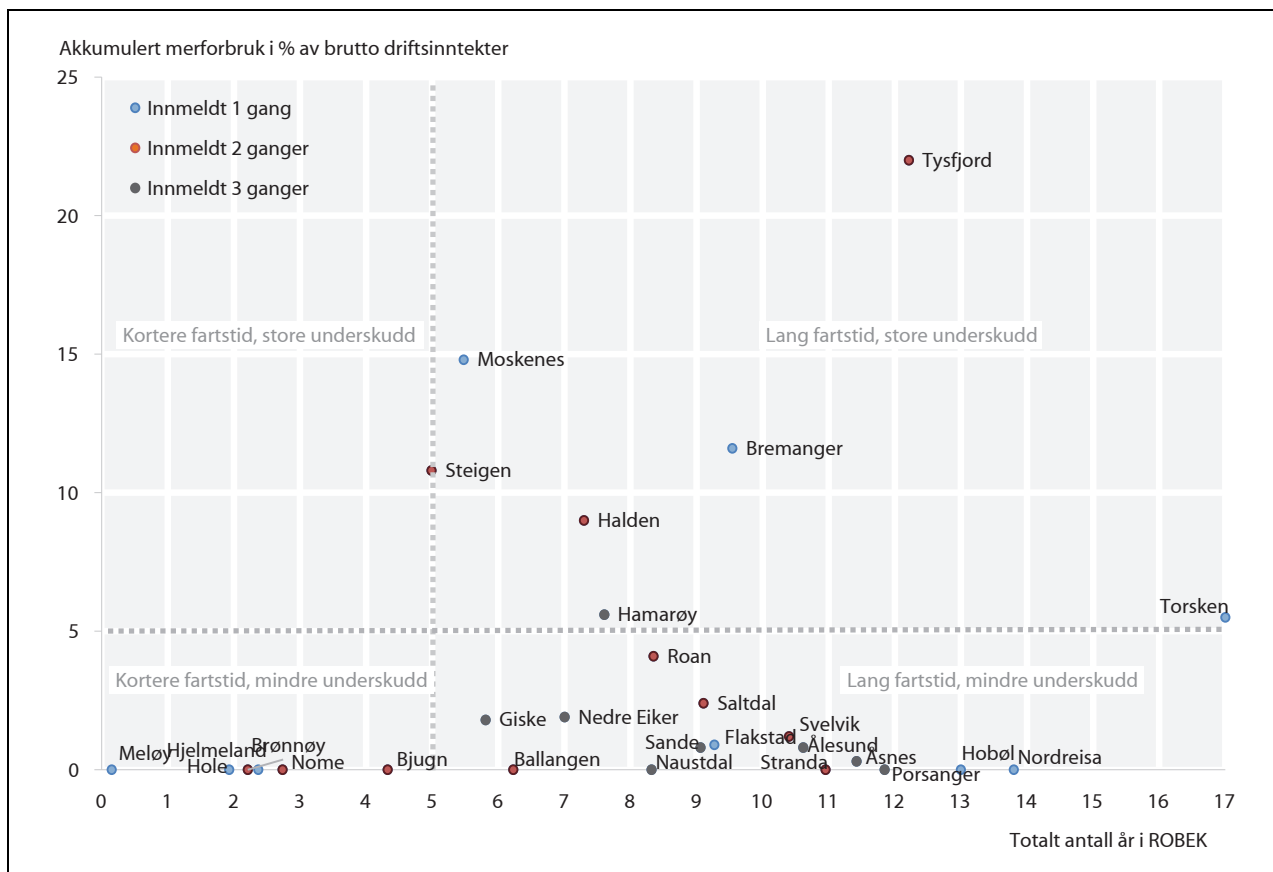
Torsken har som eneste kommune vært i ROBEK siden registeret ble opprettet i 2001. Kommunen har de siste årene dekket inn en betydelig del av merforbruket, men hadde ved utgangen av 2017 fremdeles et gjenstående akkumulert merforbruk tilsvarende 5,5 prosent av driftsinntektene.

Halden ble meldt inn i ROBEK for andre gang i 2012. Kommunen har redusert det akkumulerte merforbruket de siste årene, men hadde fremdeles et merforbruk på 9 prosent ved utgangen av 2017.

Bremanger har vært i ROBEK i ti år og hadde ved utgangen av 2017 et akkumulert merforbruk på om lag 12 prosent. Merforbruket knytter seg til Terra-saken, og siden 2014 har kommunen bygd ned merforbruket jevnt hvert år, jf. figur 13.6.

Steigen har hatt et økende merforbruk de siste årene målt som andel av inntektene. Selv om underskuddene har blitt mindre, har ikke kommunen gjennomført tilstrekkelige tiltak til å gjenopprette den økonomiske balansen.

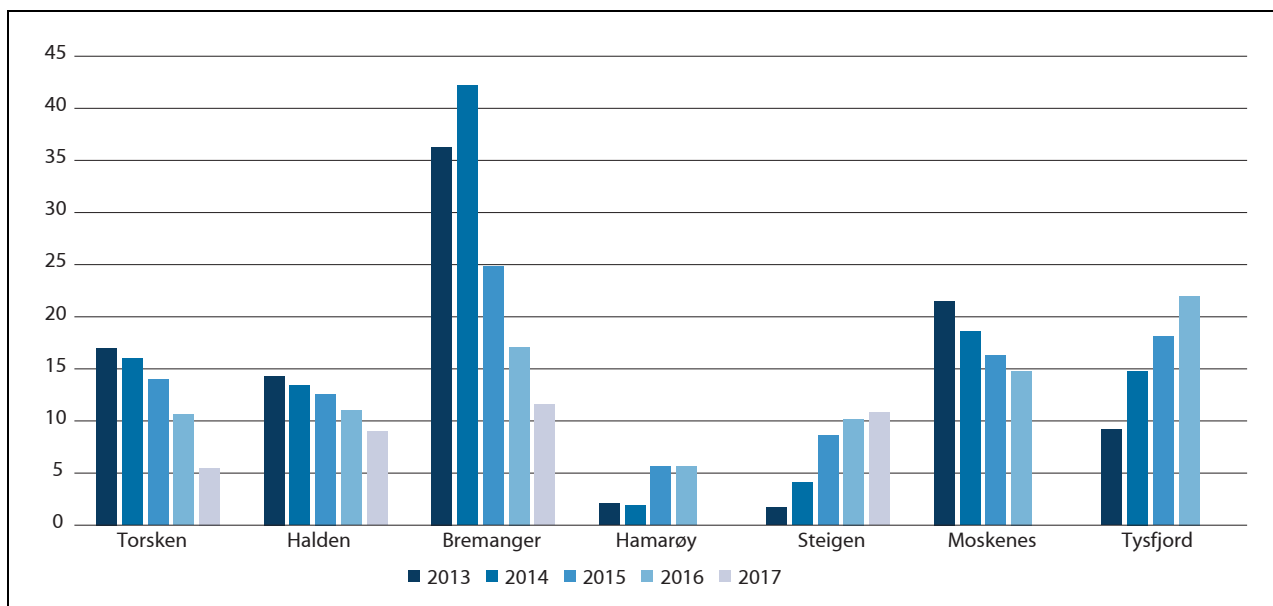
For Tysfjord, Hamarøy og Moskenes mangler det foreløpig tall for 2017. Ved utgangen av 2016 hadde Tysfjord det høyeste akkumulerte merforbruket i landet. Kommunen hadde da pådratt seg nye underskudd hvert år siden 2011.



Figur 13.5 ROBEK-kommuner etter akkumulert merforbruk i prosent av driftsinntekter ved utgangen av 2017¹ og totalt antall år i ROBEK, samt antall ganger kommunen har blitt innmeldt i ROBEK.

¹ Hamarøy, Moskenes, Tysfjord og Saltidal har ikke rapportert inn regnskapstall i KOSTRA for 2017. For disse kommunene er det i figuren benyttet regnskapstall fra 2016. Ballangen har rapportert inn negativt merforbruk. Dette er korrigert til null.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 13.6 Utviklingen for kommunene som ved utgangen av 2017¹ hadde størst akkumulert merforbruk. Akkumulert merforbruk i prosent av brutto driftsinntekter 2013–2017.

¹ Hamarøy, Moskenes og Tysfjord har ikke rapportert inn regnskapstall i KOSTRA for 2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

13.5 Investeringer og gjeld

13.5.1 Investeringer

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk høyt nivå, og veksten i investeringene fortsatte i 2017. Selv om investeringsveksten var noe lavere enn i de foregående årene, bidro investeringene til å trekke aktivitetsveksten opp. I 2017 utgjorde investeringene i kommunesektoren i størrelsesorden 79 mrd. kroner, tilsvarende 44 mrd. kroner i 2005-priser, det høyeste nivået noensinne, jf. figur 13.7.

13.5.2 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer. Dersom aktivitetsveksten er høyere enn inntektsveksten, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) vil bli større.

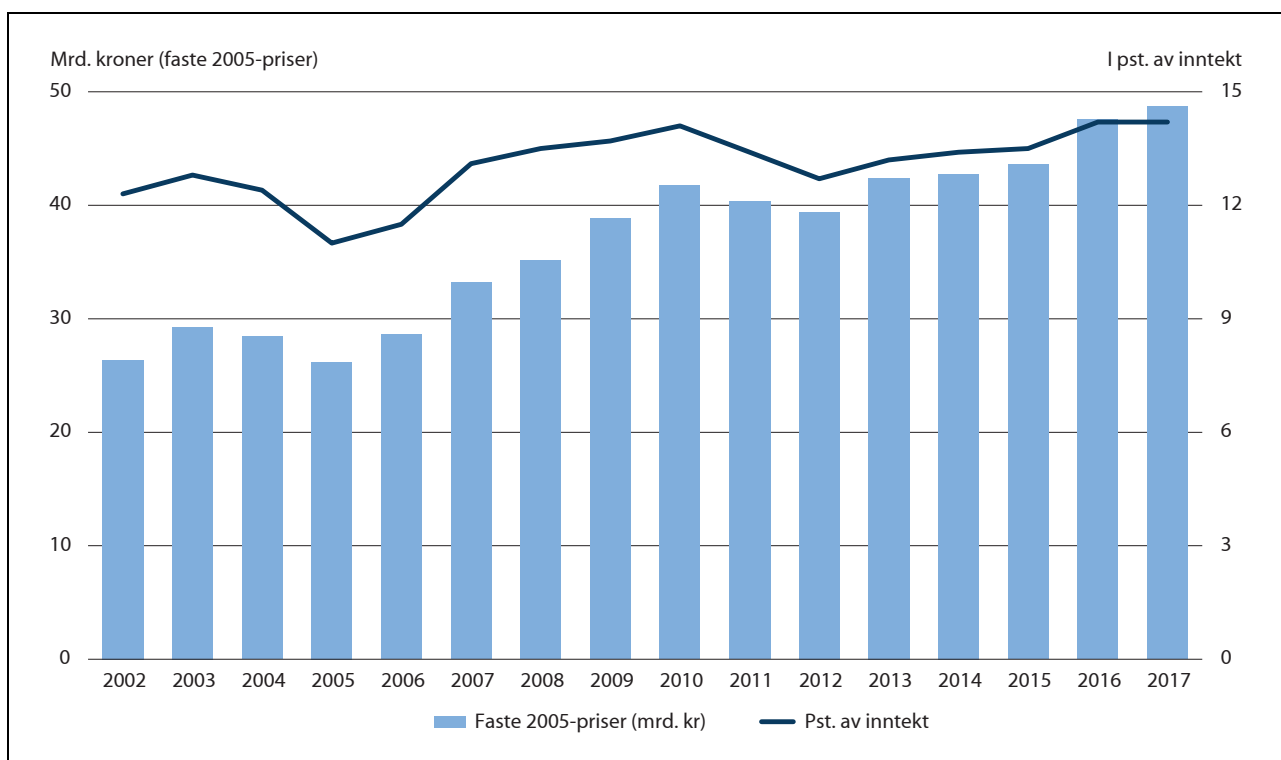
Figur 13.8 viser utviklingen i nettofinansinvesteringer og nettogjeld (bruttogjeld fratrukket brutto fordringer, basert på statistikken for finan-

sielle sektorregnskaper) over perioden 2002–2017. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd og gjeldsoppbyggingen i kommunesektoren.

13.5.3 Gjeld

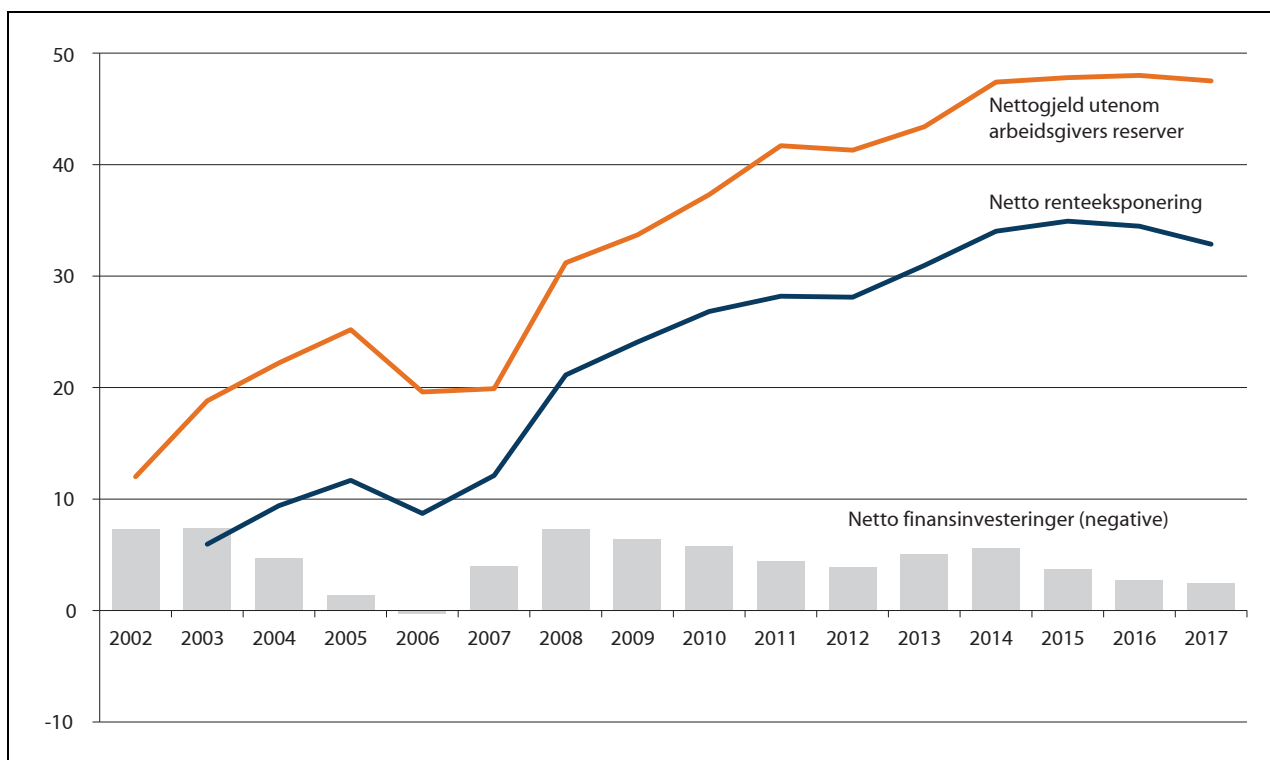
Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 13.9 er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp i et forsøk på å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) vel 500 mrd. kroner ved utgangen av 2017. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 94 mrd. kroner). Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 80 mrd.



Figur 13.7 Bruttoinvesteringer i fast realkapital i faste 2005-priser og i prosent av inntekt 2002–2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Nasjonalregnskapet)



Figur 13.8 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld¹ og netto renteesponering² i kommuneforvaltningen 2002–2017. Prosent av inntekter.

¹ Etter at Statistisk sentralbyrå gjennomførte en revisjon av statistikken i 2014, ble også deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver» (tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet). I figuren er nettogjeld kun vist uten disse regnskapspostene.

² Brudd i tidsserien. Fo.m. 2012 identifiserte statistikken gjeld og fordringer mellom kommunekassen og kommunale foretak. Dette innebærer et brudd i tidsserien i telleren fra 2011 til 2012. I figuren er det tilsynelatende en svak nedgang i den renteesponerte gjelden fra 2011 til 2012. Dette skyldtes imidlertid denne tekniske endringen – i realiteten økte gjelden også dette året. Fo.m. 2014 inngår ikke merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer i brutto driftsinntekter (nevneren). Dette medfører et brudd i tidsserien i nevneren fra 2013 til 2014.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

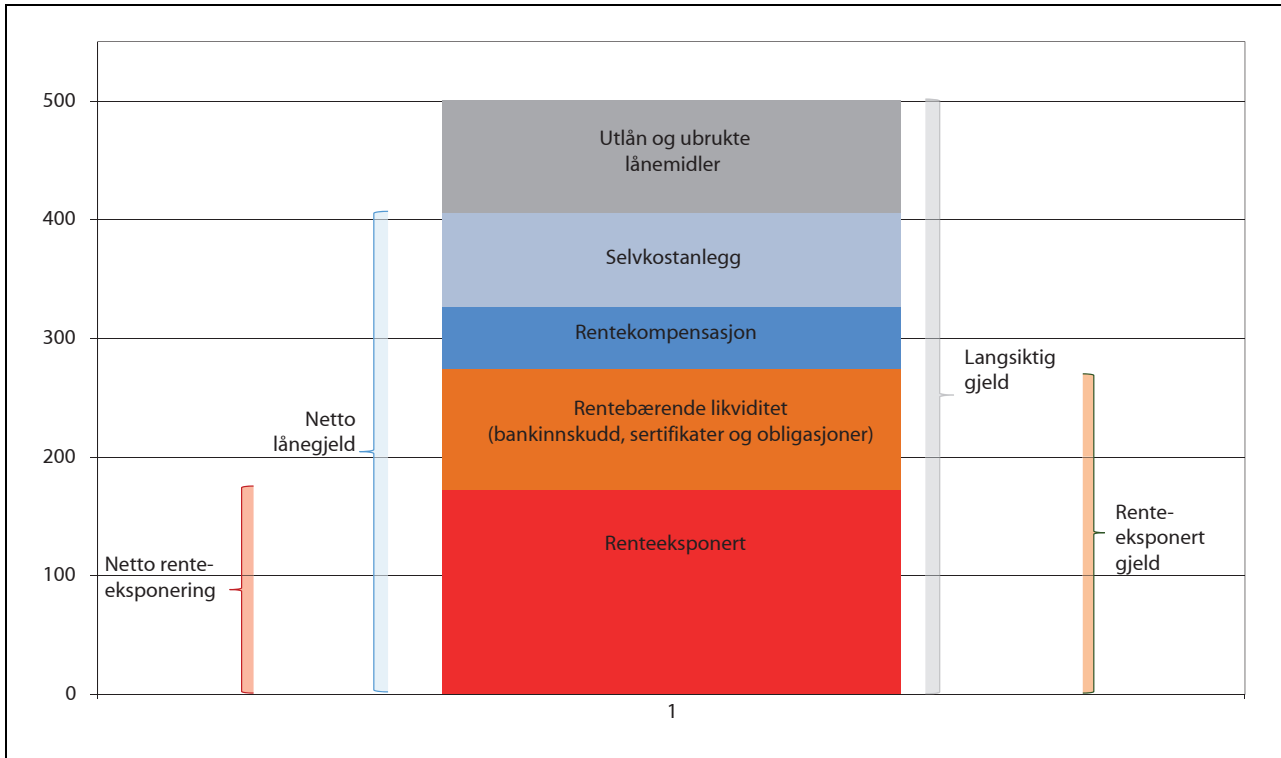
kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak (knapt 52 mrd. kroner). For sykehjem og omsorgsboliger innebærer ordningen at staten dekker både renter og avdrag knyttet til prosjekter som fikk oppstartstilskudd under handlingsplan for eldreomsorgen i årene 1998–2003 og under opptrappingsplanen for psykisk helse i årene 1999–2004. Også i de senere årene har det blitt innført nye tilskuddsordninger for omsorgssektoren, men disse har vært utformet som investeringstilskudd.

Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv anslås til rundt 274 mrd. kroner, det vil si godt og vel halvparten av sektorens samlede langsiktige gjeld. For den resterende gjelden vil renteutgiftene (og i stor grad også avdragene) i realiteten bli dekket gjennom gebyrer fra innbyggere, statlige tilskuddsordninger og lignende.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på vel 101 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

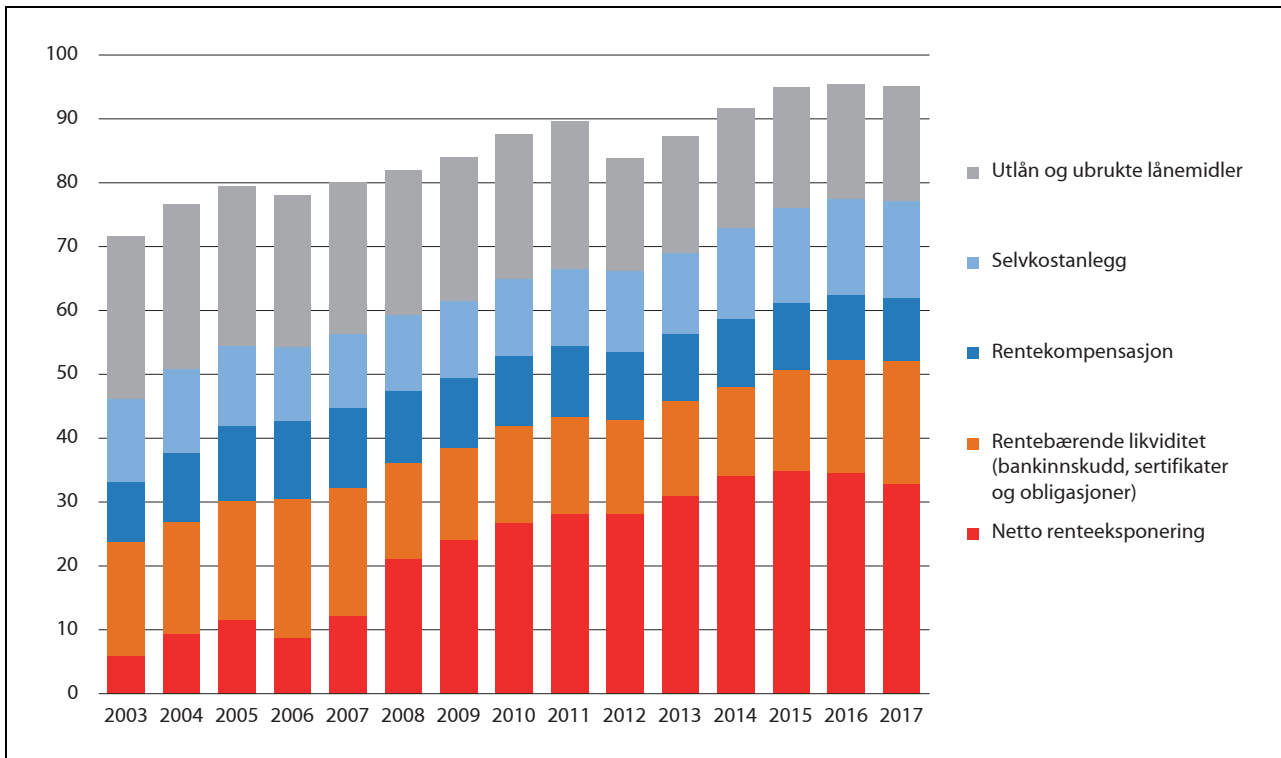
Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteesponering ved utgangen av 2017 anslås til om lag 173 mrd. kroner. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med nærmere 1¾ mrd. kroner, eller vel 0,3 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes ytterligere fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinretninger). Ved utgangen av 2017 utgjorde pensjonsmidlene 474 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen



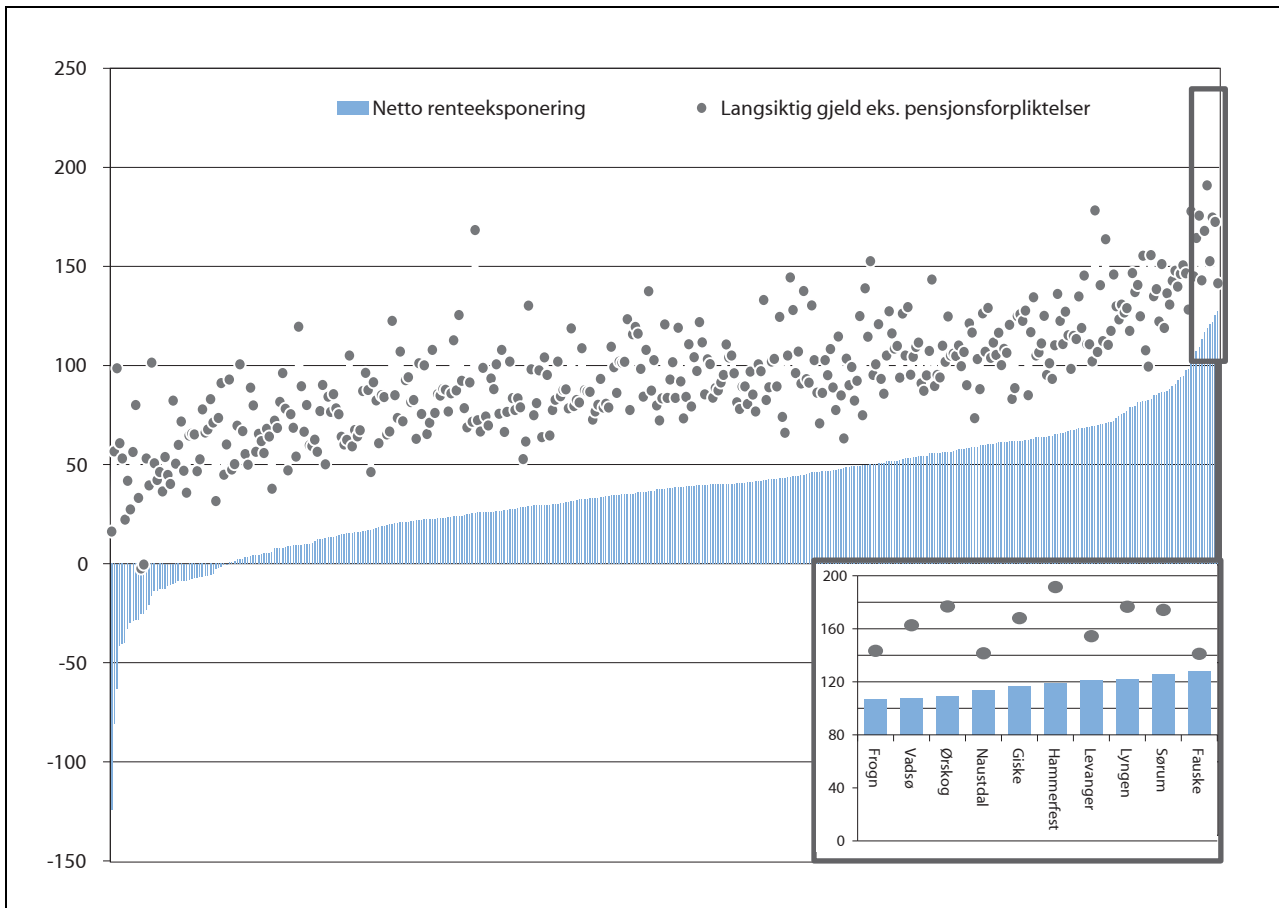
Figur 13.9 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering ved utgangen av 2017. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 13.10 Kommunesektorens langsiktige gjeld og renteeksponering 2003–2017 i prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 13.11 Langsiktig gjeld (eks. pensjonsforpliktelser) og netto renteeksponering, sortert stigende etter nivå. Prosent av brutto driftsinntekter. 2017.¹

¹ I alt 415 kommuner inngår i figuren. Av kommunene som ikke hadde rapportert tilstrekkelige data for 2017, var Vega, Moskenes og Ulstein de kommunene i 2016 som hadde høyest netto renteeksponering med henholdsvis 85, 100 og 147 prosent av driftsinntektene.

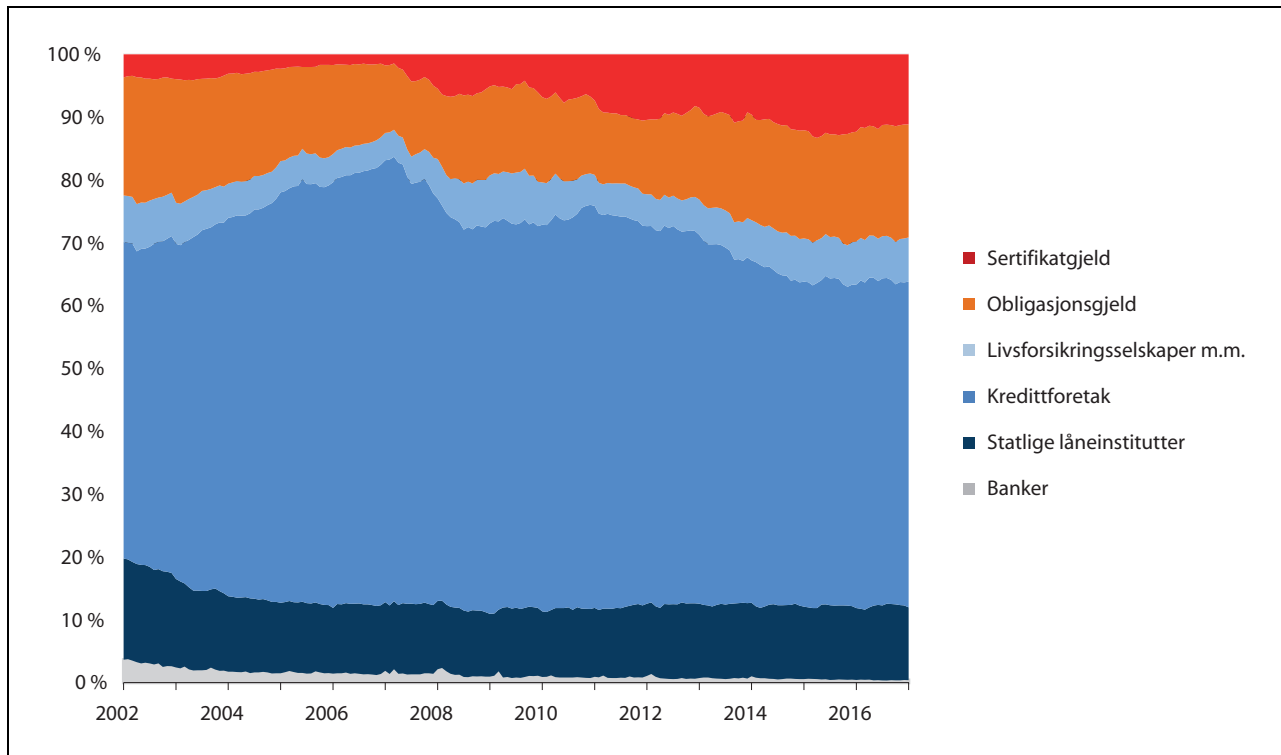
Kilde: Statistisk sentralbyrå

på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2017 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 33 prosent av de samlede driftsinntektene, men som andel av inntekt har gjelden vært relativt stabil de siste årene, jf. figur 13.8 og 13.10. Fylkeskommu-

nene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, jf. vedlegg 3. Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Denne utviklingen må i hovedsak ses i sammenheng med en kombinasjon av høy befolkningsvekst og lav rente.

I figur 13.11 er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter nivå. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på 1 prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene. Det er da ikke tatt hensyn til eventuelle rentebindinger og andre inntekter som kan være knyttet til renten (f.eks. utleieboliger der leieinntektene dekker rentene).



Figur 13.12 Kommuneforvaltningens innenlandske bruttogjeld (K2), fordelt på lånekilder i prosent 2002–2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

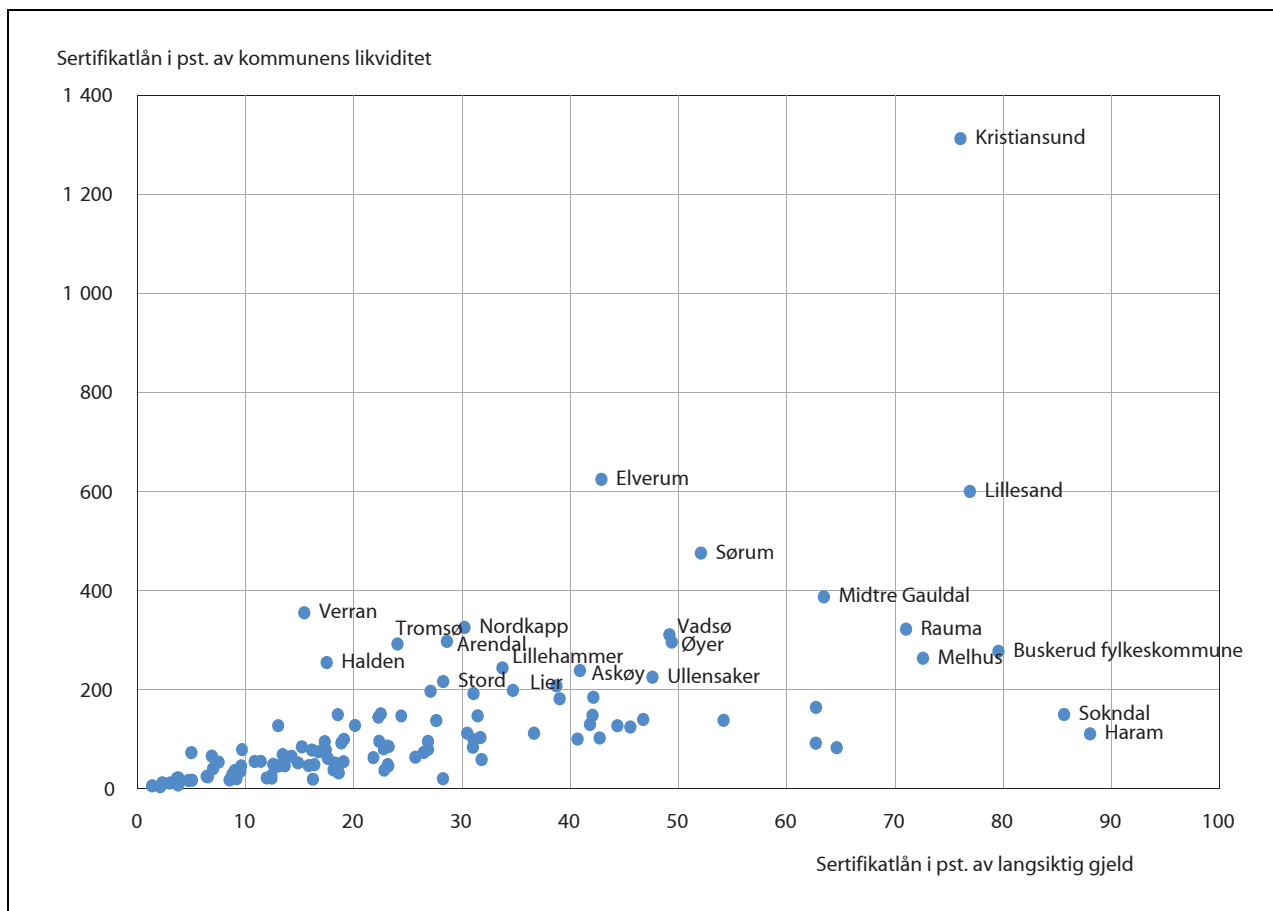
Punktene i figuren viser total langsiktig gjeld som andel av driftsinntektene for samme kommune, jf. også vedlegg 3. Differansen mellom punkt og søyle kan henføres til utlån, gjeld knyttet til henholdsvis selvkosttjenester og rentekompen-sasjonsordninger, samt rentebærende plasseringer, jf. også figur 13.9.

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

Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak godt og vel halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 13.12.

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommuneforvaltningens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. I årene etter finanskrisen har sertifikat- og obligasjonsmarkedet blitt en viktigere lånekilde for kommunene. Andelen av gjelden som har blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonslån økte fra 13 prosent i 2008 til oppunder 30 prosent i 2017. Veksten var spesielt sterk i sertifikatlån, dvs. lån med under ett års løpetid, særlig i 2014 og 2015, da om lag 1/3 av nye lån ble tatt opp i dette markedet. De to siste årene ble imidlertid en betydelig større del av nye lån tatt opp i Kommunalbanken sammenliknet med de to foregående årene. Blant lånene som ble tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet, var det samtidig en dreining fra sertifikatlån til obligasjonslån med lengre løpetid. Som en konsekvens av dette avtok veksten i kommunesektorens sertifikatlån, og i løpet av 2017 gikk omfanget av sertifikatlån også noe ned.



Figur 13.13 Gjeld som er tatt opp i sertifikatmarkedet¹, som andel av kommunens eller fylkeskommunens langsiktige gjeld (eks. pensjonsforpliktelse) og finansielle omløpsmidler (bankinnskudd, sertifikater, obligasjoner, aksjer). 2017.²

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater enn det tallene tilsier.

² Av hensyn til lesbarheten i figuren er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet og under 80 prosent av total langsiktig gjeld.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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

Figur 13.13 forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 103 kommunene og 11 fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2017. Langs den horisontale akse vises hvor stor andel sertifikatlånene utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale akse viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2017. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, dvs. verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (dvs. verdien langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få

tatt opp nye lån for å kunne løse inn sertifikatlånene ved forfall. Dersom sertifikatgjelden er betydelig større enn likviditeten, vil kommunen derimot kunne være mer sårbar dersom situasjonen i sertifikatmarkedet skulle endre seg.

Ettersom figuren illustrerer situasjonen ved utgangen av 2017, gir den ikke nødvendigvis et presist bilde av kommunens og fylkeskommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan for eksempel endre seg fram til lånene forfaller, forfallene kan være spredt utover en lengre periode, og kommunene vil kunne benytte trekkrettigheter eller liknende. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskriftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommuner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 11,3 mrd. kroner av obligasjonslånene ha forfall i 2018, og noe av dette vil måtte refinansieres. Figuren kan likevel tjene som en liten pekepinn på hvilken refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Om lag 60 prosent av kommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskiftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å løse inn sertifikatlånene uten behov for å ta opp nye lån. Tre kommuner, Kristiansund, Elverum og Lillesand, skilte seg ut fra de øvrige kommunene ved å ha betydelig høyere sertifikatgjeld, målt i forhold til de likvide midlene kommunene hadde tilgjengelig ved årsskiftet.

Kommuneloven § 52 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal forvalte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og midlene skal forvaltes på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse rammene skal kommunestyret eller fylkestinget ut fra egen situasjon konkretisere hvor grensene skal gå gjennom fastsettelsen av et eget finansreglement.

Å sette rammer for den kortsiktige gjelden er en naturlig del av et slikt finansreglement. Når kommunene og fylkeskommunene går ut i sertifikatmarkedet, skal de ha gjort sine egne vurderinger av risikoen som følger med å ta opp kortsiktige lån, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

I lys av utviklingen i markedet fra finanskrisen i 2008 og fram til 2015, endret departementet finansforskriften for kommuner og fylkeskommuner med virkning fra 1. januar 2017. Både administrasjonens og lokalpolitikernes ansvar tydeliggjøres. Endringen innebar et tydeligere krav om at refinansieringsrisikoen ved eventuelle kortsiktige låneopptak skal synliggjøres i rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret/fylkestinget, og det kom også klarere fram at kommunene skal ta hensyn til – og ta stilling til – risikoen som knytter seg til å ta opp kortsiktige lån.

14 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene fra 2016 til 2017 og i perioden 2012–2017.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall for 2017 ble publisert 15. mars 2018, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, sosialtjenesten, pleie- og omsorgssektoren, kommunehelsetjenesten og administrasjon.

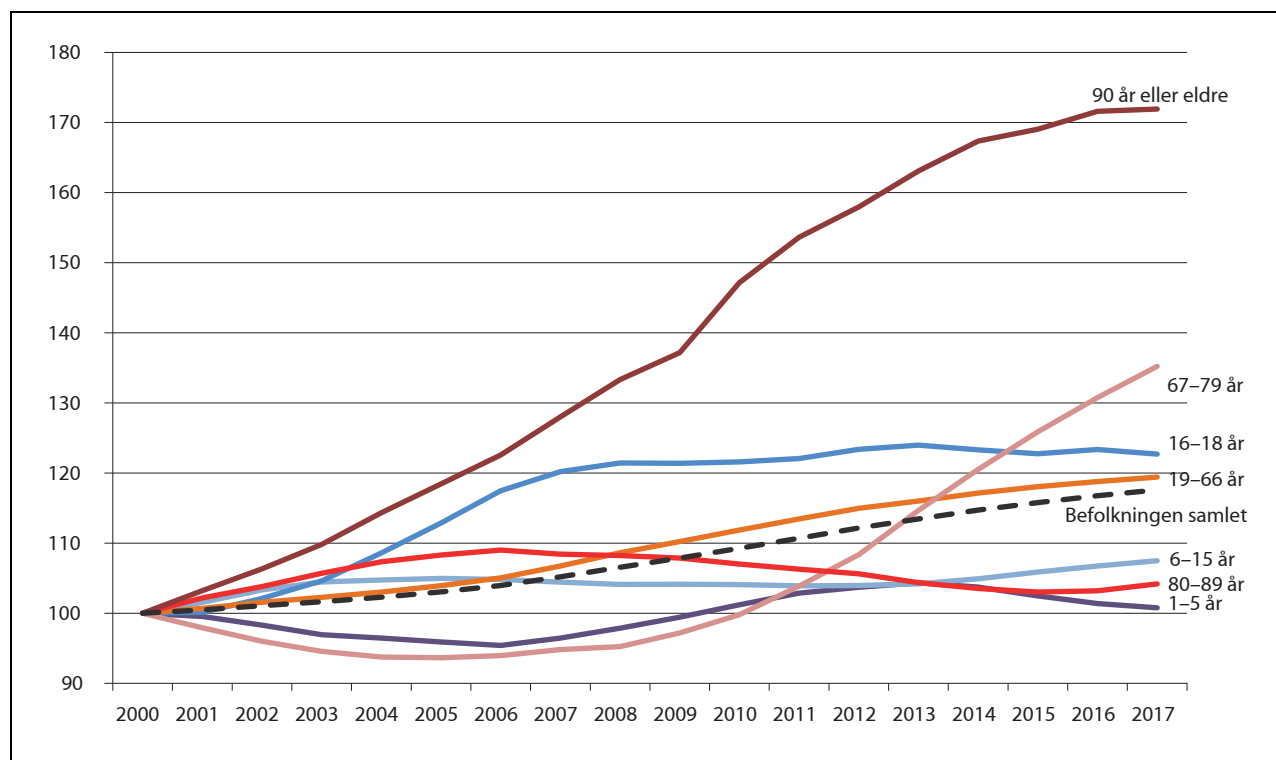
14.1 Demografisk utvikling

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

grafiske utviklingen i perioden 2012–2017 beskrives i tabell 14.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 67 år. I perioden 2012–2017 økte antall innbyggere i disse gruppene med vel 124 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen kom særlig blant de eldre (aldersgruppene 67–79 år og 90 år og over), men det var også en svak økning i antall barn og unge, og da særlig blant barn i grunnskolealder. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 244 000, tilsvarende 4,8 prosent i perioden 2012–2017. Til sammenlikning økte antall innbyggere i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med ca. 6,9 prosent i samme periode.

Gjennom 2017 gikk tallet på barn og unge noe ned. Det var en nedgang i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16–18 år, mens det ble flere i aldersgruppene 6–15 år. Antall eldre fortsatte å



Figur 14.1 Befolkningsutvikling 2000–2017. Indeksert. År 2000=100.

Tabell 14.1 Demografisk utvikling 2010–2017.

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Barnehager:</i>							
Antall barn 1–5 år	314 500	307 400	305 600	-8 900	-1 800	-0,6	-0,6
Antall barn 1–2 år	124 900	120 600	120 500	-4 400	-100	-0,7	-0,1
Antall barn 3–5 år	189 600	186 900	185 100	-4 500	-1 800	-0,5	-1,0
<i>Grunnskole:</i>							
Antall barn 6–15 år	616 800	633 300	637 700	20 900	4 400	0,7	0,7
<i>Videregående opplæring:</i>							
Antall unge 16–18 år	196 200	196 200	195 100	-1 100	-1 100	-0,1	-0,6
<i>Barnevern:</i>							
Antall barn og unge 0–17 år	1 122 900	1 131 100	1 129 000	6 100	-2 100	0,1	-0,2
<i>Pleie og omsorg:</i>							
Antall eldre 67 år og over	673 200	766 000	786 400	113 200	20 400	3,2	2,7
Antall eldre 67–79 år	451 600	545 000	563 600	112 000	18 600	4,5	3,4
Antall eldre 80–89 år	180 500	176 400	178 100	-2 400	1 700	-0,3	1,0
Antall eldre 90 år og over	41 100	44 600	44 700	3 600	100	1,7	0,2
<i>Totalt:</i>							
Antall innbyggere i alt	5 051 300	5 258 300	5 295 600	244 300	37 300	0,9	0,7
Antall innbyggere 1–18 år og 67 år og over	1 800 700	1 902 900	1 924 800	124 100	21 900	1,3	1,2
Andel innbyggere 1–18 år og 67 år og over (prosent)	35,6	36,2	36,3	0,7	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

øke kraftig. Det er vekst i alle aldersgrupper over 67 år. Samlet sett økte innbyggertallet med i overkant av 37 000 i løpet av 2017, noe som er en svakere vekst enn de siste årene.

14.2 Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1–5 år ble noe redusert i perioden 2012–17, jf. tabell 14.1. Antall barn

med barnehageplass har også, i følge tabell 14.2, blitt redusert i perioden, men ikke like mye. Dette medførte at barnehagedekningen gikk opp fra 90,1 prosent i 2012 til 91,3 prosent i 2017. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna gikk dekningsgraden noe opp, fra 96,6 prosent til 97 prosent. Dekningsgraden for 1–2-åringene gikk opp fra 80,2 prosent til 82,5 prosent. For de aller minste barna (under ett år) var dekningsgraden stabil i perioden.

Tabell 14.2 Utvikling i barnehagesektoren 2012–2017 (private og kommunale).

