



Finansiering gjennom brukerbetaling i kommunesektoren

Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene og andre aktører i samfunnet, eller et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Kommuneøkonomi

Oslo Economics er blant Norges ledende rådgivningsmiljøer innen offentlig økonomi, og har god kjennskap til kommunesektoren. Vi tilbyr utredninger, kartlegginger, modellutvikling og analyser av økonomiske og organisatoriske forhold for alle deler av offentlig sektor.

Vi har lang erfaring med ulike problemstillinger innen kommunal og fylkeskommunal økonomi, knyttet til både kostnads- og inntektssiden. Vi arbeider også med økonomisk styring, benchmarking og organisering. Vi kartlegger og analyserer relevante kvantitative og kvalitative data. Våre analyser kjennetegnes ved å holde høyt faglig nivå, være veldokumenterte og at usikkerhet i beregninger synliggjøres.

Finansiering gjennom brukerbetaling i kommunesektoren / Rapport nr. 2020-69

© Oslo Economics, 23. desember 2020

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om oppdraget	9
1.1 Mandat	9
1.2 Bakgrunn for oppdraget	9
1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	10
1.4 Avgrensninger	14
1.5 Rapportens innhold	15
2. Prisfastsettelse og ordninger for brukerbetaling	16
2.1 Teoretisk bakgrunn og prisfastsettelse for brukerbetalinger	16
2.2 Regulering av brukerbetaling i kommunesektoren	20
3. Omfang og utvikling i kommunal brukerbetaling.....	26
3.1 Brukerbetaling som en del av kommunens inntekter	26
3.2 Brukerbetalingers finansieringsandel av kommunale utgifter	27
3.3 Gebyrbelastning per husholdning	30
3.4 Oversikt over brukerbetaling og finansieringsandel per tjenesteområde	32
4. Brukerbetaling innen utvalgte sentrale tjenesteområder.....	34
4.1 Sammendrag av deskriptiv analyse	34
4.2 Skolefritidsordningen (SFO)	36
4.3 Barnehage	40
4.4 Helse- og omsorgstjenester	44
4.5 Brann- og ulykkesvern	46
4.6 Kommunal vannforsyning	49
4.7 Kommunalt avløp	52
4.8 Avfall og renovasjon	55
4.9 Bygge- og delesaksbehandling	58
4.10 Plansaksbehandling	61
4.11 Kart og oppmåling	64
5. Årsaker til forskjeller i gebyr og finansieringsnivå.....	66
5.1 Innledning	66
5.2 Hypoteser	66
5.3 Data og metode	68
5.4 Empirisk analyse	69
5.5 Konklusjon	74

Referanser	76
Vedlegg A Litteraturgjennomgang	78
Vedlegg B Regresjonstabeller.....	82
Vedlegg C Supplerende deskriptiv statistikk	86
Vedlegg D Gruppering av kommuner.....	99

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet betydningen av brukerbetalinger i kommunesektoren. Formålet med prosjektet var å etablere et bedre faktagrunnlag for brukerbetalinger i kommunesektoren. I prosjektet har vi utarbeidet en prinsipiell beskrivelse av prisfastsettelse og ordningene for brukerbetalinger, kartlagt omfang, forskjeller og utvikling i brukerbetalinger – fra både kommunenes finansieringsperspektiv og fra brukerperspektivet – ved bruk av deskriptiv statistikk. Vi har videre analysert årsakene til forskjeller i brukerbetalinger mellom kommunene. Utredningen dekker både brukerbetalinger samlet sett og innenfor et utvalg av sentrale kommunale tjenesteområder.

Prisfastsettelse og ordninger for brukerbetaling

Brukerbetalinger kan bidra til en mer effektiv ressursanvendelse i offentlig sektor

Den viktigste begrunnelsen for brukerfinansiering av tjenester er at brukerbetalinger kan bidra til mer effektiv ressursanvendelse i samfunnet. Hvis kommunale tjenester finansieres gjennom skatt eller andre kilder som ikke krever betaling, er prisen for å bruke tjenesten lik null. Dette kan føre til overproduksjon og overkonsum av tjenesten i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Brukerbetalinger setter en positiv pris på tjenesten, noe som normalt vil redusere etterspørselen og bidra til et nivå av tjenesteproduksjon og konsum som øker den samlede velferden for samfunnet. Dette forutsetter imidlertid at produksjon av tjenesten er effektivt organisert og at nyttefunksjonen til forbrukerne er kjent, slik at prisen settes på et nivå som optimerer samfunnsnyten.

Brukerbetaling er en mer egnet finansieringskilde for tjenester som har egenskaper av å være private goder

Samtidig er brukerbetalinger ikke like egnet til finansiering av alle offentlige tjenester. Brukerbetaling er generelt mer egnet som finansieringskilde hvis tjenesten har egenskaper som tilsvarer et privat gode enn om det er et offentlig gode. I tillegg må det hensyntas eventuelle eksternaliteter ved konsumet av tjenesten, og om det er politiske eller samfunnsmessige formål med tjenesteproduksjonen, for eksempel fordelingshensyn. De fleste offentlige tjenester kan helt eller delvis regnes som offentlige goder og kan være forbundet med positive eksternaliteter, for eksempel barnehage og skolefritidsordning (SFO). Da kan det reelle tjenestenivået være for lavt i forhold til det sosialt optimale nivået hvis brukerne må betale en pris som dekker kostnadene ved å produsere tjenesten. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig å subsidiere tjenesteproduksjonen. Det kan også være politiske mål som tilsier at man ikke ønsker full brukerfinansiering. Eksempelvis anses det på flere tjenesteområder som hensiktsmessig å ta fordelingshensyn for å støtte enkelte brukergrupper. Dette gjelder særlig grupper som er økonomisk eller sosialt svakere stilt. Vann-, avløps- og renovasjonstjenestene (VAR-tjenestene) er et eksempel på tjenester der full brukerfinansiering er velegnet, fordi det anses som riktig at brukeren betaler en pris som tilsvarer kostnadene ved sitt konsum. Brukerbetalinger kan imidlertid bidra til en mer effektiv ressursfordeling, selv om betalingene ikke dekker de fulle kostnadene.

Regulering av brukerbetalinger og muligheter for å ta fordelingshensyn i fastsettelsen av gebyrregulativene, varierer for de ulike tjenesteområdene

Kommuneloven inneholder ingen generelle regler som begrenser kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester. Adgangen til å kreve brukerbetalinger, og hvor mye kommunene kan kreve, er likevel regulert for de ulike tjenestene gjennom særlover og forskrifter. Bestemmelsene varierer følgelig for ulike tjenesteområder. Overordnet anvendes det tre hovedprinsipper for prisfastsettelsen av brukerbetalinger. For mange områder gjelder selvkostprinsippet, som tilsier at kommunen kan kreve brukerbetalinger inntil merkostnaden ved å yte tjenesten (selvkost). For andre områder bestemmer staten gebyrnivåene, gjerne i form av maksimalsatser. Til sist er det enkelte områder der det er vanlig med brukerbetaling og kommunene stort sett står fritt til å bestemme gebyrsatsene.

Vi har videre vurdert hvilke muligheter kommunene har til å ta fordelingshensyn i fastsettelsen av gebyrer. Her ser vi noen generelle mønstre. For de typiske velferdstjenestene, som helse- og omsorg, barnehage og SFO, er det gode muligheter for kommunene å legge fordelingshensyn til grunn i fastsettelsen av gebyrer. Innen disse områdene er det også fastsatte moderasjonsordninger gjennom lover eller forskrifter. Innen vann- og avløpsområdet er det ikke anledning til å ta fordelingshensyn, da loven krever at prisforskjeller mellom brukere skal være begrunnet i kostnadsforskjeller. Innen avfalls- og renovasjonstjenester, feiertjenester og plan- og byggesaksbehandling har kommunene anledning til å fastsette regulativene på en slik måte at fordelingshensyn kan

legges til grunn. Tabellen under oppsummerer vår vurdering for utvalgte tjenesteområder. Merk at dette vår overordnede tolkning av regelverket og ikke en fullverdig juridisk vurdering.

Oversikt over regulering av kommunenes adgang til å kreve brukerbetalinger

Tjenesteområde	Prinsipp for prisfastsettelse	Mulighet til å ta fordelingshensyn
Helse- og omsorgstjenester i institusjon	Langtidsopphold: Maks reelle oppholdsutgifter, men begrenset til andel av inntekt (moderasjonsordning) Korttidsopphold: Maksimale satser	Ja
Helse- og omsorgstjenester i hjemmet	Maks selvkost, med moderasjonsordninger	Ja
Kommunal legehjelp	Nasjonale satser	Nei
Skolefritidsordningen	Maks selvkost, med moderasjonsordninger	Ja
Barnehage	Nasjonale maksimalsatser og moderasjonsordninger	Ja
Vannforsyning	Maks selvkost	Nei
Avløp	Maks selvkost	Nei
Renovasjon og avfall	Lik selvkost	Ja
Brann og ulykkesvern	Maks selvkost	Ja
Plan- og byggesaksbehandling	Maks selvkost	Ja

Omfang og utvikling i brukerbetalinger fra et kommuneperspektiv

Brukerbetalinger står for omtrent 15 prosent av kommunens driftsinntekter

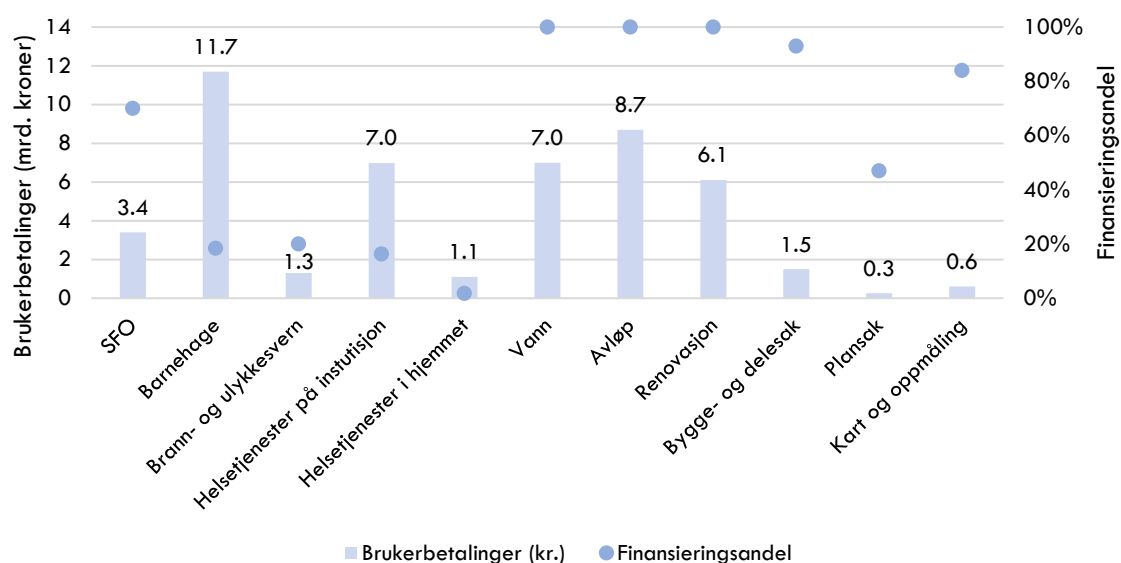
Brukerbetalinger er en viktig inntektskilde for kommunene. Samlet sett utgjorde brukerbetalinger i kommunal sektor 70 milliarder kroner, eller 14,6 prosent av kommunenes totale driftsinntekter i 2019. Sammenlignet med 2003 har brukerbetalinger totalt økt med 25 milliarder kroner (målt i 2019-prisnivå), en økning på 57 prosent. Sett som andel av kommunenes driftsinntekter er brukerbetalinger imidlertid noe lavere enn i 2003, da brukerbetalinger utgjorde 17 prosent av kommunenes driftsinntekter. Grunnen til dette er at det har vært høyere vekst i andre inntektskilder.

Finansieringsandelen gjennom brukerbetalinger er høyest blant VAR-tjenestene

Finansieringsandelen er andelen av driftsutgifter til en tjeneste som finansieres gjennom brukerbetalinger. Dette er en indikator for betydningen av brukerbetalinger som finansieringskilde. Overordnet har finansieringsandelen i kommunale tjenester vært relativt konstant rundt 15 prosent i perioden 2003 til 2019.

Finansieringsandelen varierer imidlertid for ulike tjenesteområder. Figuren under gir en oversikt over finansieringsandelen og summen av brukerbetalinger i de ulike kommunale tjenesteområdene. Det har vært lite endring over tid i gjennomsnittlig finansieringsandel innen de fleste områder. Unntakene er SFO- og barnehageområdet, hvor andelen som finansieres over brukerbetalinger har sunket fra 2016. Dette skyldes trolig en endring i forskrift for foreldrebetaling i barnehage i 2015. Endringen gjelder kun barnehageområdet, men mange kommuner innførte samtidig lignende endringer for SFO-betalinger på frivillig basis.

Brukerbetaling (stolper) og finansieringsandel (prikker) per område. Totalt for hele landet, 2019.



Finansieringsandelen gjennom brukerbetalinger er lavere for mindre og mindre sentrale kommuner, samt kommuner med høye frie inntekter per innbygger (utgiftsjustert)

Finansieringsandelen varierer også mellom kommunene. Overordnet finner vi at innen de fleste tjenesteområdene har flertallet av kommunene finansieringsandeler relativt likt landsgjennomsnittet, samtidig som det er enkelte kommuner som avviker i større grad fra gjennomsnittet. Vi finner at det er særlige forskjeller mellom kommunene innen SFO og plansaksbehandling.

Variasjon i finansieringsandeler ser ut til å henge sammen med ulike karakteristika hos kommunene. Et generelt trekk som gjelder både for overordnet finansieringsandel på tvers av alle tjenesteområder, og innen flere enkelttjenester, er at finansieringsandelen er lavere for mindre kommuner, mindre sentrale kommuner og kommuner med høye frie inntekter. Innad i gruppene av mindre og mindre sentrale kommuner, observerer vi samtidig større variasjon i finansieringsandel.

Omfang og utvikling i brukerbetalinger fra et brukersperspektiv

For å belyse brukerbetalingenes betydning for innbyggerne har vi sett på gebyrnivåene. Vi har sett både på en gjennomsnittlig brukerbetaling per relevant bruker eller enhet, også kalt enhetspris, og de standardiserte gebyrsatsene som rapporteres hos SSB. Hva som er relevant enhet for å beregne enhetspris varierer fra område til område.

Gjennomsnittlig gebyrbelastning for husholdningene har økt innen alle tjenesteområder unntatt SFO- og barnehageområdet

I 2018 var den gjennomsnittlige brukerbetalingen per husholdning lik 30 302 kroner, opp totalt 23 prosent fra 2005 (i faste priser). Brukerbetaling per husholdning som andel av husholdningens medianinntekt har også økt over samme periode. Analysen av utvalgte tjenesteområder viser at gebyrnivåene har økt gjennomgående i analyseperioden (perioden varierer, men dette gjelder ca. 2006-2019 for de fleste tjenesteområder). Unntaket er SFO- og barnehageområdet, hvor det har vært en reell nedgang i gebyrnivåene etter en endring i forskrift for foreldrebetaling i barnehage i 2015. Ettersom vi har målt gebyrer i inflasjonsjusterte 2019-kroner, kommer veksten i gebyrnivå i tillegg til den generelle prisøkningen i samfunnet. Samlet sett ser det derfor ut til at gebyrbelastningen for husholdningene har økt.

Gjennomsnittlige brukerbetalinger per bruker er høyere for mindre og mindre sentrale kommuner, samt kommuner med høye frie inntekter per innbygger (utgiftsjustert)

Når vi ser på variasjon i gjennomsnittlig brukerbetaling (og gebyrnivå) på tvers av kommuner, finner vi at mange kommuner har relativt like gebyrnivåer, samtidig som enkelte kommuner i større grad avviker fra gjennomsnittet. Generelt har mindre kommuner og mindre sentrale kommuner i snitt høyere gjennomsnittlige brukerbetalinger. Dette gjelder både for samlede brukerbetalinger per husholdning og for enhetspriser innen de fleste tjenesteområder. Unntaket er tjenesteområdene SFO, byggesaksbehandling og plansaksbehandling, der beregnede

gebyrnivåer er gjennomsnittlig høyere i store kommuner og sentrale kommuner. Videre har kommuner med høyere utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger vesentlig høyere gjennomsnittlige brukerbetalinger. Det er samlet sett betydelig større variasjon i gebyrnivåer mellom de minste og minst sentrale kommunene, sammenliknet med de andre gruppene av kommuner.

Årsaker til forskjeller i brukerbetaling

Den deskriptive analysen synliggjør en del forskjeller blant de ulike kommunene og mellom de ulike gruppene av kommuner. Vi har anvendt egnede statistiske metoder (multivariate lineære regresjonsanalyser) for å undersøke mulige forklaringsfaktorer for forskjellene mellom kommunene nærmere.

Vi har undersøkt tre overordnede hypoteser om forskjeller mellom kommunene i finansieringsandeler og gebyrnivå:

1. Kommunenes og innbyggernes økonomi: Kommuner med god økonomi er mindre avhengig av gebyrer og kommunene tar hensyn til at innbyggere med høyere inntekt har høyere betalingsvilje- og evne.
2. Politikk og strategiske avveininger: Kommuner tar politiske og/eller strategiske valg når de bestemmer gebyrnivåene og finansieringskilder for tjenesteproduksjonen.
3. Kostnads- og effektivitetsforskjeller: Kommuner som har bedre forutsetninger for effektiv tjenesteproduksjon er mindre avhengig av brukerbetalinger som finansieringskilde.

Resultatene varierer for de ulike tjenesteområdene og om vi ser på finansieringsandel eller enhetspriser/gebyrnivå. Noen generelle trekk og viktige funn er:

- Kommuneøkonomi har en sammenheng med brukerbetalinger. Det er en negativ sammenheng mellom kommunens økonomi målt i frie inntekter og finansieringsandel. Samtidig er det ingen entydig og signifikant sammenheng mellom kommunens økonomi og gjennomsnittlig brukerbetaling/gebyrnivå. Dette kan tyde på at høye frie inntekter gir lavere finansieringsandel fordi kommunene velger et høyere nivå på tjenestetilbudet.
- Kommuner med høyere medianinntekt blant innbyggerne har høyere finansieringsandel og gjennomsnittlig brukerbetaling/gebyrnivå innenfor enkelte områder, blant annet plan- og byggesak.
- Vi finner ikke belegg for en entydig sammenheng mellom om politisk ledelse i kommunen er fra høyre- eller venstresiden og brukerbetaling.
- Vi finner støtte for hypotesen om at kommunene tar strategiske valg. Vi finner for eksempel en klar positiv sammenheng mellom gebyrnivåene i nabokommunene og gebyr i egen kommune. Dette tyder på at kommuner prøver å skape tilsvarende forhold som i nabokommunene når de fastsetter gebyrregulativet, noe som også bekreftes fra kommunene vi har snakket med.
- Sammenhengen mellom brukerbetalinger og kostnadsdrivere og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke entydig. Vi finner statistisk signifikant sammenheng mellom flere av kostnadsvariablene og effektivitet (målt ved kommunestørrelse, sentralitet og SØFs effektivitetsindeks). Sammenhengene er imidlertid positive for noen tjenesteområder og negative for andre tjenesteområder. Resultatene tilsier dermed at sammenhengene må vurderes for de enkelte tjenesteområdene. Denne variasjonen i resultatene for effektivitetsindeksen er muligens en konsekvens av at sammenhengen kan gå begge veier: høyere brukerbetalinger kan gjøre kommunene mer effektive (innenfor enkelte tjenester) eller mer effektive kommuner kan ha lavere gebyrer.

1. Om oppdraget

1.1 Mandat

Oslo Economics har fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å utrede betydningen av brukerbetaling i kommunesektoren. Oppdraget inkluderer blant annet å kartlegge forskjeller mellom kommuner og å undersøke årsaker til forskjellene blant kommunene når det gjelder finansiering gjennom brukerbetaling og innbyggernes gebyrbyrde.

Formålet med prosjektet er å etablere et bedre faktagrunnlag for brukerbetalinger i kommunesektoren. Informasjonen skal bidra til bedre forståelse av hvordan brukerbetalinger praktiseres i kommunene, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Resultatene skal blant annet brukes av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).

Prosjektet skal:

- Gi en **prinsipiell beskrivelse av prisfastsettelse og ordningene for brukerbetaling**, herunder kommunens mulighet for å ta fordelingshensyn ved fastsettelse av gebyrregulativet.
- **Kartlegge omfang, forskjeller og utvikling i brukerbetalinger** sett fra både kommunenes finansieringsperspektiv og fra innbyggernes perspektiv, med tanke på gebyrbyrden. Dette skal gjøres ved bruk av deskriptiv statistikk.
- **Analysere årsakene til forskjeller** i kommunenes finansiering gjennom brukerbetalinger og innbyggernes gebyrbyrde i kommunene.

Prosjektet skal dekke både kommunenes tjenesteområder samlet sett og innenfor enkelte tjenesteområder.

1.2 Bakgrunn for oppdraget

Brukerbetalinger er en viktig del av kommunenes inntekter, og sammen med eiendomsskatt de eneste mulighetene kommunene har til å direkte påvirke sine egne inntekter. Privat finansiering av tjenester, gjennom for eksempel brukerbetaling og gebyrer fra brukerne av kommunenes tjenester, bidrar både til å finansiere tjenesteproduksjonen og er effektivitetsfremmende i anvendelsen av begrensede ressurser. Effektivitet oppstår ved å la brukerne med betalingsvillighet for tjenesten betale for denne, og på den måten redusere problemer med kunstig høy etterspørsel og påfølgende overproduksjon i kommunal sektor. Brukerbetalinger er derfor velegnet som finansieringskilde for tjenester som er av den art at de er private og ikke offentlige goder.

Kommunene er i en monopolstilling når det gjelder produksjon av mange av de tjenester som brukerbetalinger ytes for. Fra et samfunnsmessig perspektiv er det derfor ønskelig at kommunene benytter brukerfinansiering på en forsvarlig måte og forholder seg til de gitte rammene. I praksis anvendes brukerbetalinger som en finansieringskilde både for tjenester som tilnærmet alle innbyggere er pålagt å kjøpe, for eksempel vann, avløp og renovasjonstjenester (VAR), og tjenester som etterspørres av noen, men ikke alle innbyggere, for eksempel barnehage og byggesakstjenester.

Det er en sammensatt bakgrunn for dagens struktur for kommunal finansiering gjennom brukerbetalinger og nivåene på brukerbetalinger. Innen noen tjenester står selve finansieringen av tjenesteproduksjonen sentralt, samt at brukerfinansiering skal sikre tilstrekkelig fleksibilitet i kommunenes inntekter slik at variasjon i underliggende kostnader kan reflekteres i betalingssatsene. På andre områder er hensynet til inntektsfordeling mellom innbyggerne og sosial inkludering sentralt (dette gjelder for eksempel skolefritidsordningen (SFO) og helse- og omsorgstjenester). I fastsettelsen av brukerbetalinger tas det følgelig en rekke hensyn.

TBU jobber kontinuerlig med kommuneøkonomi. Arbeid med kommuneøkonomi, samt finansieringen av kommunene, krever en kritisk forståelse av hvordan ordningene for brukerbetalinger som en inntektskilde til kommunene er utformet, og hvordan det praktiseres i ulike kommuner. Dette inkluderer også forståelse av hvilke muligheter kommunene har til å påvirke sitt eget inntektsgrunnlag gjennom brukerbetalinger, og hva som er bestemmende for ulike kommuners fastsettelse av betalingssatser for ulike tjenester.

Det er derfor viktig å ha et godt faktagrunnlag om brukerbetalinger og årsaker til forskjeller, både mellom ulike tjenesteområder og mellom ulike kommuner. Videre er det viktig å ha innsikt i betydningen av brukerbetalinger





fra både statens, kommunenes og brukernes perspektiv. Slik kan man etablere et helhetlig bilde, for derigjennom å kunne vurdere betydningen av brukerbetaling i kommunesektoren.

Vi håper denne rapporten vil bidra til å belyse disse problemstillingene.

1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

I gjennomføringen av dette prosjektet har vi benyttet ulike metodiske fremgangsmåter og informasjonskilder for å belyse problemstillingene. Figuren under gir en oversikt over vår metodiske tilnærming til oppdraget.

Figur 1-1: Vår metodiske tilnærming

	1	2	3	4
Formål	Prinsipiell beskrivelse av ordningene 	Deskriptiv analyse og utvikling av hypoteser 	Analytisk utredning samt testing av hypoteser 	Rapportering og samlet vurdering 
Aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> Overordnet beskrivelse av kommunenes adgang til å kreve brukerbetaling Prinsipiell teoretisk drøftelse av prissettingen for brukerbetalingene Overordnet beskrivelse av kommunenes muligheter for å ta fordelingshensyn Informasjonskilde: <ul style="list-style-type: none"> Dokumentstudier 	<ul style="list-style-type: none"> Deskriptive analyser: omfang og utvikling i størrelser relatert til brukerbetaling (kommuneperspektiv og brukerperspektiv) Utvikle hypoteser om årsaker til forskjeller i brukerbetaling mellom kommunene Informasjonskilde: <ul style="list-style-type: none"> Offentlig tilgjengelig data - SSB/KOSTRA Dybdeintervjuer 	<ul style="list-style-type: none"> Økonometriske analyser med testing av hypoteser (regresjonsanalyse) Kvalitativ vurdering av hypoteser som ikke kan testes empirisk (tolkning av regelverket, utforming av gebyrregulativene i praksis) Informasjonskilde: <ul style="list-style-type: none"> Offentlig tilgjengelig data - SSB/KOSTRA Dybdeintervjuer 	<ul style="list-style-type: none"> Utarbeide en rapport som er både informativ og lett å lese Beskrive funn fra de tre foregående stegene og gi en samlet vurdering Skrive sammendrag for TBU sin rapport

1.3.1 Prinsipiell beskrivelse av ordningene

Første del av oppdraget har bestått av å utforme en prinsipiell beskrivelse av dagens ordninger for brukerbetaling. Vi har gjennomført dokumentstudier for å kartlegge ordningene for brukerbetaling og til å drøfte teoretiske aspekter ved prisfastsettelsen av brukerbetaling. Beskrivelsen av ordninger er gjort på et overordnet nivå. Kilder vi har gjennomgått er relevante lover og forskrifter som regulerer kommunenes adgang til å kreve brukerbetaling. Vi har også studert utvalgt sekundærlitteratur om tolkning av loven der dette var tilgjengelig. Teoretisk drøftelse av prisfastsettelse støtter seg på økonomisk litteratur på feltet.

1.3.2 Deskriptiv analyse

Andre del av oppdraget har bestått av å kartlegge omfanget av brukerbetaling fra både kommunenes og innbyggerens perspektiv.

For å kartlegge betydning av brukerbetaling for kommunene har vi sett på to variabler:

- Kommunenes samlede gebyrinntekter
- Finansieringsandel: andelen av kommunenes utgifter som finansieres gjennom brukerbetaling (brukerbetalingers finansieringsandel)

For å kartlegge forskjeller og utvikling i innbyggerens gebyrbyrde bruker vi tre variabler:

- Gjennomsnittlig gebyrinntekt per relevant bruker. Vi bruker begrepet gjennomsnittlig gebyrinntekt, eller enhetspris, for å referere til dette.
- Gjennomsnittlig gebyrinntekt sett i forhold til husholdningenes medianinntekter
- Standardiserte gebyrsatser som rapporteres gjennom KOSTRA (**K**ommune-**S**tat-**R**apportering)

Vi har gjennomført analysen for brukerbetaling i kommunesektoren samlet sett og for ti sentrale tjenesteområder der brukerbetaling er en viktig del av tjenestefinansiering. Kartleggingen omfatter statistikk for gjennomsnitt på tvers av kommuner, samt forskjeller mellom kommuner og grupper av kommuner.