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Barn med plass i barnehage i alt	286 000	282 600	281 500	-4 500	-1 100	-0,3	-0,4
– herav i kommunal barnehage	149 800	142 200	140 900	-8 900	-1 300	-1,2	-0,9
Andel i kommunal barnehage	52,4	50,3	50,1	-2,3	-0,2		
Barn under ett år med plass i barnehage	2 300	2 400	2 200	-100	-200	-0,9	-8,3
Barn 1–2 år med plass i barnehage	100 100	98 900	99 400	-700	500	-0,1	0,5
Barn 3–5 år med plass i barnehage	183 200	181 000	179 500	-3 700	-1 500	-0,4	-0,8
Korrigerte oppholdstimer (i mill.) ¹	875,1	876,0	877,1	2,0	1,1	0,0	0,1
– herav i kommunale barnehager (i 1 mill.) ¹	452,3	435,2	433,8	-18,5	-1,4	-0,8	-0,3
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill)	598,2	600,0	599,2	1,1	-0,8	0,0	-0,1
– herav i kommunale barnehager (i mill.)	312,9	301,8	299,7	-13,2	-2,1	-0,9	-0,7
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	94,6	97,6	98,1	3,5	0,5		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	43,7	44,3	44,4	0,8	0,1		
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel av 1–5-åringene som har barnehageplass	90,1	91,0	91,3	1,2	0,3		
Andel av 0-åringene som har barnehageplass	3,8	4,0	3,9	0,1	-0,1		
Andel av 1–2-åringene som har barnehageplass	80,2	82,0	82,5	2,3	0,5		
Andel av 3–5-åringene som har barnehageplass	96,6	96,8	97,0	0,4	0,2		

Tabell 14.2 Utvikling i barnehagesektoren 2012–2017 (private og kommunale).

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk	73 200	75 000	75 500	2 300	500	0,6	0,7
Antall årsverk i kommunale barnehager	38 900	38 300	38 400	-500	100	-0,3	0,3
<i>Kvalitet:</i>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning ²	85,7	91,3	91,3	5,6	0,0		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	33,3	35,6	36,0	2,7	0,4		

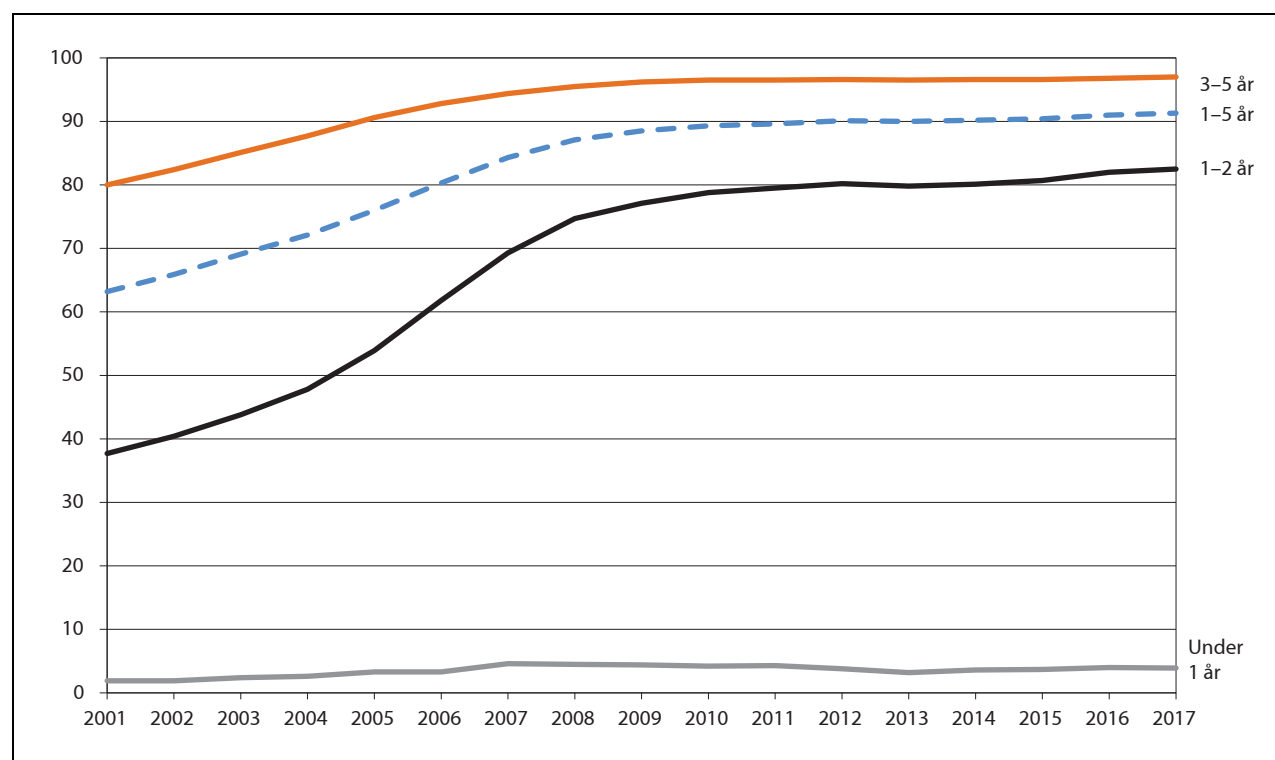
¹ Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for oppholdstidskategorier. Oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 timer vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer og 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Indikatoren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

² Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det har vært en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere 1 time fra 2012 til 2017. Kapasitetsveksten i denne perioden var altså større enn det økningen i antall barn

med barnehageplass tyder på. Målt ved totalt antall avtalte oppholdstimer økte kapasiteten med 0,8 prosent årlig fra 2012 til 2017, mens antall barn med plass i barnehage til sammenlikning gikk noe ned i perioden.



Figur 14.2 Andel barn med barnehageplass. 2001–2017.

Tabell 14.3 Utvikling i grunnskolen 2012–2017 (private og kommunale).

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Elever i alt i grunnskolen	614 400	629 000	632 700	18 300	3 700	0,6	0,6
Elever i private grunnskoler	18 200	22 700	23 800	5 600	1 100	5,5	4,8
Antall elever med plass i SFO	154 600	160 900	160 500	5 900	-400	0,8	-0,2
Antall elever med spesialundervisning	52 500	49 300	49 600	-2 900	300	-1,1	0,6
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel elever 6–9 år med plass i SFO ¹	62,7	61,3	60,9	-1,8	-0,4		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk (kommunale) ²	90 200	96 300	99 100	.	2 800	.	2,9
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) ²	35 760	36 870	37 590	1 830	720	1,0	2,0
– Derav årstimer til spesial- undervisning (i 1000)	6 390	6 430	6 630	240	200	0,7	3,1
Årstimer til undervisn. i alt per elev ³	58,4	58,8	59,6	1,2	0,8	0,4	1,4
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und ⁴	123,3	131,9	135,1	11,7	3,2	1,8	2,4
<i>Kvalitet:</i>							
Gjennomsnittlig gruppe- størrelse 1.–10. årstrinn ⁵	13,7	13,7	13,5	-0,2	-0,2	-0,3	-1,5
Gjennomsnittlig gruppe- størrelse, 1.–4.årstrinn	13,3	13,3	12,9	-0,4	-0,4	-0,6	-3,0
Gjennomsnittlig gruppe- størrelse, 5.–7.årstrinn	13,0	13,4	13,2	0,2	-0,2	0,3	-1,5
Gjennomsnittlig gruppe- størrelse, 8.–10.årstrinn	14,7	14,3	14,5	-0,2	0,2	-0,3	1,4

¹ Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

² Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

³ Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

⁴ Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

⁵ Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.



Figur 14.3 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning, 2001–2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk opp i perioden.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste årene. I 2017 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1–5 år, sammenliknet med året før. Til tross for at antall barn i barnehager gikk ned, økte likevel dekningsgradene for barn i alderen 1–5 år. Barnehagedekningen er 97 prosent for de eldste barna (3–5 år), og 82,5 prosent for de yngste barna (1–2 år). Samlet barnehagedekning var 91,3 prosent i 2017. Andelen barn som gikk i private barnehager gikk noe opp, mens andelen barn som gikk i kommunale barnehager gikk noe ned.

I snitt tilbrakte barna om lag like mye tid i barnehagen i 2017 sammenliknet med 2016, men som følge av at det ble færre barn i barnehage gikk også det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (ukorrigerede oppholdstimer) noe ned (-0,1 prosent). Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk i kommunale barnehager viste en liten økning fra 2016 til 2017.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning var om lag uen-

dret fra 2016 til 2017, mens andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte noe fra 2016 til 2017.

14.3 Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2012–2017. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der 3,6 prosent av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har flatet ut de senere årene.

I 2017 var det en liten økning i elevtallet. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de kommunale. Veksten i antall årstimer til undervisning viste også en liten økning fra 2016 til 2017. Den sterke veksten som en tidligere så innenfor spesialundervisningen, ser ut til å ha flatet ut de siste årene, jf. figur 14.3. Fra 2016 til 2017 var det en svak økning både i antall elever som får spesialundervisning, og de elevene som får spesialundervisning får i snitt noe mer bistand. Fra 2012 til 2017 ble gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert fra 13,7 til 13,5 elever per gruppe.

Tabell 14.4 Utvikling i videregående opplæring 2012–2017 (private og kommunale).

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall elever i videregående skole i alt	199 500	200 000	198 300	-1 200	-1 700	-0,1	-0,9
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	182 500	184 000	183 500	1 000	-500	0,1	-0,3
Antall lærlinger/ lære kandidater	37 900	41 300	43 300	5 400	2 000	2,7	4,8
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,8	92,2	92,7	0,9	0,5		
Andel elever over 20 år	10,3	10,8	10,9	0,7	0,2		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale ¹	34 000	34 100	34 100	.	0	.	0,0
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær ¹	21 400	21 900	21 800	.	-100	.	.
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,8	8,8	.	.	.	.	.
<i>Kvalitet:</i>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,3	89,9	.	.	.		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	69,6	73,6	.	.	.		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,6	4,4	4,2	-0,4	-0,2		

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I følge tabell 14.3 hadde 60,9 prosent av barn mellom seks og ni år plass i skolefritidsordningen (SFO) i 2017. Mens det fram mot 2012 var en liten, men jevn, økning i andelen elever i SFO, har det i perioden 2012–2017 vært en liten og jevn reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen, jf. tabell 14.3.

14.4 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2012–2017 ble elevtallet i videregående skole redusert med om lag 1 200, jf. tabell 14.4. Reduksjonen i elevtallet består av en liten økning i de pri-

Tabell 14.5 Utvikling i barnevernet 2012–2017

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall undersøkelser ¹	43 300	58 700	60 600	17 300	1 900	7,0	3,2
Antall barn med barneverntiltak	53 900	55 300	56 300	2 400	1 000	0,9	1,8
– herav hjelpetiltak	44 900	45 000	46 200	1 300	1 200	0,6	2,7
– herav omsorgstiltak	9 000	10 200	10 200	1 200	0	2,5	0,0
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	3,9	4,8	4,9	1,0	0,1		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0–17 år	4,8	4,9	5,0	0,2	0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk ²	4 400	5 800	6 000	1 600	200	6,4	3,4
<i>Kvalitet:</i>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år ²	3,6	4,6	4,8	1,2	0,2		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	78	86	87	9	1		

¹ Fra og med rapporteringsåret 2014 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert.

² Fra og med 2014 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 i KOSTRA inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

vate skolene og en litt større reduksjon i de fylkeskommunale skolene. Reduksjonen i elevtallet kan også skyldes at det ble noe færre unge i alderen 16–18 år. Andelen elever som har sluttet i løpet av året har blitt redusert i perioden.

14.5 Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2012–17. Det vises til tabell 14.5. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

14.6 Sosialtjenester

Det vises til tabell 14.6. Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2012–17. Andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp har økt noe i perioden.

14.7 Boliger for vanskeligstilte

Antall kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte med 1,1 prosent i perioden 2012–2017, jf. tabell 14.7. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av de som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene til-

Tabell 14.6 Utvikling i sosialtjenestene 2012–2017.

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av sosialhjelp	121 500	136 600	138 900	17 400	2 300	2,7	1,7
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år	3,7	4,0	4,0	0,3	0,0		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

rettelegges for rullestolbrukere. Siden 2012 har en større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol.

Blant husstander som benyttet seg av et midlertidig botilbud i løpet av året, har andelen vært stabil fra 2016 til 2017.

14.8 Omsorgstjenestene

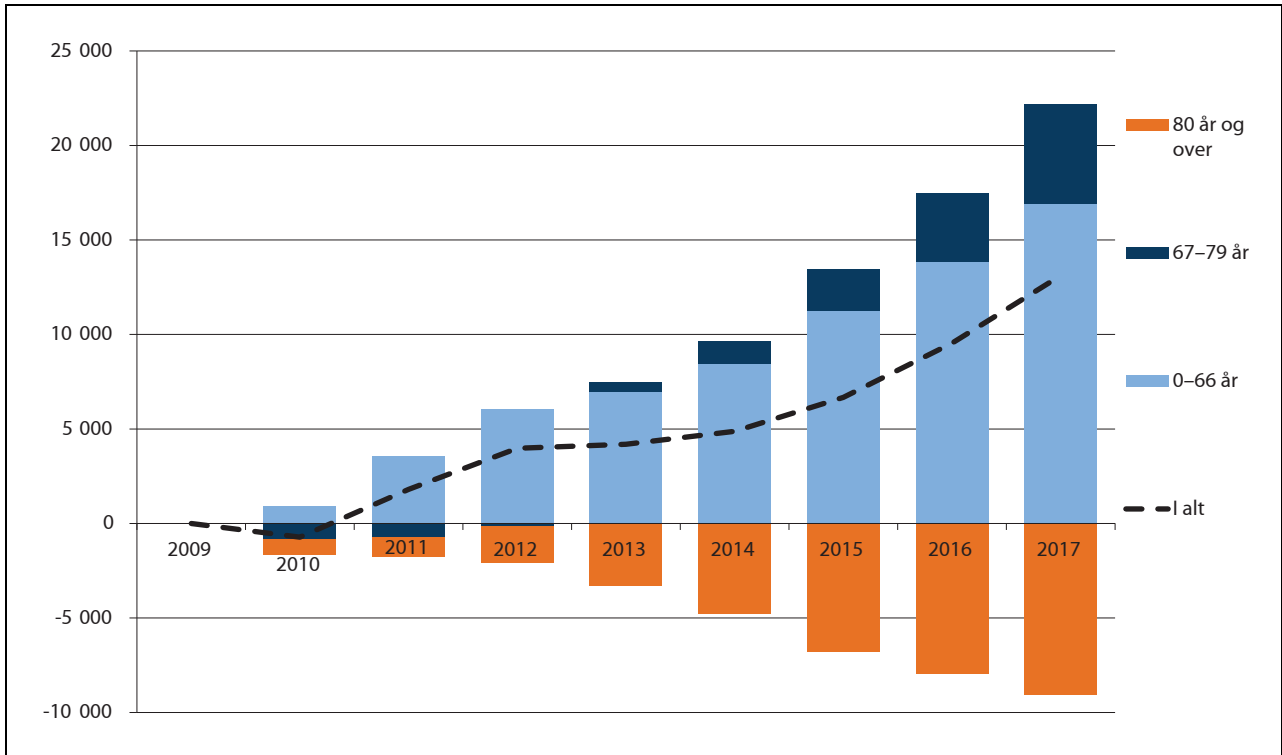
Det vises til tabell 14.8. Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2012–17. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester, jf. figur

14.5. Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80–89 år. Dette henger sammen med at innbyggertallet i gruppen 80–89 år gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

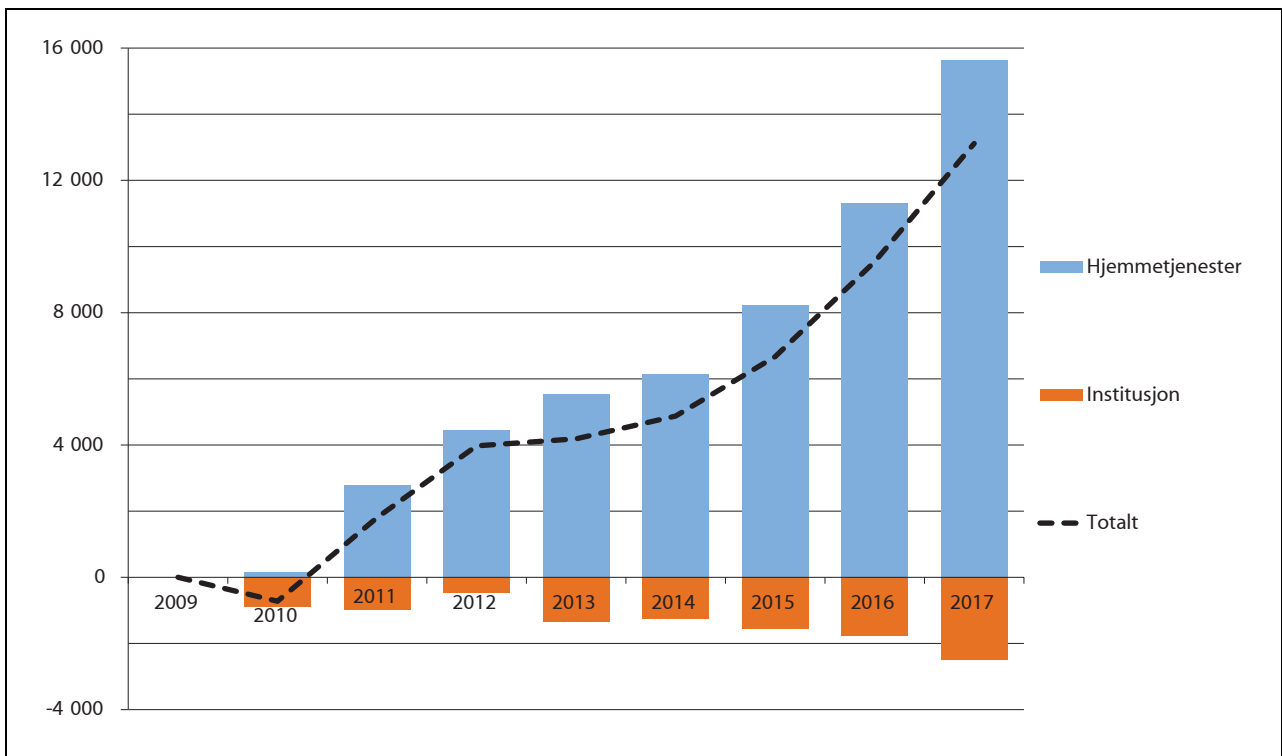
Tabell 14.7 Utvikling i kommunalt disponerte boliger 2012–2017.

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall kommunalt disponerte boliger	103 200	108 800	109 000	5 800	200	1,1	0,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	20	21	21	1	0		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere	47	48	48	1	0		
Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd.	74	82	82	8	0		

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 14.4 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2017, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.



Figur 14.5 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009–2017, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år.

Tabell 14.8 Utvikling i omsorgstjenesten 2012–2017 (private og kommunale).

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av hjemmetjenester	190 800	197 600	202 000	11 200	4 400	1,1	2,2
– herav under 67 år	82 500	90 300	93 400	10 900	3 100	2,5	3,4
– herav 67–79 år	33 500	36 500	38 100	4 600	1 600	2,6	4,4
– herav 80 år og over	74 800	70 800	70 400	-4 400	-400	-1,2	-0,6
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	8,1	9,1	9,2	1,0	0,1	2,6	1,1
Antall beboere i institusjon	43 900	42 600	41 900	-2 000	-700	-0,9	-1,6
– herav under 67 år	4 800	4 800	4 700	-100	-100	-0,4	-2,1
– herav 67–79 år	7 700	8 400	8 500	800	100	2,0	1,2
– herav 80 år og over	31 400	29 400	28 600	-2 800	-800	-1,9	-2,7
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 700	40 500	40 500	-1 200	0	-0,6	0,0
– herav andel private plasser i prosent	.	.	.	.	.	.	.
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	22 000	23 100	23 700	1 700	600	1,5	2,6
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 67–79 år som bor på institusjon	1,7	1,5	1,5	-0,2	0,0	-2,5	0,0
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,2	13,3	12,9	-1,3	-0,4	-1,9	-3,0
Andel 67–79 år som mottar hjemmetjenester	7,4	6,7	6,8	-0,6	0,1	-1,7	1,5
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester	33,8	32,0	31,6	-2,2	-0,4	-1,3	-1,3
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i alt ¹	131 200	138 000	142 900	.	4 900	.	3,6

Tabell 14.8 Utvikling i omsorgstjenesten 2012–2017 (private og kommunale).

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Kvalitet:</i>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,43	0,55	0,55	0,12	0,00	5,0	0,0
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon ²	0,36	0,43	0,41	0,05	-0,02	2,6	-4,7
Andel årsverk med fag-utdanning	74	74	74	0	0	0	0
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,5	95,3	95,1	1,6	-0,2	0,3	-0,2

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

² Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 14.9 Utvikling i kommunehelsetjenestene 2012–2017.

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Produksjon:</i>							
Antall barn som har fullført helseundersøkelser innen utgangen av 1. klasse	55 600	60 800	55 200	-400	-5 600	-0,1	-9,2
Antall gravide med fullført fødselsforberedende kurs	7 800	.	.	.	.	.	.
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	47 400	51 700	48 600	1 200	-3 100	0,5	-6,0
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel barn med fullført helseundersøking ved 2–3-årsalder	92	98	98	6	0		
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	9,9	10,6	11,0	1,1	0,4		
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	8,8	9,1	9,4	0,6	0,3		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten	4 300	4 900	5 200	900	300	3,9	6,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 14.10 Utvikling i sentraladministrasjonen 2012–2017

	2012	2016	2017	Endring 2012–17	Endring 2016–17	Årlig endring 2012–17, prosent	Årlig endring 2016–17, prosent
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk ¹	56 100	59 700	61 800	.	2 100	.	3,5
– herav i kommunene ¹	51 400	54 300	56 300	.	2 000	.	3,7
– herav i fylkeskommunene ¹	4 700	5 400	5 500	.	100	.	1,9
Brutto driftsutgifter, administra- sjon (F120), i kr. pr. innb., kon- sern	3 609	3 472	3 655	46	183	0,3	5,3

¹ Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sett i forhold til 2016 mottok noen flere eldre kommunale helse- og omsorgstjenester i 2017. Spesielt gjaldt dette innen hjemmetjenestene, mens det for den institusjonsbaserte omsorgen var en liten nedgang. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2017. Lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre i perioden 2012–2017. Eneromsdekningen på institusjonene ligger stabilt på om lag 95 prosent. Antallet avtalte årsverk økte med nærmere 5 000 fra 2016 til 2017.

14.9 Kommunale helsetjenester

Kommunene hadde i årene 2012–2017 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn som tabell 14.9 viser. Lege- og fysioterapidekningen gikk opp i perioden. I 2017 var det en svak nedgang i antallet helseunder-

søkelser blant barn og unge. Dette kan sees i sammenheng med at antall barn i aldersgruppen gikk ned i 2017. Tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk også ned fra 2016 til 2017, noe som kan skyldes lavere fødselstall i 2017 sammenliknet med 2016. Ressursinnsatsen uttrykt ved avtalte årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten økte med vel 300 fra 2016 til 2017.

14.10 Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren har ut fra de foreløpige KOSTRA-tallene økt fra 2016 til 2017, jf. tabell 14.10. SSB benyttet fra 2015 A-ordningen som kilde for sysselsettingsstatistikken. Det er derfor et brudd i tidsserien og tall fra 2016 og 2017 er ikke sammenliknbar med tidligere år. Tallene er beheftet med usikkerhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2019.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2019 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2019

I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 1 548 millioner kroner for 2019. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

II

Fylkesgrensen mellom Møre og Romsdal og Trøndelag justeres slik at Rindal kommune blir en del av Trøndelag fylke fra 1. januar 2019.

III

Fylkesgrensen mellom Oppland og Buskerud justeres slik at Jevnaker kommune blir en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold fra 1. januar 2020.

IV

Fylkesgrensen mellom Oppland og Akershus justeres slik at Lunner kommune blir en del av det nye fylket bestående av Buskerud, Akershus og Østfold fra 1. januar 2020.

Vedlegg 1

Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2015–2018

Tabell 1.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. 2015–2018. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Endring i prosent	
	2015	2016 ¹	2017 ¹	2018 ²	16–17 ¹	17–18 ²
A. Inntekter i alt	485 354	512 412	540 229	552 104	5,4	2,2
Formuesinntekter	19 367	17 066	17 735	18 398	3,9	3,7
Skatteinntekter	177 471	194 165	203 349	206 110	4,7	1,4
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>165 885</i>	<i>181 199</i>	<i>188 933</i>	<i>191 300</i>	<i>4,3</i>	<i>1,3</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>11 586</i>	<i>12 966</i>	<i>14 417</i>	<i>14 810</i>	<i>11,2</i>	<i>2,7</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	219 332	229 582	244 505	250 284	6,5	2,4
Gebyrinntekter mv.	62 941	65 218	67 940	70 306	4,2	3,5
Andre overføringer	6 243	6 381	6 700	7 006	5,0	4,6
B. Totale utgifter	500 195	525 964	553 257	572 622	5,2	3,5
Renteutgifter	10 192	9 575	10 090	10 765	5,4	6,7
Overføringer til private	45 631	49 111	52 095	54 104	6,1	3,9
Overføringer til statsforvaltningen	2 899	3 020	3 171	2 902	5,0	-8,5
Lønnskostnader	258 059	268 875	281 724	291 784	4,8	3,6
Produktinnsats	96 012	98 831	104 505	107 710	5,7	3,1
Produktkjøp til husholdninger	26 137	27 599	28 725	30 032	4,1	4,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	62 814	70 253	74 064	76 525	5,4	3,3
Netto kjøp av tomter og grunn	-3 296	-2 377	-1 655	-2 000	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 747	1 077	538	800	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-14 841	-13 552	-13 028	-20 518	-	-
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	360 450	375 417	394 532	408 685	5,1	3,6

¹ Foreløpige tall² Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2017

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2017, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer samt naturressursskatt. Det vises videre tall for frie inntekter inkl. eieningsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, også der fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningene. Korrigerte frie inntekter i 2017 for kommunene er gruppert etter fylke (tabell 2.1) og etter innbyggertall (tabell 2.2). Tabell 2.3 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.4 viser tall for den enkelte kommune.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

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

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

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet korrigerer i prinsippet for de kostnadsforskjellene kommunene ikke selv kan påvirke med hensyn til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det er elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner også etter utgiftsutjevningen. Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesek-

torens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter, som sammen utgjør de frie inntektene. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Frie inntekter for 2017 er korrigert med kostnadsnøkkelen for 2017. Driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det korrigeres for variasjonen i kostnadene til drift av disse tjenestene. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

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

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

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart over tid, er skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av naturskader og andre engangstilskudd holdt utenom beregningen. For den enkelte kommune eller fylkeskommune kan disse inntektene variere mye fra det ene året til det andre.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2017 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2016, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2017. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2017, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2017. I 2017 utgjorde de frie inntektene om lag tre firedeler av samlede inntekter i kommunesektoren.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korri-

gerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I 2017 har 366 kommuner inntekter fra eiendomsskatt. I en egen kolonne har vi også vist korrigerte frie inntekter inkludert hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og hvor fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i tillegg.

Korrigerte frie inntekter inkludert fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste virkemidlene for å stimulere til vekst og verdiskaping i hele Norge. Kommuner hjemmehørende i soner med lavere sats på arbeidsgiveravgiften enn den ordinære satsen på 14,1 prosent, får isolert sett lavere lønnskostnader enn andre kommuner, noe som gir rom for økt tjenesteproduksjon. Lavere arbeidsgiveravgift har derfor tilsvarende virkning som økte frie inntekter. Alternativt kan man se på den lavere arbeidsgiveravgiften som et redusert utgiftsbehov som det ikke tas hensyn til i utgiftsutjevningen. Vi viser derfor også korrigerte frie inntekter der fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet arbeidsgiveravgift ved full sats for kommunene og fylkeskommunene, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2017. Datagrunnlaget er fra Skattedirektoratet. Denne framgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

Kommentarer til beregningsgrunnlaget

For eiendomsskatt har vi benyttet foreløpige 2017-tall som ble publisert 15. mars i år. Det er ikke rapportert inn foreløpige tall for eiendomsskatt for 10 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2016-tall.

Kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er i perioden 2016–2019 med i et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk derfor et betydelig uttrekk i rammetilskuddet i 2017. Med det skisserte beregningsopplegget for korrigerte frie inntekter ville disse kommunene fått et svært lavt nivå på korrigerte frie inntekter, og tallene ville ikke vært sammenliknbare med øvrige kommuner. I fjor valgte vi å holde disse kommunene utenfor beregningene av korrigerte frie inntekter. I år har vi valgt å korrigere for forsøket ved å legge trekket tilbake i rammetilskuddet i beregningene. Selv om forsøksmidlene egentlig ikke er frie inntekter, gir dette et rimelig bilde av nivået på korrigerte frie inntekter for disse kommunene. Det er ikke korrigert for andre forsøk eller saker med særskilt fordeling.

Oslo har som eneste fylkeskommune (kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2004. Oslo får midler til dette i rammetilskuddet, som blir fordelt med særskilt fordeling og som vises i tabell C i Grønt hefte (beregningsteknisk dokumentasjon til statsbudsjettet) hvert år. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet når kommunene er gruppert fylkesvis.

De korrigerte frie inntektene, eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift, varierer fra 96 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Østfold og Hedmark til 116 prosent av landsgjennomsnittet for kommunene i Finnmark. Når eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert i beregningen, varierer korrigerte frie inntekter fra 92 prosent for kommunene i Vestfold til 129 prosent for kommunene i Finnmark.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Østfold	18	96	96	95
Akershus	22	102	98	97
Oslo	1	107	104	104
Hedmark	22	96	98	98
Oppland	26	97	99	99
Buskerud	21	98	96	95
Vestfold	12	97	92	92
Telemark	18	97	100	100
Aust-Agder	15	97	98	98
Vest-Agder	15	96	98	97
Rogaland	26	99	99	98
Hordaland	33	99	101	100
Sogn og Fjordane	26	100	106	107
Møre og Romsdal	36	98	99	99
Sør-Trøndelag	25	99	99	99
Nord-Trøndelag	23	98	97	99
Nordland	44	101	105	109
Troms Romsa	24	105	106	110
Finnmark Finnmarku	19	116	120	129
Hele landet	426	100	100	100

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommunegruppe	Antall kommuner	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
< 2048 innb.	88	110	113	118
2048 – 3843 innb.	87	103	105	107
3844 – 7329 innb.	88	99	102	103
7329 – 20 000 innb.	87	97	97	97
> 20 000 innb.	53	99	97	96
Bergen, Stavanger, Trondheim	3	100	100	99
Kraftkommuner	19	104	154	155
Oslo	1	107	104	104
Hele landet	426	100	100	100

Tabell 2.2 viser frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene: Bergen, Stavanger, Trondheim og Oslo. I tillegg er 19 kommuner med høye inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommuner er her definert som kom-

muner hvor inntektene fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2017 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft/hjemfall og eiendomsskatt.

Tabell 2.2 viser at sammen med kraftkommunene er det de minste kommunene som har det høyeste nivået på korrigerede frie inntekter.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.3 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2017 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt) korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift. Korrigerte frie inntekter varierer fra 93 prosent av landsgjennomsnittet i Rogaland til 126 prosent av landsgjennomsnittet i

Sogn og Fjordane. Fylkeskommunene i Nord-Norge ligger også høyt sammenliknet med landsgjennomsnittet, og når fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes i beregningen forsterkes dette bildet.

Tallene for fylkeskommunene må blant annet ses i sammenheng med gradvis innføring av nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2015 og en ekstra tapskompensasjon til flere fylkeskommuner for endringer i inntektssystemet.

Tabell 2.3 Fri inntekt i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Fylke	Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet	Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet, inkl. fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
Østfold	95	95
Akershus	96	95
Oslo	100	99
Hedmark	98	98
Oppland	99	99
Buskerud	96	96
Vestfold	94	93
Telemark	100	99
Aust-Agder	97	97
Vest-Agder	97	96
Rogaland	93	93
Hordaland	99	99
Sogn og Fjordane	126	126
Møre og Romsdal	100	100
Sør-Trøndelag	96	96
Nord-Trøndelag	102	103
Nordland	121	125
Troms Romsa	119	121
Finnmark Finnmark	120	127
Hele landet	100	100

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.4 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2017, både med og uten eiendomsskatt og kon-

sesjonskraft-/hjemfallsinntekter. I tillegg vises en kolonne for korrigerede frie inntekter der eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter samt fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0101 Halden	95	96	95
0104 Moss	95	95	94
0105 Sarpsborg	95	96	95
0106 Fredrikstad	95	96	95
0111 Hvaler	98	108	107
0118 Aremark	106	107	106
0119 Marker	99	99	98
0121 Rømskog	107	105	104
0122 Trøgstad	96	94	93
0123 Spydeberg ¹	97	95	94
0124 Askim	96	95	94
0125 Eidsberg	96	94	93
0127 Skiptvet	96	96	96
0128 Rakkestad	95	96	96
0135 Råde	96	95	94
0136 Rygge	97	97	97
0137 Våler	96	97	96
0138 Hobøl ¹	99	97	97
<i>Østfold</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>95</i>
0211 Vestby	99	97	96
0213 Ski	99	94	93
0214 Ås	98	96	95
0215 Frogn	102	97	96
0216 Nesodden	99	94	93
0217 Oppegård	103	98	98
0219 Bærum	112	107	105
0220 Asker	109	104	103
0221 Aurskog-Høland	96	93	92

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0226 Sørumsund	99	96	95
0227 Fet	98	97	96
0228 Rælingen	98	93	93
0229 Enebakk	96	91	91
0230 Lørenskog	100	98	96
0231 Skedsmo	98	96	95
0233 Nittedal	99	98	97
0234 Gjerdrum	104	99	98
0235 Ullensaker	97	93	92
0236 Nes	95	93	92
0237 Eidsvoll	97	92	91
0238 Nannestad	96	91	91
0239 Hurdal	100	95	94
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
0301 Oslo	107	104	104
<i>Oslo</i>	<i>107</i>	<i>104</i>	<i>104</i>
0402 Kongsvinger	95	95	96
0403 Hamar	96	99	98
0412 Ringsaker	95	96	95
0415 Løten	95	95	95
0417 Stange	95	96	96
0418 Nord-Odal	97	99	100
0419 Sør-Odal	96	96	97
0420 Eidskog	97	97	98
0423 Grue	99	100	101
0425 Åsnes	97	94	96
0426 Våler	99	98	99
0427 Elverum	95	96	96
0428 Trysil	98	102	103
0429 Åmot	101	104	106
0430 Stor-Elvdal	100	103	99
0432 Rendalen	103	110	115
0434 Engerdal	106	106	112

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0436 Tolga	106	104	109
0437 Tynset	97	100	104
0438 Alvdal	100	105	109
0439 Folldal	102	103	107
0441 Os	104	105	110
<i>Hedmark</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
0501 Lillehammer	96	100	99
0502 Gjøvik	95	97	96
0511 Dovre	100	96	100
0512 Lesja	100	104	108
0513 Skjåk	100	114	119
0514 Lom	100	104	108
0515 Vågå	100	104	108
0516 Nord-Fron	99	112	113
0517 Sel	97	99	103
0519 Sør-Fron	100	110	112
0520 Ringeby	101	107	108
0521 Øyer	97	102	100
0522 Gausdal	96	99	98
0528 Østre Toten	95	94	93
0529 Vestre Toten	95	96	95
0532 Jevnaker	96	94	93
0533 Lunner	95	93	93
0534 Gran	95	91	90
0536 Søndre Land	96	91	93
0538 Nordre Land	96	101	103
0540 Sør-Aurdal	98	103	108
0541 Etnedal	104	108	113
0542 Nord-Aurdal	99	103	104
0543 Vestre Slidre	101	111	115
0544 Øystre Slidre	100	100	103
0545 Vang	104	112	117
<i>Oppland</i>	<i>97</i>	<i>99</i>	<i>99</i>

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0602 Drammen	97	92	92
0604 Kongsberg	98	98	97
0605 Ringerike	95	94	93
0612 Hole	101	100	99
0615 Flå	103	111	112
0616 Nes	99	106	107
0617 Gol	99	109	110
0618 Hemsedal	102	102	103
0619 Ål	99	108	110
0620 Høl	104	136	137
0621 Sigdal	98	102	102
0622 Krødsherad	101	106	105
0623 Modum	95	93	92
0624 Øvre Eiker	96	91	91
0625 Nedre Eiker	96	92	91
0626 Lier	99	95	94
0627 Røyken	101	96	95
0628 Hurum	96	92	91
0631 Flesberg	101	105	104
0632 Rollag	105	117	118
0633 Nore og Uvdal	104	126	127
<i>Buskerud</i>	98	96	95
0701 Horten	95	90	89
0702 Holmestrand	96	93	92
0704 Tønsberg	97	92	91
0709 Larvik	95	91	90
0710 Sandefjord	96	91	91
0711 Svelvik	97	94	94
0713 Sande	97	97	96
0714 Hof	101	96	95
0716 Re	98	96	95
0722 Nøtterøy	101	96	95

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0723 Tjøme	100	95	94
0728 Lardal	104	99	98
<i>Vestfold</i>	<i>97</i>	<i>92</i>	<i>92</i>
0805 Porsgrunn	95	97	96
0806 Skien	95	95	94
0807 Notodden	96	100	100
0811 Siljan	104	104	104
0814 Bamble	96	100	100
0815 Kragerø	96	99	98
0817 Drangedal	96	96	98
0819 Nome	98	100	100
0821 Bø	99	100	99
0822 Sauherad	101	101	100
0826 Tinn	105	127	128
0827 Hjartdal	102	119	121
0828 Seljord	99	102	103
0829 Kviteseid	103	102	103
0830 Nissedal	103	119	121
0831 Fyresdal	102	116	118
0833 Tokke	100	132	134
0834 Vinje	105	139	141
<i>Telemark</i>	<i>97</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
0901 Risør	96	96	97
0904 Grimstad	98	98	98
0906 Arendal	95	95	94
0911 Gjerstad	101	104	105
0912 Vegårshei	104	102	102
0914 Tvedestrand	96	95	94
0919 Froland	95	95	94
0926 Lillesand ¹	96	94	93
0928 Birkenes	95	97	96
0929 Åmli	101	108	110
0935 Iveland	101	110	110

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
0937 Evje og Hornnes	95	93	94
0938 Bygland	104	117	119
0940 Valle	103	148	150
0941 Bykle	133	232	235
<i>Aust-Agder</i>	<i>97</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
1001 Kristiansand	96	96	96
1002 Mandal	96	96	95
1003 Farsund	96	97	96
1004 Flekkefjord	96	96	95
1014 Vennesla	95	97	97
1017 Songdalen	96	95	95
1018 Søgne	96	94	94
1021 Marnardal	103	104	103
1026 Åseral	103	149	149
1027 Audnedal	107	106	105
1029 Lindesnes	97	100	99
1032 Lyngdal	97	92	91
1034 Hægebostad	101	96	95
1037 Kvinesdal	97	112	111
1046 Sirdal	114	189	188
<i>Vest-Agder</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>97</i>
1101 Eigersund	96	97	96
1102 Sandnes	98	94	93
1103 Stavanger	103	102	101
1106 Haugesund	96	96	95
1111 Sokndal	95	98	97
1112 Lund	98	97	95
1114 Bjerkreim	102	101	100
1119 Hå	95	90	90
1120 Klepp	96	91	91
1121 Time	97	93	92
1122 Gjesdal	97	95	94
1124 Sola	102	97	96

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1127 Randaberg	99	97	97
1129 Forsand	108	170	169
1130 Strand	96	96	95
1133 Hjelmeland	102	125	126
1134 Suldal	104	154	156
1135 Sauda	102	118	119
1141 Finnøy	105	108	108
1142 Rennesøy	100	95	95
1144 Kvitsøy	117	112	114
1145 Bokn	111	130	129
1146 Tysvær	96	121	120
1149 Karmøy	95	95	92
1151 Utsira	151	151	155
1160 Vindafjord	105	104	103
<i>Rogaland</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>98</i>
1201 Bergen	99	100	99
1211 Etne	98	104	104
1216 Sveio	98	95	95
1219 Bømlo	98	97	97
1221 Stord	95	95	94
1222 Fitjar	103	106	105
1223 Tysnes	102	104	105
1224 Kvinnherad	95	105	107
1227 Jondal	106	114	116
1228 Odda	103	136	137
1231 Ullensvang	102	123	125
1232 Eidfjord	120	199	201
1233 Ulvik	107	113	115
1234 Granvin	111	114	116
1235 Voss	97	101	100
1238 Kvam	98	111	110
1241 Fusa	99	101	100
1242 Samnanger	103	109	109

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1243 Os ¹	98	93	92
1244 Austevoll	108	104	103
1245 Sund	97	95	95
1246 Fjell	98	94	93
1247 Askøy	96	94	93
1251 Vaksdal	99	115	114
1252 Modalen	121	205	205
1253 Osterøy	97	98	97
1256 Meland	98	97	97
1259 Øygarden	97	147	146
1260 Radøy	98	98	98
1263 Lindås	97	110	110
1264 Austrheim	101	104	103
1265 Fedje	117	118	120
1266 Masfjorden	104	125	127
<i>Hordaland</i>	<i>99</i>	<i>101</i>	<i>100</i>
1401 Flora	99	100	99
1411 Gulen	104	110	112
1412 Solund	116	114	115
1413 Hyllestad	105	107	109
1416 Høyanger	99	138	139
1417 Vik	101	118	120
1418 Balestrand	104	127	128
1419 Leikanger	102	103	104
1420 Sogndal	99	103	102
1421 Aurland	109	173	175
1422 Lærdal	105	113	115
1424 Årdal	101	119	121
1426 Luster	101	115	117
1428 Askvoll	100	98	99
1429 Fjaler	101	101	102
1430 Gaular	100	100	101
1431 Jølster	102	107	108

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1432 Førde	99	99	97
1433 Naustdal	101	102	103
1438 Bremanger	100	118	120
1439 Vågsøy	99	98	99
1441 Selje	100	99	101
1443 Eid	97	95	97
1444 Hornindal	108	103	104
1445 Gloppen	97	97	99
1449 Stryn	96	94	96
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>100</i>	<i>106</i>	<i>107</i>
1502 Molde	97	98	97
1504 Ålesund	97	96	96
1505 Kristiansund	96	98	97
1511 Vanylven	98	93	97
1514 Sande	101	96	98
1515 Herøy	99	94	88
1516 Ulstein	99	94	93
1517 Hareid	95	93	92
1519 Volda	97	96	95
1520 Ørsta	95	94	94
1523 Ørskog	104	98	98
1524 Norddal	105	126	128
1525 Stranda	100	101	102
1526 Stordal	110	105	107
1528 Sykkylven	97	93	92
1529 Skodje	100	99	98
1531 Sula	96	91	90
1532 Giske	97	95	94
1534 Haram	96	92	91
1535 Vestnes	94	95	96
1539 Rauma	96	100	101
1543 Nesset	98	108	109
1545 Midsund	102	97	97

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1546 Sandøy	105	103	105
1547 Aukra	98	206	205
1548 Fræna	97	102	101
1551 Eide	97	93	92
1554 Averøy	97	101	100
1557 Gjemnes	101	102	101
1560 Tingvoll	98	101	102
1563 Sunndal	98	114	116
1566 Surnadal	101	102	107
1567 Rindal	103	108	112
1571 Halså	103	104	109
1573 Smøla	101	106	111
1576 Aure	111	124	129
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1601 Trondheim	99	100	99
1612 Hemne	99	101	105
1613 Snillfjord	108	105	111
1617 Hitra	98	98	103
1620 Frøya	121	117	121
1621 Ørland	100	95	96
1622 Agdenes	102	97	99
1624 Rissa	99	94	93
1627 Bjugn	97	100	103
1630 Åfjord	103	101	106
1632 Roan	106	121	127
1633 Osen	105	102	109
1634 Oppdal	98	104	107
1635 Rennebu	100	113	117
1636 Meldal	99	100	104
1638 Orkdal	96	91	91
1640 Røros	100	105	108
1644 Holtålen	100	102	106
1648 Midtre Gauldal	97	98	97

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1653 Melhus	96	94	93
1657 Skaun	97	96	95
1662 Klæbu	97	98	98
1663 Malvik	95	95	94
1664 Selbu ¹	97	105	104
1665 Tydal	105	156	162
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1702 Steinkjer	97	96	95
1703 Namsos	99	100	104
1711 Meråker	100	114	115
1714 Stjørdal ¹	95	90	90
1717 Frosta	101	99	99
1718 Leksvik	100	95	95
1719 Levanger	95	95	94
1721 Verdal	95	94	94
1724 Verran	99	103	105
1725 Namdalseid	105	105	111
1736 Snåsa Snåase	103	103	108
1738 Lierne	109	118	124
1739 Røyrvik Raarvihke	127	138	147
1740 Namsskogan	117	155	162
1742 Grong	107	112	117
1743 Høylandet	106	102	109
1744 Overhalla	100	98	103
1748 Fosnes	118	121	127
1749 Flatanger	111	112	118
1750 Vikna	100	100	104
1751 Nærøy	99	99	103
1755 Leka	120	118	124
1756 Inderøy	100	96	97
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>98</i>	<i>97</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	101	104	107
1805 Narvik	99	104	109

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1811 Bindal	109	124	131
1812 Sømna	103	101	107
1813 Brønnøy	101	103	108
1815 Vega	107	104	109
1816 Vevelstad	120	115	122
1818 Herøy	104	104	109
1820 Alstahaug	99	101	105
1822 Leirfjord	105	104	108
1824 Vefsn	99	102	107
1825 Grane	105	108	114
1826 Hattfjelldal	105	116	123
1827 Dønna	106	108	114
1828 Nesna	105	103	108
1832 Hemnes	99	122	128
1833 Rana	98	102	106
1834 Lurøy	115	115	123
1835 Træna	124	118	126
1836 Rødøy	114	115	123
1837 Meløy	100	114	119
1838 Gildeskål	105	118	124
1839 Beiarn	111	130	138
1840 Saltdal	99	100	106
1841 Fauske Fuosko	100	108	112
1845 Sørfold	107	142	150
1848 Steigen	105	106	112
1849 Hamarøy Hábmer	107	115	122
1850 Tysfjord Divtasvuodna	104	119	125
1851 Lødingen	104	99	105
1852 Tjeldsund	108	103	109
1853 Evenes	108	106	111
1854 Ballangen	103	105	110
1856 Røst	129	127	134
1857 Værøy	122	119	125

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1859 Flakstad	108	110	116
1860 Vestvågøy	99	97	101
1865 Vågan	100	101	105
1866 Hadsel	99	102	106
1867 Bø	104	104	110
1868 Øksnes	99	94	98
1870 Sortland Suortá	101	101	105
1871 Andøy	98	100	104
1874 Moskenes	113	117	123
<i>Nordland</i>	<i>101</i>	<i>105</i>	<i>109</i>
1902 Tromsø	104	104	106
1903 Harstad Hárstták	103	103	107
1911 Kvæfjord	105	106	112
1913 Skånland	105	101	106
1917 Ibestad	111	108	114
1919 Gratangen	113	110	116
1920 Lavangen Loabák	119	114	120
1922 Bardu	104	116	121
1923 Salangen	109	109	114
1924 Målselv	103	108	112
1925 Sørreisa	106	100	105
1926 Dyrøy	115	109	116
1927 Tranøy	111	110	115
1928 Torsken	118	118	124
1929 Berg	115	117	122
1931 Lenvik	103	102	107
1933 Balsfjord	101	103	109
1936 Karlsøy	113	120	131
1938 Lyngen	112	110	122
1939 Storfjord Omasvuotna Omasvuono	116	123	134
1940 Kåfjord Gáivuotna Kaivuono	115	115	127

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2017 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekter per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Ekskl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter	Inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift
1941 Skjervøy	111	110	120
1942 Nordreisa Ráisa Raisi	104	105	113
1943 Kvænangen	125	131	144
<i>Troms Romsa</i>	<i>105</i>	<i>106</i>	<i>110</i>
2002 Vardø	122	117	125
2003 Vadsø	110	110	117
2004 Hammerfest	112	143	153
2011 Kautokeino Guovdageaidnu	119	117	128
2012 Alta	112	111	119
2014 Loppa	142	135	149
2015 Hasvik	137	130	141
2017 Kvalsund	134	142	156
2018 Måsøy	133	130	142
2019 Nordkapp	112	110	119
2020 Porsanger Porsáŋgu Porsanki	111	111	119
2021 Karasjok Kárášjohka	120	114	124
2022 Lebesby	130	140	154
2023 Gamvik	137	133	143
2024 Berlevåg	137	141	151
2025 Tana Deatnu	120	117	127
2027 Nesseby Unjárga	138	133	147
2028 Båtsfjord	121	119	127
2030 Sør-Varanger	110	115	123
<i>Finnmark Finnmarku</i>	<i>116</i>	<i>120</i>	<i>129</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

¹ Inntekter for kommunene Hobøl, Lillesand, Os (Hordaland), Stjørdal, Spydeberg og Selbu er korrigert for et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene, se tekst i avsnitt 2 for nærmere forklaring.