Beregninger og tolkning av gjennomsnittstall

Den deskriptive analysen presenterer beregningene som gjennomsnitt på tvers av kommuner innen ett år eller en periode, totalt for alle kommuner og innen de ulike gruppene av kommuner. Alle tall er KPI-justert. Vi beskriver her hvordan vi har beregnet den periodevise gjennomsnittlige finansieringsandelen (beskrivelsen er også dekkende for beregningene av gebyrbyrde). For å komme frem til dette har vi først beregnet brukerbetalingers finansieringsandel for hver kommune. Deretter har vi beregnet en periodevis finansieringsandel for hver kommune. For å presentere dette innad i grupper, har vi tatt gjennomsnittet over den periodevise finansieringsandelen for alle kommunene i hver gruppe. Formelt er dette beregnet som

$$\bar{x}_G^P = \frac{\sum_{i \in G} \left[\frac{\sum_{t \in P} x_i^t}{N_P} \right]}{N_G},$$

hvor x_i^t er utfallsvariabelen, for eksempel finansieringsandel, for kommune i i gruppe G i år t i periode P . N_P og N_G er henholdsvis antall år i periode P og antall kommuner i gruppe G . Vi beregner også standardavviket for hver periode i hver gruppe. Formelt er standardavviket beregnet som

$$\sigma(\bar{x}_G^P) = \sqrt{\frac{\sum_{i \in G} \left(\left[\frac{\sum_{t \in P} x_i^t}{N_P} \right] - \bar{x}_G^P \right)^2}{N_G - 1}}.$$

Vi beregner også årlige vekstrater i brukerbetaling per husholdning eller enhet. I Tabell 3-1 er eksempelvis den gjennomsnittlige vekstraten i brukerbetaling per husholdning i kommuner med 2 499 eller færre innbyggere beregnet som fire prosent for perioden 2005 til 2012. Dette representerer den gjennomsnittlige årlige veksten i perioden for kommunene i gruppen. Formelt er det beregnet som

$$\hat{x}_G^P = \frac{\sum_{i \in G} \left[\left(\frac{x_i^{\bar{t}^P}}{x_i^{\underline{t}^P}} \right)^{\frac{1}{\bar{t}^P - \underline{t}^P}} - 1 \right]}{N_G},$$

hvor \bar{t}^P og \underline{t}^P er henholdsvis det siste og første året i periode P .

Grupperinger av kommuner

For å vise forskjeller mellom ulike kommuner, beregner vi statistikk for ulike grupper av kommuner innen fire dimensjoner:¹

- Befolkning
- Sentralitet
- Landsdel
- Frie inntekter per innbygger

Vedlegg D beskriver ytterligere detaljer for grupperingen av kommuner. Det er imidlertid vesentlig korrelasjon mellom de ulike gruppene av kommuner. Tabell 1-1 viser korrelasjonsmatrisen for de tre kontinuerlige variablene befolkning, sentralitet og frie inntekter per innbygger. Alle korrelasjonene er signifikante på fem prosentnivået. Som vi ser av tabellen er det positiv korrelasjon mellom befolkning og sentralitet, hvilket betyr at mer sentrale kommuner i stor grad også har flere innbyggere. Det er negativ korrelasjon mellom korrigerte frie inntekter og både befolkning og sentralitet. Det betyr at de mer sentrale og mer befolkningsrike kommunene har lavere frie inntekter. I Vedlegg D viser vi videre antall kommuner i de ulike gruppene av kommuner.

¹ Grupperingene er gjort basert på 2019-kommunestrukturen med totalt 422 kommuner.

Tabell 1-1: Korrelasjonsmatrise for grupperingsvariabler

	Befolkning	Korrigerte frie inntekter	Sentralitetsindeks
Befolkning	1,00	-0,15	0,40
Korrigerte frie inntekter	-0,15	1,00	-0,63
Sentralitetsindeks	0,40	-0,63	1,00

Data

Hvordan brukerbetalingers finansieringsandel og gebyrsats/gebyrinntekt per relevant bruker beregnes, avhenger av tilgjengelighet av data og hva som er hensiktsmessig for det aktuelle tjenesteområdet.

Datamaterialet anvendt i utredningen er offentlig tilgjengelig data fra SSB og KOSTRA-databasen. For store deler av analysen brukes kommunenes konsernregnskap. Dette gjelder blant annet den overordnede analysen presentert i kapittel 3. Regnskapet er sammenstilt av SSB og dataene er hentet fra innrapporterte bevilgningsregnskap fra kommuner og kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeid og interkommunale selskaper (IKS). Regnskapene til IKS er fordelt på eierkommunene etter eierandeler hentet fra Foretaksregisteret i Brønnøysund. For å analysere omfang og utvikling i brukerbetaling i kommunesektoren anvendes primært det som omtales som kommunekonsernregnskapet. Regnskapet er sammenstilt av SSB og dataene er hentet fra innrapporterte bevilgningsregnskap fra kommuner og kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeid og interkommunale selskaper (IKS). Regnskapene til IKS er fordelt på eierkommunene etter eierandeler hentet fra Foretaksregisteret i Brønnøysund.

Brukerbetaling er ikke veldefinert i konsernregnskapene. I likhet med praksisen i Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomis høringsrapport fra 2019 (TBU, 2019, s. 30), definerer vi i den overordnede analysen i dette kapittelet brukerbetaling som summen av det som i konsernregnskapet defineres som *Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter*.

Det er imidlertid flere begrensninger i disse dataene knyttet til rapportering av data og organisering av tjenestene. For det første vil kostnadsfunksjonen *Andre salgs- og leieinntekter* også kunne inkludere inntekter som ikke er brukerbetaling. For det andre har enkelte kommuner organisert seg med underliggende aksjeselskaper, og noen tjenester er organisert privat. Brukerbetaling som går til aksjeselskaper eller private aktører er ikke registrert som brukerbetaling i kommunenes regnskap, samtidig som utgifter gjennom subsidiering av tjenesteproduksjon som går til disse aktører regnes som driftsutgifter. Dette medfører at den beregnede finansieringsandelen og brukerbetaling per husholdning basert på konsernregnskapet kan være noe upresise. Dataene er likevel egnet til å gi et godt overordnet bilde av omfang og utvikling i brukerbetaling.

For de ti tjenesteområdene vi analyserer separat, bruker vi, der det er hensiktsmessig og mulig, statistikk fra selvkostregnskapet fra området for å løse de overnevnte utfordringene med data fra konsernregnskapet. For barnehageområdet er beregningene spesielt utfordrende, ettersom en stor andel av barnehager er private. Vi kombinerer derfor ulike datakilder.

Tabell 1-2 lister vi de ti tjenesteområdene og gir en oversikt over data som er benyttet. Dataene for hvert tjenesteområde er beskrevet nærmere i forbindelse med selve analysen i kapitlene 4.2 til 4.11. Som vi ser av tabellen, henter vi informasjon fra konsernregnskapet for de fleste tjenesteområdene utenom VAR-tjenestene. Det eksisterer selvkostregnskap for plan- og byggesakstjenester også, men disse benyttes ikke.² Grunnen til dette er at det etter plan og bygningsloven til nå bare har vært obligatorisk å rapportere inn selvkostregnskapet for kommuner med over 20 000 innbyggere. Dermed ville bruk av selvkostregnskap ført til at en del kommuner ikke hadde vært med i analysen. Dette gjelder byggesak (kapittel 4.9), plan (4.10) og matrikulering (4.11). For de øvrige selvkosttjenestene, for eksempel feiing og SFO, bes det ikke om rapportering på selvkostregnskapet i det hele tatt.

² Se for eksempel SSB-tabeller 13013 og 10829.

Tabell 1-2: Oversikt over variabler: finansieringsandel og enhetspris

Tjenesteområde	Datakilde	Dataperiode finansieringsandel	Definisjon enhetspris	Dataperiode enhetspris
Samlet analyse (alle områder)	Konsernregnskap	2003-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning	2005-2018
Skolefritidsordning (SFO)	Konsernregnskap	2004-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling per elev (vektet)	2009-2019
Barnehage	Egne beregninger*	2016-2019	Gjennomsnittlig årsbetaling inkl. alle tillegg	2016-2019
Helse- og omsorgstjenester i institusjon	Konsernregnskap	2003-2019	N/a	
Brann- og ulykkesvern	Konsernregnskap	2003-2019	N/a	
Kommunal vannforsyning	Selvkostregnskap	2004-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning	2004-2019
Kommunalt avløp	Selvkostregnskap	2004-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunalt avløp	2004-2019
Avfall og renovasjon	Selvkostregnskap	2004-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling for renovasjon og avfall per årsinnbygger	2004-2019
Bygge- og delesaksbehandling	Konsernregnskap	2006-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling per behandlede søknad	2009-2019
Plansaksbehandling	Konsernregnskap	2006-2019	Gjennomsnittlig brukerbetaling per vedtatt reguleringsplan	2010-2019
Kart og oppmåling	Konsernregnskap	2006-2019	N/a	

Note: *Kostnader i barnehageområdet er hentet fra konsernregnskapet. Brukerbetalingene i barnehagefeltet er beregnet for hver kommune som gjennomsnittlig betalingsssats ganger antall barn i barnehage fra SSB-tabeller.

Nominelle gebyrsatser rapporteres kun for enkelte områder. Disse er listet sammen med tilgjengelig periode i Tabell 1-3.

Tabell 1-3: Oversikt over variabler: nominelle gebyrsatser

Nominelle gebyrsatser	Periode analysert
Årsgebyr for feiing og tilsyn	2002-2019
Årsgebyr for kommunal vanntjeneste for standard bolig på 120 m ²	2004-2019
Årsgebyr for kommunal avløpstjeneste for standard bolig på 120 m ²	2004-2019
Årsgebyr for avfallstjenesten for en standard bolig på 120 m ²	2004-2019
Årsgebyr for tømning av septiktank	2004-2019
Byggesaksgebyr for oppføring av standard enebolig på 200 m ²	2000-2019
Gebyr for privat forslag til reguleringsplan for boligformål	2009-2019
Gebyr for opprettelse av grunneiendom (750 m ²)	1999-2019

Intervjuer med utvalgte kommuner

I tillegg til kvantitative analyser av KOSTRA-data, har informasjonsgrunnet i prosjektet bestått av intervjuer med utvalgte kommuner om aspekter ved brukerbetalinger som finansieringskilde. Temaene for intervjuene har overordnet vært kommunenes erfaringer med brukerbetalinger, fastsettelse av gebyrer, utforming av gebyrregulativer, beregning av gebyrgrunnet og mulige årsaker til forskjeller mellom kommunene. I gjennomføringen av prosjektet har vi snakket med representanter for fem kommuner. Disse er Arendal kommune, Bømlo kommune, Levanger kommune, Lurøy kommune og Stavanger kommune.

Intervjuene har også bidratt til å belyse problemstillinger i andre deler av rapporten (for eksempel organisering eller årsaker til forskjeller i brukerbetaling mellom kommuner). Vi beskriver funn fra disse intervjuene fortløpende i rapporten.

1.3.3 Utvikling av hypoteser om forskjeller i brukerbetaling i kommuner

Tredje del av oppdraget har vært å undersøke årsaker til forskjeller i brukerbetaling mellom kommuner. Som et første ledd i dette arbeidet har vi utviklet hypoteser om hvilke faktorer som kan tenkes å drive forskjellene. Hypoteseutviklingen er basert på tidligere arbeid på feltet og samtaler med kommunene og oppdragsgiver.

Analytisk utredning samt testing av hypoteser

De empiriske analysene er basert på multivariate lineære regresjoner, som estimerer korrelasjonen mellom forklaringsvariablene og utfallsvariablene vi ser på. Ved å inkludere flere forklaringsvariabler i en og samme modell tar vi hensyn til at enkelte av forklaringsvariablene også kan påvirke hverandre. Analysene er basert på tverrsnittsdata for sist kommunevalgperiode, altså et gjennomsnitt for 2016-2019. Vi ser altså ikke på endringer over tid, men på tvers av kommuner i denne perioden. Denne avgrensningen har flere begrunnelser: Vi vil unngå at enkeltår driver resultatet, samtidig som analysene baseres på et oppdatert tallgrunnlag. Vi har valgt å ikke gå lenger tilbake i tid fordi det ikke eksisterer data på enkelte sentrale variabler før denne perioden, eller fordi det mangler rapportering av variabler for et større antall kommuner lenger tilbake i tid.

Påliteligheten til estimatene måles ved hjelp av statistisk *signifikans*, som indikerer i hvilken grad vi kan stole på at estimerte positive eller negative sammenhenger faktisk er noe annet enn null. Statistisk signifikans vurderes ved hjelp av forholdet mellom den estimerte koeffisienten og den estimerte usikkerheten i modellen (målt ved koeffisientens «standardfeil»). Estimerte sammenhenger som er nær null, men hvor usikkerheten er lav relativt til den estimerte koeffisienten kan sies å være «presise nullestimer». Presise nullestimer gir et godt grunnlag for å forkaste en hypotese, altså at den forventede sammenhengen ikke eksisterer.

Vi understreker at de empiriske analysene i utgangspunktet ikke er designet for å kunne si noe om årsaks-sammenhenger, da dette vil kreve en langt mer avansert tilnærming, og dette er ikke mulig innenfor rammen av dette oppdraget. Det kan være historiske årsaker eller andre utenforliggende faktorer som påvirker både nivået på brukerbetaling og de ulike forklaringsvariablene vi undersøker. Selv om vi ikke direkte kan bekrefte eller avkrefte årsaksforholdet i de enkelte hypotesene, kan vi likevel benytte analysene som indikasjoner på hvordan variasjonen i brukerbetaling henger sammen med egenskaper ved kommunene.

1.4 Avgrensninger

Mandatet i oppdraget er sammensatt og komplekst, blant annet fordi brukerbetalinger benyttes innen mange tjenesteområder. Det har derfor vært nødvendig å foreta noen avgrensninger for å kunne gjennomføre oppdraget innenfor de gitte rammene. Alle avgrensninger er gjort i forståelse med oppdragsgiver.

For det første vil den prinsipielle beskrivelsen av ordningene for brukerbetaling holde seg på et overordnet nivå. Vi har gjennomgått relevante lover og forskrifter, samt enkelte eksisterende fortolkninger av disse. Oslo Economics er ikke kvalifisert til å gjennomføre detaljerte juridiske vurderinger. Tyngden i prosjektet har ikke vært ment å være på juridiske forhold, men kvantitativ statistisk kartlegging og økonomiske analyser.

Videre har vi begrenset de statistiske analysene og kartleggingen til å omfatte kun offentlig tilgjengelig statistikk. På enkelte områder vil disse være beheftet med begrensninger. Ikke-offentlige registre kan tenkes å inneholde statistikk som ikke har samme begrensninger. Det har imidlertid ikke vært mulig å undersøke dette nærmere innenfor gitt ramme.

Det var et definert mål for oppdraget å kartlegge og analysere brukerbetalinger på enkelte tjenesteområder. Siden det er mange tjenesteområder er denne delen av oppdraget, som nevnt over, avgrenset til et utvalg av tjenesteområder som vurderes som særlig relevant. Utvalget er gjort i samråd med oppdragsgiver og omfatter

følgende ti tjenesteområder: skolefritidsordningen, barnehage, brann- og ulykkesvern, helse- og omsorgstjenester, vann, avløp, renovasjonstjenester, byggesaksbehandling, plansaksbehandling og kart og oppmåling. I de deskriptive og empiriske analysene begrenser vi oppmerksomheten til disse seks hovedområdene. Det er disse områdene hvor kommunene i stor grad tilbyr sammenliknbare tjenester, og brukerbetaling utgjør en vesentlig andel av finansieringen eller et større kronebeløp. I tillegg skjer prisfastsettelsen (med unntak av kommunale boliger) i større grad gjennom politiske avgjørelser og/eller basert på kostnadmessige forhold.

1.5 Rapportens innhold

Rapporten er videre strukturert som følger: Kapittel 2 gir en prinsipiell beskrivelse av brukerbetalinger som finansieringskilde i kommunesektoren. Kapittel 3 beskriver omfang og utvikling i brukerbetalinger samlet for alle tjenesteområder. Kapittel 4 presenterer den deskriptive analysen innen de ulike tjenesteområdene. Kapittel 5 analyserer årsaker til forskjeller mellom kommunene. I tillegg medfølger det tre vedlegg. Vedlegg A presenterer en gjennomgang av relevant litteratur som omhandler årsaker til forskjeller i brukerbetalinger mellom kommunene. Vedlegg B presenterer supplerende deskriptiv statistikk som det ikke er funnet plass til i kapittel 4. Vedlegg D beskriver detaljert hvordan vi har gått frem for å gruppere kommunene, og inneholder en oversikt over hvordan alle kommunene er gruppert.

2. Prisfastsettelse og ordninger for brukerbetaling

Hvordan det offentlige tjenestetilbudet finansieres er et viktig tema. I dette kapitlet drøfter vi den teoretiske bakgrunnen for brukerfinansiering og prisfastsettelsen av offentlige tjenester (seksjon 2.1). Den viktigste begrunnelsen for brukerfinansiering av tjenester er at brukerbetaling kan bidra til bedre bruk av offentlige midler og samfunnets ressurser. Samtidig er brukerfinansiering ikke like egnet for alle offentlige tjenester. Om brukerbetaling er en egnet finansieringskilde henger i første linje sammen med tjenestens egenskaper som et privat eller offentlig gode. I tillegg må det tas hensyn til eventuelle eksternaliteter ved konsum av tjenesten/godet, og om det er politiske eller samfunnsmessige formål, for eksempel fordelingshensyn, med tjenesteproduksjonen.

Etter å ha drøftet teoretisk bakgrunn for brukerbetaling, gjennomgår vi regulering og praksis for brukerbetaling i Norge (kapittel 2.2). Vi diskuterer hvordan reguleringen varierer for ulike tjenesteområder, hvilke begrensninger som finnes for prisfastsettelse og kommunens mulighet til å ta fordelingshensyn ved utforming av gebyr-regulativene.

2.1 Teoretisk bakgrunn og prisfastsettelse for brukerbetalinger

En brukerbetaling defineres som en tvungen eller frivillig innbetaling som medfører krav om en motytelse. Brukerbetaling innebærer altså per definisjon et krav om en spesifikk gjenytelse. Skatt, som er den absolutt største inntektskilden til stat og kommuner, er derimot en betaling uten en konkret gjenytelse. I det videre diskuterer vi hvordan brukerbetaling kan bidra til effektiv bruk av offentlige ressurser, kriterier for hvilke tjenesteområder brukerbetaling er egnet for, og drøfter kort prinsipper for prisfastsettelse.³

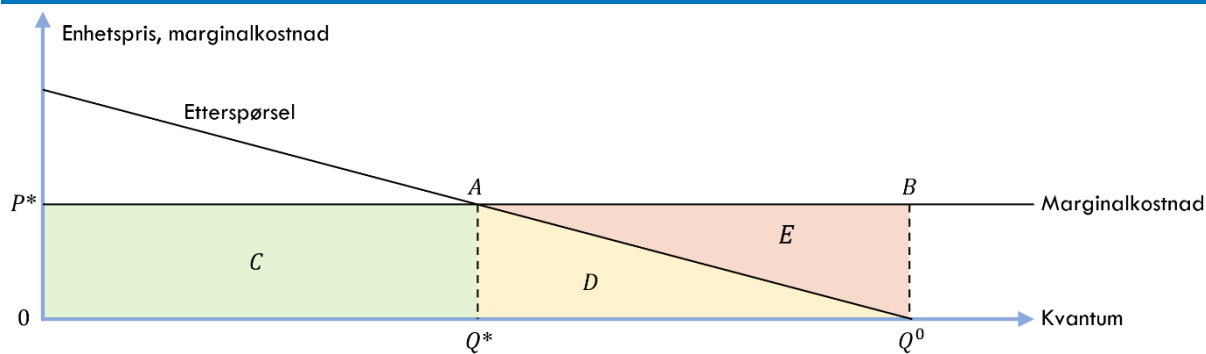
2.1.1 Brukerbetalinger kan bidra til mer effektiv fordeling av offentlige ressurser

Brukerbetalinger er en viktig inntektskilde for kommunene. Prinsipielt er imidlertid ikke begrunnelsen for brukerbetalinger at dette er et virkemiddel for å hente inn inntekter til kommunene, da dette kan gjøres gjennom andre mekanismer, for eksempel gjennom skatter. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er den primære grunnen til at brukerbetalinger kan være ønskelig at gebyrene kan bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I Figur 2-1 illustreres i en stilisert modell for hvordan brukerbetaling kan bidra til å oppnå dette målet. Figuren viser en situasjon hvor en offentlig tjeneste kan finansieres gjennom enten skatt eller brukerbetalinger. Om tjenesten finansieres fullstendig gjennom skatter, er prisen for brukerne av tjenesten null. Konsumentene bruker tjenesten helt til deres marginale betalingsvillighet for en ekstra enhet av tjenesten er lik prisen konsumenten må betale. I fravær av brukerbetaling tilsvarer dette en etterspørsel lik Q^0 i figuren. Vi antar at produsenten har konstante marginalkostnader per enhet lik P^* som er større enn null. Samfunnets kostnad ved å produsere tjenesten er da lik P^*Q^0 , tilsvarende summen av områdene C , D og E . Det er verdt å merke seg at kostnadene som tilsvarer området E er et rent samfunnsøkonomisk tap (i fravær av eksternaliteter), da disse kostnadene overstiger nytten av å produsere tjenesten. Vi antar videre at man alternativt finansierer tjenesten fullstendig gjennom brukerbetalinger lik tjenestens marginalkostnad P^* . Rasjonelle konsumenter vil da tilpasse sitt konsum av tjenesten til volum Q^* , og samfunnets kostnader er P^*Q^* , tilsvarende området C . Ved en brukerbetaling tilsvarende pris P^* , reduseres således omfanget av tjenesten. Kostnadene reduseres da med områdene D og E , og den samfunnsøkonomiske besparelsen (effektivitetsgevinsten) tilsvarer område E .

³ Fremstillingen i denne seksjonen er i hovedsak basert på Bös (1985), Bird og Tsiopoulos (1997) og Wolak (2018).

Figur 2-1: Illustrasjon av finansiering gjennom brukerbetaling eller skatt



Note: Adaptert fra Bird og Tsiopoulos (1997).

I dette eksemplet der det ikke foreligger krav om brukerbetalinger, etterspørres det et omfang av tjenesten som er større enn samfunnets totale betalingsvillighet dersom hver konsument var nødt til å betale de reelle kostnadene ved å bruke tjenesten. Hvis produksjonen av tjenesten ikke begrenses gjennom andre mekanismer og alle konsumentene får konsumert det de selv ønsker, fører fraværet av brukerbetalinger således til for stor etterspørsel og overproduksjon av tjenesten, noe som er ineffektivt.⁴ Videre binder dette ressurser som eventuelt har høyere samfunnsnytte om de brukes på andre offentlige tjenester.

Diskusjonen viser hvordan brukerbetaling kan bidra til reduksjon av overproduksjon og dermed øke velferd til samfunnet. Dette forutsetter imidlertid at prising på brukerbetaling er «riktig», i den forstand at prisen maksimerer samfunnets velferd (prisen fører til samfunnsøkonomisk optimal produksjons-/etterspørselsnivå). For å bestemme hva som er riktig prisnivå må den som regulerer og setter pris (stat og kommuner) ha kunnskap om to faktorer. For det første må de kjenne til preferanser og etterspørsel av brukerne. For det andre må de kjenne til marginalkostnaden ved en effektiv produksjonsteknologi. I praksis er denne informasjonen ofte ikke kjent, og dette kan føre til at brukerbetaling ikke fører til optimalt produksjonsnivå. For eksempel vil manglende kunnskap om brukernes preferanser kunne føre til over- eller underproduksjon/konsum av tjenesten. Dette tilsvarer det at det er ikke kjent hvor etterspørsel kurven krysser marginalkostnadslinjen i Figur 2-1. Som følge er optimal mengde Q^* og pris P^* ikke kjent. Kommunen vil da sette en pris eller nivå og kvalitet av tjenesteproduksjon som ikke maksimerer samfunnsnyten.

Videre vil manglende kunnskap om produksjonsteknologi kunne føre til prisingsmekanismer som gir dårlige incentiver for å organisere tjenesteproduksjonen effektivt. Dette tilsvarer at marginalkostnadene er for høye, slik at marginalkostnadslinjen i Figur 2-1 ligger over den tegnede linjen. For mange tjenester gjelder for eksempel selvkostprinsippet, som tilsier at kommunene kan ta seg betalt for merkostnadene som oppstår ved produksjon av denne tjenesten (se kapittel 2.1.3). Dette gir ikke kommunen incentiv til å redusere produksjonskostnadene og produsere effektivt, ettersom kommunen i prinsippet kan øke prisen om de produserer mindre effektivt. På den ene siden kan denne mekanismen føre til underproduksjon av tjenesten og/eller lav kvalitet, men det kan i teorien likegodt føre til høy kvalitet, siden kommunen kan hente inn alle kostnader ved å levere høy tjenestekvalitet.⁵

I markeder med fungerende konkurranse vil konkurransemekanismen føre til at produksjon av tjenesten er effektiv. Produsentene som er mest effektive vil kunne tilby tjenesten til lavest pris (gitt samme kvalitet på tjenesten). Konsumentene vil da kun kjøpe fra disse produsentene, slik at kun de mest effektive produsentene vil overleve og markedslievekten er velferdsopptimerende. For produksjon av offentlige tjenester er denne markeds-mekanismen stort sett fraværende, ettersom kommunen og staten har monopol for produksjon av offentlige tjenester. Kommunene er til en viss grad i konkurranse med hverandre, men denne konkurransen vurderes likevel som begrenset.

Diskusjonen viser at selv om brukerbetaling kan bidra til at omfanget av tjenesteproduksjon er optimalt, vil dette avhenge av at prisene er satt riktig. Riktig omfang av tjenesteproduksjon garanterer ikke at produksjonen i seg selv er mest mulig effektiv eller at produksjonsnivået er optimalt. Mekanismer som konkurranse mellom kommuner,

⁴ Merk at det ikke nødvendigvis er slik at kommuner produserer for mye av tjenesten i praksis. Kommunene har et begrenset budsjett de må forholde seg til. Eksempelvis ble det lenge produsert for lite barnehagetjenester i Norge. Vi ser her bort fra denne problemstillingen for å illustrere hvordan brukerbetaling i prinsippet kan bidra til mer effektivt ressursbruk.

⁵ Det kan videre tenkes at brukerbetalinger kan medføre en kostnadskontroll ved at kommunenes kostnader blir synliggjort for innbyggerne. Enkelte empiriske studier har funnet sammenheng mellom effektivitet i kommunesektoren og brukerbetalinger (Borge & Haraldsvik, 2009). Tilsvarende sammenheng er også funnet ved innføring av eiendomsskatt (Borge & Rattsø, 2008).

politisk konkurranse, diskurs mellom politikk og innbyggerne, effektivitetsmål for kommuner og åpenhet om kostnader og kvalitet kan bidra til å redusere dette problemet. Dette er imidlertid ikke hovedtema i denne rapporten, og vi skal derfor nøye oss med å nevne problemstillingen kort her. Vi vil komme tilbake til hvordan prising av tjenester kan skje i kapittel 2.1.3.

Videre abstraherer diskusjonen over fra problemstillingen om eksternaliteter, som ofte er begrunnelsen for at en tjeneste ytes fra offentlige instanser istedenfor private markeder. Hvis det er eksternaliteter forbundet med tjenesteproduksjonen, må også disse hensyntas i prising og bestemmelse av produksjonsnivå. Dette diskuteres i neste avsnitt.