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2017 publisert av Statistisk Sentralbyrå (SSB) 15. mars 2018. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 416 kommuner og 18 fylkeskommuner. Flere kommuner rapporterte i år enn noen gang tidligere. Av de kommunene som ikke har rapportert, tilhører de aller fleste Nordland fylke.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Disposisjonsfond + mindreforbruk i prosent av driftsinntektene
- Akkumulert merforbruk i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrullet premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrullet pensjonsforpliktelser) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser
- Netto renteeksponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 526 mrd. kroner i 2017, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusiv Oslo) var på drøye 79 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegget er konserntall. Konserntallene omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

1 Definisjon av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (rente-

utgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag 2 prosent for kommunesektoren samlet som nødvendig over tid, for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1 ¾ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsbudsjettet.

Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. Disposisjonsfond og mindreforbruk er i dette vedlegget slått sammen til én indikator for å vise hvor mye kommunene reelt sett har til disposisjon. Indikatoren sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift.

Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år, jf. kommuneloven § 48. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren som brukes her er akkumulert merforbruk. Den viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes/fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Indikatoren kan altså si noe om hvilket

omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, leverandørgjeld og annen kortsiktig gjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser er gjeld som er tatt opp til investeringer etter kommuneloven § 50. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån o.l., når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi uttrykk for hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til kommunens eller fylkeskommunens driftsinntekter. Dette kan ses opp mot indikatoren for kommunens eller fylkeskommunens arbeidskapital for å kunne gi uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteksponering tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Kommunene og fylkeskommunene har både store passiva (gjeld) og store aktiva (fordringer og likviditet), og langsiktig gjeld gir i seg selv ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden. Deler av gjelden vil være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis,

belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være den motsatte av effekten på gjeldssiden. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad gir uttrykk for hvor eksponert kommunene/fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

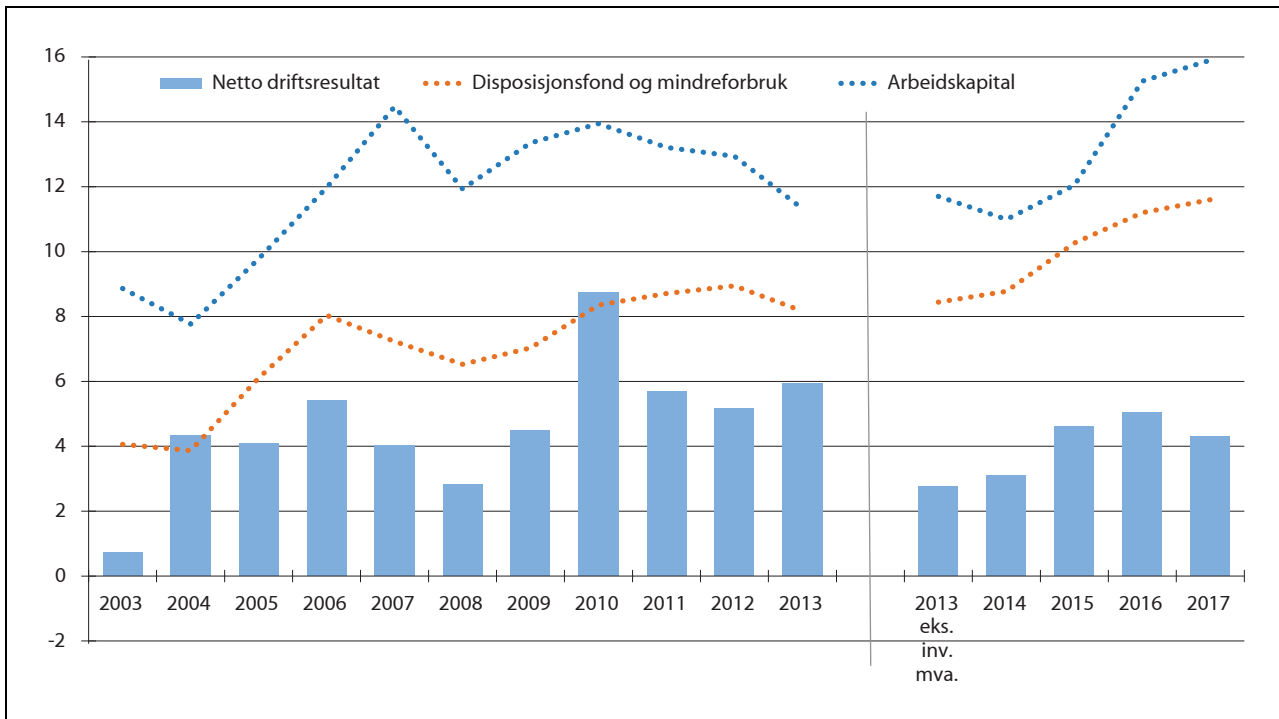
Etter en oppgang fra 2008 til 2010 ble driftsresultatet redusert i 2011, men stabiliserte seg på rundt 6 prosent i 2012 og 2013, jf. figur 3.1. I 2014 var driftsresultatet på 3,1 prosent. Nedgangen fra tidligere år skyldes at merverdiavgiftskompensasjonen knyttet til investeringer f.o.m. 2014 ble ført i investeringsregnskapet, og ikke i driftsregnskapet som tidligere. Korrigert for dette var netto driftsresultat i 2014 på omtrent samme nivå som i 2013.

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2017. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 4,3 prosent av driftsinntektene i 2017. Dette er en nedgang på 0,7 prosentpoeng fra 2016, men ligger fortsatt over det anbefalte nivået fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 4 prosent. Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag fylkeskommunene hadde negativt netto driftsresultat i 2017. Sogn og Fjordane hadde et netto driftsresultat på 10,5 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene.

Figur 3.2 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

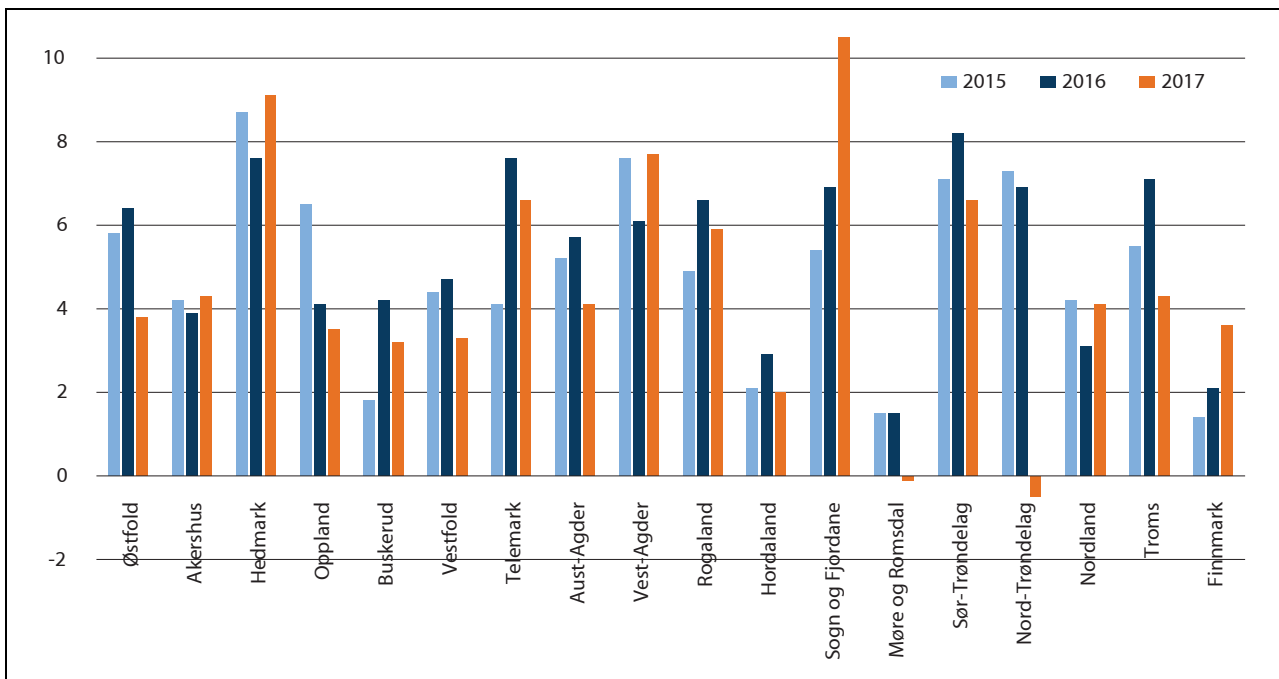
Disposisjonsfond inklusive mindreforbruk utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 11,6 prosent, jf. tabell 3.1. Dette er en liten oppgang fra 2016. Det er naturlig at disposisjonsfondene øker i år med gode driftsresultater, siden driftsresultatet ofte avsettes til senere bruk. Sogn og Fjordane



Figur 3.1 Utviklingen i netto driftsresultat, arbeidskapital (eks. premieavvik) og disposisjonsfond og mindreforbruk for fylkeskommunene utenom Oslo, 2003–2017. Prosent av driftsinntektene.¹

¹ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. I figuren er det derfor også vist hva indikatorene i 2013 hadde vært når momskompensasjon fra investeringer trekkes fra i driftsresultatet (telleren) og driftsinntektene (nevneren i alle indikatorene). Forbedringen i netto driftsresultat fra 2009 til 2010 må ses i sammenheng med forvaltningsreformen, som bl.a. innebar at store deler av riksveinettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd, som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.2 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2015, 2016 og 2017.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene utenom Oslo i 2017. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

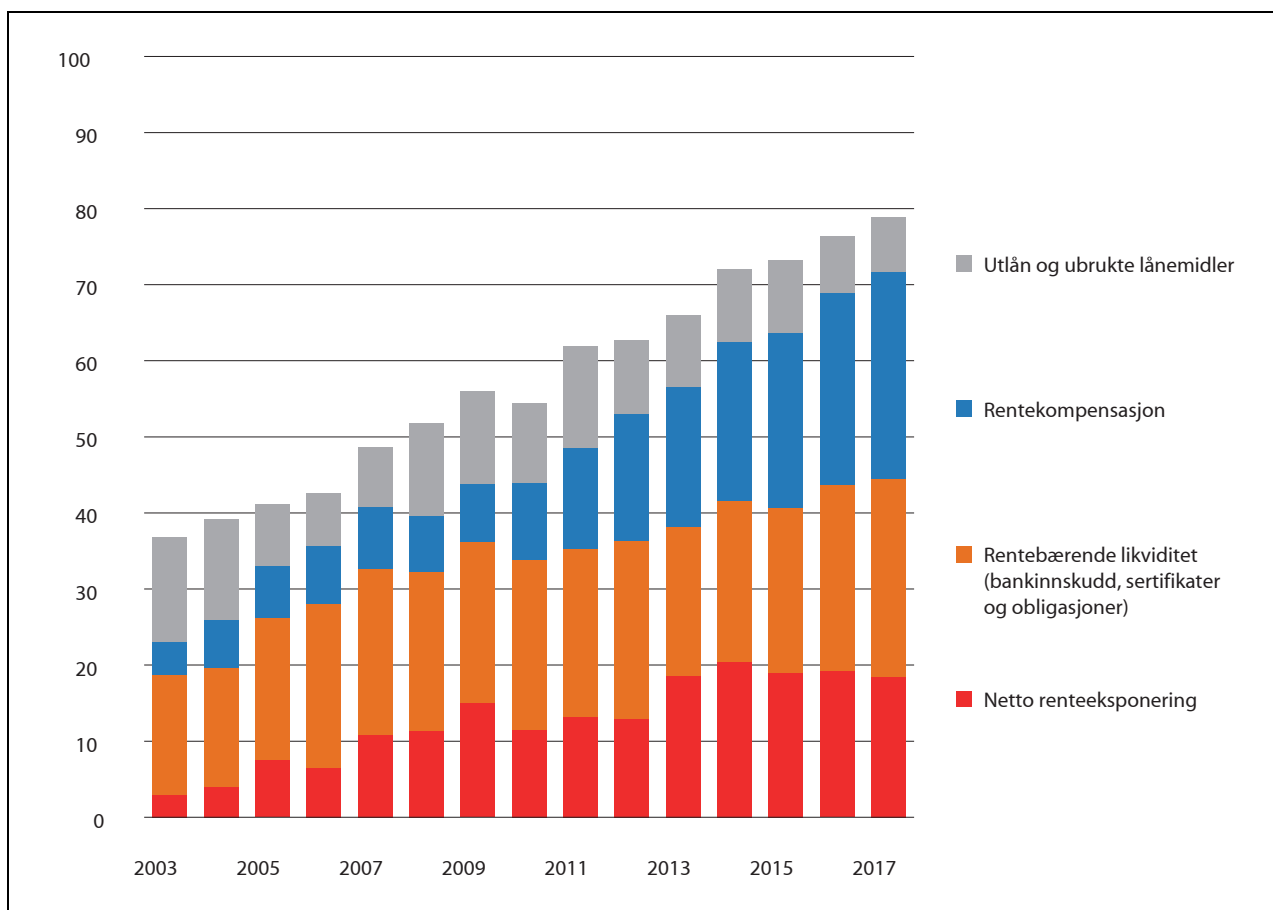
	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond og regnskapsmessig mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån ¹ (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
Østfold	3,8	16,9	0,0	21,4	52,0	0,0	9,6
Akershus	4,3	16,0	0,0	15,2	50,1	0,0	-4,6
Hedmark	9,1	16,2	0,0	22,7	58,2	12,4	-27,1
Oppland	3,5	14,9	0,0	24,9	67,8	31,8	-9,7
Buskerud	3,2	8,5	0,1 ³	10,1	90,6	79,6	23,6
Vestfold	3,3	18,0	0,0	15,8	74,3	25,7	17,6
Telemark	6,6	18,5	0,0	13,4	79,0	0,0	15,4
Aust-Agder	4,1	12,1	0,0	25,5	104,2	21,8	0,0
Vest-Agder	7,7	7,9	0,0	17,8	45,8	0,0	-11,9
Rogaland	5,9	10,9	0,0	10,6	94,0	4,7	41,7
Hordaland	2,0	3,7	0,0	8,9	119,6	20,1	76,3
Sogn og Fjordane	10,5	25,2	0,0	49,9	71,7	16,2	-25,6
Møre og Romsdal	-0,1	8,7	0,0	15,1	90,5	15,8	31,9
Sør-Trøndelag	6,6	12,7	0,0	11,7	119,6	0,0	53,8
Nord-Trøndelag	-0,5	9,3	0,0	1,6	87,3	0,0	29,0
Nordland	4,1	11,3	0,0	15,9	46,9	2,1	-5,8
Troms	4,3	5,7	0,0	11,5	55,3	0	-2,8
Finnmark	3,6	1,2	0,0	21,2	92,2	26,9	31,8
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>4,3</i>	<i>11,6</i>	<i>0,0</i>	<i>15,9</i>	<i>78,9</i>	<i>14,7²</i>	<i>18,6</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle fylkeskommunene har fordelt kortsiktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

² Nøkkeltallet er ikke publisert av Statistisk sentralbyrå på landsnivå og er beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på grunnlagsdata.

³ Merforbruket til Buskerud fylkeskommune skyldtes merforbruk i det fylkeskommunale foretaket *Tannhelsetjenesten i Buskerud FKF*. Fylkeskommunekassen hadde derimot ikke merforbruk, og det er dette som er vurderingsgrunnlaget for en eventuell ROBEK-registrering.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Figur 3.3 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering, 2003–2017. Prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

hadde høyest kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 25,2 prosent.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 15,9 prosent av driftsinntektene i 2017, jf. tabell 3.1. Dette er en oppgang fra 2016, jf. figur 3.1, og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har bedret seg. Også økningen i arbeidskapitalen må ses i sammenheng med de relativt høye driftsresultatene i 2017. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 78,9 prosent av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusive Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en økning fra 2016. Den langsiktige gjelden har økt jevnt fra 2003 til 2017, jf. figur 3.3, som også viser sammensetningen av

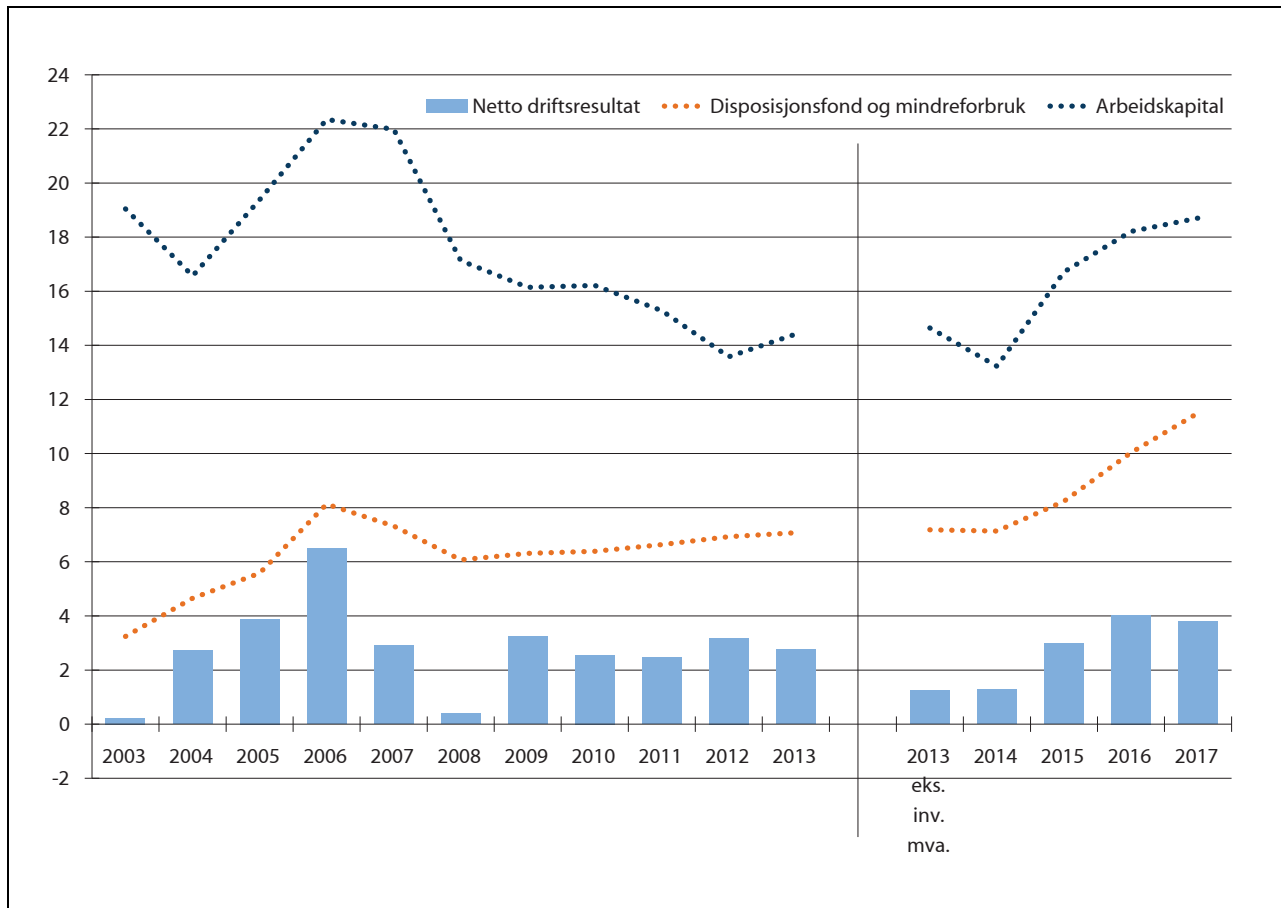
gjelden. Tre fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2017.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 14,7 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette er en nedgang fra 2016, da sertifikatlån utgjorde 19 prosent av langsiktig gjeld.

Netto renteeksponering

Netto renteeksponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. I 2017 utgjorde netto renteeksponering 18,6 prosent av totale driftsinntekter for fylkeskommunene samlet utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,2 prosent av driftsinntektene. Netto renteeksponering varierer



Figur 3.4 Utviklingen i netto driftsresultat, arbeidskapital (eks. premieavvik) og disposisjonsfond og mindreforbruk for kommunene, 2003–2017. Prosent av driftsinntektene.¹

¹ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014. F.o.m. 2014 føres momskompensasjon fra investeringer ikke lenger i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. I figuren er det derfor også vist hva indikatorene i 2013 hadde vært når momskompensasjon fra investeringer trekkes fra i driftsresultatet (telleren) og driftsinntektene (nevneren i alle indikatorene).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fra -27,1 prosent for Hedmark fylkeskommune (noe som indikerer at fylkeskommunen vil tjene på en renteoppgang) til 76,3 prosent for Hordaland fylkeskommune.

3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige ureviderte tallene for 2017, basert på regnskapstall fra 416 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo var på 3,8 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2 og figur 3.4. I 2016 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene på 4,0 prosent.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene for 2017. Kommunene i Akershus og Rogaland hadde høyest gjennomsnittlig netto driftsresultat på hhv. 4,9 pro-

sent og 4,7 prosent. Kommunene i Finnmark hadde laveste gjennomsnittlige netto driftsresultat på 2,0 prosent. Fylkesvise gjennomsnittstall viser at netto driftsresultat i alle fylker oversteg det anbefalte nivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi på 1¾ prosent.

I alt 46 av de 416 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat for 2017. Dette er en økning på 28 kommuner fra 2016 og utgjør om lag 11 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 11,5 prosent av driftsinntektene i 2017. Dette er en økning fra 2016. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde den høyeste kom-

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelse.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ^{1,2}	Netto renteeksponering (prosent) ¹
Østfold	3,5	10,4	1,0	14,8	99,6	11,1	39,8
Akershus	4,9	19,3	0,0	29,9	105,2	17,7	40,3
Oslo	4,3	9,4	0,0	-4,4	77,0	0,0	12,4
Hedmark	3,2	15,2	0,0	24,7	98,7	12,0	32,6
Oppland	2,8	11,7	0,0	24,9	93,2	15,8	31,0
Buskerud	3,4	13,0	0,1	15,7	97,4	13,0	32,0
Vestfold	3,1	11,1	0,1	28,0	87,9	15,7	25,3
Telemark	2,7	9,1	0,0	18,3	92,7	17,7	32,6
Aust-Agder	2,8	9,1	0,0	17,4	105,0	21,2	42,7
Vest-Agder	3,5	15,2	0,0	27,0	98,7	5,9	39,2
Rogaland	4,7	15,1	0,0	22,6	98,0	12,0	28,3
Hordaland	4,5	10,2	0,1	19,4	93,9	7,1	36,1
Sogn og Fjordane	3,5	7,6	0,5	19,2	99,7	1,3	52,3
Møre og Romsdal	3,3	8,2	0,1	21,2	114,9	19,3	57,6
Sør-Trøndelag	4,6	10,1	0,0	34,8	109,2	13,1	34,6
Nord-Trøndelag	3,2	9,0	0,4	16,7	109,6	5,2	58,2
Nordland	2,4	8,4	0,1	19,3	99,9	5,1	41,0
Troms Romssa	2,6	6,4	0,1	9,5	116,1	13,7	62,9
Finnmark	2,0	7,4	0,1	19,1	119,3	6,8	67,8
<i>Landet</i>	<i>3,8</i>	<i>11,5</i>	<i>0,1</i>	<i>18,7</i>	<i>98,0</i>	<i>11,0</i>	<i>35,4</i>

¹ Statistisk sentralbyrå har publisert disse nøkkeltallene kun på kommunenivå og ikke på fylkesnivå og landsnivå. Disse tallene er beregnet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på grunnlagsdata.

² Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan således være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

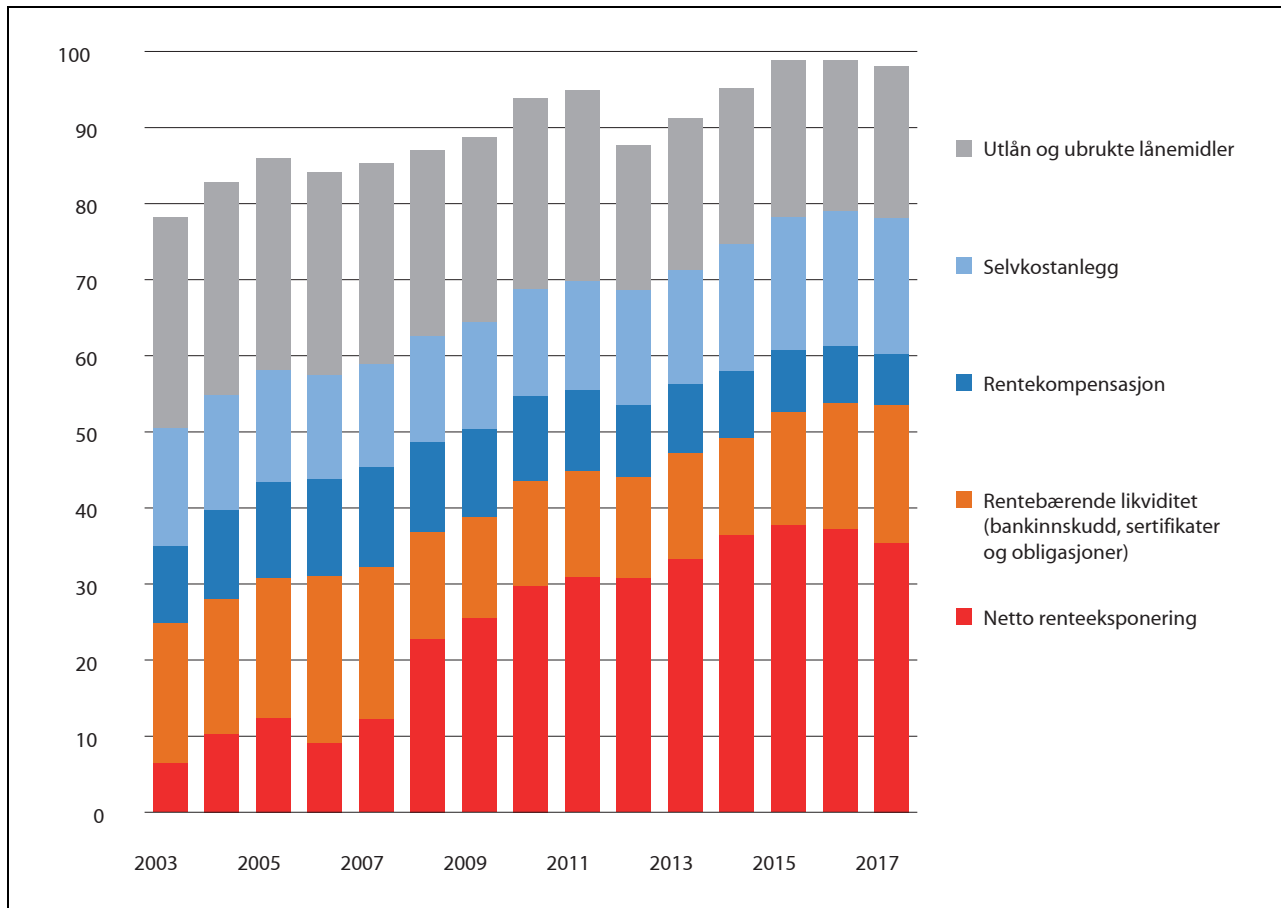
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

binasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med om lag 19,3 prosent.

Akkumulert merforbruk i landet var på 0,1 prosent, jf. tabell 3.2. Dette er lavere enn i 2016 og viser at i snitt har kommunene med merforbruk redusert dette gjennom 2017. Kommunene i Østfold hadde høyest samlet merforbruk med 1,0 prosent etterfulgt av kommunene i Sogn og Fjordane med 0,5 prosent.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusive premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 18,7 prosent i 2017, jf. tabell 3.2. Dette er en liten økning fra 2016, jf. figur 3.4. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og de relativt gode driftsresultatene i 2017



Figur 3.5 Kommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering 2003–2017. Prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tilsier også at likviditeten i sektoren skulle bedre seg.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 98 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2017. Dette er omtrent det samme nivået som i 2016. Gjeldsveksten avtok noe i 2017 og var noe lavere enn inntektsveksten, og som andel av inntekter har dermed gjelden gått noe ned, jf. figur 3.5. Langsiktig gjeld overstiger 100 prosent av driftsinntektene for syv fylker, jf. tabell 3.2.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 11,0 prosent av langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser for hele landet, jf. tabell 3.2. Dette er en reduksjon fra 2016.