2.1.2 Brukerbetalinger er mer egnet for noen tjenester enn andre

Det er varierende i hvor stor grad de kommunale tjenesteområdene er egnet til å finansieres gjennom brukerbetaling. Det som er avgjørende er om brukerbetaling kan bidra til mer effektiv offentlig tjenesteyting ved å styre etterspørsel til riktig nivå, og om det er andre politiske eller samfunnsmessige målsetninger som taler imot brukerbetaling.

Det er flere forhold som påvirker om en tjeneste er egnet for finansiering gjennom brukerbetaling:

1. **Offentlig eller privat gode.** Om et gode regnes som offentlig eller privat, er avhengig av grad av rivalisering og grad av ekskludering. Et godes grad av rivalisering referer til hvordan en konsumenters konsum av godet påvirker andre konsumenters muligheter til å konsumere, med andre ord om godet blir brukt opp. Et fullstendig ikke-rivaliserende gode blir aldri brukt opp og er upåvirket av hvor mye det brukes, mens et fullstendig rivaliserende gode blir brukt opp av én konsumenters konsum. Ekskludering refererer til mulighetene for å begrense brukernes konsum av et gode. For et fullstendig ekskluderende gode er det veldig enkelt å hindre brukere som ikke har betalt for det fra å bruke det, mens det er umulig å begrense tilgangen til et fullstendig ikke-ekskluderende gode. Goder som i høy grad er rivaliserende og ekskluderende, betegnes som private goder, mens goder som i høy grad er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende, betegnes som offentlige goder. Et av de økonomiske hovedargumentene for eksistensen av offentlig sektor er å tilby offentlige goder, som for eksempel trafikklys eller ren luft å puste i, ettersom det ville blitt produsert for lite av disse godene hvis det var opp til private markeder alene. Imidlertid tilbyr offentlig sektor mange goder som i større eller mindre grad er å regne som private, som for eksempel vanntilførsel og barnehageplasser. Overordnet er finansiering gjennom brukerbetalinger mer egnet for goder som i større grad er av privat art. Begrunnelsene for at disse godene skal produseres av det offentlige skyldes derfor delvis andre forhold enn at de ikke ville blitt produsert i private markeder.
2. **Eksternaliteter.** Eksternaliteter er det økonomiske begrepet for positive eller negative virkninger som følger av en tjeneste, men som ikke hensyntas i prissettingen i private markeder, fordi eksternalitetene ikke påvirker den private tilbydereren eller etterspøreren direkte. Utdannelse, SFO, barnehage og veiinfrastruktur er eksempler på tjenester hvor det kan være positive eksternaliteter. Offentlig produksjon og subsidiering av disse tjenestene kan derfor være samfunnsøkonomisk optimalt om man verdsetter eksternalitetene. Brukerbetaling kan være velegnet for denne type tjenester, men eksternalitetene må hensyntas i utformingen.
3. **Sosiale og politiske hensyn.** Et annet økonomisk hovedargument for eksistensen av offentlig sektor er at man ved utforming av økonomisk politikk har mulighet til å legge ønskelige sosiale og politiske hensyn til grunn. Dette gjelder særlig tjenesteområder hvor det offentliges formål er å ta fordelingshensyn i tilbudet av tjenesten. Ønsket om å ta fordelingshensyn er blant årsakene til at man har for eksempel offentlige helse- og omsorgstjenester, SFO og barnehage. Innen disse områdene kan brukerbetalinger være optimalt ut fra effektivitetshensyn, og fastsettelsen av gebyrene er i så fall en avveining av effektivitetsformålet og de sosiale og politiske hensynene som ligger til grunn. I praksis påvirker sosiale og politiske hensyn trolig alle områder i offentlig sektor.

Oppsummert er brukerbetaling mer egnet til finansiering av offentlige tjenester som har karakter av et privat gode. Likevel må det gjøres vurderinger av egnet for brukerbetaling som tar hensyn til eventuelle eksternaliteter og sosiale og politiske hensyn.⁶

⁶ Diskusjon av brukerbetaling legger åpenbart til grunn at det er bestemt at tjenesten skal produseres fra offentlig side og ikke gjennom private tilbydere i en markeds plass.

2.1.3 Prinsipielt om prisfastsettelse for brukerbetaling

Utformingen av brukerbetalinger har opptatt økonomer i en årrekke, og det eksisterer en betydelig teoretisk litteratur som undersøker dette.⁷ Fokuset i litteraturen er hvordan man kan oppnå mest mulig effektiv utforming av gebyrsatser, under ulike forutsetninger og formål. Det er tre hovedprinsipper for utforming av gebyrer som vi kort beskriver her.

En løsning for å sette priser for brukerbetaling er *prising lik marginalkostnad*. Om man skal sette ett gebyr som er likt for alle innbyggerne, er i teorien marginalkostnadsprisen den optimale gebyrbyrden. Dette er den samme prisen som oppstår i et marked med velfungerende konkurranse. Marginalkostnadsprisen er kommunens merkestnad av å betjene en ytterligere innbygger. Etersom marginalkostnadsprisen kun er avhengig av de variable kostnadene, vil man ikke få dekket de faste kostnadene ved å tilby tjenesten gjennom brukerbetalinger, og disse må derfor finansieres gjennom kommunenes budsjetter. En annen utfordring med marginalkostnadsprising er at det i praksis er svært vanskelig å måle marginalprisene. Unntaket er i tjenesteområder hvor det finnes godt fungerende markeder og dermed markedspriser.

En annen løsning er å kreve *priser lik gjennomsnittskostnader*, som er vesentlig enklere å beregne. Ved å kreve en pris på gjennomsnittskostnad fra brukerne, vil man få dekket både de variable og faste kostnadene gjennom brukerbetalinger. Gjennomsnittskostnadspriser er imidlertid mindre effektive i allokeringen av ressurser, da faste kostnader ikke er beslutningsrelevante og optimalt sett ikke bør påvirke gebyret, og dermed forbruket. Det vil oppstå et underforbruk, fordi gjennomsnittskostnaden som regel er høyere enn marginalkostnaden. Når kommunen har mulighet til å produsere én ekstra time med hjemmehjelp til en bruker for en marginalkostnad på 1 000 kroner, og brukeren har en marginalnytte på for eksempel 1 100 kroner, er det negativt for samfunnet om denne hjemmehjelpstimen ikke blir produsert. Og det vil den ikke bli dersom prisen er satt til for eksempel 1 200 kroner, som er et uttrykk for gjennomsnittskostnaden, der også blant annet faste kostnader knyttet til bil, IT-systemer og ledelse inngår.

En tredje mulighet for å utforme gebyrer er å innkreve såkalte *todelte tariffer*. Todelte tariffer fungerer ved å innføre et fast gebyr for tilgang til tjenesten og et variabelt gebyr som er knyttet direkte til forbruket. Det variable gebyret bør være så nært marginalprisen som mulig, mens det faste gebyret samlet bør være stort nok til å finansiere alle faste kostnader. Todelte tariffer er derfor godt egnet innen kapitalintensive sektorer, som VAR-tjenester. Som vi viser i neste kapittel, ligger det i lovverket i dag innen vann- og avløpstjenestene en bestemmelse som sier at kommunen enten skal tilby en årsavgift eller todelte tariffer.

I prinsippet kan man ved å anvende todelte tariffer få dekket alle kostnadene relatert til en tjeneste gjennom brukerbetalinger, uten at det går på bekostning av effektiviteten i anvendelsen av tjenesten. På samme måte som med gjennomsnittsprising, kan det imidlertid også under todelte tariffer oppstå et effektivitetstap. Dette er fordi det kan være brukere med nytte høyere enn marginalkostnaden, men der den faste tilkoblingsavgiften er for høy til at de kobler seg på. Resultatet er da et underforbruk. Differensierte todelte tariffer kan i slike situasjoner være samfunnsøkonomisk optimale, ved å få brukere inn på nettet selv om de ikke fullstendig dekker deres andel av faste kostnader. Ved å for eksempel innføre et gebyrregulativ som krever ulike faste tilgangsgifter for ulike nivåer av forbruk, kan man tilby kunder med lav betalingsvillighet en lav fast tilgangsgift og en variabel pris lik marginalkostnad, slik at man både øker deres konsumentoverskudd og samtidig sikrer bidrag til å dekke faste kostnader.

Fra et økonomisk perspektiv er formålet med utformingen av brukerbetalinger, som sagt, å kreve inn gebyrer som fører til optimal bruk av offentlige tjenester og ressurser. I lys av diskusjonen av egnethet for brukerbetaling må utformingen av betalingssetninger skreddersys til hver enkelt tjeneste kommunene leverer for å oppnå de ønskede virkningene av brukerbetalingen.

Som vi viser i kapittel 2.2, er det mange tjenesteområder hvor nasjonale reguleringer setter maksimale tak for hvor stor gebyrbyrden kan være for innbyggerne, og der dette maksimalnivået ligger langt under kostnadene ved å produsere tjenestene. Formålet med brukerbetalingene innen disse tjenestene er derfor ikke å hente inn de totale kostnadene, men snarere en kombinasjon av omfordeling og effektivitetshensyn, ettersom man selv med en lav gebyrsats vil oppnå noen av effektivitetsgevinstene diskutert over. Innen flere av tjenesteområdene hvor kommunene i praksis kan kreve hva de vil for å dekke egne kostnader for tjenesten, er det også mange som velger å legge seg på lavere gebyrnivåer, av hensyn til for eksempel innbyggernes betalingssevne eller politiske årsaker. Dette diskuteres nærmere i neste kapittel.

⁷ Se for eksempel Wolak (2018) som oppsummerer sentrale problemstillinger i denne litteraturen.

2.2 Regulering av brukerbetaling i kommunesektoren

Kommuneloven inneholder ingen generelle regler som begrenser kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester.⁸ Adgangen til å kreve brukerbetalinger, og hvor mye kommunen kan kreve er likevel regulert for ulike tjenester gjennom særlover og i forskrifter. Bestemmelsene varierer følgelig for ulike tjenesteområder.

I dette kapitlet gjennomgås regelverket for fastsettelse av brukerbetalinger innen sentrale tjenesteområdene for brukerbetalinger. Gjennomgangen er avgrenset til de sentrale tjenesteområdene som er fokus for analysen (se 1.4). I henhold til vårt mandat fra KMD, vurderer vi innen hvert område om regelverket begrenser kommunenes muligheter til å ta fordelingshensyn i fastsettelse av gebyrregulativene. Med muligheter til å ta fordelingshensyn, menes her kommunenes adgang til å bestemme ulike gebyrsatser for ulike brukergrupper, særlig med mål om å kunne subsidiere økonomiske dårligere stilte brukergrupper. Vi gjør oppmerksom på at dette er vår overordnede tolkning av lover og reguleringer basert på disse og sekundærlitteratur. Som økonomer har vi ikke kompetanse til en detaljert juridisk vurdering, og det har heller ikke vært formål med oppdraget.

Tabell 2-1 oppsummerer hovedprinsippene for fastsettelse av brukerbetalinger og kommunenes adgang til å ta fordelingshensyn innen de ulike tjenesteområdene.

Tabell 2-1: Oversikt over regulering av kommunenes adgang til å kreve brukerbetalinger

Tjenesteområde	Prinsipp for prisfastsettelse	Mulighet til å ta fordelingshensyn
Helse- og omsorgstjenester i institusjon	Langtidsopphold: Maks reelle oppholdsutgifter, men begrenset til andel av inntekt (moderasjonsordning) Korttidsopphold: Maksimale satser	Ja
Helse- og omsorgstjenester i hjemmet	Maks selvkost, med moderasjonsordninger	Ja
Kommunal legehjelp	Nasjonale satser	Nei
Skolefritidsordningen	Maks selvkost, med moderasjonsordninger	Ja
Barnehage	Nasjonale maksimalsatser og moderasjonsordninger	Ja
Vannforsyning	Maks selvkost	Nei
Avløp	Maks selvkost	Nei
Renovasjon og avfall	Lik selvkost	Ja
Brann og ulykkesvern	Maks selvkost	Ja
Plan- og byggesaksbehandling	Maks selvkost	Ja

Note: Dette er overordnede vurderinger basert på relevante lovtekster, og det kan tenkes unntak fra disse prinsippene som ikke er fanget opp i tabellen.

En fellesnevner for brukerbetaling innen flere ulike tjenesteområder er at brukerbetaling begrenses til selvkost. Dette gjelder for eksempel VAR-tjenester. Ifølge lov om kommuner og fylkeskommuner § 15-1, defineres selvkost som merkostnaden ved å yte tjenesten. Prinsippene som ligger til grunn innebærer at kostnadene beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskostnad.⁹ Systemet er utformet for å støtte opp om tilliten til at gebyrnivået generelt sett ikke er høyere enn det selvkostprinsippet tilsier, og at kommunene dermed ikke subsidierer andre brukergrupper ved å hente ut profitt i ett område. På nesten alle områder der selvkostprinsippet gjelder, er det satt selvkost som en maksimal pris. Kommunen kan altså velge å ta gebyrer som ligger lavere enn selvkost, og subsidierer tjenesten gjennom inntekter fra andre kilder (skatt). Et unntak er renovasjons- og avfallstjenester, som skal være fullfinansiert gjennom brukerbetalinger og det skal derfor kreves inn full selvkost.

⁸ Se Prop. 46 L (2017-2018), s. 253.

⁹ På oppdrag for KS utredet Ernst & Young (2007) betydningen av selvkostprinsippet for kommunene. Utredningen belyste selvkostprinsippets anvendelse og effekter, samt vurderer selvkost opp mot alternative metoder for finansiering av kommunale tjenester.

På andre områder gjelder ikke selvkostprinsippet, men brukerbetalingene, i form av egenandeler, er underlagt særskilt statlig regulering, fastsatt ut fra andre hensyn enn kostnadsdekning. Dette gjelder for eksempel på helse- og omsorgsområdet og for barnehager. For andre tjenester, som for eksempel kulturtilbud og svømmehaller, har kommunene frihet til å fastsette nivået på brukerbetalingen. I tillegg kan kommunene yte mer kommersielle tjenester hvor prisen fastsettes på markedsmessige vilkår eller tilnærmet markedsmessige vilkår, som for eksempel kommunale boliger.

Også mulighet til å ta fordelingshensyn varierer for de ulike tjenesteområdene. På mange områder setter reglene en øvre grense for pris, og gir dermed mulighet til å sette lavere priser. Ved å sette lavere priser subsidieres tjenesten i større grad gjennom skatteinntekter. Siden Norge har et progressivt skattesystem, medfører dette automatisk omfordelingseffekter. Av større interesse er imidlertid fordelingshensyn som kan tas ved å sette ulike priser for ulike brukergrupper. Her settes det begrensninger for prising gjennom makssetser. Videre må kommunen forholde seg til det forvaltningsrettslige generelle forbudet mot usaklig forskjellsbehandling og sikre at alle i utgangspunktet behandles likt.¹⁰ Slik vi tolker forvaltningsprinsippet, åpner dette likevel for at det settes ulike priser etter objektive kriterier, som for eksempel modererte satser for lavinntektsgrupper.¹¹ Så lenge prisene ikke overstiger satte maksgrenser og kommunen forholder seg til forvaltningsrettens rammer, står kommunene i utgangspunktet fritt til å utforme gebyrregulativet med ulike priser for ulike brukergrupper på de fleste tjenesteområder.

Dette gjelder også for flere av tjenestene som er underlagt selvkostprinsippet. Prinsippet innebærer i utgangspunktet regler for beregning av selvkost for et tjenesteområde samlet sett, men ikke for den enkelte sak. Dette betyr også at kommunene har mulighet til å ta fordelingshensyn. Unntak er enkelte selvkostområder som vann- og avløpsområdet, der det ikke er gitt mulighet til å gi reduksjon på pris for enkelte brukergrupper med hensyn til sosiale eller økonomiske kriterier. Spillerom for og faktisk bruk av fordelingshensyn, vurderes å være større for helse- og omsorgstjenester, barnehage, SFO, renovasjon og feietjenester.

En mulig begrensning for kommunenes spillerom til å sette priser kan også oppstå som følge av regulering av konkurranse mellom offentlige og private aktører i EØS-avtalen. Offentlige aktører står fritt til å drive økonomisk aktivitet i statsstøtterettslig forstand, dvs. aktiviteter de ikke er pålagt å drive og som involverer å tilby varer og tjenester i et marked. Hvis aktørene driver økonomisk aktivitet, ilegges reglementet begrensninger til subsidiering av tjenesten. Begrensningen gjelder aktiviteter med et kommersielt preg. Kommuner driver med en rekke aktiviteter som kan regnes som å ha kommersielt preg, herunder for eksempel innsamling av næringsavfall og drift av parkeringshus og -plasser (ikke parkering på kommunal vei). Også aktiviteter knyttet til kommunale boliger eller kultur- og idrettstilbudet fra kommunen kan ha kommersielt preg. De fleste aktivitetene kommunene tilbyr, samt tjenesteområdene som står sentralt i denne undersøkelsen, synes ikke å ha kommersielt preg.¹² I intervjuene med kommunene har regulering av priser og selvkostprinsippet vært ett av temaene. De fleste av kommunene vi har snakket med opplever reglene for prisfastsettelse, samt fastsettelse av selvkost, som tilstrekkelig klare og enkle å følge. Flere av kommunene benytter seg av konsulenttjenester/ferdige regneark for å beregne selvkost i henhold til retningslinjene. En kommune mente det var på tide med oppdatering av retningslinjene, ettersom den gjeldende versjonen kom i 2014.¹³ Tidligere undersøkelser som inkluderer mer detaljerte case-studier av selvkostregnskap innen plan- og byggesakstjenestene viser imidlertid at det er en del variasjon og usikkerhet i tolkningen av reglene for selvkostberegning (Oslo Economics, 2018).

Kommunene vi har intervjuet opplever i all hovedsak at det er tilstrekkelige muligheter i regelverket til å ta fordelingshensyn.

I det resterende kapitlet beskriver vi reguleringen nærmere for de enkelte tjenesteområdene der brukerbetaling er en viktig kilde til tjenestefinansiering.¹⁴

¹⁰ Se for øvrig diskusjonen i NOU 2019:5.

¹¹ Se for eksempel juridisk betenkning rundt handlingsrommet selvkostprinsippet i Oslo Economics (2018).

¹² Se Oslo Economics (2019) for en oversikt over kommunenes aktiviteter som vurderes som kommersielle.

¹³ Retningslinjene for beregning av selvkost er gitt gjennom Kommunal og moderniseringsdepartementets (KMD) rundskriv H-3/14.

¹⁴ I enkelte tjenesteområder forekommer brukerbetaling uten at den bidrar i betydelig grad til finansiering av tjenesten samlet sett og uten at det utgjør en stor del av brukerbetaling fra innbyggerperspektiv (se Kapittel 4). Gitt rammen for oppdraget var det ikke mulig å gi en komplett oversikt for regulering og vi går derfor ikke nærmere inn i disse områder.

2.2.1 Helse- og omsorgstjenester

Det er ulike regler for kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester i og utenfor institusjon.¹⁵

Helse- og omsorgstjenester i institusjon

Kommunenes muligheter til å kreve egenandel for opphold i institusjon er hjemlet i kapittel 1 i forskrift om egenandel for helse- og omsorgstjenester. Det skilles videre mellom korttidsopphold og langtidsopphold som definert ved:

- a) **Korttidsopphold.** Tidsavgrenset opphold i institusjon gitt som døgnopphold, dagopphold eller nattopphold.
- b) **Langtidsopphold.** Opphold i institusjon på ubestemt tid eller tidsavgrenset opphold når vedkommende har vært i institusjon i minst 60 døgn per kalenderår.

I henhold til forskriftens § 7 skal egenandelen omfatte kost, losji, medisiner mv. samt helse- og omsorgstjenester som kommunen organiserer etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Ved langtidsopphold reguleres egenandelens størrelse etter forskriftens § 3. Egenandelen må ikke overstige de reelle oppholdsutgifter. Kapitalutgiftene skal ikke tas med i beregningen av oppholdsutgiftene. Kommunene fastsetter oppholdsutgiftene ved den enkelte institusjon. Forskriften bestemmer videre at det skal foreligge moderasjonsordninger basert på brukernes inntekt. Av inntekter inntil folketrygdens grunnbeløp, fratrukket et fribeløp på 8 700 kroner per år, kan det kreves betalt 75 prosent årlig. Av inntekter utover folketrygdens grunnbeløp betales inntil 85 prosent. Betalingen skal begrenses slik at enhver har i behold til eget bruk minst 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp i tillegg til fordelingen av fribeløpet. Beboer som, uten selv å ønske det, legges på dobbeltrom, skal ved beregningen tilstås et fribeløp på 41 600 kroner per år. Forskriften definerer nærmere inntektsgrunnlaget og hvilke opplysninger kommunen har anledning til å kreve. Videre kan kommunene kreve egenandel av barn som har opphold i institusjon. En forutsetning for kommunens egenandelskrav er at barnet har selvstendig inntekt. Foreldrenes inntekts- og formuesforhold skal holdes utenfor egenandelsberegningen.

Ved korttidsopphold reguleres egenandelens størrelse etter forskriftens § 4. Kommunene kan ta betaling med inntil 170 kroner per døgn for korttidsopphold og med inntil 90 kroner for det enkelte dag- eller nattopphold.

Hovedprinsippet for fastsettelse av egenandel for helsetjenester i institusjon er altså begrenset til «reelle oppholdsutgifter» for langvarige opphold og faste kronesatser for korttidsopphold. Moderasjonsordningen gir anledning til å ta fordelingshensyn ved å definere lavere maksgrenser for brukere med lavere inntekt. Videre tolker vi det slik at det ikke er egne bestemmelser i forskriften som hindrer kommunene i å for eksempel innføre særskilte moderasjonsordninger rettet mot spesielle grupper av brukere, og at lovverket derfor åpner for at kommunene kan legge særskilte fordelingshensyn til grunn i utforming av gebyrregulativene innen helsesektoren. Av kommunene vi har vært i kontakt med er det imidlertid ingen som rapporterte om slike ordninger.

Helse- og omsorgstjenester i hjemmet

Kommunenes muligheter til å kreve egenandel for tjenester utenfor institusjon er hjemlet i kapittel 2 i forskrift om egenandel for helse- og omsorgstjenester. Kommunene kan selv fastsette regler for betaling av egenandel og betalingssatser for praktisk bistand og opplæring, herunder for brukerstyrt personlig assistanse, som ikke er til personlig stell og egenomsorg. Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov. Størrelsen på egenandelen for praktisk bistand og opplæring skal i henhold til forskriften ikke overstige kommunens egne utgifter til angjeldende tjeneste (selvkost). Betales tjenestene etter en abonnementsordning, kan egenandelen ikke overstige kommunens samlede selvkost for tjenestene i den enkelte i den måneden abonnementet omfatter. Det foreligger videre et inntektsgradert utgiftstak for praktisk bistand og opplæring. Dersom husstandens samlede skattbare nettoinntekt før særfradrag er under 2 G, skal den samlede egenandelen ikke overstige et utgiftstak på 210 kroner per måned. Til grunn for fastsetting av utgiftstaket legges G per 1. januar i det aktuelle året.

Hovedprinsippet for helse- og omsorgstjenester i hjemmet er at disse er begrenset av selvkost. I tillegg foreligger det krav om at kommunene må ta moderasjonshensyn i fastsettelsen av gebyrene. Det foreligger ingen egne bestemmelser som hindrer kommunene i å innføre egne moderasjonsordninger. Vi vurderer det derfor slik at kommunene har muligheter til å ta fordelingshensyn.

¹⁵ NOU 2018:6 diskuterer ytterligere virkninger av brukerbetalinger i helsesektoren. Se for øvrig rapport fra Helseøkonomisk Analyse om effekter av egenbetaling som virkemiddel for prioritering (Godager, Hagen, & Iversen, 2014).

Kommunal legehjelp og fysisk behandling

Kommunene har også anledning til å kreve egenandel for kommunal legehjelp og fysisk behandling, etter kapittel 3 i forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester. Ifølge denne forskriften skal denne egenandelen «i det enkelte tilfelle svare til forskjellen mellom den honorarsats som til enhver tid gjelder etter avtale mellom staten og Den norske legeforening, respektive Norsk Fysioterapeutforbund/Norsk Manuell-terapeutforening/Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forbund, og folketrygdens refusjonssats».

Vi vurderer det slik at det kommunene ikke har mulighet til å vektlegge fordelingshensyn i fastsettelsen av denne egenandelen.¹⁶

2.2.2 Skolefritidsordning (SFO)

Krav til kommunene om å tilby skolefritidsordning har hjemmel i opplæringsloven § 13-7. Opplæringslovens § 13-7 sier også at «Kommunen kan krevje utgiftene til skolefritidsordninga dekte gjennom eigenbetaling frå foreldra».

Fra 1. august 2020 ble det innført to moderasjonsordninger for foreldrebetalingen i SFO hjemlet i forskrift til opplæringslovens kapittel 1B:

- En inntektsavhengig ordning med redusert foreldrebetaling i SFO for husholdninger med elever på 1. og 2. trinn
- Gratis SFO for elever med særskilte behov på 5. og 7. trinn

Kommunenes anledning til å kreve brukerbetaling for SFO er dermed begrenset inntil selvkost, med nasjonale moderasjonsordninger. Det er altså anledning for at kommunene kan sette brukerbetaling lavere enn selvkost og innføre egne moderasjonsordninger. Det er med andre ord gode muligheter for å ta fordelingshensyn for kommunene. Flere av kommunene vi har snakket med har hatt slike moderasjonsordninger på plass i en årrekke, for eksempel ved å gi tilbud om kostnadsfritt SFO til utsatte grupper. Flere av kommunene pekte også på at det var mange kommuner som på eget initiativ innførte moderasjonsordning basert på søskenmoderasjon som gikk på tvers av barnehage og SFO, i forbindelse med at det ble gjort endringer i krav for moderasjonsordninger på barnehagefeltet i 2015.

2.2.3 Barnehage

Foreldre skal ikke betale mer enn maksprisen for en barnehageplass. Makstak reguleres nasjonalt fra Stortinget, og er fra og med 1. januar 2020 satt til 3135 kroner i måneden. Dette gjelder alle typer barnehager, uavhengig av om de er offentlige eller private. I tillegg til makspris kan barnehagene kreve betaling for kost (matpenger). Maks grensen for foreldrebetalingen har hjemmel i forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4 åpner for unntak fra maksimalgrensen dersom barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller kvaliteten på tilbudet vil rammes. Dette krever samtykke fra barnehagens foreldreråd. I tillegg til maksgrense, bestemmer forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 2 at foreldrebetaling for et deltidstilbud settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud. Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer. Ifølge denne forskriften må prisen for deltidstilbud settes lavere enn prisen for heltidstilbud, men det er ikke spesifisert hvor mye lavere.

Kommunen står ellers fritt til å tilby foreldre lavere pris enn maksprisen, og det er flere nasjonale moderasjonsordninger. Reduksjon i foreldrebetaling har hjemmel i forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3. Reduksjonen i foreldrebetaling skal dekkes av kommunen.

Hvis barnefamilier har flere enn ett barn i barnehagen i samme kommune, skal kommunen sørge for at foresatte får reduksjon i foreldrebetalingen. Dette kalles søskenmoderasjon, der reduksjonen for det andre barnet er minimum 30 prosent. For det tredje barnet og oppover er det 50 prosent reduksjon.