Netto renteeksponering

I 2017 utgjorde netto renteeksponering 35,4 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf. tabell 3.2. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med i størrelsesorden 0,3–0,4 prosent av driftsinntektene. Dette er en liten nedgang fra 2016. Netto renteeksponering varierer fra rundt 12 prosent i Oslo til nærmere 68 prosent i Finnmark.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0101 Halden	6,2	7,6	9,0	-1,4	105,1	17,5	43,6
0104 Moss	4,1	12,7	0,1	14,6	96,2	0,0	44,1
0105 Sarpsborg	2,4	10,7	0,0	9,7	103,5	24,4	48,7
0106 Fredrikstad	2,6	9,8	0,0	18,9	105,0	12,6	40,4
0111 Hvaler	3,9	5,6	0,0	23,1	112,7	0,0	23,9
0118 Aremark	-0,7	1,4	0,0	-5,6	102,0	0,0	30,2
0119 Marker	6,5	12,4	0,0	23,9	71,1	0,0	22,4
0121 Rømskog	2,4	17,9	0,0	45,6	44,9	0,0	-0,6
0122 Trøgstad	3,4	24,4	0,0	44,7	107,0	0,0	20,9
0123 Spydeberg	1,6	2,7	0,0	20,6	95,3	0,0	40,3
0124 Askim	3,3	15,2	0,0	20,9	103,2	0,0	39,7
0125 Eidsberg	3,4	8,4	0,0	13,7	87,1	27,6	16,2
0127 Skiptvet	2,9	12,5	0,0	18,0	35,8	0,0	-8,4
0128 Rakkestad	3,0	10,8	0,0	6,7	95,4	0,0	53,4
0135 Råde	0,2	9,6	0,0	25,1	109,4	0,0	53,7
0136 Rygge	1,5	8,9	0,0	8,2	108,5	0,0	51,8
0137 Våler (Østfold)	4,8	22,5	0,0	38,3	68,5	0,0	7,8
0138 Hobøl	17,4	2,1	0,0	19,2	50,3	0,0	1,5
<i>Østfold</i>	<i>3,5</i>	<i>10,4</i>	<i>1,0</i>	<i>14,8</i>	<i>99,6</i>	<i>11,1</i>	<i>39,8</i>
0211 Vestby	4,5	34,3	0,0	41,3	137,6	0,0	44,8
0213 Ski	1,1	8,5	0,0	24,2	143,4	0,0	55,7
0214 Ås	1,9	12,6	0,0	41,9	121,9	54,2	39,5
0215 Frogn	2,7	10,0	0,0	24,9	145,0	0,0	106,7
0216 Nesodden	1,6	9,7	0,0	10,7	87,6	0,0	32,6
0217 Oppegård	4,1	16,5	0,0	20,5	87,8	0,0	23,2
0219 Bærum	9,4	33,2	0,0	39,2	68,1	0,0	5,5
0220 Asker	8,6	24,8	0,0	44,1	110,1	18,1	57,6
0221 Aurskog-Høland	4,1	13,9	0,0	32,3	107,9	36,7	22,7
0226 Sørumsund	1,2	7,2	0,1	9,5	172,5	52,1	125,4
0227 Fet	1,4	12,9	0,1	12,3	140,7	34,7	81,5
0228 Rælingen	2,4	7,5	0,1	8,7	119,0	7,0	68,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0229 Enebakk	2,0	15,6	0,0	20,0	129,9	0,0	73,3
0230 Lørenskog	3,1	9,2	0,2	20,8	138,6	17,4	84,9
0231 Skedsmo	4,3	14,2	0,2	28,1	85,6	23,1	13,6
0233 Nittedal	3,7	19,2	0,1	24,6	78,4	0,0	13,8
0234 Gjerdrum	7,2	27,4	0,1	44,9	120,8	0,0	37,7
0235 Ullensaker	0,1	8,1	0,0	25,2	155,4	47,6	81,9
0236 Nes (Akershus)	0,1	12,6	0,0	15,2	76,8	0,0	23,3
0237 Eidsvoll	3,6	21,1	0,0	31,8	100,1	42,7	22,2
0238 Nannestad	5,8	23,6	0,0	40,5	116,1	40,7	36,0
0239 Hurdal	3,0	4,1	0,0	17,6	102,7	0,0	46,7
<i>Akershus</i>	<i>4,9</i>	<i>19,3</i>	<i>0,0</i>	<i>29,9</i>	<i>105,2</i>	<i>17,7</i>	<i>40,3</i>
0301 Oslo kommune	4,3	9,4	0,0	-4,4	77,0	0,0	12,4
<i>Oslo</i>	<i>4,3</i>	<i>9,4</i>	<i>0,0</i>	<i>-4,4</i>	<i>77,0</i>	<i>0,0</i>	<i>12,4</i>
0402 Kongsvinger	2,9	12,5	0,0	24,6	107,0	0,0	44,4
0403 Hamar	5,4	17,1	0,0	26,7	109,5	22,7	34,7
0412 Ringsaker	2,9	27,0	0,0	41,9	100,6	0,0	2,3
0415 Løten	4,7	26,8	0,0	33,6	80,1	12,4	9,9
0417 Stange	3,8	23,8	0,0	32,9	93,5	0,0	26,1
0418 Nord-Odal	-1,0	5,6	0,0	17,7	110,8	0,0	65,8
0419 Sør-Odal	4,3	10,8	0,0	23,2	86,7	8,8	33,0
0420 Eidskog	1,9	9,7	0,0	11,4	88,1	0,0	59,6
0423 Grue	3,8	2,1	0,0	2,6	87,2	0,0	54,3
0425 Åsnes	4,8	6,7	0,3	9,5	66,1	0,0	43,2
0426 Våler (Hedmark)	1,1	13,0	-1,4	25,9	74,9	0,0	29,3
0427 Elverum	1,3	0,9	0,0	3,4	134,9	42,9	68,2
0428 Trysil	1,1	12,2	0,0	23,4	96,2	42,1	8,0
0429 Åmot	-1,7	1,8	1,2	12,8	110,2	0,0	65,2
0430 Stor-Elvdal	2,6	10,0	0,0	11,7	63,0	0,0	21,8
0432 Rendalen	7,9	27,7	0,0	39,1	65,5	0,0	4,5
0434 Engerdal	1,3	23,8	0,0	43,1	53,1	0,0	-40,5
0436 Tolga	6,9	13,6	0,0	23,8	66,5	0,0	27,1
0437 Tynset	2,5	8,1	0,0	22,2	82,6	0,0	31,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0438 Alvdal	2,4	17,9	0,0	28,2	80,2	0,0	33,2
0439 Folldal	0,4	7,2	0,0	18,7	74,9	0,0	49,7
0441 Os (Hedmark)	5,1	13,3	0,0	19,1	95,1	0,0	46,8
<i>Hedmark</i>	<i>3,2</i>	<i>15,2</i>	<i>0,0</i>	<i>24,7</i>	<i>98,7</i>	<i>12,0</i>	<i>32,6</i>
0501 Lillehammer	3,3	6,3	0,0	11,4	105,1	33,7	51,5
0502 Gjøvik	3,3	16,6	0,0	50,0	88,2	22,8	23,1
0511 Dovre	-0,7	4,9	0,0	5,2	87,7	0,0	30,8
0512 Lesja	2,9	11,1	0,0	20,3	82,4	0,0	17,8
0513 Skjåk	1,5	10,3	0,0	35,5	101,5	0,0	-16,4
0514 Lom	1,1	10,3	0,1	29,4	96,3	0,0	16,2
0515 Vågå	-1,5	11,0	0,0	23,6	101,5	0,0	34,9
0516 Nord-Fron	2,1	11,5	0,0	36,7	88,0	0,0	31,0
0517 Sel	1,4	13,2	0,0	18,3	72,4	0,0	25,8
0519 Sør-Fron	2,2	9,5	0,0	16,7	55,3	0,0	3,3
0520 Ringebu	2,5	20,1	0,0	23,2	109,9	0,0	51,8
0521 Øyer	2,9	6,4	0,0	13,9	127,4	49,4	51,7
0522 Gausdal	0,3	12,3	0,0	26,5	130,2	14,8	28,9
0528 Østre Toten	3,3	7,8	0,0	24,6	102,0	26,9	27,5
0529 Vestre Toten	4,8	6,5	0,0	19,9	145,9	3,8	71,8
0532 Jevnaker	3,4	14,0	0,0	24,6	86,9	16,4	32,7
0533 Lunner	1,8	11,0	0,0	9,6	83,7	0,0	37,9
0534 Gran	2,7	5,8	0,0	10,5	79,9	2,3	37,6
0536 Søndre Land	1,0	14,6	0,0	48,5	59,9	0,0	-8,8
0538 Nordre Land	3,2	9,2	0,0	17,4	65,2	0,0	19,2
0540 Sør-Aurdal	3,5	14,4	0,0	22,1	71,9	62,7	21,1
0541 Etnedal	0,1	30,8	0,7	25,8	67,8	0,0	-6,0
0542 Nord-Aurdal	3,8	23,5	0,0	21,7	67,3	18,6	16,1
0543 Vestre Slidre	6,1	14,0	0,0	16,7	62,6	0,0	11,3
0544 Øystre Slidre	1,8	26,5	0,0	41,1	92,9	0,0	0,6
0545 Vang	5,1	11,8	0,0	43,8	83,0	0,0	-5,8
<i>Oppland</i>	<i>2,8</i>	<i>11,7</i>	<i>0,0</i>	<i>24,9</i>	<i>93,2</i>	<i>15,8</i>	<i>31,0</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0602 Drammen	5,8	28,4	0,0	8,6	121,3	22,5	58,4
0604 Kongsberg	1,8	3,3	0,1	11,8	152,7	18,5	50,2
0605 Ringerike	3,0	8,2	0,0	20,4	85,0	0,0	20,2
0612 Hole	7,1	4,9	0,0	10,9	72,3	0,0	37,6
0615 Flå	5,4	15,7	0,0	25,9	68,6	0,0	9,2
0616 Nes (Buskerud)	-1,2	3,9	0,5	18,3	60,2	0,0	14,8
0617 Gøl	1,9	17,2	0,0	27,1	89,5	0,0	40,8
0618 Hemsedal	4,9	25,0	0,0	38,2	71,8	0,0	-8,6
0619 Ål	1,3	10,0	0,0	24,8	64,1	0,0	14,7
0620 Hol	2,1	12,1	0,0	28,1	82,3	0,0	-9,9
0621 Sigdal	4,7	14,8	0,0	38,3	64,7	0,0	-8,1
0622 Krødsherad	9,1	25,2	0,0	39,9	56,4	0,0	-29,0
0623 Modum	2,1	6,1	0,0	18,8	92,6	0,0	21,1
0624 Øvre Eiker	2,6	8,3	0,0	14,4	92,9	0,0	38,2
0625 Nedre Eiker	4,1	6,2	1,8	9,1	99,1	0,0	34,7
0626 Lier	1,8	6,6	-0,3	11,8	100,6	38,7	41,5
0627 Røyken	1,1	7,8	-0,2	20,0	46,3	0,0	-12,9
0628 Hurum	0,2	9,0	-0,3	19,7	92,3	0,0	24,0
0631 Flesberg	5,6	5,5	0,0	19,3	59,2	0,0	15,6
0632 Rollag	2,4	9,1	0,0	19,4	47,1	0,0	8,6
0633 Nore og Uvdal	4,6	12,8	0,0	29,2	52,7	0,0	-6,7
<i>Buskerud</i>	<i>3,4</i>	<i>13,0</i>	<i>0,1</i>	<i>15,7</i>	<i>97,4</i>	<i>13,0</i>	<i>32,0</i>
0701 Horten	2,6	8,7	0,0	17,0	110,0	0,0	56,1
0702 Holmestrand	0,7	20,3	0,0	51,4	133,1	0,0	42,0
0704 Tønsberg	4,5	5,3	0,1	12,7	83,6	22,3	27,5
0709 Larvik	1,2	6,8	0,0	27,5	119,1	17,6	38,6
0710 Sandefjord	5,8	18,4	0,0	44,2	36,5	28,2	-12,8
0711 Svelvik	3,7	4,9	1,2	6,0	80,7	0,0	33,9
0713 Sande (Vestfold)	1,7	9,5	0,0	19,6	98,8	30,5	25,9
0714 Hof	-1,2	2,9	0,0	6,8	37,8	0,0	5,6
0716 Re	1,7	8,4	0,0	35,0	122,5	45,6	65,6
0722 Nøtterøy	1,4	12,4	0,1	27,3	111,7	5,0	39,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0723 Tjøme	0,4	17,2	0,1	20,4	137,5	9,0	36,3
0728 Lardal	-3,9	14,6	0,0	37,0	53,8	0,0	-12,5
<i>Vestfold</i>	<i>3,1</i>	<i>11,1</i>	<i>0,1</i>	<i>28,0</i>	<i>87,9</i>	<i>15,7</i>	<i>25,3</i>
0805 Porsgrunn	2,1	6,5	0,0	23,1	102,7	31,1	36,8
0806 Skien	2,6	11,3	0,0	20,5	98,3	23,2	36,2
0807 Notodden	2,1	9,9	0,0	16,2	102,0	0,0	42,7
0811 Siljan	5,9	21,6	0,0	39,3	66,2	64,6	-6,2
0814 Bamble	4,2	16,5	0,0	30,6	79,9	12,0	4,2
0815 Kragerø	2,1	4,1	0,0	3,1	110,4	13,0	71,4
0817 Drangedal	3,4	9,1	0,0	14,7	139,0	15,2	49,9
0819 Nome	2,1	1,1	0,0	1,8	95,0	0,0	54,5
0821 Bø (Telemark)	4,8	3,7	0,0	9,5	84,9	0,0	47,8
0822 Sauherad	1,7	4,3	0,0	12,4	89,0	16,1	42,6
0826 Tinn	4,3	16,8	0,0	18,3	46,9	0,0	-8,5
0827 Hjartdal	2,0	9,9	0,0	12,2	50,2	0,0	12,9
0828 Seljord	-0,8	5,8	0,0	5,1	87,3	0,0	36,5
0829 Kviteseid	1,7	7,4	0,0	7,4	49,9	0,0	3,3
0830 Nissedal	2,4	7,9	0,0	26,4	88,8	0,0	3,8
0831 Fyresdal	2,3	2,2	0,0	9,8	40,2	0,0	-10,4
0833 Tokke	5,1	8,9	0,0	12,9	55,8	0,0	5,3
0834 Vinje	3,7	6,2	0,0	27,0	90,2	31,0	12,4
<i>Telemark</i>	<i>2,7</i>	<i>9,1</i>	<i>0,0</i>	<i>18,3</i>	<i>92,7</i>	<i>17,7</i>	<i>32,6</i>
0901 Risør	0,2	9,9	0,0	13,4	105,1	27,1	53,0
0904 Grimstad	3,6	10,6	0,0	27,9	94,1	0,0	21,2
0906 Arendal	2,0	4,8	0,0	4,6	116,8	28,6	62,6
0911 Gjerstad	2,7	13,2	0,0	30,1	126,3	0,0	59,9
0912 Vegårshei	2,8	6,5	0,0	17,9	84,3	0,0	36,2
0914 Tvedestrand	1,4	3,1	0,0	4,7	81,6	0,0	21,3
0919 Froland	-0,2	8,6	0,0	34,8	145,4	0,0	68,6
0926 Lillesand	3,8	4,1	0,0	6,1	134,5	76,9	62,9
0928 Birkenes	4,2	8,3	0,0	30,3	105,4	0,0	60,8
0929 Åmli	3,9	17,5	0,0	27,0	95,2	0,0	50,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
0935 Iveland	4,9	30,2	0,1	36,8	47,5	0,0	0,7
0937 Evje og Hornnes	2,2	13,5	0,0	17,6	75,6	0,0	26,5
0938 Bygland	3,3	28,2	0,1	43,7	81,7	0,0	7,9
0940 Valle	8,3	20,7	0,0	44,1	73,5	0,0	20,5
0941 Bykle	10,0	37,1	0,0	61,4	16,2	0,0	-124,3
<i>Aust-Agder</i>	<i>2,8</i>	<i>9,1</i>	<i>0,0</i>	<i>17,4</i>	<i>105,0</i>	<i>21,2</i>	<i>42,7</i>
1001 Kristiansand	3,5	14,3	0,0	23,5	116,5	6,4	61,3
1002 Mandal	1,6	11,9	0,0	15,0	93,2	0,0	33,4
1003 Farsund	0,9	10,2	0,0	23,1	102,0	31,7	34,8
1004 Flekkefjord	-0,3	7,4	0,0	14,4	88,9	0,0	47,4
1014 Vennesla	5,7	21,6	0,0	32,0	72,2	8,5	7,6
1017 Songdalen	4,5	17,4	0,0	58,1	118,7	3,8	31,5
1018 Søgne	3,4	20,7	0,0	41,3	76,6	0,0	13,4
1021 Marnardal	11,4	26,9	0,0	61,7	50,7	0,0	-13,9
1026 Åseral	15,0	75,5	0,0	142,7	56,7	0,0	-81,0
1027 Audnedal	16,0	4,9	0,0	12,4	-2,4	0,0	-25,3
1029 Lindesnes	4,4	11,5	0,0	24,6	105,1	0,0	15,5
1032 Lyngdal	2,4	7,8	0,1	19,7	78,8	0,0	33,7
1034 Hægebostad	2,4	10,9	0,0	27,5	82,6	0,0	21,3
1037 Kvinesdal	2,0	14,2	0,0	19,6	78,9	0,0	28,3
1046 Sirdal	4,4						-32,6
<i>Vest-Agder</i>	<i>3,5</i>	<i>15,2</i>	<i>0,0</i>	<i>27,0</i>	<i>98,7</i>	<i>5,9</i>	<i>39,2</i>
1101 Eigersund	3,0	12,7	0,1	20,3	84,3	0,0	13,3
1102 Sandnes	4,8	21,7	0,0	33,2	115,8	41,8	35,3
1103 Stavanger	5,4	18,7	0,0	19,8	104,1	1,4	29,5
1106 Haugesund	5,1	5,0	0,0	5,3	76,1	0,0	22,7
1111 Sokndal	4,7	14,9	0,0	46,6	97,3	85,6	39,4
1112 Lund	0,3	8,9	0,0	26,3	87,7	0,0	17,0
1114 Bjerkreim	2,9	11,7	0,0	22,9	50,5	62,7	-9,7
1119 Hå	1,4	15,3	0,0	26,6	98,1	0,0	29,0
1120 Klepp	2,2	14,9	0,0	21,8	83,4	18,3	28,1
1121 Time	2,9	5,6	0,0	5,5	106,0	6,9	56,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1122 Gjesdal	4,8	8,7	0,0	23,7	114,5	9,6	49,9
1124 Sola	5,7	13,7	0,1	17,2	108,7	13,0	32,5
1127 Randaberg	0,3	8,3	0,0	23,3	147,8	42,1	90,5
1129 Forsand	17,1	50,0	0,0	76,6	67,4	0,0	15,8
1130 Strand	8,4	16,7	0,0	29,8	85,6	0,0	23,0
1133 Hjelmeland	5,0	4,8	0,0	16,2	97,6	0,0	29,4
1134 Suldal	8,8	26,1	0,0	56,1	60,8	0,0	-41,4
1135 Sauda	1,1	8,4	0,3	21,2	86,0	0,0	23,5
1141 Finnøy	0,3	10,2	0,0	-12,6	76,8	0,0	33,1
1142 Rennesøy	-1,3	9,1	0,0	17,1	135,0	0,0	84,8
1144 Kvitsøy	1,3	21,5	0,0	21,9	69,6	0,0	2,2
1145 Bokn	2,1	16,8	0,0	27,1	95,2	0,0	29,7
1146 Tysvær	8,5	16,6	0,0	24,3	101,2	0,0	21,8
1149 Karmøy	4,5	9,8	0,0	28,2	73,5	0,0	-2,2
1151 Utsira	6,4	23,3	0,0	31,8	66,9	0,0	2,4
1160 Vindafjord	6,5	11,2	0,0	25,4	60,8	0,0	18,5
<i>Rogaland</i>	<i>4,7</i>	<i>15,1</i>	<i>0,0</i>	<i>22,6</i>	<i>98,0</i>	<i>12,0</i>	<i>28,3</i>
1201 Bergen	5,3	9,2	0,0	12,7	86,2	0,0	34,7
1211 Etne	2,7	13,9	0,0	28,8	92,0	0,0	38,6
1216 Sveio	5,2	17,9	0,0	35,1	78,2	0,0	8,1
1219 Bømlo	0,8	9,3	0,0	7,6	88,6	0,0	40,0
1221 Stord	1,5	5,0	0,0	9,8	124,5	28,3	43,0
1222 Fitjar	1,5	10,2	0,0	16,5	79,3	0,0	39,2
1223 Tysnes	5,0	20,9	0,0	46,2	107,4	0,0	55,5
1224 Kvinnherad	7,0	20,8	0,0	67,1	128,0	0,0	43,9
1227 Jondal	2,2	18,0	0,0	256,1	56,5	0,0	4,4
1228 Odda	6,0	7,5	0,0	28,0	69,7	23,2	26,0
1231 Ullensvang	10,1	12,0	0,0	32,4	59,3	0,0	10,1
1232 Eidfjord	5,5	30,7	0,0	66,7	70,8	0,0	46,4
1233 Ulvik	-0,2	9,3	0,0	41,7	60,2	0,0	-0,3
1234 Granvin	2,7	21,6	0,0	33,9	91,1	0,0	-1,6
1235 Voss	3,9	6,8	0,0	23,3	91,6	0,0	17,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1238 Kvam	2,4	6,0	0,0	18,4	129,5	14,2	53,1
1241 Fusa	1,1	3,4	0,0	3,7	80,6	0,0	40,9
1242 Samnanger	2,7	2,6	0,0	9,2	100,6	0,0	50,4
1243 Os (Hordaland)	9,3	22,9	0,0	35,7	130,3	19,0	45,9
1244 Austevoll	2,6	13,1	0,0	15,0	117,5	0,0	79,0
1245 Sund	3,7	10,8	0,0	15,1	99,7	0,0	57,7
1246 Fjell	1,8	7,4	1,2	17,4	103,4	3,7	42,8
1247 Askøy	1,6	6,0	0,0	19,8	140,6	40,9	70,3
1251 Vaksdal	5,8	21,2	0,0	48,7	71,2	0,0	-4,9
1252 Modalen	10,2	23,9	-0,4	41,0	22,2	0,0	-39,8
1253 Osterøy	0,0	2,8	0,0	18,0	83,5	22,3	37,6
1256 Meland	0,3	6,3	0,0	18,3	100,7	31,4	39,9
1259 Øygarden	5,1	14,9	0,0	30,3	77,9	0,0	-6,6
1260 Radøy	0,3	5,7	0,0	10,1	65,4	0,0	22,3
1263 Lindås	7,4	16,9	0,0	25,8	87,5	0,0	23,9
1264 Austrheim	-0,3	1,9	3,6	1,3	100,2	0,0	61,5
1265 Fedje	3,0	13,4	0,0	24,1	41,8	0,0	-33,1
1266 Masfjorden	3,1	20,5	0,0	24,0	31,6	0,0	-2,5
<i>Hordaland</i>	<i>4,5</i>	<i>10,2</i>	<i>0,1</i>	<i>19,4</i>	<i>93,9</i>	<i>7,1</i>	<i>36,1</i>
1401 Flora	3,2	3,9	-0,3	4,2	128,2	0,0	98,2
1411 Gulen	-2,8	13,0	0,0	21,1	62,5	0,0	15,3
1412 Solund	1,9	2,2	0,0	36,0	106,8	0,0	57,9
1413 Hyllestad	-0,1	1,8	0,2	5,5	88,6	0,0	61,7
1416 Høyanger	1,6	5,4	0,1	4,0	105,0	0,0	63,7
1417 Vik	-1,3	6,7	0,0	12,4	86,3	0,0	46,1
1418 Balestrand	15,4	6,0	0,2	30,1	46,7	0,0	-7,0
1419 Leikanger	7,0	14,3	0,0	47,0	85,0	18,6	62,4
1420 Sogndal	6,3	15,7	0,0	23,4	75,4	0,0	14,5
1421 Aurland	6,7	18,3	0,0	36,5	54,0	0,0	9,4
1422 Lærdal	1,4	2,0	0,0	31,3	113,4	0,0	67,8
1424 Årdal	3,4	5,1	0,0	18,3	76,6	0,0	27,2
1426 Luster	4,6	14,2	0,2	31,7	84,8	0,0	23,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1428 Askvoll	3,6	8,9	0,1	11,7	81,4	0,0	40,5
1429 Fjaler	5,2	5,6	0,1	22,7	82,6	44,4	42,2
1430 Gaular	1,4	3,5	0,1	18,4	79,6	0,0	31,5
1431 Jølster	-0,8	5,7	0,1	33,8	116,2	0,0	51,7
1432 Førde	7,6	10,6	0,0	34,5	120,9	0,0	50,5
1433 Naustdal	2,3	2,1	0,1	6,9	143,0	0,0	113,5
1438 Bremanger	5,1	0,3	11,4	-10,2	74,1	0,0	43,1
1439 Vågsøy	-1,5	4,1	0,0	4,2	117,5	0,0	71,6
1441 Selje	5,3	9,9	0,0	11,3	78,1	0,0	40,5
1443 Eid	4,5	6,7	0,0	34,5	142,8	0,0	89,3
1444 Hornindal	2,3	19,1	0,0	42,4	119,6	0,0	9,5
1445 Gloppen	-0,7	4,1	0,0	5,2	102,1	0,0	69,5
1449 Stryn	1,0	8,6	0,0	24,3	89,5	0,0	42,9
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>3,5</i>	<i>7,6</i>	<i>0,5</i>	<i>19,2</i>	<i>99,7</i>	<i>1,3</i>	<i>52,3</i>
1502 Molde	3,7	6,2	0,1	17,5	146,2	0,0	93,9
1504 Ålesund	4,8	2,1	0,8	18,7	126,2	13,4	52,9
1505 Kristiansund	1,0	0,2	0,0	0,6	120,5	76,0	61,6
1511 Vanylven	5,4	9,0	-5,7	15,7	72,7	0,0	33,0
1514 Sande (Møre og Romsdal)	2,4	1,6	0,8	26,8	101,9	6,5	56,1
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	1,5	7,5	0,0	20,2	129,0	0,0	77,1
1516 Ulstein							
1517 Hareid	0,2	3,6	0,0	6,9	83,8	0,0	39,9
1519 Volda	4,6	14,7	0,0	12,7	106,8	19,1	69,6
1520 Ørsta	1,2	9,7	0,0	13,4	104,4	16,8	53,6
1523 Ørskog	2,2	3,6	0,0	37,6	175,7	0,0	109,3
1524 Norddal	9,7	0,3	0,0	22,3	126,8	0,0	75,8
1525 Stranda	5,3	1,3	0,0	27,1	177,9	31,1	106,6
1526 Stordal	-1,5	8,8	0,0	43,7	125,9	0,0	62,1
1528 Sykkylven	2,3	6,4	0,0	4,9	101,2	0,0	64,3
1529 Skodje	3,8	13,2	0,0	33,6	99,3	0,0	49,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifkatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelse.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelse (prosent)	Sertifkatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1531 Sula	1,3	16,1	0,0	35,3	129,1	46,7	60,1
1532 Giske	2,3	1,1	1,8	31,6	168,0	9,6	116,7
1534 Haram	1,7	6,7	0,0	103,0	144,5	88,0	43,8
1535 Vestnes	0,9	1,5	0,0	-2,2	63,2	0,0	48,3
1539 Rauma	2,5	2,2	0,0	23,5	136,5	71,0	87,2
1543 Nesset	1,2	3,5	0,0	13,3	127,2	0,0	66,3
1545 Midsund	-3,2	1,6	2,4	8,3	91,0	0,0	54,2
1546 Sandøy	2,6	26,5	0,0	80,3	168,4	0,0	25,7
1547 Aukra	21,4	73,3	0,0	77,4	80,1	0,0	-28,6
1548 Fræna	7,4	10,4	0,0	28,9	84,1	0,0	19,0
1551 Eide	-3,4	4,6	0,4	20,0	111,2	0,0	63,9
1554 Averøy	1,1	5,3	0,0	10,1	115,0	0,0	67,3
1557 Gjemnes	2,7	11,8	0,0	20,3	71,6	0,0	25,5
1560 Tingvoll	4,6	8,6	0,0	-6,5	83,1	0,0	61,6
1563 Sunndal	2,1	19,7	0,0	20,1	66,7	0,0	19,7
1566 Surnadal	1,7	9,3	0,0	9,7	76,8	0,0	41,4
1567 Rindal	3,2	13,2	0,0	13,8	78,4	0,0	31,2
1571 Halså	2,8	21,4	0,0	25,5	96,1	0,0	40,4
1573 Smøla	-1,5	6,4	0,0	21,5	108,3	0,0	46,9
1576 Aure	-0,3	15,5	0,0	31,9	75,4	0,0	8,6
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>3,3</i>	<i>8,2</i>	<i>0,1</i>	<i>21,2</i>	<i>114,9</i>	<i>19,3</i>	<i>57,6</i>
1601 Trondheim	4,9	9,4	0,0	43,3	107,9	9,2	26,6
1612 Hemne	8,9	18,6	0,0	27,5	65,2	0,0	-7,3
1613 Snillfjord	0,0	5,8	0,0	18,2	68,8	0,0	24,8
1617 Hitra	2,1	11,3	0,0	47,2	178,3	0,0	69,5
1620 Frøya	8,8	11,2	0,0	54,6	163,7	0,0	70,8
1621 Ørland	3,3	4,8	0,1	16,7	139,8	0,0	92,4
1622 Agdenes	0,2	18,9	0,0	29,7	44,8	0,0	-11,1
1624 Rissa	-0,7	6,1	0,0	26,0	155,7	39,0	83,0
1627 Bjugn	10,6	4,8	0,1	21,5	125,0	11,4	49,4
1630 Åfjord	8,6	11,9	0,1	39,0	123,4	0,0	35,0
1632 Roan	6,4	8,7	4,0	14,5	108,4	0,0	61,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1633 Osen	2,7	8,8	0,0	14,7	77,6	0,0	27,6
1634 Oppdal	4,3	11,6	0,0	20,0	64,2	0,0	5,5
1635 Rennebu	1,5	9,0	0,0	16,1	93,3	0,0	50,7
1636 Meldal	3,3	10,9	0,0	21,5	82,7	0,0	30,0
1638 Orkdal	8,3	17,5	0,0	26,5	89,6	26,5	9,5
1640 Røros	1,5	2,5	0,0	9,3	81,3	0,0	32,3
1644 Holtålen	1,5	7,7	0,0	18,9	116,6	0,0	58,6
1648 Midtre Gauldal	4,8	4,3	0,0	4,9	85,8	63,4	50,7
1653 Melhus	1,5	12,7	0,0	29,1	124,8	72,6	56,4
1657 Skaun	3,9	29,8	0,0	31,9	110,6	0,0	40,3
1662 Klæbu	5,8	6,0	-1,6	24,0	104,8	0,0	57,2
1663 Malvik	4,1	7,3	0,0	7,7	136,1	9,7	65,4
1664 Selbu	4,8	9,8	0,0	19,3	91,3	0,0	45,5
1665 Tydal	-0,1	15,2	0,0	18,0	65,6	0,0	-7,7
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>4,6</i>	<i>10,1</i>	<i>0,0</i>	<i>34,8</i>	<i>109,2</i>	<i>13,1</i>	<i>34,6</i>
1702 Steinkjer	3,4	11,3	0,0	21,9	88,1	3,0	26,2
1703 Namsos	4,7	10,9	0,0	14,3	84,5	0,0	30,3
1711 Meråker	5,3	11,4	0,0	27,2	122,5	0,0	20,1
1714 Stjørdal	4,3	7,0	0,0	20,4	125,0	10,8	61,8
1717 Frosta	-0,9	4,8	0,1	16,3	87,5	0,0	40,0
1718 Leksvik	-1,4	0,9	0,4	-1,5	73,4	0,0	58,6
1719 Levanger	0,3	6,9	0,1	6,6	152,7	5,0	121,1
1721 Verdal	3,1	6,6	0,0	13,4	122,5	7,5	62,1
1724 Verran	3,5	4,4	0,0	2,0	122,2	15,4	85,9
1725 Namdalseid	2,0	9,3	0,0	18,1	110,7	0,0	68,9
1736 Snåase – Snåsa	2,1	10,7	0,0	14,0	86,2	0,0	46,6
1738 Lierne	-1,9	7,9	0,0	21,6	77,6	0,0	35,1
1739 Raarvihke – Røyrvik	3,3	4,4	52,6	32,3	130,8	0,0	75,6
1740 Namsskogan	6,2	25,5	0,0	36,7	78,5	0,0	24,2
1742 Grong	2,7	14,7	0,0	13,7	112,3	0,0	70,6
1743 Høylandet	0,9	13,0	0,0	16,3	56,5	0,0	12,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1744 Overhalla	3,8	18,8	0,0	19,7	111,6	0,0	60,2
1748 Fosnes	2,2	11,1	0,0	30,6	146,6	0,0	97,5
1749 Flatanger	5,1	8,8	0,0	23,9	90,1	0,0	48,8
1750 Vikna	5,5	4,5	0,0	17,9	106,6	0,0	63,8
1751 Nærøy	10,3	13,0	0,0	24,9	90,9	0,0	44,7
1755 Leka	4,4	12,3	0,0	18,1	59,7	0,0	10,0
1756 Inderøy	-0,4	7,0	0,1	18,8	115,3	18,8	66,8
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>3,2</i>	<i>9,0</i>	<i>0,4</i>	<i>16,7</i>	<i>109,6</i>	<i>5,2</i>	<i>58,2</i>
1804 Bodø	2,3	7,3	0,1	23,9	119,5	23,1	35,6
1805 Narvik	4,3	5,6	0,0	12,2	101,7	0,0	38,3
1811 Bindal	4,6	24,3	0,0	30,1	42,2	0,0	-13,6
1812 Sømna	2,1	13,6	0,0	16,2	77,5	0,0	29,8
1813 Brønnøy	2,7	3,1	0,0	10,6	105,1	0,0	56,5
1815 Vega							
1816 Vevelstad	5,3	12,6	0,0	19,7	64,3	0,0	15,8
1818 Herøy (Nordland)	6,2	23,8	0,0	35,1	151,2	0,0	86,7
1820 Alstahaug	1,8	7,5	0,0	15,7	146,7	0,0	79,1
1822 Leirfjord	-1,4	9,5	0,0	9,0	64,7	0,0	29,7
1824 Vefsn	3,4	15,3	0,0	25,1	110,7	0,0	39,1
1825 Grane	3,4	11,2	0,0	40,3	53,1	0,0	-23,5
1826 Hattfjelldal	1,0	17,4	0,0	38,3	33,2	0,0	-28,3
1827 Dønna	3,9	8,9	0,0	8,9	93,2	0,0	64,6
1828 Nesna	3,7	7,7	0,0	17,1	66,7	0,0	25,8
1832 Hemnes	-2,4	7,7	0,0	11,5	104,1	0,0	40,3
1833 Rana	4,9	17,1	-1,2	22,3	100,6	0,0	26,4
1834 Lurøy							
1835 Træna							
1836 Rødøy							
1837 Meløy	0,5	3,2	0,5	24,5	81,0	0,0	29,3
1838 Gildeskål	6,2	12,6	0,0	117,4	98,6	0,0	-63,0
1839 Beiarn	7,8	25,4	0,0	181,2	85,0	0,0	18,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1840 Saltdal							
1841 Fauske – Fuosko	-2,0	0,7	0,2	3,5	141,5	0,0	127,6
1845 Sørfold	-0,2	3,9	1,0	16,8	61,6	0,0	28,5
1848 Steigen	-0,8	1,3	10,7	-12,3	107,7	0,0	82,2
1849 Hamarøy – Hábmer							
1850 Divtasvuodna – Tysfjord							
1851 Lødingen	-1,9	1,9	1,1	9,0	82,3	0,0	49,3
1852 Tjeldsund	1,7	4,4	0,0	12,5	123,3	0,0	74,3
1853 Evenes							
1854 Ballangen	5,1	0,8	-4,5	5,1	-0,4	0,0	-25,1
1856 Røst	8,9	14,2	0,0	15,9	101,9	0,0	34,9
1857 Værøy	4,3	4,8	0,0	16,1	66,6	0,0	9,7
1859 Flakstad	9,2	1,9	0,9	12,6	73,3	0,0	38,8
1860 Vestvågøy	-0,1	4,7	0,0	2,5	78,8	0,0	34,2
1865 Vågan	3,1	10,5	0,1	11,1	97,1	0,0	41,8
1866 Hadsel	0,6	2,0	0,2	10,2	92,3	0,0	49,3
1867 Bø (Nordland)	-0,2	0,5	0,0	-2,3	90,1	0,0	58,3
1868 Øksnes	0,2	1,3	0,0	6,7	106,9	0,0	60,0
1870 Sortland – Suortá	2,3	7,9	0,0	8,5	89,7	0,0	55,7
1871 Andøy	1,6	6,2	0,0	24,8	89,4	0,0	40,7
1874 Moskenes							
<i>Nordland</i>	<i>2,4</i>	<i>8,4</i>	<i>0,1</i>	<i>19,3</i>	<i>99,9</i>	<i>5,1</i>	<i>41,0</i>
1902 Tromsø	1,5	4,9	0,0	2,6	137,1	24,0	79,7
1903 Harstad – Hárstták	4,2	11,1	0,0	15,4	127,7	17,3	62,3
1911 Kvæfjord	4,7	8,8	0,0	5,5	46,3	0,0	17,1
1913 Skånland	12,4	9,9	0,0	15,9	83,7	0,0	38,5
1917 Ibestad	2,8	6,7	0,0	12,1	110,7	0,0	68,7
1919 Gratangen	2,1	9,6	0,0	7,1	77,5	0,0	47,4
1920 Loabák – Lavangen	3,7	17,2	0,0	25,5	75,5	0,0	22,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
1922 Bardu	0,4	8,7	0,0	18,1	85,5	0,0	39,6
1923 Salangen	4,5	8,1	0,0	10,3	95,3	0,0	64,0
1924 Målselv	-1,0	4,3	0,0	12,2	91,5	0,0	24,9
1925 Sørreisa	2,8	6,1	0,0	15,7	96,9	0,0	40,9
1926 Dyrøy	-0,6	5,0	0,1	8,5	93,1	0,0	45,2
1927 Tranøy	2,0	5,9	0,0	6,0	52,8	0,0	28,3
1928 Torsken	30,9	3,8	5,5	29,7	61,8	0,0	5,0
1929 Berg	3,5	9,2	-1,6	18,8	93,9	0,0	52,2
1931 Lenvik	0,4	1,9	0,0	3,9	98,3	0,0	67,2
1933 Balsfjord	2,4	6,4	0,3	13,5	103,9	0,0	60,1
1936 Karlsøy	2,0	7,5	0,2	14,8	125,1	0,0	63,9
1938 Lyngen	2,2	8,4	0,0	33,6	174,7	0,0	122,0
1939 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	3,4	10,5	0,0	35,5	114,6	13,6	47,7
1940 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	3,1	0,8	0,0	7,2	103,3	0,0	58,6
1941 Skjervøy	1,6	8,7	0,0	10,1	95,3	0,0	55,7
1942 Nordreisa – Ráisa – Raisi	3,0	6,5	0,0	11,7	102,7	0,0	46,0
1943 Kvænangen	2,0	4,0	0,0	31,2	125,5	0,0	23,9
<i>Troms</i>	<i>2,6</i>	<i>6,4</i>	<i>0,1</i>	<i>9,5</i>	<i>116,1</i>	<i>13,7</i>	<i>62,9</i>
2002 Vardø	4,4	26,7	0,1	32,3	150,6	0,0	94,7
2003 Vadsø	5,1	7,5	0,0	23,8	164,4	49,2	107,2
2004 Hammerfest	6,6	8,4	0,0	22,4	190,9	0,0	118,8
2011 Guovdageaidnu – Kautokeino	2,7	6,1	0,0	14,3	63,9	0,0	29,4
2012 Alta	0,7	3,9	0,0	13,8	91,5	0,0	40,2
2014 Loppa	4,1	18,6	0,0	31,8	27,4	0,0	-29,7
2015 Hasvik	3,6	25,2	0,0	42,2	39,5	0,0	-20,5
2017 Kvalsund	1,5	14,8	0,0	37,2	104,2	0,0	39,3
2018 Måsøy	-0,6	12,0	0,0	25,9	85,3	0,0	41,3
2019 Nordkapp	2,7	8,0	0,0	5,8	99,5	30,2	82,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2017 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser.