Det finnes to moderasjonsordninger for familier eller husholdninger med lav inntekt. Den første ordningen er et nasjonalt minstekrav. Foreldrebetalingen for det første barnet skal maksimalt være seks prosent av husholdningens samlede kapital- og personinntekt, begrenset oppad til maksimalprisen for foreldrebetaling. For andre, tredje og flere barn er dagens bestemmelser om søskenmoderasjon videreført, slik at prisen blir henholdsvis 70 og 50 prosent av foreldrebetalingen for første barn. Videre er det 20 timers gratis kjernetid per

¹⁶ Se for øvrig Ipsos og Samfunnsøkonomisk analyses kartlegging av omfanget av kommunenes egenfinansiering/subsidiering av fastlegeordningen (Rathe, Andersson, & Flatval, 2018). De viser at 7 av 10 norske kommuner subsidierer fastlegeordningen utover den ordinære hovedmodellen.

uke for 2-, 3-, 4-, og 5-åringer, og for barn med utsatt skolestart som bor i husholdninger med lav inntekt. Dette gir rett til 20 timer gratis oppholdstid i barnehagen per uke. Husholdningen må ha en samlet inntekt som er lavere enn 548 500 kroner per år for å få rett til gratis kjernetid.

Det er derfor samlet sett gode muligheter for kommunene til å ta lavere gebyrer fra enkelte brukergrupper, og det vurderes slik at det er tilstrekkelig muligheter til å ta fordelingshensyn på barnehageområdet. Inntrykket bekreftes av kommunene vi har intervjuet.

2.2.4 Vann, avløp og renovasjon (VAR)

For vann-, avløp-, og renovasjonstjenestene fastsetter særlovene at gebyrene ikke skal være høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkost). Dette er tjenester hvor kommunen har rettslige monopoler. På disse områdene vil kommunene i stor grad kunne dekke kostnadene gjennom brukerbetaling.

Vannforsyning og avløpshåndtering

Vass- og avløpsanleggsloven og forurensningsforskriftens kapittel 16 fastslår at brukerne av tjenesten bør bære kostnadene forbundet med tjenestene (selvkost). Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn. Kommunen er imidlertid ikke pålagt å få full kostnadsdekning.¹⁷

Ifølge forskriftens § 16-3 har kommunene plikt til å innkreve engangsgebyr for tilknytning (tilknytningsgebyr) når en ellers gebyrpliktig eiendom blir bebygd, eller når gebyrplikt for bebygd eiendom inntreffer.

Videre skal avgiftene ha et årsgebyr som enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del, i henhold til § 16-4. Vannforbruket baseres på målt eller stipulert anslag. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Det kan dessuten tas hensyn til bebyggelsens art og den bruk som gjøres av den, samt eiendommens størrelse og beskaffenhets.

For eiendom som ikke brukes som bolig, kan det fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngås særlige avtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåten må normalt ikke føre til lavere gebyr enn det som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift. Hvis det ikke er fastsatt særlige regler eller inngått særlig avtale, skal årsgebyret, eventuelt den variable delen av årsgebyret, beregnes på grunnlag av målt forbruk.

Forskriftens § 16-5 beskriver hvordan kommunene kan innføre differensierte satser for tilknytnings- og årsgebyr dersom et vann- eller avløpsanlegg eller større enhet av dette medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige. Det kan videre fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier, der det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier. Det kan også fastsettes ulike gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann.

Hovedprinsippet er at det skal legges selvkost til grunn og at gebyr skal tilsvare forbruket på individuell basis. Kommunene kan fastsette differensierte satser for næringsvirksomhet og for ulike private brukere kun dersom det er kostnadsmessige årsaker til dette. Vi vurderer det derfor slik at det ikke er mulighet for å vektlegge fordelingshensyn i fastsettelsen av gebyrer for vannforsyning og avløp, utover valg om å subsidiere området gjennom inntekter fra andre kilder.

Fra intervjuene med kommunene kom det blant annet frem at kommunene kan ha ulike strategier når det gjelder fastsettelsen av todelt tariffer, ved å ha ulike tilnærminger til fastsettelsen av de variable og faste gebyrene. En av kommunene vi har snakket med opplyste bl.a. at man strategisk søkte å sette lavere fast tilgangsavgift for å få flere brukere inn på nettet, noe som kan være med å bidra til å øke kvaliteten og investeringene.

Renovasjon og avfall

Kommunenes krav om å ta gebyrer for den kommunale renovasjons- og avfallstjenesten er hjemlet i forurensningsloven § 34. Kommunene skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll og lignende. Kostnadene skal dekkes fullt ut gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og behandle etter §§ 29, 30 eller 31, må gebyret ikke overstige kommunens kostnader. For tømning av septiktanker er det ifølge forurensningsloven § 26, på samme måte som for øvrig renovasjon, et lovmessig krav om at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling.

¹⁷ Se KMD rundskriv H-3/14, s. 7.

Loven bestemmer med andre ord at kommunene kreves å dekke hele kostnaden for avfallstjenesten gjennom brukerbetaling. Vi kan imidlertid ikke se at det er krav om at gebyr skal dekke selvkost i den enkelte sak, eller at det er andre bestemmelser som begrenser kommunenes muligheter for å ta fordelingshensyn i utformingen av regulativene. I § 34 fremkommer det at «Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.» Det fremstår derfor slik at hovedintensjonen ved fastsettelse av renovasjonsgebyrer er å bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning, selv om dette kan medføre fordelingsvirkninger. Vi vurderer det derfor slik at kommunene har anledning til å ta fordelingshensyn i utformingen av renovasjonsgebyrer.

2.2.5 Brann- og ulykkesvern

Kommunene har anledning til å kreve inn brukerbetaling for feietjenester og tilsynsoppgaver. Brann- og eksplosjonsvernloven § 28 begrenser omfanget av brukerbetalingene til å maksimalt dekke kommunenes selvkost. Det er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning, og vi kan ikke se at det er krav om at gebyr skal dekke selvkost i den enkelte sak. Dette betyr at det er en mulighet til å ta fordelingshensyn ved å ta ulike gebyr for ulike brukergrupper.

2.2.6 Plansaks- og byggesaksbehandling

Ifølge plan- og bygningsloven § 33-1 kan kommunene selv gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne loven eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. Gebyret kan ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med saksbehandling på området. Selvkostprinsippet gjelder i utgangspunkt for tjenesteområdet, ikke den enkelte sak (se Oslo Economics, 2018). I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn, skal framgå av forskriften. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredningene.

Ifølge matrikkelloven § 32 kan kommunen også ta gebyr for oppmålingsforretning, matrikkelføring, utferding av matrikkelbrev og annet arbeid etter regulativ fastsatt av kommunestyret selv. Matrikkel er et norsk offentlig register over fast eiendom, eiendomsgrenser, adresser og bygninger. Gebyrene kan i sum ikke være høyere enn nødvendige kostnader kommunen har med slikt arbeid. Overordnet skal dermed gebyrene samlet sett ikke være høyere enn de nødvendige kostnadene kommunen har med slike saker (selvkost).¹⁸ Det er imidlertid ikke krav om full kostnadsdekning.¹⁹

Kommunenes gebyrregulativer er i praksis differensiert etter formål (bolig, fritidseiendom, næringseiendom), størrelse eller andre karakteristika. Samtidig er det ingen egne bestemmelser i loven om kommunes adgang til å differensiere gebyrene for ulike brukere. Om kommunene ønsker å vise fordelingshensyn ved å for eksempel gi noen grupper av brukere lavere satser enn andre, er det slik vi ser det ikke nødvendigvis begrensninger i loven for dette, så lenge kommunen handler innenfor de generelle forvaltningsrettslige begrensninger om likhetsbehandling. Det er derfor mulighet til å hensynta fordelingsvirkninger i fastsettelsen av gebyrregulativene. I praksis krysssubsidierer kommuner ved å sette ulike gebyrer for eksempel på søknad om byggetillatelse for hytter og bolig eller garasje. Det vurderes imidlertid som mindre aktuelt å ta fordelingshensyn ved å sette lavere gebyr for lavinntektsgrupper på dette tjenesteområdet.

¹⁸ Se for øvrig Oslo Economics (2018) hvor juristene Nicolai K. Winge og Fredrik Holth foretar en juridisk betenkning av handlingsrommet i selvkostprinsippet for plan- og byggesaker.

¹⁹ Se for øvrig Borge, Falch og Rattsø (2002) som diskuterer de samfunnsøkonomiske virkningene av utbyggingsavgifter.

3. Omfang og utvikling i kommunal brukerbetaling

I dette kapitlet presenterer vi deskriptiv statistikk for kommunal brukerbetaling samlet sett for alle tjenesteområder. Vi beskriver hvordan brukerbetalingen har utviklet seg sett i forhold til andre finansieringskilder (kapittel 3.1), betydning av brukerbetaling for kommunene (kapittel 3.2) og hva brukerbetaling betyr i brukerperspektivet (kapittel 0). Avslutningsvis gir vi en oversikt over brukerbetaling på de ulike tjenesteområdene i kommunene (kapittel 3.4). Vi beskriver omfang og utvikling av brukerbetaling for Norge som helhet og for ulike grupper kommuner. Merk at alle analyser er basert på inflasjonsjusterte tall og at kronebeløp gjennomgående rapporteres i 2019-kroner.

Tema for dette kapitlet er brukerbetaling overordnet, uavhengig av tjenesteområdene. Vi ser her altså på alle kommunale tjenesteområdene samlet.²⁰ For å kunne operasjonalisere analysen benytter vi statistikk fra kommunenes konsernregnskaper som rapportert til SSB/KOSTRA-databasen. Brukerbetaling er videre ikke nærmere definert i konsernregnskapet. Vi følger derfor praksis i TBUs høstrapport fra 2019 (TBU, 2019, s. 30) i dette kapitlet som definerer brukerbetalinger som summen av det som i konsernregnskapet defineres som *Brukerbetalinger for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*.

Dataene vi baserer oss på medfører noen begrensninger knyttet til rapportering og organisering av tjenestene. For det første vil kostnadsfunksjonen *Andre salgs- og leieinntekter* også kunne inkludere inntekter som ikke er brukerbetaling. For det andre har kommunene i enkelte tilfeller organisert seg med underliggende aksjeselskaper, og noen tjenester er organisert privat. Brukerbetaling som går til aksjeselskaper eller private aktører blir ikke synlig som brukerbetaling i kommunenes regnskap, samtidig som utgifter gjennom subsidiering av tjenesteproduksjon som går til disse aktører regnes som driftsutgifter. Dette medfører at måltallene finansieringsandel og brukerbetaling per husholdning basert på konsernregnskapet kan være noe upresise. utfordringene beskrives nærmere i kapittel 4. Dataene er likevel egnet til å gi et godt overordnet bilde av omfang og utvikling i brukerbetaling.

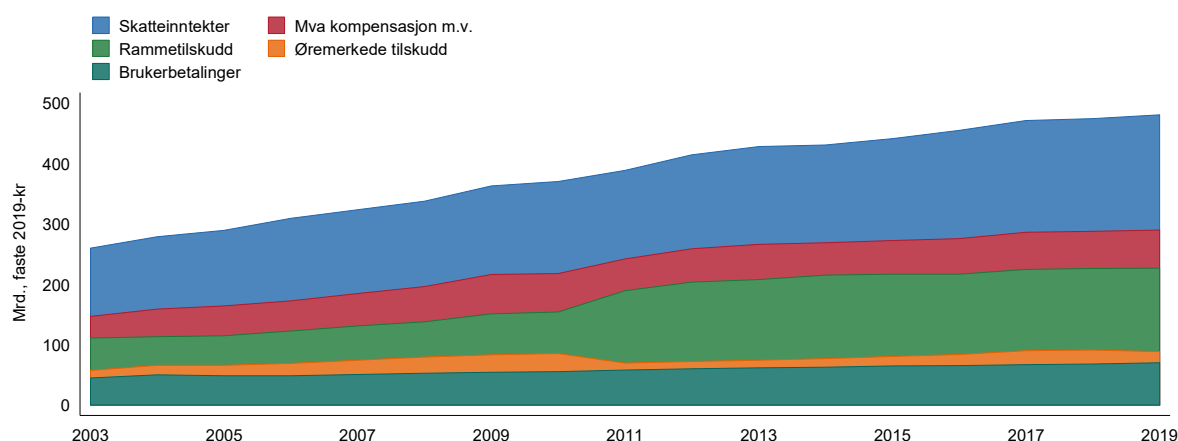
Merk at vi i kapittel 4 beskriver detaljert omfang og utvikling av brukerbetalinger innen de ti sentrale kommunale tjenesteområder, som nevnt over. I denne sammenheng prøver vi, der det er hensiktsmessig og mulig, å bruke mer detaljert statistikk og prøver å løse overnevnte utfordringer med data fra konsernregnskap og beregne korrigerede måltall for finansieringsandel og brukerbetaling per husholdning.

3.1 Brukerbetaling som en del av kommunens inntekter

Brukerbetaling er en viktig inntektskilde for kommunene. Brukerbetalingen i kommunal sektor var i 2019 totalt 70 mrd. kroner, og utgjorde da totalt 14,6 prosent av kommunenes totale driftsinntekter. I 2003 var brukerbetalingen totalt lik 44,6 mrd. kroner, og utgjorde 17,1 prosent av driftsinntektene. Omfanget av brukerbetaling har dermed økt med totalt 57 prosent i perioden 2003-19. Imidlertid har kommunene hatt en total vekst i driftsinntekter på 84,9 prosent i den samme perioden, fra 260 mrd. kroner i 2003 til 480,7 mrd. kroner i 2019. Denne veksten skyldes bl.a. økning i rammetilskudd og økning i skatteinntekter. Samlet sett har derfor brukerbetalingers andel av kommunenes driftsinntekter sunket med 2,5 prosentpoeng. Figur 3-1 viser utviklingen i kommunenes ulike inntektskilder. Tallene er basert på SSBs standardiserte oversikt over inntekter vedrørende kommunens drift.

²⁰ Vi utelukker imidlertid tre funksjoner hvor det for enkelte kommuner er betydelige inntekter, men ikke av den art at de er å regne som brukerbetalinger: *Konsesjonskraft*, *kraftrettigheter* og *annen kraft for videresalg*, *Kommunal næringsvirksomhet* og *Tjenester utenfor ordinært kommunalt arbeidsområde*.

Figur 3-1: Utvikling i kommunenes driftsinntekter, 2003-2019



Kilde: SSB tabeller 12328 og 04949. Note: Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter. Mva-kompensasjon m.v. er det som i tabellene benevnes som Overføringsinntekter med krav til motytelse i drift og Andre overføringer. Øremerkede tilskudd er det som i tabellene benevnes Andre statlige overføringer.

Betydningen av brukerbetaling for kommunenes økonomi har også tidligere fått oppmerksomhet. Borge (1995) dokumenterte en økning i brukerbetalingenes andel av kommunenes inntekter fra 7,6 prosent i 1980 til 13,7 prosent i 1990. Han viste også at det hadde vært vekst i den gjennomsnittlige brukerbetalingen per innbygger i samme periode tilsvarende 11,1 prosent årlig vekst. Deler av denne veksten henger sammen med at kommunene i perioden har utvidet sine oppgaver og tjenesteområder.

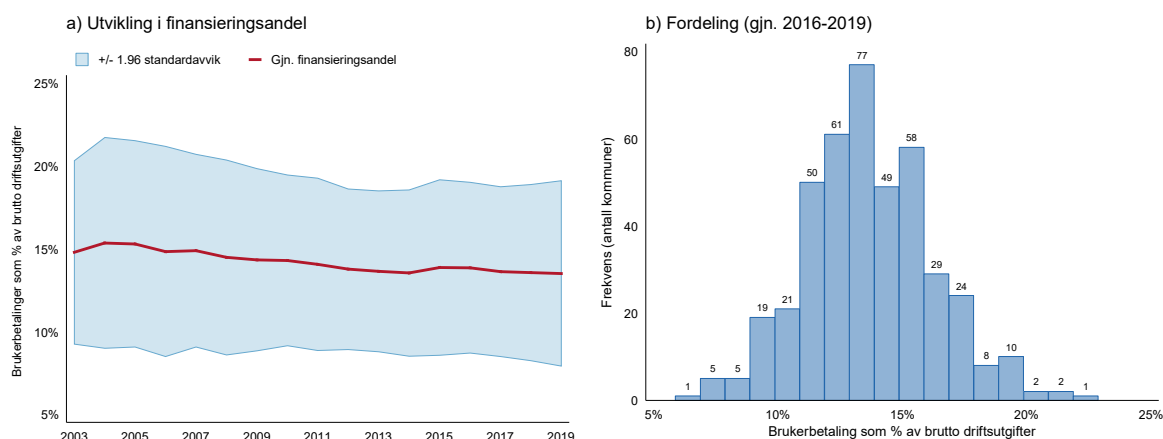
Det er videre forskjeller mellom kommunene i veksten i brukerbetalinger totalt sett, gebyrbyrden per husholdning og hvor stor andel brukerbetaling utgjør av inntekter og utgifter. I de videre analysene presenterer vi derfor resultatene både samlet for alle kommuner og inndelt etter grupper av kommuner. For å analysere forskjeller mellom kommunene, deles kommunene inn i grupper etter fire dimensjoner: innbyggertall, sentralitet, landsdel og frie inntekter per innbygger (utgiftsjusterte). Vedlegg D beskriver hvordan kommunene er inndelt i grupper, og inneholder også en oversikt over hvilke grupper hver kommune inngår i.

3.2 Brukerbetalingers finansieringsandel av kommunale utgifter

Figur 3-2 (a) illustrerer utviklingen i den gjennomsnittlige finansieringsandelen (summen av brukerbetalinger som prosent av driftsutgifter) på tvers av kommuner for perioden 2003-19. Finansieringsandelen representerer her derfor innbyggernes finansieringsandel gjennom brukerbetalinger av de kommunale tjenestene. Gjennomsnittlig finansieringsandel har vært relativt stabil på ca. 15 prosent. Figuren viser også et bånd på pluss/minus 1,96 standardavvik rundt gjennomsnittet. Dette er et mål på spredningen mellom kommuner, og er standard i statistiske analyser. Båndet representerer området hvor ca. 95 prosent av kommunene har en finansieringsandel som ligger innen båndet. Avstand mellom øvre og nedre grense av båndet viser således hvor forskjellige kommuner er. Overordnet er forskjellen mellom kommuner relativt konstant over tid.

Figur 3-2 (b) viser fordelingen av finansieringsandel nærmere for et beregnet gjennomsnitt i perioden 2016-19 for hver kommune. Figuren viser et histogram der kommunene er gruppert etter størrelse på finansieringsandel. Hver stolpe viser antall kommuner i en gruppe. Fordelingen viser at det er en relativt tett fordeling, hvor de fleste kommunene ligger mellom 10 og 17 prosent. Samtidig er det en betydelig forskjell mellom kommunene med lavest og høyest finansieringsandel.

Figur 3-2: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalings finansieringsandel (gjennomsnitt 2016-19). Aggregert for alle tjenesteområder.

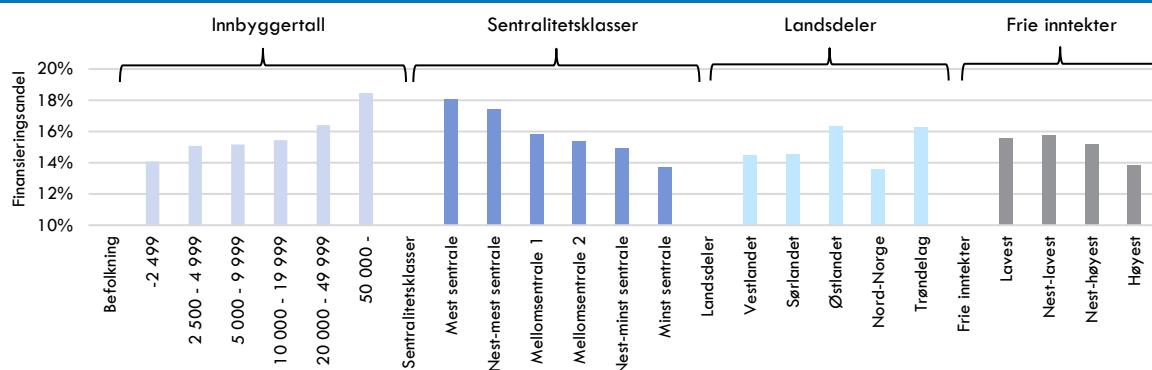


Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. **Note:** Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetalinger er her definert som summen av det som i kildetabellene er benevnt som *Brukerbetaling for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*. I histogrammet til høyre representerer hver stolpe 1 pst.

I Figur 3-3 illustrerer vi gjennomsnittlige finansieringsandeler for ulike grupper av kommuner. Grafen er basert på beregningene presentert i Tabell 3-1. Beregningene viser en klar korrelasjon mellom kommunistørrelse og sentralitet på den ene siden, og finansieringsandel på den andre siden. Det vil delvis være de samme kommunene som er små og lite sentrale (se positiv korrelasjon mellom de to indikatorene rapportert i Tabell 1-1).

Mindre kommuner, målt i antall innbyggere, og mindre sentrale kommuner, har i gjennomsnitt lavere finansieringsandel. Dette kan henge sammen med at mindre sentrale kommuner ofte har høyere kostnader per innbygger for å produsere tjenesten (se kapittel 5 for nærmere diskusjon av årsaker til forskjeller i kommunene). Videre har kommuner med høye frie inntekter per innbygger noe lavere finansieringsandel. Finansieringsandelen varierer også for ulike landsdeler. Som det fremkommer av Tabell 3-1, er det også noe større variasjon mellom de mindre og minst sentrale kommunene enn i landets kommuner for øvrig. Variasjon er målt med standardavvik, og den er rundt tre prosent for de små og lite sentrale kommunene, og to prosent for større og mer sentrale kommuner. En mulig forklaring på dette er at det er større variasjon blant mindre kommuner i frie inntekter.

Figur 3-3: Gjennomsnittlige finansieringsandeler i ulike grupper av kommuner (gjennomsnitt 2016-19). Aggregert for alle tjenesteområder.



Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. **Note:** Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetalinger er her definert som summen av det som i kildetabellene er benevnt som *Brukerbetaling for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*.

Tabell 3-1: Gjennomsnittlig finansieringsandel, brukerbetaling per husholdning (faste 2019-kroner), brukerbetaling per husholdning som andel av netto medianinntekt og årlige vekstrater i brukerbetalinger per husholdning. Alle kommunale tjenesteområder aggregert.*

	Finansieringsandel (2016-2019)		Brukerbetaling per husholdning (2016-2018)		Inntektsandel (medianinntekt) (2016-2018)		Årlig vekstrate i brukerbetaling per husholdning	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2005-2012	2012-2018
I alt	15,1 %	2,9 %	24998	7407	4,2 %	1,5 %	2,2 %	0,8 %
Befolkning								
-2 499	14,1 %	3,3 %	29762	9774	5,3 %	1,8 %	2,5 %	1,2 %
2 500 - 4 999	15,1 %	2,7 %	25701	4752	4,3 %	0,9 %	2,1 %	0,5 %
5 000 - 9 999	15,2 %	2,3 %	22331	4268	3,6 %	0,9 %	2,2 %	0,5 %
10 000 - 19 999	15,4 %	2,4 %	20956	4396	3,2 %	0,8 %	2,2 %	0,5 %
20 000 - 49 999	16,4 %	2,4 %	20621	3234	3,3 %	0,7 %	1,9 %	1,1 %
50 000 -	18,4 %	2,4 %	22712	3541	3,7 %	0,7 %	1,5 %	0,8 %
Sentralitetsklasser								
1: Mest sentrale kommuner	18,1 %	2,1 %	21583	2778	3,3 %	0,6 %	2,7 %	0,4 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	17,5 %	2,3 %	21665	2987	3,3 %	0,7 %	1,3 %	1,1 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	15,8 %	2,1 %	20038	3007	3,1 %	0,6 %	1,8 %	0,4 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	15,4 %	2,7 %	23309	4973	3,8 %	0,9 %	2,2 %	0,4 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	14,9 %	3,2 %	26214	7909	4,5 %	1,5 %	2,3 %	0,8 %
6: Minst sentrale kommuner	13,7 %	2,6 %	29613	8838	5,4 %	1,6 %	2,7 %	1,3 %
Landsdeler								
Vestlandet	14,5 %	2,7 %	24843	5944	3,9 %	1,1 %	2,1 %	0,3 %
Sørlandet	14,6 %	2,7 %	27319	13325	4,5 %	2,4 %	1,5 %	0,6 %
Østlandet	16,3 %	3,0 %	23665	7474	4,0 %	1,5 %	2,0 %	1,0 %
Nord-Norge	13,6 %	2,7 %	25104	6558	4,6 %	1,4 %	2,9 %	1,1 %
Trøndelag	16,3 %	1,9 %	27663	5949	4,8 %	1,2 %	2,3 %	1,0 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger								
Lavest frie inntekter (0-25%)	15,6 %	2,4 %	20612	3763	3,2 %	0,7 %	1,7 %	0,5 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	15,7 %	2,6 %	23651	4409	3,9 %	0,8 %	2,4 %	0,4 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	15,2 %	2,7 %	25807	4793	4,5 %	1,0 %	2,4 %	0,9 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	13,8 %	3,6 %	30672	10621	5,5 %	2,0 %	2,5 %	1,3 %

Kilde: SSB tabeller 12367, 05065 og 06944. Note: Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetalinger er her summen av det som i kildetabellene er benevnt som *Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter*. * I Tabell C-1 i Vedlegg C viser vi også de årlige gjennomsnittsverdier for gruppene av kommuner for variablene finansieringsandel, brukerbetaling per husholdning og inntektsandel for årene 2005, 2012 og 2018/19.

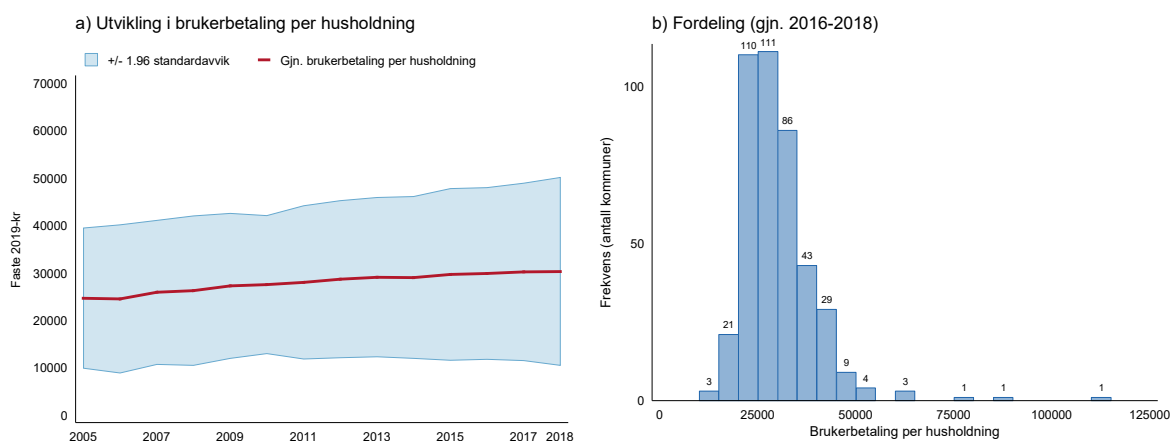
3.3 Gebyrbelastning per husholdning

3.3.1 Brukerbetaling per husholdning

For å gi et mål på gebyrbelastningen på innbyggerne har vi beregnet gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning. I Figur 3-4 (a) illustrerer vi utviklingen av brukerbetaling per husholdning i en gjennomsnittlig kommune, med årlige standardavvik som gir et mål på spredningen mellom kommuner.²¹ I 2018 var den gjennomsnittlige brukerbetalingen per husholdning lik 30 302 kroner, opp totalt 23 prosent fra 2005, da den gjennomsnittlige brukerbetalingen per husholdning var 24 634 kroner. Siden vi her opererer med faste 2019-kroner, betyr dette at kostnadsøkningen på 24 634 kroner kommer på toppen av den generelle prisstigningen i samfunnet.

Figur 3-4 (b) viser hvordan gebyrbelastningen varierer mellom kommuner, målt som et gjennomsnitt per kommune over perioden 2016-18. Histogrammet viser en forholdvis tett fordeling rundt 26 000 kroner. Det er noen uteliggere i en lang hale i fordelingen. Som vi har beskrevet i kapittel 1.3.2, kan beregnet brukerbetaling inkludere andre inntekter. Det kan derfor ikke utelukkkes at disse ekstreme observasjonene skyldes andre inntekter som ikke kan regnes som brukerbetalinger fra husholdningen. Dette kan for eksempel være inntekter fra næring eller midlertidige innbyggere som hytteboere, da konsernregnskapet ikke skiller på brukerbetalinger fra fast-boende husholdninger, midlertidige husholdninger og fra virksomheter.

Figur 3-4: a) Utvikling og b) fordeling i gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-19). Alle tjenesteområder aggregert.

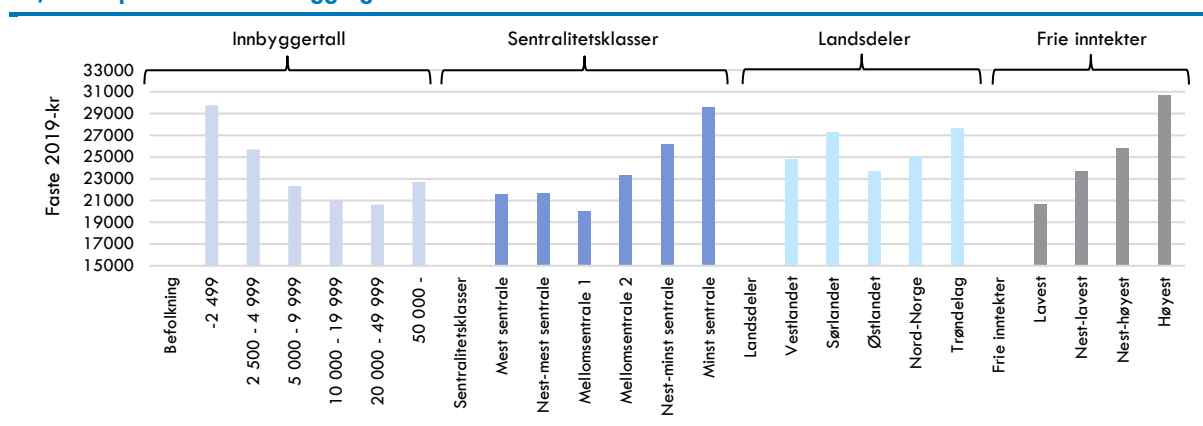


Kilde: SSB tabeller 12367, 05065 og 06944. **Note:** Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som *Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter*. Stolpene i histogrammet til høyre representerer 5 000 kroner.

Tabell 3-1 viser også gjennomsnittlige brukerbetalinger og årlige vekstrater inndelt i grupper av kommuner. Beregningene viser at brukerbetalingene per husholdning i gjennomsnitt er vesentlig høyere blant de minste og minst sentrale kommunene. Eksempelvis hadde en kommune med mindre enn 2 500 innbyggere i perioden 2016-18 en gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning lik ca. 29 800 kroner, mens en kommune med 50 000 innbyggere eller mer hadde en gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning lik ca. 22 700 kroner. Forskjellene mellom de ulike gruppene av kommuner i gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning illustreres i Figur 3-5. Det er også vesentlig større variasjon blant de minste og minst sentrale kommunene, som målt ved standardavviket i tabellen.

²¹ Tallene gjenspeiler gjennomsnittlig gebyrbelastning per husholdning i den gjennomsnittlige kommune (se Kapittel 1.3.2). Siden innbyggertall varierer per kommune, vil gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning over hele landet avvike fra denne.

Figur 3-5: Gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning i ulike grupper av kommuner (gjennomsnitt 2016-18). Alle tjenesteområder aggregert.



Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som *Brukerbetaling for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*.

Som diskutert over, er det gjennomsnittlig lavere finansieringsandel i mindre og mindre sentrale kommuner. Når det samtidig er høyere brukerbetaling per husholdning kan det tyde på at det er kostnadsulempere i disse kommuner som ikke utjevnes gjennom de utgiftsutjevningene i kommunenes inntektssystem.

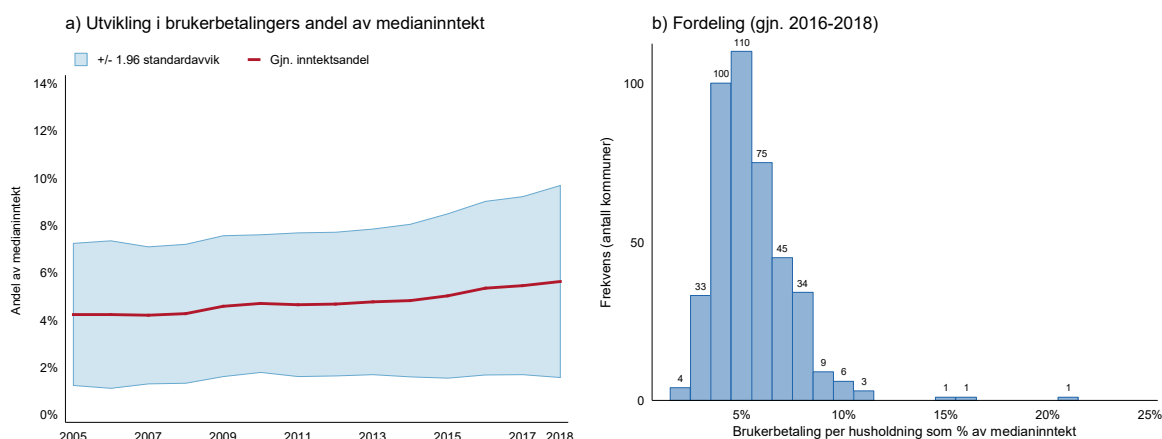
Basert på geografisk inndeling, hadde kommuner på Østlandet i gjennomsnitt brukerbetalinger på ca. 23 700 kroner per husholdning, mot 27 700 kroner i Trøndelag. Størst variasjon finner vi imidlertid blant kommuner på Sørlandet. På inntektssiden ser vi en klar sammenheng, der kommuner med høyere utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger har vesentlig høyere brukerbetalinger per husholdning enn kommuner med lavere frie inntekter. Dette kan virke kontraintuitivt, ettersom rike kommuner burde hatt mulighet til å krevne inn brukerbetaling lavere enn selvkost der dette er tillatt. En mulig forklaring på dette er at kommuner med høye frie inntekter velger et høyere kvalitetsnivå og dermed dyrere tjenestetilbud. En annen forklaring kan være at kommuner med høye korrigerede frie inntekter ofte er i mindre sentrale områder hvor kostnadene ved å tilby tjenestene er høyere på grunn av smådriftsulempere og store avstander (se kapittel 5 for nærmere diskusjon av årsaker til forskjeller i kommunene).

I Tabell 3-1 beregner vi videre den årlige vekstraten i brukerbetalinger per husholdning inndelt i to perioder: 2005-12 og 2012-18. For alle kommunene samlet finner vi at det har vært en vekst på 2,2 prosent årlig i den første perioden og 0,8 prosent årlig i den andre perioden. For alle gruppene av kommuner har det vært svakere vekst i den andre perioden, sammenliknet med den første. Det har vært særlig høy årlig vekst i brukerbetalinger per husholdning for de minste og minst sentrale kommunene og kommuner i Nord-Norge i perioden 2005-18. Som nevnt over, er dette enn reell stigning i gebyrnivå som kommer på toppen av den generelle prisstigningen i samfunnet fordi beløpene er inflasjonsjustert til 2019-kroner.

3.3.2 Brukerbetalinger i forhold til husholdningenes medianinntekt

Figur 3-6 (a) viser utviklingen i den gjennomsnittlige brukerbetalingen per husholdning målt som andel av husholdningenes medianinntekt etter skatt. Som beskrevet i kapittel 1.3.2, er dette beregnet basert på gjennomsnittlig brukerbetaling og medianinntekt per kommune. I perioden har brukerbetalinger utgjort en stadig større andel av husholdningenes medianinntekt. Dette betyr at brukerbetalingene per husholdning har vokst raskere enn den gjennomsnittlige medianinntekten i kommunene. Figur 3-6 (b) viser fordelingen blant kommunene. Fordelingen ser veldig lik ut som for brukerbetalinger per husholdning og er tett rundt fem prosent.

Figur 3-6: a) Utvikling og b) fordeling i gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning som andel av medianinntekt (gjennomsnitt 2016-19). Alle tjenesteområder aggregert.



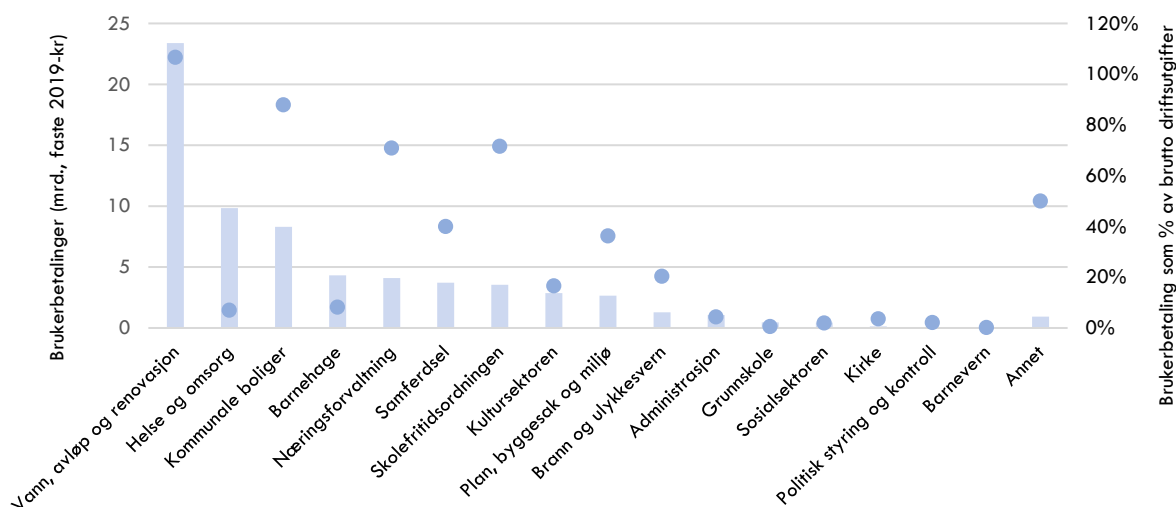
Kilde: SSB tabeller 12367, 05065 og 06944. **Note:** Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter. Stolpene i histogrammet til høyre representerer 1 pst.

Når det gjelder forskjeller i ulike grupper kommuner, finner vi et lignende bilde som for gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning. Vi rapporterer derfor ikke disse i en egen figur, men resultatene vises i Tabell 3-1. Inndelingen i grupper viser samme trekk som ved analyse av brukerbetaling per husholdning. Store kommuner, mer sentrale kommuner, og kommuner med lavere frie inntekter, har i snitt lavere brukerbetaling som andel av medianinntekt.

3.4 Oversikt over brukerbetaling og finansieringsandel per tjenesteområde

Kommunene har ansvar for en rekke tjenesteområder hvor brukerbetalinger er en finansieringskilde. Figur 3-7 gir en oversikt over summen av inntekter fra brukerbetaling og brukernes finansieringsandel for en rekke tjenesteområder. Som det fremgår av figuren, er det store forskjeller mellom de ulike tjenesteområdene, både i hvor store kommunenes samlede inntekter fra brukerbetaling er, og i hvor stor grad de bidrar til å finansiere tjenesteområdenes driftsutgifter. I figuren viser stolpene den samlede brukerbetalingen i mrd. kroner (venstre akse) og prikkene hvor stor andel brukerbetalingerne utgjør av driftsutgifter innen hvert område (høyre akse). Begge mål er presentert som et gjennomsnitt over perioden 2016-2019.

Figur 3-7: Brukerbetaling (stolper) og brukerbetalings finansieringsandel (prikker) per område. Gjennomsnitt 2016-2019.



Kilde: SSB tabell 12367. **Note:** Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetalinger er her summen av det som i kildetabellen er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter. I område Annet inngår her Fellesutgifter, Tjenester utenfor ordinært kommunalt arbeidsområde, Interkommunalt samarbeid.

Området med størst omfang av brukerbetaling i kroner er VAR, hvor betalingen i gjennomsnitt i perioden har utgjort ca. 24 mrd. kroner. Videre følger helse- og omsorgsområdet med ca. 10 mrd. kroner og kommunale boliger med ca. 8 mrd. kroner. Det er kun VAR-tjenestene, kommunale boliger, næringsforvaltning og SFO hvor brukerbetalingene utgjør beløp som tilsvarer mer enn 50 prosent av brutto driftsutgifter.

Figur 3-7 er basert på kommunenes konsernregnskap, og er derfor berørt av de begrensningene som finnes i dettedatagrunnlaget, som beskrevet i kapittel 1.3.2. Ved tolkning av figuren er det verdt å merke seg at brutto driftsutgifter ikke inkluderer alle relevante kapitalkostnader, og dette innebærer at figuren viser en noe for høy grad av brukerfinansiering, spesielt innen kapitalintensive tjenester som VARer basert på tall fra kommunenes konsernregnskap. I neste kapittel ser vi nærmere på utvalgte tjenesteområder og, der det er mulig, anvender vi mer egnede datakilder fra SSB som er tilpasset hvert tjenesteområde.

4. Brukerbetaling innen utvalgte sentrale tjenesteområder

Kommunene har ansvar for en rekke tjenesteområder hvor brukerbetaling er en finansieringskilde. I dette kapitlet ser vi nærmere på omfang og utvikling av brukerbetaling innen seks utvalgte tjenesteområder.²²

Disse seks områdene er VAR, SFO, plan- og byggesak, brann- og ulykkesvern, barnehage og helse og omsorg. Det er disse områdene hvor kommunene i stor grad tilbyr sammenliknbare tjenester og brukerbetaling utgjør en vesentlig andel av finansieringen. I tillegg skjer prisfastsettelsen i større grad gjennom politiske avgjørelser og/eller kostnadmessige forhold. Et område som kommunale boliger har for eksempel også svært høy finansierungsandel gjennom brukerbetalinger, men prisingen innen dette området skjer i hovedsak på markeds-messige prinsipper. Innen for eksempel kultur, idrett og næringsforvaltning er det så vesentlige forskjeller i kommunenes tilbud at sammenlikning på tvers av kommuner innen disse områdene uten utdypende analyser som går utover rammen for denne rapporten vil være av begrenset verdi.

For flere av områdene har det vært hensiktsmessig å dele opp tjenesteområdet, slikt at det totalt er ti tjenester som er inkludert i analysene. Disse er:

- Skolefritidsordning (SFO)
- Barnehage
- Brann- og ulykkesvern
- Helse- og omsorgstjenester i institusjon
- Kommunal vannforsyning
- Kommunalt avløp
- Avfall og renovasjon
- Bygge- og delesaksbehandling
- Plansaksbehandling
- Kart og oppmåling

For hvert av de ti tjenesteområdene beskriver vi datagrunnlaget og presenterer deskriptiv statistikk om hvor stor andel av kommunenes relevante kostnader som finansieres gjennom brukerbetalinger og om gebyrbyrdens omfang. Vi diskuterer også forskjeller for ulike grupper av kommuner (gruppert etter kommunestørrelse, sentralitet, landsdel og utgiftsjusterte frie inntekter). Gebyrbyrden er for de fleste områdene beregnet som en gjennomsnittlig betaling per relevant bruker. På områdene der data om nominelle gebyrer er tilgjengelig, har vi også kartlagt disse. Dette gjelder innen vann-, avløp- og renovasjonstjenestene, plan- og byggesakstjenestene og brann- og feiertjenesten.

Av hensyn til leservennlighet presenterer vi kun utvalgte nøkkeltall. Ytterligere detaljert informasjon er å finne i Vedlegg B, og den interesserte leser vil finne referanser i dette kapitlet til spesifikke figurer og tabeller.

I kapittel 4.1 oppsummerer vi kort resultatene fra den deskriptive analysen før vi presenterer selve analysen i et eget kapittel for hvert av de ti tjenesteområdene i kapittel 4.2 til kapittel 4.11.

4.1 Sammendrag av deskriptiv analyse

Vi har kartlagt brukerbetaling i ti områder. Vi oppsummerer her funnene både fra kommuneperspektiv (finansierungsandel gjennom brukerbetalinger – kort finansierungsandel²³) og brukerperspektiv (gjennomsnittlig gebyr).

Hovedfunnene for kommuneperspektiv (finansierungsandel):

- Samlet sett har det vært lite endring over tid i gjennomsnittlig finansierungsandel. Unntak er SFO- og barnehageområdene, hvor andelen som finansieres over brukerbetalinger har sunket fra 2016. Dette skyldes trolig endring i forskrift for foreldrebetaling i barnehage i 2015.²⁴

²² Den siste omfattende kartleggingen av forskjeller mellom kommuner med hensyn på brukerbetalinger ble gjennomført av Borge (1999), som så på de tekniske tjenestene (VAR og feiing), barnehage og SFO. Borge rapporterer også resultatene fra en spørreundersøkelse til lokalpolitikere om deres holdninger til brukerbetalinger.

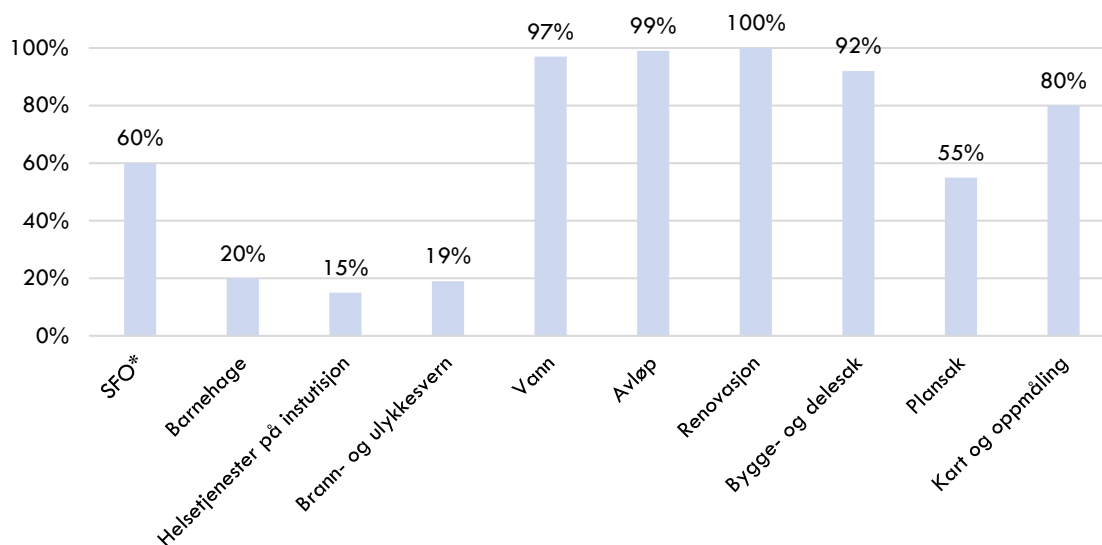
²³ Som tidligere skriver vi for enkelthets skyld ofte *finansierungsandel* eller *brukerbetalingers finansierungsandel* når vi referer til innbyggernes finansierungsandel gjennom brukerbetalinger av de kommunale tjenestene.

²⁴ Endringen gjelder kun barnehage, men mange kommuner innførte samtidig lignende endringer for SFO-betalinger på frivillig basis.

- Det er relativt små forskjeller i finansieringsandeler mellom mange av kommunene innen de ulike tjenesteområdene, hvor de fleste kommunene ligger tett rundt gjennomsnittet. Samtidig er det ofte større spredning mellom kommuner med lavest og høyest finansieringsandel. Innen SFO og plansaksbehandling er det særlig store forskjeller mellom kommunene i hvor stor andel av driftsutgiftene som finansieres gjennom brukerbetalinger.
- Finansieringsandel varierer for ulike grupper av kommuner. Innen de fleste tjenesteområdene har de største og mest sentrale kommunene gjennomsnittlig høyere finansieringsandel.
- Det er samlet sett betydelig større variasjon i finansieringsandel mellom de minste og minst sentrale kommunene, sammenliknet med de andre gruppene av kommuner.

Figur 4-1 oppsummerer gjennomsnittlig finansieringsandel på tvers av kommuner i perioden 2016-2019. Tallene avviker fra Figur 3-7, siden vi i dette kapitlet som nevnt bruker et tilpasset datagrunnlag for hvert område.

Figur 4-1: Brukerbetalingers finansieringsandel på tvers av kommuner for de utvalgte tjenesteområdene (gjennomsnitt 2016-2019)



Note: *SFO er beregnet for 2015-2019.

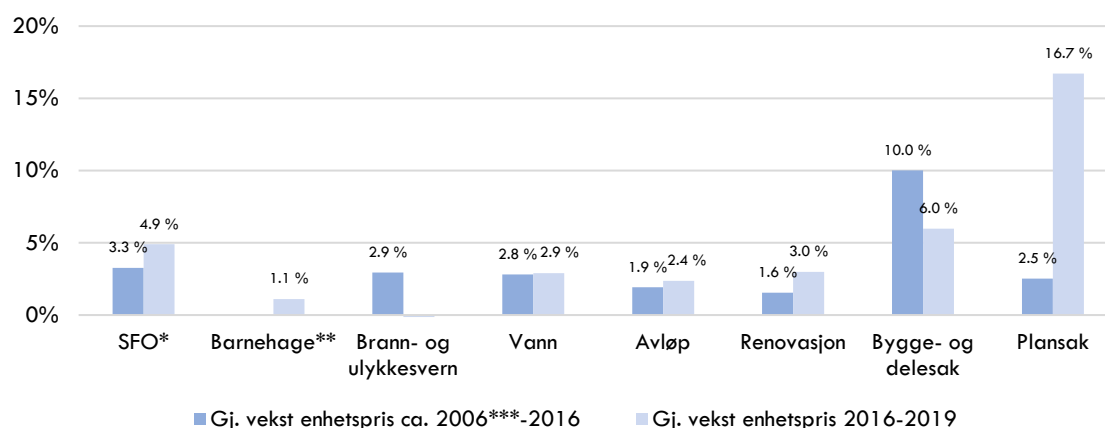
Hovedfunnene for brukerperspektiv (gebyrnivå):

- Gebyrnivået har gjennomgående økt i perioden (perioden varierer, men gjelder 2005-2018/19 for de fleste tjenesteområder). Unntaket er SFO- og barnehageområdene, hvor det har vært nedgang i gebyrnivå etter endring i forskrift for foreldrebetaling i barnehage 2015.²⁵
- Det er betydelige forskjeller i gebyrnivåer mellom kommunene innen de ulike tjenesteområdene.
- Gebyrnivået varierer for ulike grupper kommuner, men sammenhengene er positive for noen tjenesteområder og negative for andre tjenesteområder. I feietjenesten og VAR-tjenestene er gebyrnivået (gjennomsnittlig brukerbetalning per bruker) høyere i mindre kommuner, lite sentrale kommuner, og kommuner med høye frie inntekter. Innen tjenesteområdene SFO, byggesaksbehandling og plansaksbehandling er beregnede enhetspriser og gebyrnivåer gjennomsnittlig høyere i store kommuner og sentrale kommuner.
- Det er samlet sett betydelig større variasjon i finansieringsandel mellom de minste og minst sentrale kommunene, sammenliknet med de andre gruppene av kommuner

Figur 4-2 oppsummerer gjennomsnittlig årlig vekst i gebyrnivå målt som enhetspris (gjennomsnittlig brukerbetalning per relevant bruker) på tvers av kommuner. Denne veksten kommer i tillegg til generell prisvekst i samfunnet (siden tallene er KPI-justert).

²⁵ Endringen gjelder kun barnehage, men mange kommuner innførte samtidig lignende endringer for SFO-betalinger på frivillig basis.

Figur 4-2: Gjennomsnittlig årlig vekstrate i beregnet gebyrnivå (enhetspris) for de utvalgte tjenesteområdene. KPI-justert.



Note: *SFO er beregnet for 2009-2015. **Enhetspris for barnehage er ikke tilgjengelig fra før 2016. ***Hva hvilket tidsrom vekstraten er beregnet varierer mellom områdene og er i gjennomsnitt ca. 2006. Alle vekstratene utenom SFO er beregnet til og med 2016. For de ulike områdene er første år i beregningen som følger. Barnehage: 2002, VAR: 2004, Byggesak: 2009, Plansak: 2010.

4.2 Skolefritidsordningen (SFO)

4.2.1 Om data og beregninger i skolefritidstjenesten

Analysen i denne rapporten begrenses til den tilgjengelige statistikken hos SSB. Vi bruker informasjon fra konsernregnskapet om kommunenes utgifter ved å tilby SFO, isolerer de utgiftene som følger kommunens egen tjenesteproduksjon og anvender kostnadsbegrepet *korrigerte brutto driftsutgifter*. Kommunenes inntekter fra foreldrebetaling til SFO henter vi fra egen SSB-tabell. Disse to størrelsene anvendes til å beregne finansieringsandelen fra brukerbetaling. Vi kombinerer dette med informasjon om antall elever i SFO for å beregne den gjennomsnittlige kostnaden per elev i hver kommune. Grunnlaget for elevtall er her vektete elevtall hentet fra SSB.²⁶

Datatilgangen om SFO begrenser analysen til å kun omfatte kommunalt tilbudt SFO, og private SFO-er inngår derfor ikke. Dette utgjør trolig ikke et stort problem, da omfanget av private SFO-er er svært begrenset. I 2019 var eksempelvis 96,4 prosent av SFO-plasser kommunale.²⁷ I analysene har vi videre utelukket observasjoner med rapportert negative brukerbetaling og finansieringsandel over 150 prosent. I 2019 utgjorde dette syv kommuner.

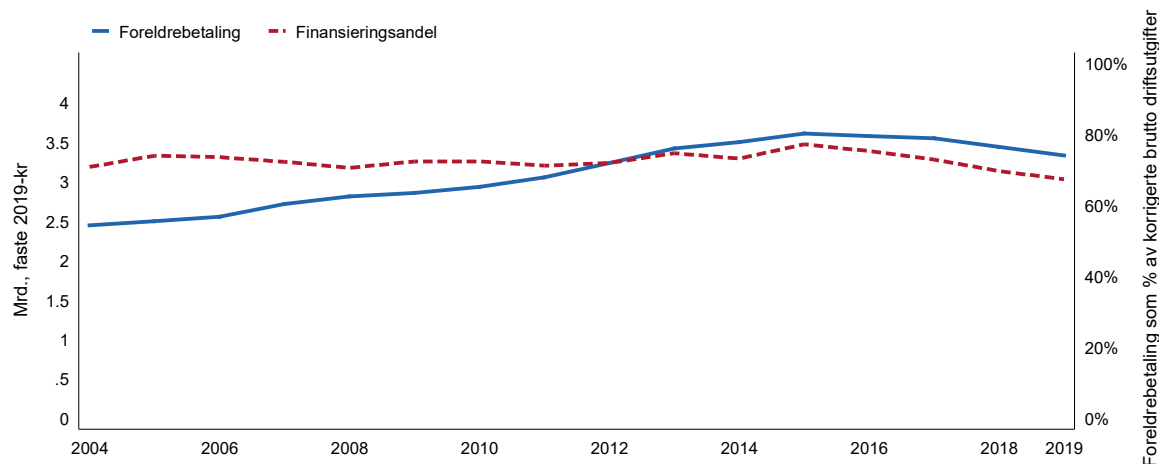
4.2.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet i skolefritidstjenesten

Figur 4-3 viser de totale foreldrebetalingene i SFO i Norge og finansieringsandel for Norge som helhet. Til forskjell fra finansieringsandel rapportert i forrige kapittel, er dette altså ikke finansieringsandel for en gjennomsnittlig kommune, og den sistnevnte rapporteres i neste delkapittel. Figuren viser at de samlede foreldrebetalingene i SFO har steget betydelig over perioden, fra ca. 2,5 mrd. kroner i 2001 til ca. 3,4 mrd. kroner i 2019. Andelen av brutto driftsutgifter som finansieres gjennom foreldrebetaling har vært ganske lik i begynnelsen og i slutten av perioden. Samtidig observerer vi at andelen øker opp mot omtrent 80 prosent i 2015 for så å gå ned igjen til cirka 70 prosent i 2019.