	Netto driftsresultat (prosent)	Disp.fond + mindreforbruk (prosent)	Akkumulert merforbruk (prosent)	Arb.kapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent) ¹	Netto renteeksponering (prosent)
2020 Porsanger – Porsángu – Porsanki	-3,4	0,8	0,0	6,6	84,2	0,0	39,0
2021 Kárásjohka – Karasjok	-3,2	0,2	1,6	20,0	74,3	0,0	25,9
2022 Lebesby	2,4	13,4	0,0	14,6	111,6	0,0	54,0
2023 Gamvik	1,9	5,7	0,0	8,6	106,4	0,0	61,5
2024 Berlevåg	0,6	23,8	0,0	26,7	107,9	0,0	36,2
2025 Deatnu – Tana	2,0	5,1	0,0	17,9	130,8	0,0	88,0
2027 Unjárga – Nesseby	-0,7	17,7	0,0	24,3	94,0	0,0	56,0
2028 Båtsfjord	3,4	13,5	0,0	16,2	119,0	0,0	86,7
2030 Sør-Varanger	-1,4	1,9	0,0	21,7	124,9	0,0	81,7
<i>Finnmark</i>	<i>2,0</i>	<i>7,4</i>	<i>0,1</i>	<i>19,1</i>	<i>119,3</i>	<i>6,8</i>	<i>67,8</i>
<i>Hele landet</i>	<i>3,8</i>	<i>11,5</i>	<i>0,1</i>	<i>18,7</i>	<i>98,0</i>	<i>11,0</i>	<i>35,4</i>

¹ Det er knyttet stor usikkerhet til datakvaliteten. Det er grunn til å tro at ikke alle kommunene har fordelt kortsiktige- og langsiktige lån på riktige kapitler i balansen. Det kan altså være at en større andel av lånene er tatt opp i sertifikater (og obligasjoner) enn det tallene tilsier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vedlegg 4**Skjønnstilskudd i 2017****1 Fordelingen av skjønnsmidler i 2017**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordele årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2017 har departementet fordelt et samlet skjønnstilskudd på nærmere 2 450 mill. kroner. Av dette gikk 1 791 mill. kroner til kommunene og 659 mill. kroner til fylkeskommunene. Av det totale tilskuddet overføres 59,9 mill. kroner til 2018 over kapittel 571.64.

Departementet fordele skjønnstilskuddet til fylkeskommuner og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Fylkesmannen fordele disse fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnstilskuddet til kommunene (via fylkesmannsembetene) og fylkeskommunene.

Kommunene

Det totale tilskuddet som gikk til kommunene i 2017 tilsvarer 1 791 mill. kroner. Av dette ble 1 191 mill. kroner fordelt av fylkesmannen etter retningslinjer gitt fra departementet. Fylkesmannens skjønnsmidler består av ordinært skjønnstilskudd og fylkesmannens prosjektskjønnsmidler. Se omtale om fylkesmannens prosjektskjønnsmidler senere i vedlegget.

I 2017 ble i underkant av 485 mill. kroner benyttet til tiltak knyttet til kommunereformen. Det ble betalt ut 150 mill. kroner i tilskudd til infrastrukturtiltak i kommuner som skal slå seg sammen. Totalt 41 kommunesammenslåinger fikk tilskudd i 2017. 50 mill. kroner av dette lå opprinnelig innenfor fylkeskommunenes skjønnssamme. Videre ble 268 mill. kroner betalt ut i en overgangsordning til kommuner som skal slå seg sammen, men som midlertidig vil få redusert basistilskudd og småkommunetillegg i perioden fram til sammenslåingen trer i kraft. Kommuner

som ble stående ufrivillig alene etter kommunereformen, fikk i 2017 utbetalt en kompensasjon på totalt 36 mill. kroner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet holder hvert år tilbake en del av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i en reservepott. I 2017 ble det betalt ut i underkant av 95 mill. kroner fra kommunenes reservepott.

Innenfor det tilbakeholdte skjønnstilskuddet ble det også betalt ut tilskudd til kommunereform, totalt 31,5 mill. kroner til seks kommuner. Mesteparten av dette gikk til å finansiere engangskostnader ved kommunesammenslåing.

Videre ble 56 mill. kroner betalt ut til sju kommuner som kompensasjon for naturskader. Av dette gikk 25 mill. kroner til Odda kommune etter flommen i 2014 og 17,5 mill. kroner til Namdalseid kommune etter ras i 2014. I tillegg mottok Gloppe og Stryn kommuner til sammen 8 mill. kroner etter flom i juli 2017, og Marnardal og Birkenes kommuner mottok 2,7 mill. kroner etter flommen på Sørlandet i oktober 2017.

I 2017 mottok Tysfjord kommune 1,5 mill. kroner til oppfølgingsarbeidet etter overgrepssavsløringene i kommunen. Det er gitt tilsagn om til sammen 7,5 mill. kroner til dette arbeidet fram til 2019. Dette kommer i tillegg til en bevilgning på til sammen 2,4 mill. kroner i 2018 og 2019 til et eget prosjekt om tillitsbygging.

Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i 2017, jf. Innst. 401 S (2016–2017), ble det avsatt 20 mill. kroner i kompensasjon til kommuner for utgifter i 2016 knyttet til forberedelse av bosetting av enslige mindreårige flyktninger som ikke ble bosatt. Midlene ble fordelt til 130 kommuner av Justis- og beredskapsdepartementet med bistand fra fylkesmannsembetene.

Det fordeles også skjønnstilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordelte i 2017 43 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter (prosjektskjønnsmidler), se nærmere omtale under avsnitt 3. I tillegg fordele også fylkesmannsembetene skjønnstilskudd til

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2017 (mill. kr)

Fylkeskommune/fylkesmannsembete	Kommuner kap. 571, post 64	Fylkeskommuner, kap 572, post 64	Totalt skjønnstilskudd
Østfold	39,0	7,5	
Akershus	54,8	0,0	
Oslo	5,7	0,0	
Hedmark	72,8	14,4	
Oppland	58,2	42,3	
Buskerud	37,6	7,7	
Vestfold	28,2	17,8	
Telemark	41,5	12,3	
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	57,4		
Aust-Agder fylkeskommune		10,5	
Vest-Agder fylkeskommune		8,6	
Rogaland	67,6	15,1	
Hordaland	127,7	62,7	
Sogn og Fjordane	62,3	28,0	
Møre og Romsdal	90,4	20,6	
Sør-Trøndelag	102,8	34,4	
Nord-Trøndelag	47,6	19,1	
Nordland	124,1	93,3	
Troms	112,2	49,5	
Finnmark	61,1	65,2	
<i>Sum fylkesvis fordeling</i>	<i>1 191,0</i>	<i>509,0</i>	
Prosjektskjønnsmidler KMD	42,7		42,7
Reservepott	94,7	78,7	173,4
Overgangsordning til kommuner som skal slå seg sammen	267,8		267,8
Kompensasjon til kommuner som er ufrivillig alene	35,9		35,9
Infrastrukturtilskudd	150,0		150,0
Kompensasjon for utgifter til flyktninger	20,0		20,0
Overføres til 2018 ¹	-11,4	71,3	59,9
<i>Totalt skjønnstilskudd 2017</i>	<i>1 790,6</i>	<i>659,0</i>	<i>2 449,6</i>

¹ Dette overføres i sin helhet til kommunenes skjønnstilskudd, kap 571, post 64, i 2018

utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene under avsnitt 2.

Fylkeskommunene

Det samlede skjønnstilskuddet for fylkeskommunene utgjorde 659 mill. kroner i 2017. Av dette fordelte departementet 509 mill. kroner direkte til fylkeskommunene. Av dette ble 139 mill. kroner gitt som kompensasjon for endringer i differensiert arbeidsgiveravgift.

I 2017 ble 78,7 mill. kroner betalt ut fra de tilbakeholdte skjønnsmidlene til uforutsette hendelser. Sogn og Fjordane fylkeskommune mottok 27,4 mill. kroner i kompensasjon for kostnader etter flom i juli 2017. I tillegg ble det betalt ut til sammen 51,3 mill. kroner i kompensasjon for feil i kriteriedata i inntektssystemet.

Totalt 71,3 mill. kroner av fylkeskommunenes skjønnstilskudd ble overført til kommunenes skjønnstilskudd, kap. 571, post 64. Av dette var 21,3 mill. kroner ubrukte midler av de tilbakeholdte skjønnsmidlene, mens 50 mill. kroner gikk til infrastrukturtiltak i kommuner som skal slå seg sammen.

Overført til 2018

Ved nysalderingen av statsbudsjettet for 2017, jf. Prop. 16 S (2017–2018) og Innst. 87 S (2017–2018), vedtok Stortinget at ubrukte midler innenfor skjønnstilskuddet kunne overføres til 2018. Totalt ble 59,9 mill. kroner overført fra 2017 til 2018.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte skjønnsmidler

Fylkesmannen har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene fastsatt av departementet. Det enkelte embetet fordeler en andel av sin fylkesramme i statsbudsjettet, men alle embeter holder også igjen midler til fordeling gjennom året. Alle embeter er pålagt å holde tilbake minst fem prosent av den tildelte rammen til uforutsette hendelser. I 2017 holdt fylkesmennene tilbake omtrent 363 mill. kroner til fordeling gjennom året. Dette tilsvarer om lag 30 prosent av den totale rammen. Det er stor variasjon mellom embetene i størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette hendelser samt prosjektmidler, se omtale under avsnitt 2.

2 Fylkesmannens bruk av prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

Fylkesmannen har mulighet til å gi en del av skjønnssrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnstildelingen, men fylkesmannen har myndighet til å tilpasse skjønnfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter i enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Prosjektenes formål må være å styrke kommunen i rollene som tjeneste produsent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Fylkesmannens arbeid med fornying og innovasjon må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnstildeling.

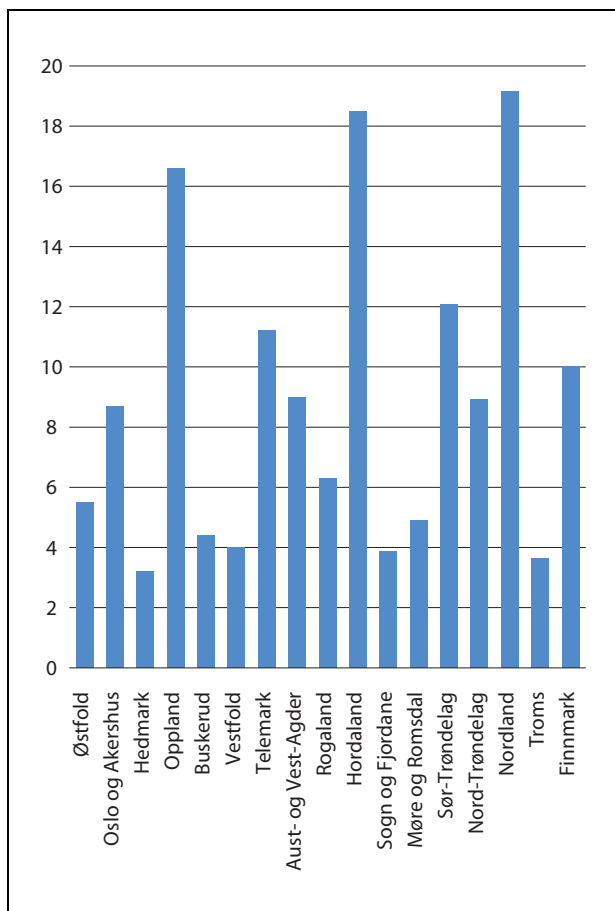
Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene.

I 2017 fordelte fylkesmennene om lag 150 mill. kr. til totalt 376 fornyings- og innovasjonsprosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 400 000 kroner i støtte. Til sammenligning ble rundt 433 fornyings- og innovasjonsprosjekter tildelt 170,7 mill. kroner i 2016, hvorav drøye 10,5 mill. kroner ble gitt til tiltak knyttet til blant annet kommunereform og ROBEK-nettverk.

Midler som ble fordelt til fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierte betydelig i 2017. Dette har en naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnssrammen og hvor stor del av skjønnssrammen som settes av til fornyingsprosjekter.

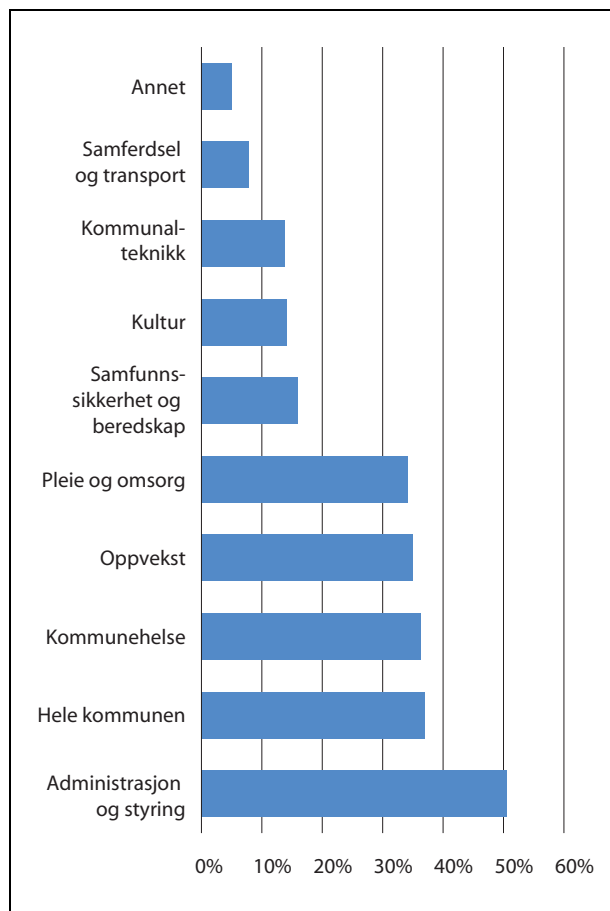
Nordland fordelte mest skjønnsmidler til fornyingsprosjektene med om lag 19,2 mill. kroner til 64 prosjekter, tett fulgt av Hordaland som fordelte 18,5 mill. kroner til 36 prosjekter. Embetet som fordelte minst midler er Hedmark med 3,2 mill. kroner til 6 prosjekter, jf. figur 4.1.

Fra 1. januar 2016 ble det tatt i bruk en ny søknads- og rapporteringsdatabase (ISORD) for prosjektmidler. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av skjønnsmidler. Alle embeter tok data-

Figur 4.1 Sum tildelt per fylke¹ (mill. kroner)

¹ Av tildelte midler hos Sogn og Fjordane i 2017 er om lag 500 000 tilbakeførte midler fra tidligere fornyingsprosjekter som ikke ble gjennomført.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 4.2 Prosjekter fordelt på sektorer¹

¹ Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

basen i bruk i 2017. Det har kommet gode tilbakemeldinger fra embetene om databasen. Det har i 2017 blant annet vært jobbet med å tilpasse databasen til kommune- og regionreform og endringer i fylkesmannsstrukturen.

Databasen skal også bidra til å viderefremme resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden <https://prosjektskjonn.fylkesmannen.no/offentlig>. Denne siden er åpen for alle og kan for eksempel benyttes av kommuner for å se hvilke prosjekter som har vært gjennomført tidligere.

Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er et stort mangfold blant prosjektene, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Av prosjekter registrert i ISORD i 2017 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Nesten halvparten av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

Vi ser av figur 4.2 at om lag 37 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring, kommunehelse, oppvekst og pleie og omsorg.

Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål å styrke kommunen innenfor rollen som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. Over 70 prosent av prosjektene benyttet opplæring og erfaringsdeling som virkemiddel. Andre virkemidler brukt i prosjektene er blant annet interkommunale samarbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger), planlegging, styringssystemer og organisatoriske virkemidler. Organisatoriske virkemidler innebærer ofte politiske og administrative endringer i kommunen.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert gjennom departementets prosjektskjønnsmidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet setter hvert år av midler til fornying- og innovasjonsprosjekter. Tilskuddet fordeles av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og prosjektene skal komme kommunesektoren til gode. I 2017 ble det benyttet til sammen 42,7 mill. kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble finansiert i 2017 omtales her.

3.1 Kommuneloven og øvrig juridisk rammeverk

Etikkportalen

Departementet etablerte www.etikkportalen.no i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. I portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Denne støtten dekker også utgifter til det tilknyttede registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Departementet har i 2017 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 250 000 kroner.

Pilotprosjekt – utvidet samarbeid om tilsyn/kontroll

KS fikk 1,3 mill. kroner i 2017 til å etablere et pilotnettverk for egenkontroll og kvalitetsutvikling. Prosjektets formål er å videreutvikle metoder og verktøy for kvalitetsutvikling gjennom kommunens egenkontroll; både rådmannens internkontroll og kommunestyrets overordnede tilsynsansvar. Prosjektet skal videreutvikle egenkontrollen for å oppnå bedre kvalitet på tjenester. Det er valgt et tema som både kommunesektoren og staten anser som relevant ut fra en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering. Gjennom prosjektet har det blitt etablert flere pilotnettverk for kvalitetsutvikling innenfor området tjenester til voksne med samtidig psykisk lidelse og ruslidelse. Prosjektet følger kommunene som deltar i pilotnettverkene for å vurdere om kommunenes eget arbeid i nettverksperioden fører til en forbedring med egenkontrollen. Deloitte

arbeider med en følgeevaluering som vil foreligge i løpet av 2018.

3.2 Fornyingsstiltak og erfaringspredning

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra KMD.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk er en ideell forening, og er et uavhengig organ som har som formål å fremme og utvikle god kommunal regnskapsskikk. Medlemmene i foreningen er KMD, KS, NKK og NKRF. De representerer den faglige kompetansen innenfor kommunalt regnskap (regelforvalter, regnskapsprodusenter, brukere og revisorer). Bakgrunnen for foreningens virksomhet er at regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner kun gir rammer og prinsipper og dermed ikke uttømmende regnskapsregler gjennom forskrifter. Det er lite hensiktsmessig at hver kommune ut fra regnskapsfaglige vurderinger selv må definere god kommunal regnskapsskikk. Det kan også medføre ulik praksis, noe som er uheldig. Det er derfor behov for en egen forening med formål om å utarbeide anbefalinger og standarder i god kommunal regnskapsskikk. Departementet har i 2017 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 465 124 kroner.

Kommunereform: oppfølgingstilbud til kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen

KMD, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne inngikk i 2016 en avtale om å tilby et oppfølgingstilbud til kommuner og fylkeskommuner som Stortinget har fattet vedtak om å slå sammen. Formålet er å legge til rette for gode lokale prosesser som fremmer involvering og medvirkning. Tilbudet består av seminarer og etter hvert også en kunnskapsportal for deling av erfaringer. I 2017 ble det gjennomført 7 samlinger, hvorav én var for fylkeskommunene. KS har ansvaret for gjennomføring av samlingene og fikk i 2017 utbetalt støtte til dette. Avtalen varer ut 2019 og partene har dialog om videre oppfølging av alle kommuner og fylkeskommuner som skal slå seg sammen.

Arendalskonferansen – Fremtidens kommuner

Arendal kommune mottok 100 000 kroner i 2017 til Arendalskonferansen. Konferansen arrangeres av Arendal kommune i samarbeid med blant annet KS og en rekke aktører innen frivillig sektor. Kon-

feransen er en møteplass for innovasjon og nyskaping i kommunene.

KMDs innovasjonspris 2017

Departementet ønsker å stimulere til innovasjon i kommunesektoren og har siden 2014 delt ut en innovasjonspris. Prisen skal gå til én eller flere kommuner som har vist stor evne til nytenkning og til å sette innovative ideer ut i livet. Difi har det administrative ansvaret for prisen. I 2017 mottok Asker kommune prisen på 500 000 kroner for å ha jobbet med å bygge en kultur for innovasjon over flere år, og for at kommunen med prosjektene *Velferdslab* og *Løsningsjakten på Borgen* investerer i innbyggerne ved å involvere dem i prosesser og tjenesteutvikling som angår dem. Juryen viser i sin begrunnelse til Asker kommunes konkrete innovasjonsresultater og unike innbyggerinvolvering.

Klarspråk i kommunesektoren

KS fikk i 2017 4,2 mill. kroner til Program for klart språk i kommunesektoren. Programmet, som er et femårig program for perioden 2015–2020, skal øke bevisstheten om klart språk i kommunene og legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner forbedrer den skriftlige kommunikasjonen med sine målgrupper. Gjennom programmet arrangeres det blant annet regionale grunnkurs for de som skal lede klarspråkprosjekt i egne kommuner og fylkeskommuner.

IKT-utvikling i kommunesektoren

I 2017 bevilget Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25 mill. kroner til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale IKT-prosjekter, samtidig som det ble varslet at departementet tok sikte på å sette av ytterligere 100 mill. kroner til ordningen i 2018. Kommuner, fylkeskommuner og KS bidrar også med midler av tilsvarende størrelsesorden. KS har nå etablert DigiFin-ordningen, en finansieringsordning som gir støtte til nasjonale IKT-prosjekter som kan komme hele kommunesektoren til gode. Se for øvrig kapittel 7 for nærmere omtale av ordningen.

Landssamanslutninga av nynorskkommunar – Nynorsk og kommunereform

I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om statsbudsjettet for 2017 (Innst. 16 S. (2016–2017)) står det:

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, legg vekt på at omsynet til nynorsk språk skal takast vare på i arbeidet med kommunereforma. Fleirtalet legg til grunn at 1,2 mill. kroner av løyvinga til prosjektskjønn over kap. 572 post 64 vert løyvd til Landssamanslutninga av nynorskkommunar for å bidra til dette arbeidet òg i 2017

Departementet utbetalte 1,2 mill. kroner i tilskudd til Landssamanslutninga av nynorskkommunar (LNK) i 2017. LNK har fulgt opp føringen i tilskuddsbrevet om at midlene skal knyttes til kommunereformen ved at informasjon om mulige språklige konsekvenser av kommunereformen er videreført i LNKs handlingsprogram 2017–2018. LNK har arbeidet for å sette språkspørsmål og språkpolitikk inn i en videre kulturell sammenheng, ved å vise fram sammenhenger mellom språk, identitet, kultur og samfunnsutvikling. Paneldebatten under landstinget i 2017 handlet om språklige og kulturelle konsekvenser av kommune- og regionreformen.

3.3 Valg og lokaldemokrati

Lokaldemokratidatabase

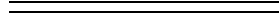
KS inviterte i 2017 landets kommuner til å gjennomføre en undersøkelse om demokratiet i egen kommune. Undersøkelsene blir gjennomført som en spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg av innbyggerne i de kommunene som deltar i undersøkelsen og til kommunens kommunestyrerepresentanter. Til sammen 65 kommuner har gjennomført eller planlegger å gjennomføre undersøkelsen per april 2018. Data fra undersøkelsen legges inn i en database som tilrettelegges for nettpublisering. Prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. KS fikk i 2017 bevilget 2,45 mill. kroner til prosjektet.

Barnas valg

Redd Barna søkte om midler til å gjennomføre prosjektet Barnas Valg 2017. Søknaden ble innvilget i tråd med flertallet i kommunalkomiteen i Innst. 422 S (2016–2017) og fikk tilsagn om 1 mill. kroner. Departementet har gjort Redd Barna oppmerksom på at det ikke er naturlig at prosjektet gis støtte over prosjektskjønnet i flere år. Prosjektet hadde som overordnet mål å bidra til å styrke barns deltakelse og ytringsfrihet gjennom å gi relevant og tilpasset informasjon om valg. Infor-

masjonen skal bidra til at barna blir aktive samfunnsborgere. Primærmålgruppen for prosjektet var barn og unge i Norge fra 5.–10. trinn. 2 050 skoler deltok i prosjektet, og 60 000 barn stemte

på det partiet de ønsket. Redd Barna har i etterkant av prosjektet levert en sluttrapport, der de oppsummerer erfaringene fra prosjektet.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 05/2018