²⁶ Vektete grunnlagstall brukes som nevner i økonomiske indikatorer som sees i forhold til elevtall. Grunnet at elevtallet er registrert per 1. oktober for skoleåret, er elevtallet i indikatoren justert/vektet til å samsvare med regnskapsåret i forholdet 7/12 for elevtallet i fjor og 5/12 for elevtallet i år.

²⁷ SSB tabell 11975.

Figur 4-3: Utvikling i totale foreldrebetaling og brukerbetalingers finansieringsandel i skolefritidstjenesten, 2004-2019.



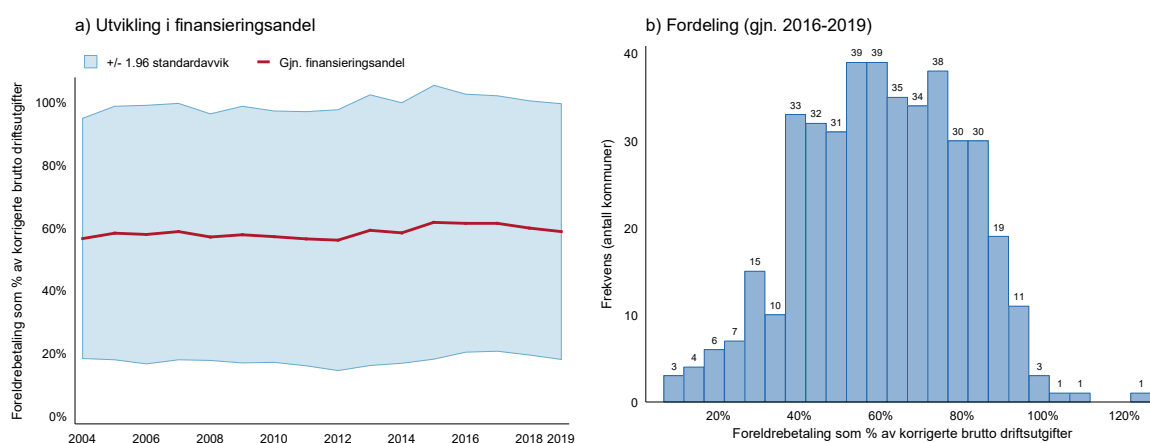
Kilde: SSB tabeller 04684 og 12254. Note: Finansieringsandel er her definert som foreldrebetaling for kommunal SFO tilbud som andel av korrigerede brutto driftsutgifter.

4.2.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel på tvers av kommuner i skolefritidstjenesten

Figur 4-4 (a) viser utviklingen i den gjennomsnittlige finansieringsandelen på tvers av kommuner, med tilhørende standardavvik for å gi en indikasjon på spredningen mellom kommunene. Spredningen vises gjennom båndet definert av gjennomsnittet pluss/minus 1,96 standardavvik. Tolkningen av dette er at omtrent 95 prosent av kommunene ligger innenfor båndet. Grafen viser at finansieringsandelen har vært relativt stabil frem til 2012, da andelen økte frem til 2016, for å deretter synke igjen. Videre virker spredningen å være relativt stabil. At den gjennomsnittlige finansieringsandelen synker etter 2016, henger trolig sammen med at det i 2015 ble innført nye krav for moderasjonsordninger innenfor barnehagefeltet. Flere kommuner har i den forbindelse da innført moderasjonsordninger som også gjelder skolefritidsordningen.

Figur 4-4 (b) viser spredningen mellom kommunene i finansieringsandel som et gjennomsnitt per kommune over perioden 2016-2019. Fordelingen viser at de fleste kommuner har en finansieringsandel innen barnehage på mellom 40 og 80 prosent. Dette representerer en svært bred spredning, og viser at det er vesentlige forskjeller mellom kommunene i hvor stor andel av utgiftene til SFO som finansieres gjennom foreldrebetaling.

Figur 4-4: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel i skolefritidstjenesten.

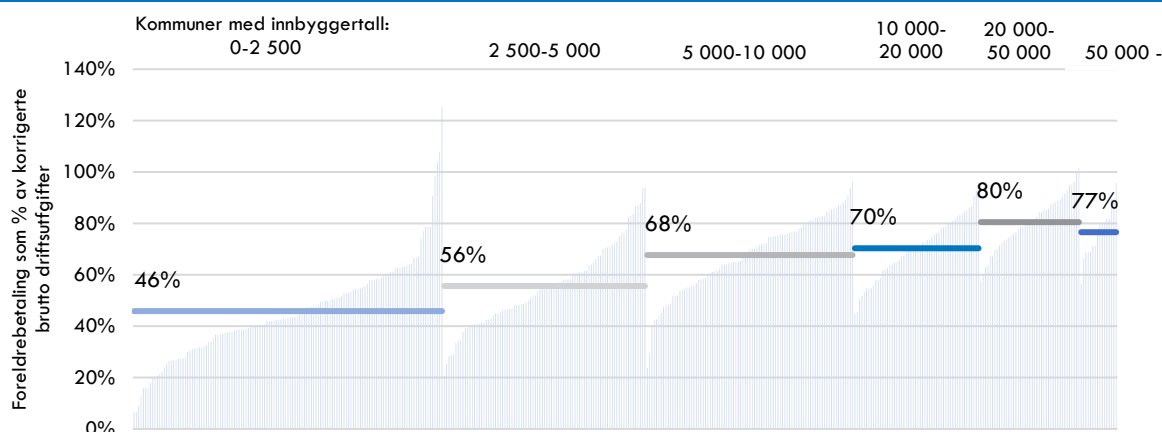


Kilde: SSB tabeller 04684 og 12254. Note: Finansieringsandel er her definert som foreldrebetaling for kommunal SFO tilbud som andel av korrigerede brutto driftsutgifter. I histogrammet til høyre viser hver stolpe 5 pst.

Variasjonen mellom kommunene henger sammen med forhold som har betydning for prising og kostnader. Figur 4-5 illustrerer forskjellene i finansieringsandel mellom kommuner når denne fordeles ut over ulike grupper av kommuner etter innbyggertall. Figuren viser også spredningen innen hver gruppe, og de horisontale linjene viser

gjennomsnittet innen hver gruppe med kommuner. Resultatene viser både at det virker å være en positiv sammenheng mellom finansierungsgrad og befolkningsstørrelse, og at det er større spredning blant kommunene med få innbyggere.

Figur 4-5: Brukerbetalingers finansierungsandel i skolefritidsordningen. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansierungsandel innen hver gruppe.



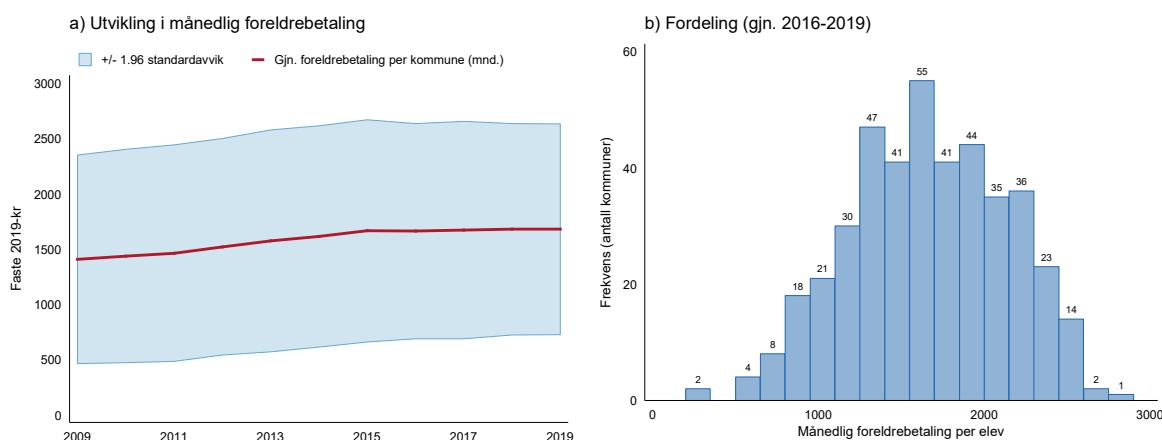
Kilde: SSB tabeller 04684 og 12254. Note: Finansierungsandel er her definert som foreldrebetaling for kommunal SFO tilbud som andel av korrigerede brutto driftsutgifter.

Tabell C-1 i Vedlegg C viser videre kommunenes gjennomsnittlige finansierungsandeler gruppert etter sentralitet, landsdel, utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger, i tillegg til befolkning, og standardavviket innen hver gruppe. Mer sentrale kommuner har høyere finansierungsandel, og de minst sentrale kommunene har størst spredning. Gruppering etter landsdeler viser at kommuner på Østlandet gjennomsnittlig har høyest finansierungsandel og kommuner i Nord-Norge har lavest finansierungsandel. Til sist viser gruppering etter frie inntekter at kommuner med høyere frie inntekter har høyere finansierungsandel.

4.2.4 Foreldrebetaling på tvers av kommuner i skolefritidstjenesten

Figur 4-6 (a) viser utviklingen i den gjennomsnittlige månedlige (11 terminer) foreldrebetalingen per elev på tvers av kommuner. Grafen viser en stabil økning i gebyret årlig frem til år 2015, og et relativt konstant nivå etter dette. Som nevnt henger endringen fra 2015 trolig sammen med endring i regelverket for makspriser og moderasjonsordninger på barnehageområdet som ble innført nasjonalt fra 2015. Flere kommuner, deriblant enkelte av de kommunene vi har vært i kontakt med i dette prosjektet, innførte da samtidig moderasjonsordninger for SFO og/eller moderasjonsordninger på tvers av barnehager og SFO.

Figur 4-6: a) Utvikling og b) fordeling i månedlig brukerbetaling per elev i skolefritidstjenesten (faste 2019-kroner).

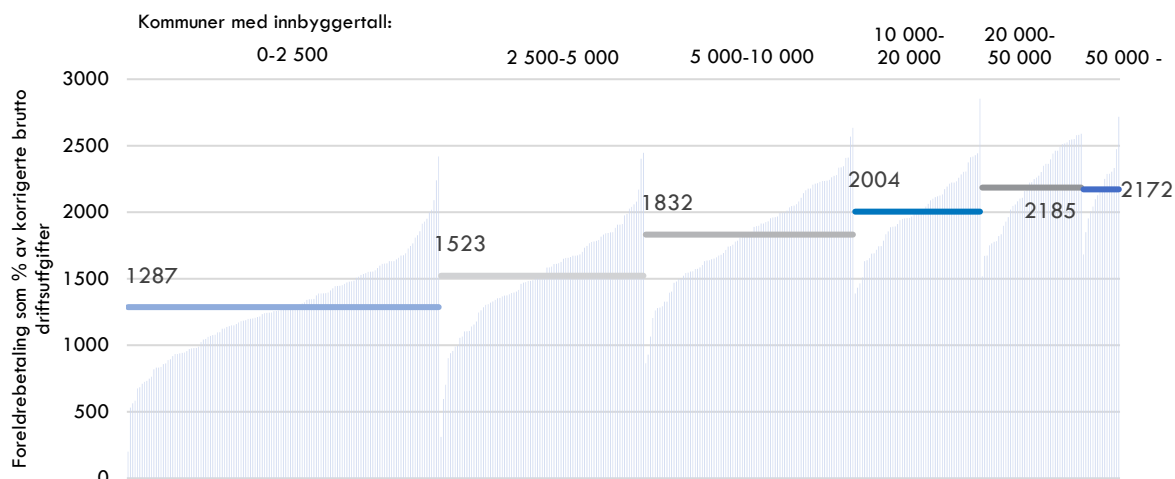


Kilde: SSB tabeller 04684, 11977 og 12254. Note: Månedlig brukerbetaling per elev er her beregnet som $\text{Foreldrebetaling} / [\text{Elev} \cdot \text{kommunal SFO, vektet}]^{*}(1/11)$.

Figur 4-6 (b) viser fordelingen mellom kommunene i de månedlige gebyrene for en SFO-plass. Grafen viser betydelig spredning i hvor mye de enkelte kommunene krever i foreldrebetaling per barn, men at de fleste kommunene ligger mellom 1 500 og 2 500 kroner.

I Figur 4-7 viser vi spredningen mellom kommuner gruppert etter innbyggertall. Grafen viser at kommuner med få innbyggere har lavere foreldrebetaling per elev, og at foreldrebetalingen per elev stiger med antall innbyggere i kommunene.

Figur 4-7: Foreldrebetaling per elev i den kommunale skolefritidstjenesten. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter foreldrebetaling innen hver gruppe.



Kilde: SSB tabeller 04684, 11977 og 12254. Note: Månedlig brukerbetaling per elev er her beregnet som $\text{Foreldrebetaling} / [\text{Elever i kommunal SFO, vektet}] * (1/11)$.

Tabell C-1 i Vedlegg C i viser også tilsvarende resultater ved grupperinger etter sentralitet, landsdeler og frie inntekter. Ved gruppering etter sentralitet viser tabellen at de minst sentrale kommunene også har lavest foreldrebetaling per elev. Ved gruppering etter landsdel er det kommuner på Østlandet som har de høyeste gebyrene per elev, mens de laveste er i Nord-Norge. Det virker videre å være en negativ sammenheng mellom foreldrebetaling og frie inntekter i kommunene, slik at de kommunene med lavest frie inntekter har de høyeste foreldrebetalingene. Dette står i motsetning til det vi observerer for overordnet brukerbetaling per hushold (se kapittel 3.2), da det er kommuner med lave frie-inntekter som har lavest foreldrebetaling.

Tabell C-1 i Vedlegg C viser også den gjennomsnittlige årlige vekstraten i foreldrebetaling per elev per gruppe, for periodene 2009-2015 og 2015-2019. Samlet har alle kommunene gjennomsnittlig hatt en årlig vekst på 3,27 prosent per elev mellom 2009 og 2015, og årlig vekst på 0,49 prosent mellom 2015 og 2019. Fra 2015 har det vært høyest vekst i kommuner på Sørlandet og kommuner med under 2 500 innbyggere, med gjennomsnittlig årlig vekst på henholdsvis 1,21 prosent og 1,49 prosent. Den største nedgangen i foreldrebetaling har vært i de mest sentrale og største kommunene.

4.3 Barnehage

4.3.1 Om data og beregninger for barnehageområdet

Innen barnehageområdet har tilgang til data om brukerbetalinger vist seg å være særlig krevende. Dette er fordi en stor andel av kommunenes barnehageplasser er i private barnehager, og disse foreldrebetalingene derfor ikke blir konsolidert inn i kommunenes regnskaper hos SSB. For å analysere kommunenes finansiering av barnehager gjennom brukerbetaling kombinerer vi derfor informasjon fra flere tabeller i KOSTRA.

For å beregne samlede brukerbetalinger til barnehage (som inkluderer betaling til både private og offentlige barnehager), multipliserer vi den gjennomsnittlige foreldrebetalingen per barn på tvers av private og kommunale barnehager med antall barnehagebarn i hver kommune. Informasjon om de gjennomsnittlige betalingene per barn er hentet fra SSB tabell 11573 og dekker betalinger kun for fulltidsplasser.²⁸ Vi legger her til grunn årsbetalinger inkludert alle tilleggsutgifter. Informasjon om antall barn er hentet fra SSB tabell 12216. Vi benytter her målet *barn, korrigert*. Dette målet gir et antall barn som tilsvarer alderskorrigerte fulltidsbarnehageplasser.²⁹ Disse dataene er samlet tilgjengelig for perioden 2016-2019.

En utfordring med beregningene av brukerbetalinger på barnehageområdet er at disse kan overestimere de virkelige brukerbetalingene. For det første samsvarer ikke de to målene på *antall barn* i de to SSB-tabellene fullstendig med hverandre.³⁰ For det andre gjør vi en implisitt antagelse om linearitet i gebyrregulativene i forhold til oppholdstid. Dette betyr at vi antar at hvis et barn har en oppholdstid på X prosent av fulltid i barnehage, så er gebyret på X prosent av gebyret for en fulltidsplass. Denne antakelsen er nødvendig for å anslå samlet foreldrebetaling, fordi dataene om gjennomsnittsbetaling kun dekker betaling for fulltidsplasser. Begge disse svakhetene ved datamaterialet kan føre til overestimering av de virkelige betalingene. Vi har imidlertid valgt å benytte disse tallene i samråd med oppdragsgiver, da de er de beste tilgjengelige.

Informasjon om kommunenes kostnader til barnehager henter vi fra konsernregnskapets kostnadsfunksjon *brutto driftsutgifter*. Denne funksjonen inkluderer kommunenes utgifter til både kommunale barnehager og tilskudd gitt til private barnehager. Kostnadene som påløper i private barnehager og som dekkes gjennom foreldrebetalinger, er dermed ikke med i dette kostnadsbegrepet. Vi legger derfor til de anslåtte kostandene i private barnehager som dekkes av brukerbetalinger.³¹ Om vi ikke hadde gjort dette, ville vi ha overestimert den virkelige finansieringsandelen.³²

4.3.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet i barnehageområdet

I Figur 4-8 viser vi utviklingen i totale brukerbetalinger for både kommunale barnehager isolert (for perioden 2003-19) og for både private og kommunale samlet (for perioden 2016-19). Brukerbetalingene for kommunale barnehager har vært relativt konstante på rundt fire mrd. kroner, mens finansieringsandelen har gått ned gjennom perioden. De samlede brukerbetalingene for både kommunale og private barnehager har ligget relativt stabilt på rundt 11,7 mrd. kroner i perioden, som Figur 4-8 viser. Andelen av kommunenes driftsutgifter som finansieres gjennom brukerbetaling har sunket fra ca. 19,6 prosent i 2016 til ca. 18,4 prosent i 2019.

Merk at det i figuren under implisitt fremkommer at finansieringsandelen i private barnehager er høyere enn i kommunale. Dette er ikke nødvendigvis en riktig tolkning, da dette kan skyldes overestimering av brukerbetaling for barnehager samlet sett, som beskrevet over.

²⁸ Hvordan gjennomsnittlig betaling per barn er beregnet er beskrevet detaljert i SSBs årlige publikasjon om foreldrebetaling i barnehager (Larsson, 2020). Tabellen måler gjennomsnittlige årlige foreldrebetaling for fulltidsopphold på 41 timer eller mer per uke.

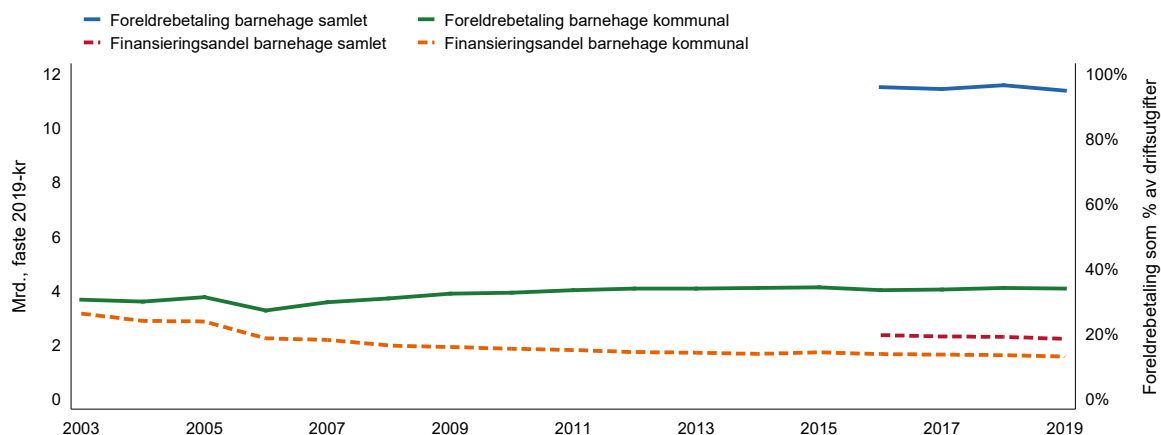
²⁹ Målet *barn, korrigert* er beregnet som følger: Antall barn i ordinære barnehager, korrigert for alder og oppholdstid. Antall barn 0- 2 år vektet med 2, antall 3- 6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0- 8 timer vektet med 6, timer, 9- 16 timer vektet med 13 timer, 17- 24 timer vektet med 21 timer, 25- 32 timer vektet med 29 timer, 33- 40 timer vektet med 37 timer og 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Summen divideres med 45.

³⁰ Forskjellen mellom de to målene er at *barn, korrigert* fra tabell 12216 er vektet etter alder i tillegg til oppholdstid. Målet på et barn er i tabell 11573 ikke vektet etter alder, men kun etter oppholdstid. Ved å kombinere disse to målene vil yngre barn få en høyere vektning enn hva de egentlig burde.

³¹ Brukerbetalinger til private barnehager er beregnet som [Årsbetaling per barn * Antall barn] - [brukerbetaling til kommunale barnehager].

³² Finansieringsandelen for barnehageområdet er derfor beregnet som: (Årsbetaling per barn * Antall barn)/([Kommunale driftsutgifter] + [Årsbetaling per barn * Antall barn] - [brukerbetaling til kommunale barnehager]).

Figur 4-8: Utvikling i totale foreldrebetaling og brukerbetalingers finansieringsandel for henholdsvis både private og kommunale barnehager samlet og for kommunale barnehager isolert, 2003-2019.



Kilde: SSB tabeller 05065, 12367, 12216 og 11573. Note: Finansieringsandel for private og kommunale barnehager samlet er beregnet som totale foreldrebetaling som andel av brutto driftsutgifter. Finansieringsandel for kun kommunale barnehager er beregnet som totale foreldrebetaling som andel av korrigerte brutto driftsutgifter. Det at brukernes finansieringsandel ser ut til å være høyere i private barnehager enn i kommunale (slik at samlet brukerbetaling er høyere enn den fra offentlige barnehager) er ikke nødvendigvis riktig. Dette kan skyldes svakheter med datamaterialet som fører til overestimering av brukerbetaling samlet sett.

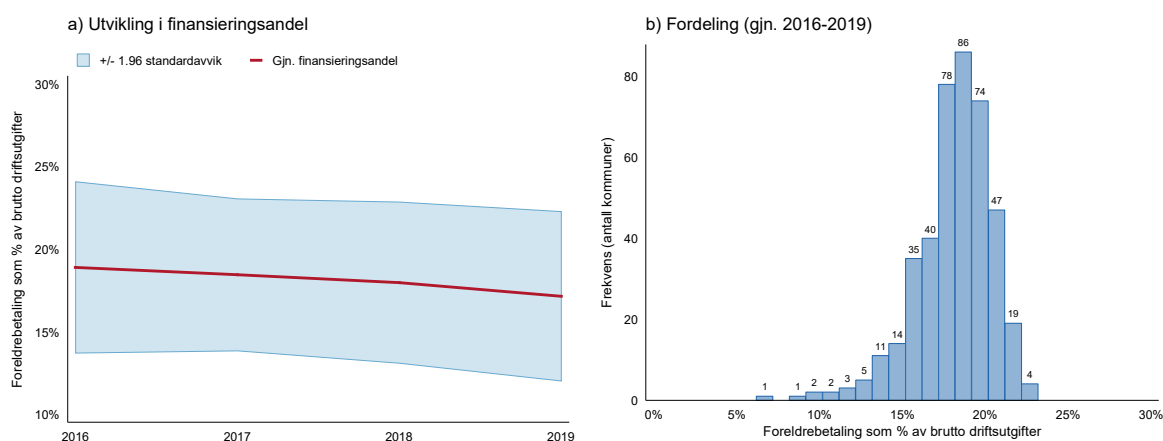
I de videre analysene av barnehageområdet anvender vi de samlede dataene for både private og kommunale barnehager, som kun er tilgjengelig for perioden 2016-19.

4.3.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel på tvers av kommuner i barnehageområdet

Den gjennomsnittlige finansieringsandelen for barnehager har vært relativt stabil over de siste fire årene, med en svak nedadgående trend. Figur 4-9 (a) viser at den gjennomsnittlige finansieringsandelen har sunket fra 19 prosent i 2016 til 17 prosent i 2019.

Figur 4-9 (b) tydeliggjør spredningen i finansieringsandel mellom kommuner. Histogrammet viser fordelingen over den gjennomsnittlige finansieringsandel per kommune over perioden 2016 til 2019. Det er en svært kompakt fordeling hvor de fleste kommunene gjennomsnittlig har hatt finansieringsandeler på mellom 18 prosent og 22 prosent.

Figur 4-9: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel i barnehageområdet.

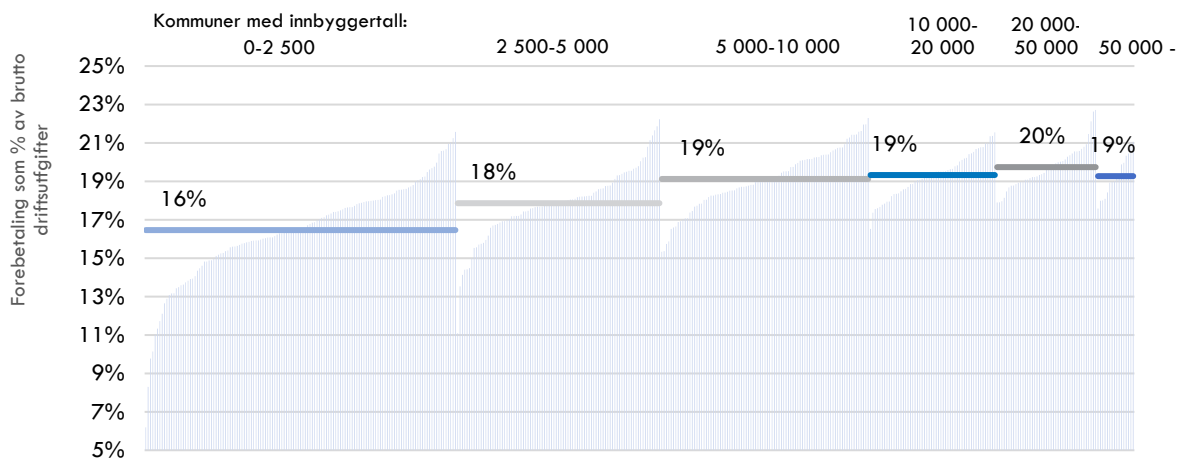


Kilde: SSB tabeller 12367, 12216 og 11573. Note: Finansieringsandel er beregnet som estimerte totale foreldrebetaling som andel av brutto driftsutgifter. I histogrammet til høyre viser hver stolpe 1 pst.

Bak spredningene vist i Figur 4-9 er det imidlertid betydelig variasjon som henger sammen med forhold i kommunene. Figur 4-10 viser finansieringsandel gruppert etter grupper av kommuner basert på befolkningsstørrelse og sortert etter finansieringsandel innad i hver gruppe. Det er en klar positiv sammenheng mellom

finansieringsandel og befolkningsstørrelse. Kommuner med mindre enn 2 500 innbyggere har i gjennomsnitt hatt en finansieringsandel på 16 prosent over perioden 2016-2019, mens kommuner med mer enn 50 000 innbyggere har hatt en gjennomsnittlig finansieringsandel på 19 prosent.

Figur 4-10: Brukerbetalingers finansieringsandel i barnehageområdet. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansieringsandel innen hver gruppe.



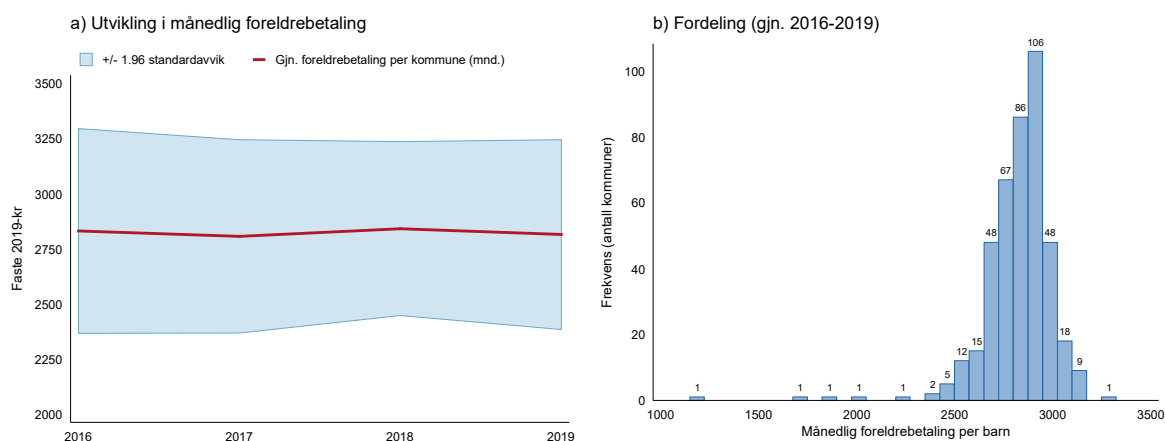
Kilde: SSB tabeller 12367, 12216 og 11573. Note: Finansieringsandel er beregnet som estimerte totale foreldrebetaling som andel av brutto driftsutgifter.

I Tabell C-3 i Vedlegg C viser vi gjennomsnittlige finansieringsandeler på barnehageområdet for kommuner gruppert etter befolkning, sentralitet, landsdeler og utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger. Mer sentrale kommuner finansierer i gjennomsnitt en høyere andel av utgiftene til barnehage gjennom foreldrebetaling. Det virker også å være en negativ trend mellom finansieringsandel og frie inntekter, hvor kommuner med høye frie inntekter i gjennomsnitt har lavere andel brukerfinansiering. Det er ingen åpenbare sammenhenger ved å se på landsdeler.

4.3.4 Foreldrebetaling per barn i barnehageområdet

Fra 2016 til 2019 har den gjennomsnittlige månedlige foreldrebetalingen for barn i barnehage ligget stabilt på ca. 2 800 kroner, som vist i Figur 4-11 (a). Fordelingen av foreldrebetaling per barn illustreres i Figur 4-11 (b). De fleste kommunene har relativt lik gjennomsnittlig foreldrebetaling. Dette henger trolig sammen med at de fleste kommunene setter nominelle gebyrsatser som ligger på statens makssats og forholder seg til statlig satte moderasjonsordninger. Likevel varierer gjennomsnittlig brukerbetaling med et par hundre kroner. Dette kan både skyldes variasjon i hvor mange som betaler modererte satser, at enkelte kommuner velger å avvike fra makssatsen eller forskjeller i tilleggsutgifter som for eksempel kostpenger.

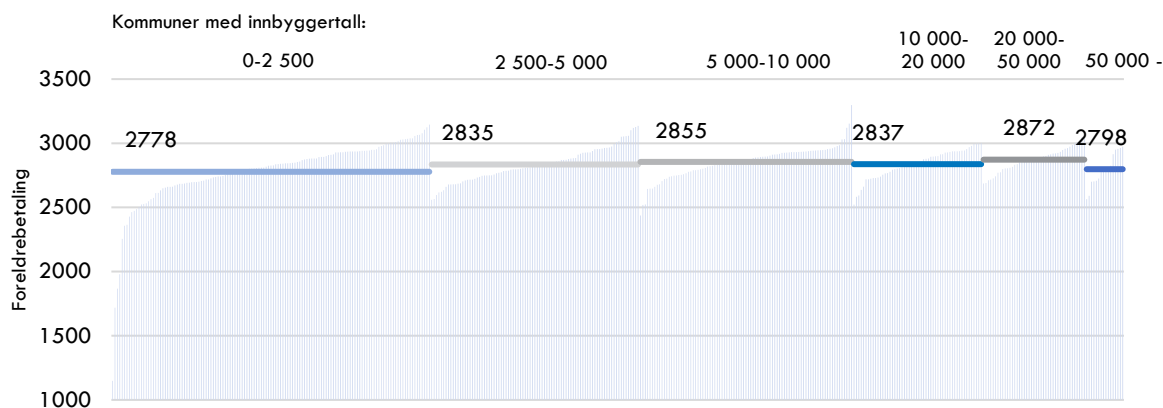
Figur 4-11: a) Utvikling og b) fordeling i gjennomsnittlig månedlig brukerbetaling per barn i barnehage (faste 2019-kroner).



Kilde: SSB tabeller 12367, 12216 og 11573. Note: I histogrammet til høyre viser hver stolpe 75 kroner.

Figur 4-12 under og Tabell C-3 i Vedlegg C viser hvordan foreldrebetaling per barn fordeler seg i hver gruppe av kommuner. Det er ingen klar sammenheng mellom foreldrebetaling og befolkning. Det er heller ingen åpenbare sammenhenger når vi ser på gruppering av kommuner etter sentralitet, landsdeler eller utgiftsjusterte frie inntekter. Igjen henger dette trolig sammen med at de fleste kommunene benytter seg av de nasjonale makssatsene. Det er imidlertid verdt å merke seg at spredningen er betydelig høyere blant kommuner med mindre enn 2 500 innbyggere, de minst sentrale kommunene og de kommunene med høyest frie inntekter.

Figur 4-12: Gjennomsnittlig månedlig foreldrebetaling per barn i barnehage. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter foreldrebetaling innen hver gruppe.



Kilde: SSB tabeller 12367, 12216 og 11573.

Tabell C-3 i Vedlegg C viser også gjennomsnittlige årlige vekstrater i foreldrebetaling per barn i hver av gruppene. For alle kommunene har det gjennom perioden vært en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,11 prosent. Det har videre vært en nedgang for kommuner uavhengig befolkningsstørrelse, bortsett fra kommuner med mindre enn 2 500 innbyggere, som har hatt årlig vekst på 1,23 prosent. Det er også positiv vekst for de mest og minst sentrale kommunene på henholdsvis 0,58 prosent. og 1,49 prosent. Det har vært høyest vekst for kommuner i Nord-Norge og kommuner med høyest frie inntekter på henholdsvis 1,55 prosent og 1,63 prosent. Dette kan isolert sett tyde på at kommuner med høye frie inntekter tidligere tok seg råd til å legge seg godt under de nasjonale makssatsene, men at de i senere tid i større grad har lagt seg på maks-nivået.

4.4 Helse- og omsorgstjenester

4.4.1 Om data og beregninger for helse- og omsorgstjenester

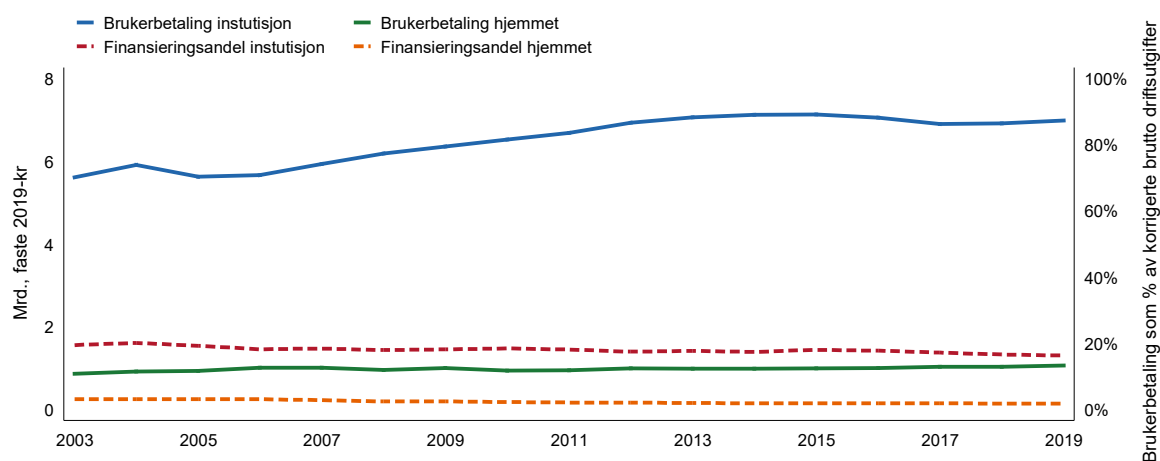
For å analysere omfanget av brukerbetaling innen helse- og omsorgssektoren henter vi data fra konsernregnskapet. Datagrunnlaget og begrensninger er dermed de samme som i den overordnede analysen (se kapittel 1.3.2). Dette betyr blant annet at helse- og omsorgstjenester produsert av private er ikke inkludert i hverken brukerbetalingene eller kostnadene. Vi utelukker videre kommuner med rapporterte finansieringsandeler på over 100 prosent. I 2019 utgjorde dette fire kommuner.

Vi analyserer i hovedsak brukerbetaling for helse- og omsorgstjenester i institusjon. Brukerbetaling og finansieringsandeler for helse- og omsorgstjenester i hjemmet kommenterer vi kun kort innledningsvis. For helse- og omsorgstjenester i institusjon har vi ikke kunnet finne et godt anslag for antall relevante brukere i de offentlig tilgjengelige dataene hos SSB. For dette tjenesteområdet begrenses derfor analysen til å omhandle finansieringsandel.

4.4.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet innen helse- og omsorgstjenester

Figur 4-13 viser finansieringsandel og totale brukerbetalinger for helse- og omsorgstjenester i institusjon og i hjemmet. Det har vært en reell vekst i brukerbetalingene for tjenester i institusjon i perioden fra 5,6 mrd. kroner i 2003 til 6,98 mrd. kroner i 2019. Den totale finansieringsandelen har vært forholdsvis stabil med svak nedgang fra 19,5 prosent i 2003 til 16,3 prosent i 2019. Brukerbetalingene for tjenester i hjemmet utgjorde totalt 1,1 mrd. kroner i 2019 og finansierte 1,8 prosent av kommunenes korrigerte brutto driftsutgifter til denne tjenesten.

Figur 4-13: Utvikling i totale brukerbetalinger og brukerbetalingers finansieringsandeler for helse- og omsorgstjenester i institusjon og i hjemmet, 2003-2019.



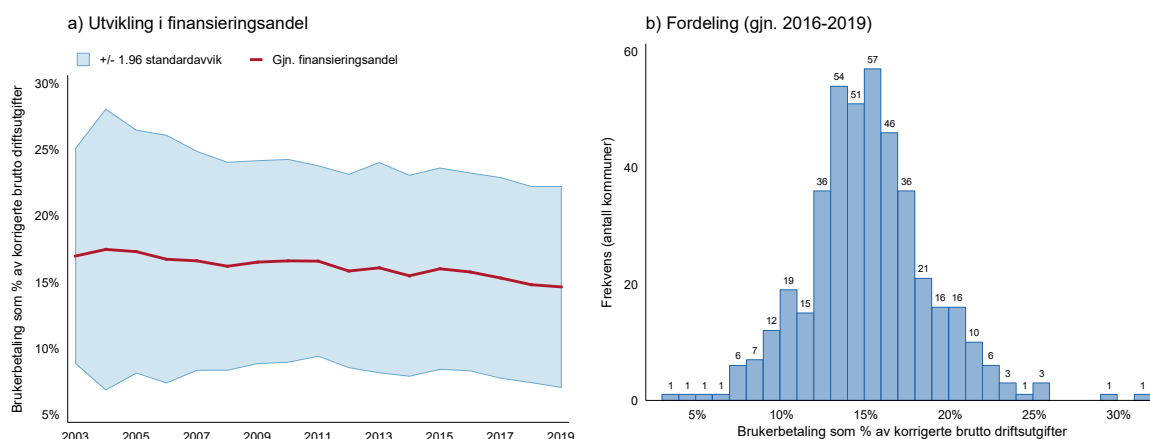
Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Brukerbetaling og finansieringsandel i hjemmet er her definert etter KOSTRA-funksjon *Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende*. Finansieringsandel er beregnet som brukerbetalinger til kommunene som andel av korrigerte brutto driftsutgifter.

Vi begrenser de videre analysene til de helse- og omsorgstjenestene som skjer i institusjon. Dette er fordi det er disse som i vesentlig grad finansieres gjennom brukerbetalinger. Vi definerer disse tjenestene etter KOSTRA-funksjon *Helse- og omsorgstjenester i institusjon*.

4.4.3 Gjennomsnittlige finansieringsandel på tvers av kommuner innen helse- og omsorgstjenester i institusjon

Den gjennomsnittlige finansieringsandelen for helse- og omsorgstjenester i institusjon har hatt en svak nedgang gjennom perioden 2003-19. I 2003 ble i gjennomsnitt 17 prosent av kommunenes korrigerte brutto driftsutgifter finansiert gjennom brukerbetalinger, mens finansieringsandelen i 2019 i gjennomsnitt var 14,6 prosent. Figur 4-14(a) viser utviklingen. Det er videre vesentlig variasjon mellom kommunene, som vist i Figur 4-14 (b). De fleste kommunene hadde en finansieringsandel på mellom 10 og 20 prosent. Det er enkelte kommuner som har nærmere null prosent brukerfinansiering, og noen kommuner som har over 30 prosent.

Figur 4-14: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel for helse- og omsorgstjenester i institusjon.

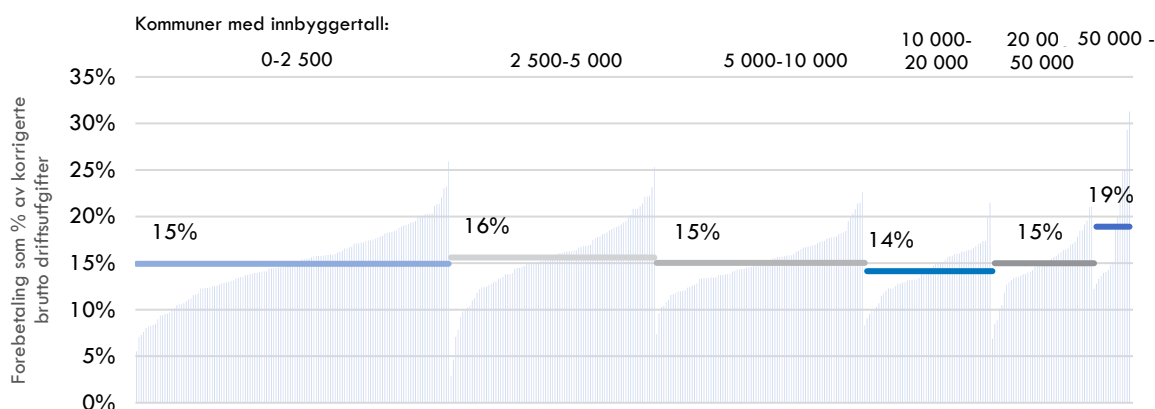


Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som brukerbetaling til kommune som andel av korrigerte brutto driftsutgifter.

I Figur 4-15 bryter vi ned forskjellene mellom kommunene basert på kommunistørrelse. Figuren viser at det er tilnærmet ingen forskjeller mellom kommunene i gjennomsnittlig finansieringsandel, utenom de aller største kommunene med mer enn 50 000 innbyggere, som i gjennomsnitt har en finansieringsandel på 19 prosent. Som vi viste i kapittel 2.2.1, henger kommunenes anledning til å kreve brukerbetaling i helse- og omsorgstjenester sammen med brukernes inntekt. At vi her finner at store kommuner har høyere finansieringsandel, kan muligens forklares gjennom at innbyggere i store kommuner i snitt også har høyere medianinntekt. Dette fordi brukerbetaling på området er knyttet til inntektsnivå for den enkelte brukeren. En alternativ forklaring kan være at det foreligger kostnadsfordeler i å tilby helse- og omsorgstjenester i store kommuner, som gjør kostnadsgrunnet mindre.

Tabell C-4 i Vedlegg C viser tilsvarende beregnede finansieringsandeler med standardavvik for tre perioder: 2008-11, 2012-15 og 2016-19. Tabellen viser at de største og mest sentrale kommunene har høyest finansieringsandel, men det er også i disse gruppene det er høyest spredning mellom kommunene, målt ved standardavvik. Finansieringsandel er lavest i Vestland og Nord-Norge, og vi ser ingen klar sammenheng med fire inntekter.

Figur 4-15: Brukerbetalingers finansieringsandel for helse- og omsorgstjenester i institusjon. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansieringsandel innen hver gruppe.



Kilde: SSB tabeller 12367. Note: Finansieringsandel er beregnet som brukerbetaling til kommune som andel av korrigerte brutto driftsutgifter.

4.5 Brann- og ulykkesvern

4.5.1 Om data og beregninger for brann- og ulykkesvern

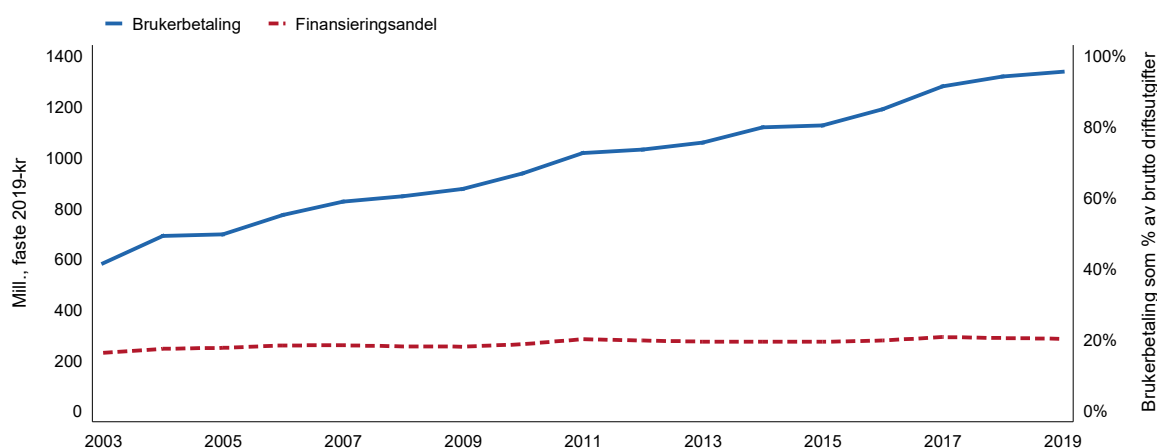
For å analysere finansieringsandelen for brann- og ulykkesvern anvender vi tall fra konsernregnskapet. Brukerbetalingene inkluderer her det som i konsernregnskapet betegnes som *Brukerbetaling* og *Andre salgs- og leieinntekter*. Vi anvender videre kostnadsbegrepet brutto driftsutgifter, ettersom kommunene kan ha organisert dette tjenestområdet med innleie/kjøp av tjenester levert av private.

Analysene av betaling fra brukerperspektiv baserer seg på det faktiske nominelle årsgebyret for feiing og tilsyn som kommunene har rapportert gjennom KOSTRA. I analysene har vi videre utelukket observasjoner med rapportert negative brukerbetalinger og finansieringsandel over 150 prosent. I 2019 utgjorde dette fem kommuner.

4.5.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet innen brann- og ulykkesvern

Figur 4-16 viser utviklingen i samlede brukerbetalinger innen brann- og ulykkesvern på tvers av kommuner og samlet finansieringsandel. Det har vært en stabil økning i brukerbetalingerne over perioden, fra ca. 600 mill. kroner i 2003 til ca. 1 300 mill. kroner i 2019. Det har imidlertid vært en tilsvarende økning i kommunenes kostnader, og andelen av kostnadene som finansieres gjennom brukerbetalinger har vært relativt konstant på ca. 20 prosent.

Figur 4-16: Utvikling i totale brukerbetalinger og brukerbetalingers finansieringsandel innen brann- og ulykkesvern, 2003-2019.

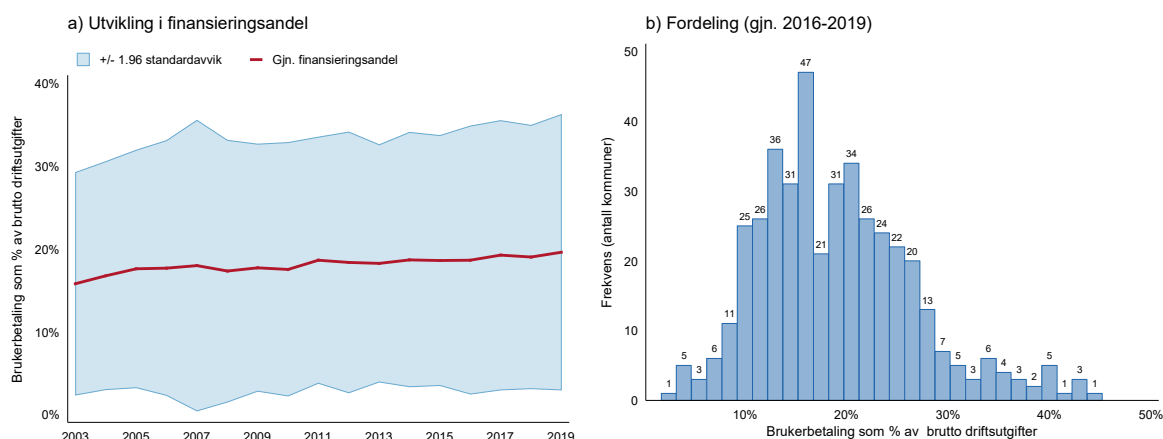


Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter.

4.5.3 Gjennomsnittlige finansieringsandel på tvers av kommuner i brann- og ulykkesvern

Andelen av kommunenes kostnader som finansieres gjennom brukerbetalinger har i gjennomsnitt økt gjennom perioden 2003-2019, som vist i Figur 4-17 (a). I 2003 var den gjennomsnittlige finansieringsandelen på 15,8 prosent, og i 2019 var den på 19,6 prosent. Det er imidlertid vesentlige forskjeller mellom kommunene, som vist i Figur 4-17 (b). De fleste kommunene hadde i perioden 2016-19 en gjennomsnittlig finansieringsandel på mellom 10 og 25 prosent. Det er flere kommuner med høyere finansieringsandel, noen helt opp mot 45 prosent.

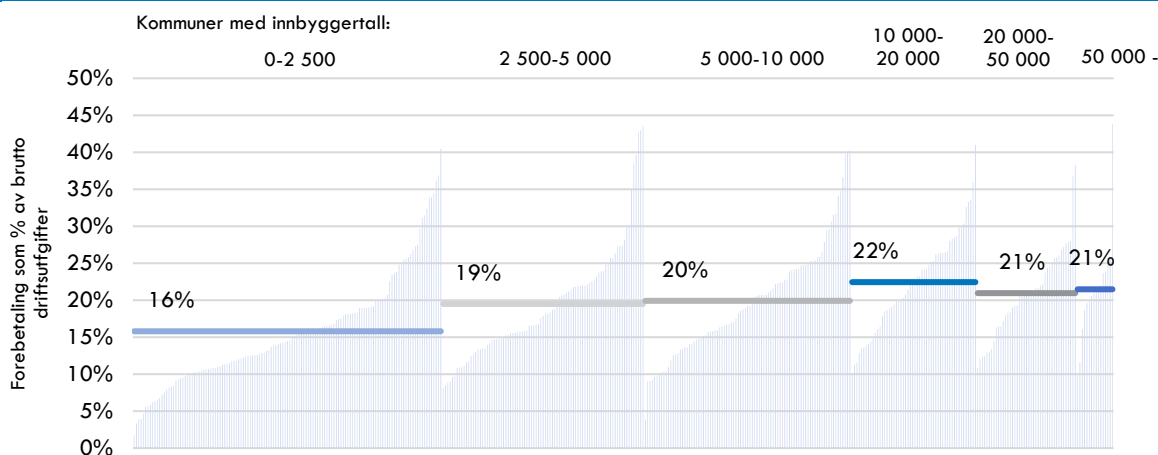
Figur 4-17: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel innen brann- og ulykkesvern.



Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetaling som andel av brutto driftsutgifter. I histogrammet til høyre er hver stolpe 1,5 pst.

Figur 4-18 viser forskjellene i gjennomsnittlig finansieringsandel fordelt på ulike grupper av kommuner etter innbyggertall, og spredningen innad i hver gruppe. Figuren viser at det er forholdsvis små forskjeller mellom kommunene ved å gruppere etter befolkning. Kommuner med mindre enn 2 500 innbyggere har imidlertid lavere finansieringsandel sammenliknet med de øvrige gruppene.

Figur 4-18: Brukerbetalingers finansieringsandel innen brann- og ulykkesvern. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansieringsandel innen hver gruppe.



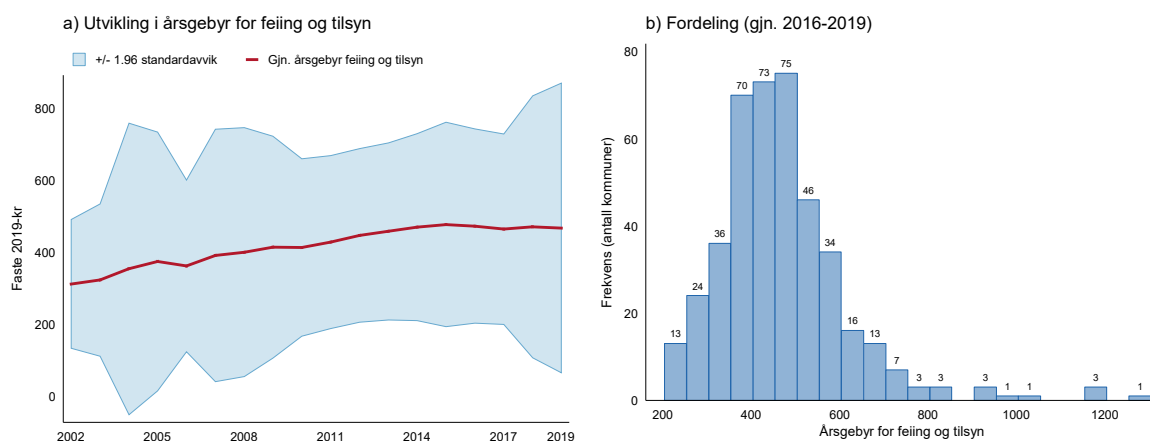
Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetaling som andel av brutto driftsutgifter.

Tabell C-5 i Vedlegg C rapporterer periodevis gjennomsnitt og standardavvik ved gruppering etter sentralitet, landsdeler og frie inntekter. To observasjoner fra disse beregningene er at de minst sentrale kommunene har lavere gjennomsnittlig finansieringsandel. Det samme har gjennomsnittlig kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge. Kommunene på Østlandet har i gjennomsnitt høyest finansieringsandel. Det virker videre å være en negativ sammenheng mellom frie inntekter per innbygger og finansieringsandel.

4.5.4 Årsgebyr for feiing og tilsyn

Figur 4-19 (a) viser utviklingen i årsgebyr for feiing og tilsyn. Det har vært en reel vekst i det gjennomsnittlige gebyret over perioden fra 323 kroner i 2002 til 468 kroner i 2019. Det er videre betydelig variasjon i størrelsen på gebyret mellom kommunene, som vist i Figur 4-19 (b). Kommunene med lavest gebyr har i gjennomsnitt over perioden 2016-19 hatt et årsgebyr på om lag 200 kroner, mens de med høyest har hatt et gebyr på om lag 1 300 kroner. Fordelingen er imidlertid relativt tett rundt 450 kroner.

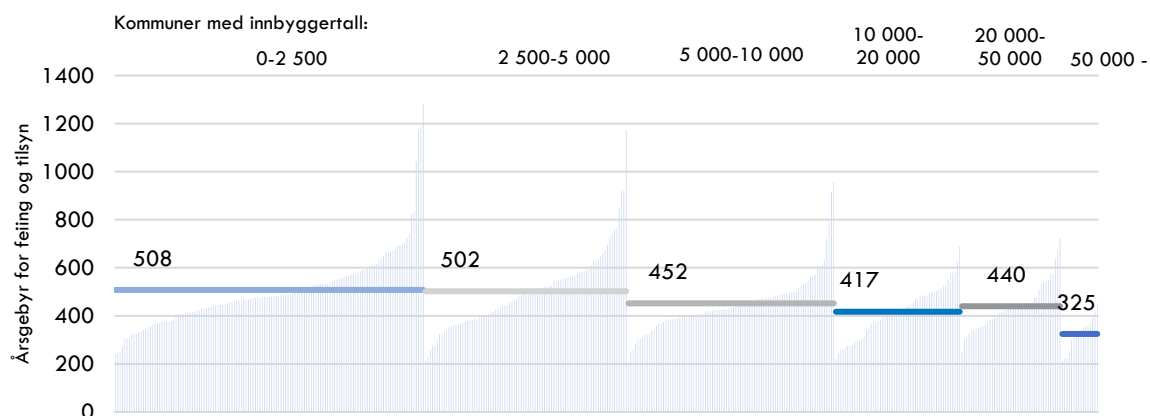
Figur 4-19: a) Utvikling og b) fordeling av årsgebyrer for feiing og tilsyn (faste 2019-kr, gjennomsnitt 2016-19).



Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842. Note: I histogrammet til høyre er hver stolpe 50 kroner.

Figur 4-20 viser gebyrsatsene gruppert etter befolkning. Det ser ut til å være en klar negativ sammenheng mellom årsgebyret for feiing og tilsyn og innbyggertall. Imidlertid er også spredningen blant de kommunene med få innbyggere vesentlig høyere.

Figur 4-20: Årsgebyr for feiing og tilsyn (faste 2019-kroner, gjennomsnitt per kommune 2016-2019). Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansieringsandel innen hver gruppe.



Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842.

Tabell C-5 i Vedlegg C viser periodevise gjennomsnitt basert på de ulike gruppene av kommuner. Basert på sentralitetsgruppene viser tabellen at mer sentrale kommuner i gjennomsnitt har lavere årsgebyrer. Basert på landsdeler finner vi de gjennomsnittlig laveste gebyrene i hos Sørlandskommunene og de høyeste hos kommuner i Trøndelag. Videre har kommunene med høyest frie inntekter de høyeste årsgebyrene.

I Tabell C-5 vises også årlige vekstrater for to perioder: 2002-2016 og 2016-2019. Her kommenterer vi kort de årlige vekstratene for den andre perioden. For alle kommunene har det i gjennomsnitt vært negativ utvikling i årsgebyrene med 1,15 prosent nedgang årlig. Nedgangen er stor hos kommuner med mer enn 50 000 innbyggere, som i gjennomsnitt har hatt en årlig nedgang på 5,27 prosent. Ser vi på landsdeler, har det vært særlig stor nedgang blant kommuner på Sørlandet med gjennomsnittlig 6,09 prosent årlig. Kommuner i Trøndelag har derimot i gjennomsnitt hatt 1,11 prosent årlig vekst.

4.6 Kommunal vannforsyning

4.6.1 Om data og beregninger for kommunal vannforsyning

For å analysere omfanget av brukerbetaling i kommunal vannforsyning benytter vi informasjon fra selvkost-regnskapene kommunene rapporterer. Gjennom dette vil analysen også inkludere opplysninger fra kommuner som har organisert vannforsyningen utenfor kommunekassen, for eksempel i eget aksjeselskap. Vi benytter inntektsbegrepet *Gebyrinntekter* for å måle de samlede brukerbetalingene. For å måle de relevante kostnadene benytter vi her det som i tabellene benevnes *Gebyrgrunnlag*. Gebyrgrunnlaget i vannforsyning er her kommunenes beregnede selvkost, som inkluderer direkte driftsutgifter, indirekte driftsutgifter, kalkulatoriske renter og kalkulatoriske avskrivninger fratrukket andre inntekter.³³

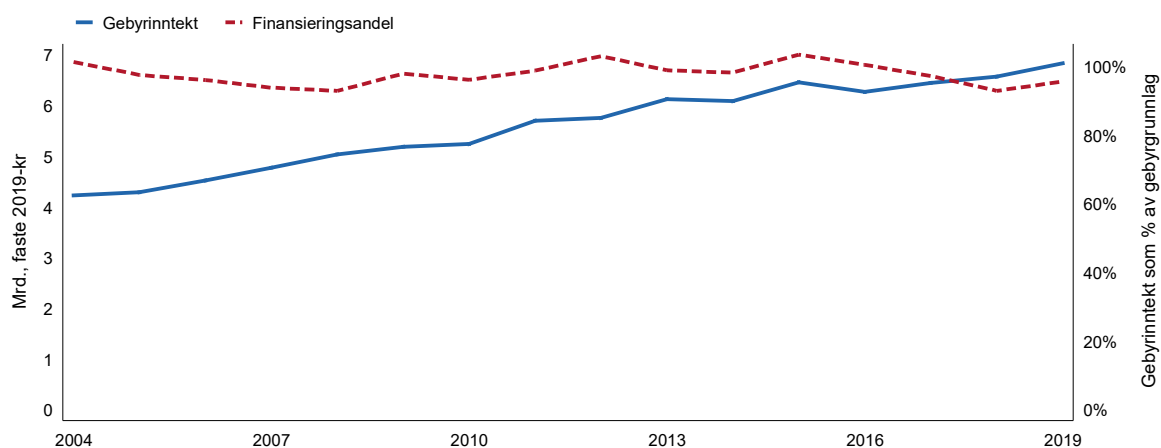
I dataene skilles det ikke på brukerbetaling og kostnader til husholdninger og til næring. En større andel observasjoner ligger utenfor det vi normalt ville forvente for nivå på gebyrinntekter og finansieringsandel. Dette kan for eksempel skyldes store betalinger fra næring eller feilrapportering. Videre er selvkostmålet ment som et mål som skal gjelde i gjennomsnitt for en femårsperiode, og selvkost kan godt avvike fra det vedtatte selvkostmålet i enkelte år. Vi har likevel utelukket observasjoner med rapporterte negative gebyrinntekter og finansieringsandel på over 200 prosent for å redusere sannsynlighet av feilmålinger i utvalget. I 2019 utgjorde dette 44 kommuner. Merk at selv etter vi har utelukket ekstremverdier, kan vi ikke utelukke at datasettet fortsatt inneholder noen feil.

For å analysere gebyrbelastning for innbyggere, beregner vi gjennomsnittlig brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning, for å deretter analysere forskjeller og utvikling i det nominelle årsgebyret kommunene krever for en standard bolig på 120 m² (ekskl. mva.). Grunnen til at vi analyserer begge målene er at standardsatser for en bolig på 120 m² ikke er representative for innbyggernes gebyrbelastning. Dette er også fordi det kan være systematiske forskjeller mellom kommunene i boligstørrelse. Vi utelukker observasjoner hvor gebyrinntekt per innbygger tilknyttet kommunalt vannforsyning overstiger 50 000 kroner. I 2019 utgjorde dette ingen observasjoner.

4.6.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet i kommunal vannforsyning

Figur 4-21 viser utviklingen i den totale gebyrinntekten og finansieringsandel beregnet for hele landet samlet i vannsektoren. Over perioden har det vært en nærmest lineær økning i kommunenes gebyrinntekter fra vannforsyning. I 2004 var de samlede gebyrinntektene på 4,3 mrd. kroner, mens de i 2019 var på 7,0 mrd. kroner. Den samlede finansieringsandelen har ligget på omtrent 100 prosent.

Figur 4-21: Utvikling i total gebyrinntekt og brukerbetalingers finansieringsandel for kommunal vannforsyning, 2004-2019.



Kilde: SSB tabeller 04689 og 13056. Note: Finansieringsandel er beregnet som gebyrinntekter som andel av gebyrgrunnlag.

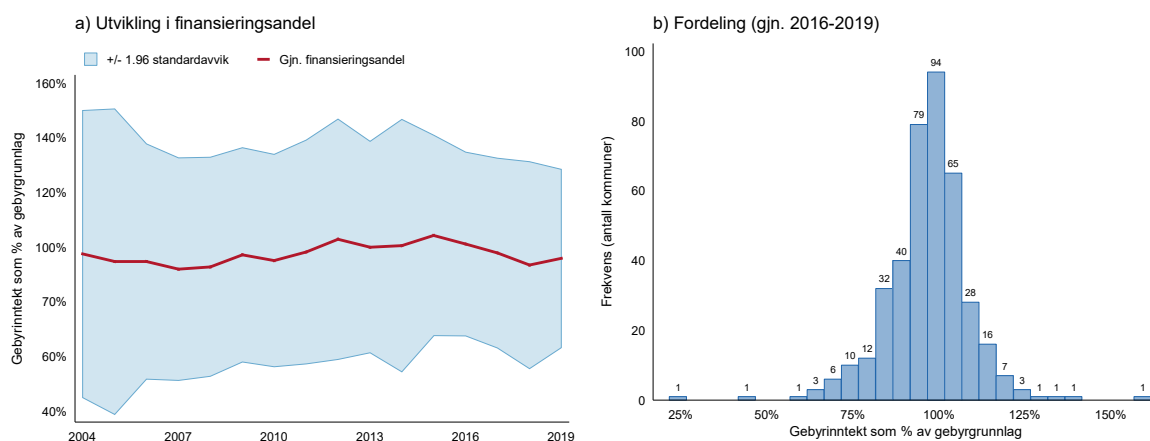
4.6.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel i kommunal vannforsyning

I Figur 4-22 (a) viser vi utviklingen i gjennomsnittlig finansieringsandel på tvers av kommunene. Denne har i perioden variert rundt ca. 100 prosent. Figur 4-22 (b) viser fordelingen av kommuners gjennomsnittlige

³³ Se for eksempel Norsk Vanns veileder for beregning av selvkost i vann- og avløpssektoren (Rostad, 2015).

finansieringsandel over perioden 2016-2019. Fordelingen er forholdsvis tett rundt 100 prosent, som tilsvarende full dekning til selvkost. I Tabell C-5 i Vedlegg C viser vi gjennomsnittlige finansieringsandel etter grupper av kommuner. Det er imidlertid ingen klare forskjeller mellom kommunene basert på grupperingene. Innen alle grupperingene er gjennomsnittet rett i underkant av 100 prosent.

Figur 4-22: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel for kommunal vannforsyning (gjennomsnitt per kommune 2016-2019).

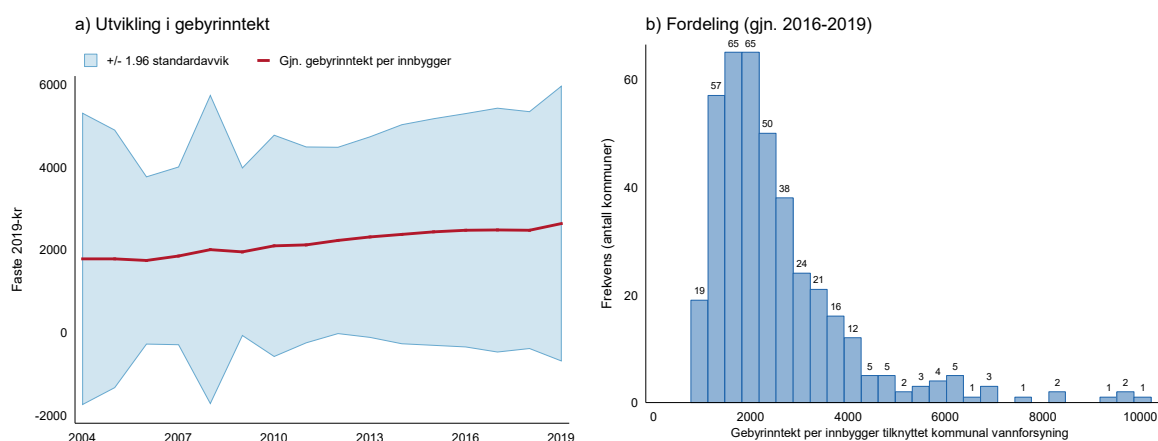


Kilde: SSB tabeller 04689 og 13056. Note: Finansieringsandel er beregnet som gebyrinntekter som andel av gebyrgrunnlag.

4.6.4 Brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning

Figur 4-23 (a) viser utviklingen i gjennomsnittlig brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning. Det har vært en relativt stor økning. I 2004 var den gjennomsnittlige brukerbetalingen per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning 1 779 kroner, mens det i 2019 var 2 635 kroner. Figur 4-23 (b) viser fordelingen av gjennomsnitt per kommune for perioden 2016-19. Veldig mange kommuner har gjennomsnittlig brukerbetaling per innbygger som ligger mellom 1000 og 4000 kroner per år. Enkelkommuner har betydelig høyere brukerbetaling per innbygger. Som nevnt kan veldig høye gebyrer skyldes store betalinger fra næring eller engangsbetalinger gjennom tilknytningsgebyr. Vi kan heller ikke utelukke feilrapportering.

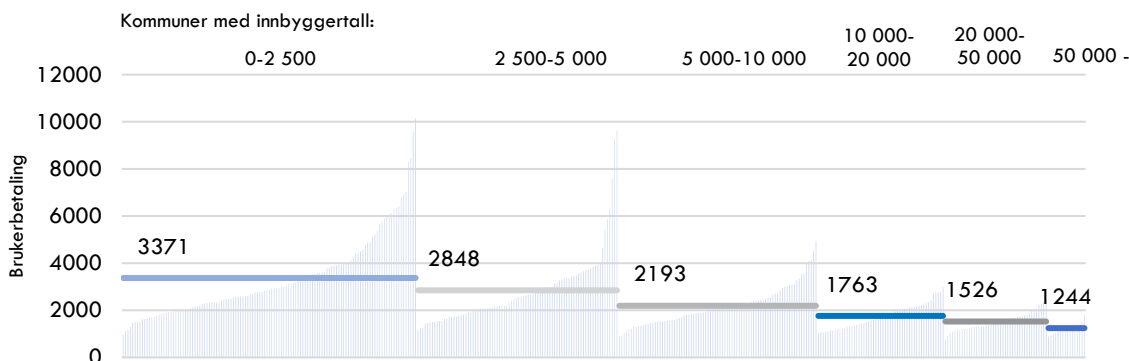
Figur 4-23: a) Utvikling og b) fordeling av gjennomsnittlige brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 11792, 04689 og 13056.

Figur 4-24 illustrerer forskjellene mellom kommunene ved å innde kommunene etter innbyggertall. I en gjennomsnittskommune med mindre enn 2 500 innbyggere var den gjennomsnittlige brukerbetalingen per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning 3 371 kroner i perioden 2016-19, mens den i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere var 1 244 kroner i samme periode.

Figur 4-24: Gjennomsnittlige brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019). Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansieringsandel innen hver gruppe.



Kilde: SSB tabeller 11792, 04689 og 13056.

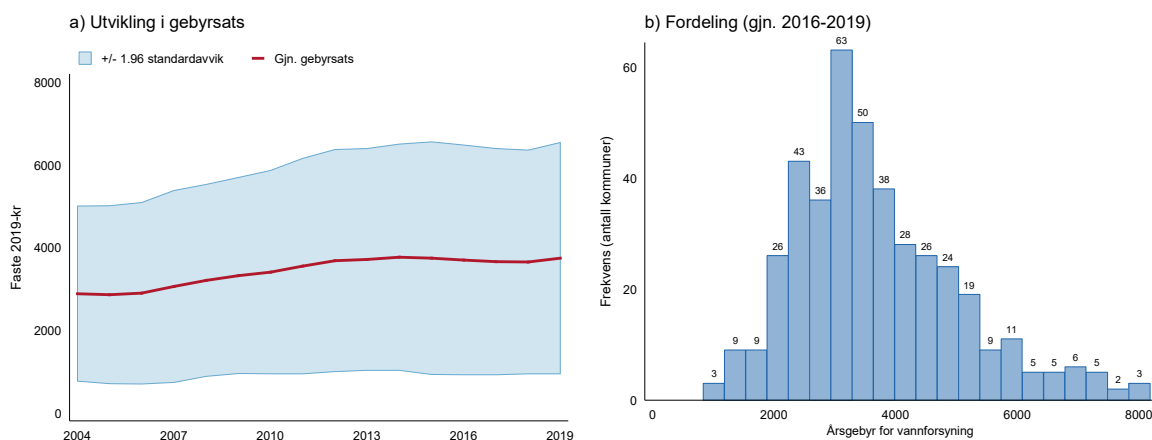
I Tabell C-5 i Vedlegg C viser vi gjennomsnitt for også andre grupperinger. Denne inndelingen i grupperinger viser at det er en positiv sammenheng mellom gebyrbyrden per innbygger og både sentralitet og frie inntekter per innbygger.

I Tabell C-5 beregner vi også årlige vekstrater som et gjennomsnitt per gruppe. For alle kommunene har det vært gjennomsnittlig årlig vekst på 2,81 prosent i perioden 2004-16 og 2,90 prosent i perioden 2016-19. Det har vært relativt høy vekst blant de mellomstore kommunene, de nest-mest sentrale og kommuner på Østlandet og i Nord-Norge. Basert på frie inntekter har det vært høyest vekst blant kommuner med høyest frie inntekter.

4.6.5 Årsgebyr for kommunal vanntjeneste

Et annet mål på innbyggernes gebyrbyrde er de nominelle gebyrsatsene kommunen bestemmer. I dette avsnittet analyserer vi gjennomsnittlige årsgebyr for vanntilførsel. Merk imidlertid at kommunene setter flere ulike gebyrer for vannforsyning, for eksempel målerleie og tilkoblingsgebyr. Dette forklarer dermed noe av forskjellene mellom dette gebyret og den beregnede brukerbetalingen per innbygger tilkoblet kommunal vannforsyning. I 2019 var det gjennomsnittlige årsgebyret for vanntilførsel for en standard bolig på 120 m² 3 744 kroner, opp fra 2 884 kroner i 2004. Figur 4-25 (a) viser utviklingen i det gjennomsnittlige gebyret. Figur 4-25 (b) viser fordelingen i gebyrsats mellom kommuner som et gjennomsnitt for hver kommune over perioden 2016-2019. Spredningen mellom kommuner er stor – mange kommuner ligger mellom 2 000 og 5 000 kroner, men det er også en god del kommuner med høyere årsgebyr.

Figur 4-25: a) Utvikling og b) fordeling i årsgebyr for vannforsyning for en standard bolig på 120 m² (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842.

Tabell C-9 i Vedlegg C viser gebyrene inndelt etter grupper av kommuner. Tabellen viser de samme sammenhengene som ved å se på det beregnede gjennomsnittlige gebyret. Det virker å være en negativ sammenheng mellom årsgebyret og både sentralitet og antall innbyggere, men en positiv sammenheng for frie inntekter per innbygger.

4.7 Kommunalt avløp

4.7.1 Om data og beregninger for kommunalt avløp

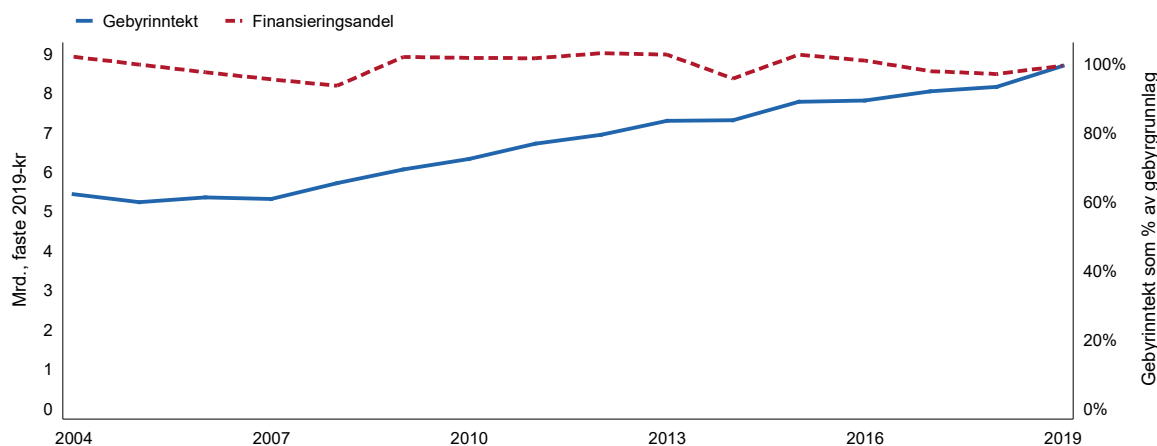
Datagrunnlag for å analysere brukerbetalingen i avløpstjenesten er det samme som for vannforsyning beskrevet over (data fra selvkostregnskapet). Vi benytter inntektsbegrepet *Gebyrinntekter* for å måle de samlede brukerbetalingene, og for å måle de relevante kostnadene benytter vi her det som i SSB-tabellene benevnes *Gebyrgrunnlag*. Vi utelukker observasjoner med rapporterte negative gebyrinntekter og finansieringsandel på over 200 prosent. I 2019 utgjorde dette 34 kommuner. Det er imidlertid mulig at datasettet fortsatt kan inneholde noen gale tallverdier selv etter vi har utelukket ekstremverdier.

For å analysere gebyrbelastning for innbyggere, beregner vi en gebyrsats per innbygger tilknyttet kommunalt avløp og analyserer forskjeller og utvikling i det nominelle årsgebyret kommunene krever for en standard bolig på 120 m² (ekskl. mva.). Vi utelukker også observasjoner hvor gebyrinntekt per innbygger tilknyttet kommunalt avløp overstiger 50 000 kroner. I 2019 utgjorde dette 19 observasjoner.

4.7.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet innen kommunalt avløp

Figur 4-26 viser utviklingen i den totale gebyrinntekten og finansieringsandel beregnet for hele landet samlet i avløpssektoren. Over perioden har det vært en økning i kommunenes gebyrinntekter fra brukerbetalingen. I 2004 var de samlede gebyrinntektene på 5,4 mrd. kroner, mens de i 2019 var på 8,7 mrd. kroner. Den samlede finansieringsandelen har ligget på omtrent 100 prosent.

Figur 4-26: Utvikling i total gebyrinntekt og brukerbetalingers finansieringsandel for kommunalt avløp, 2004-2019.

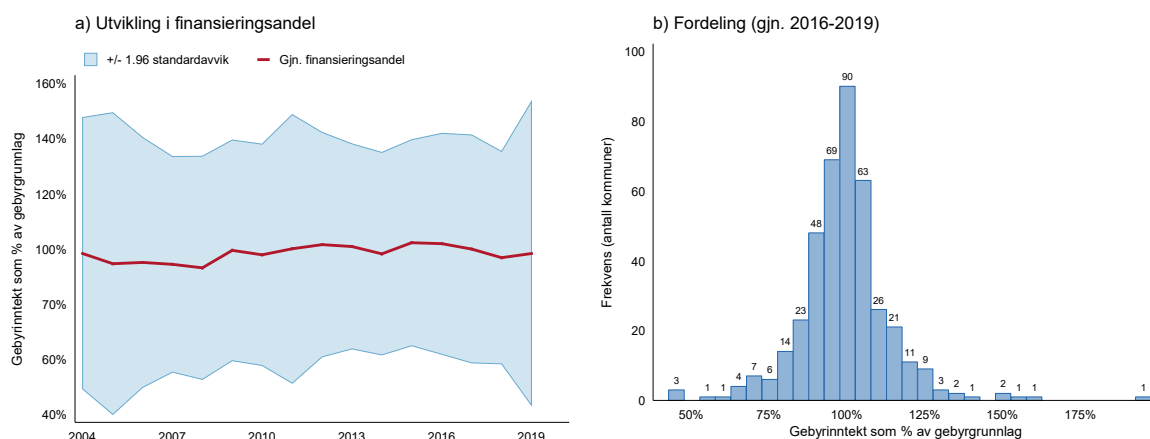


Kilde: SSB tabeller 05457 og 13056. Note: Finansieringsandel er beregnet som gebyrinntekter som andel av gebyrgrunnlag.

4.7.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel i kommunale avløpstjenester

I Figur 4-27 (a) viser vi utviklingen i gjennomsnittlig finansieringsandel på tvers av kommunene. Denne har i perioden variert rundt ca. 100 prosent. Figur 4-27 (b) viser fordelingen av kommuners gjennomsnittlige finansieringsandel over perioden 2016-19. Fordelingen er forholdsvis tett rundt 100 prosent, som tilsvarer full dekning av selvkost. Som gjennomgangen av lovverket i kapittel 2.2.4 viste, er kommunene begrenset til å ta selvkost i brukerbetalingen. Bestemmelsen om selvkost gjelder imidlertid for et gjennomsnitt over en femårsperiode, og kommunene har dermed anledning til å overstige selvkost for et eller flere år. I disse tilfellene gjelder egne regler for avsetting til selvkostfond.

Figur 4-27: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel for kommunalt avløp (gjennomsnitt 2016-2019).



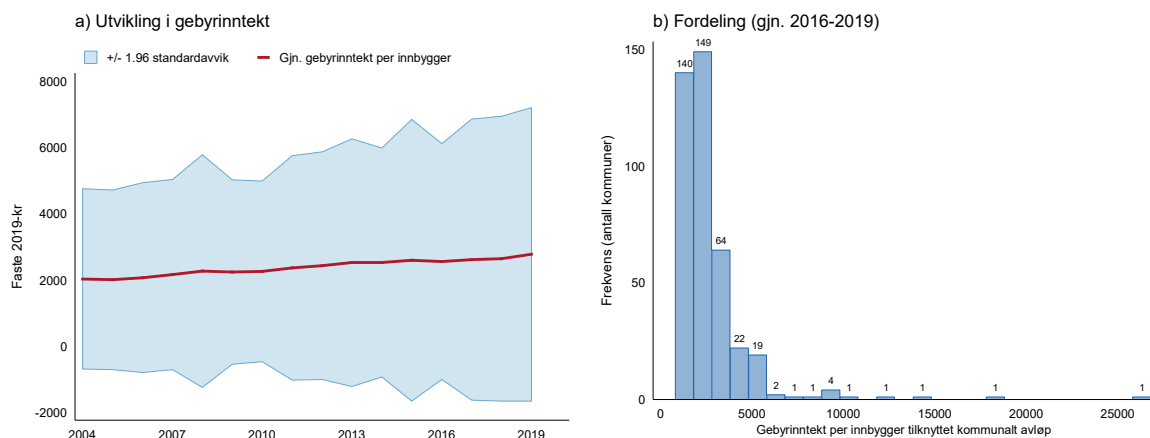
Kilde: SSB tabeller 05457 og 13056. **Note:** Finansieringsandel er beregnet som gebyrinntekter som andel av gebyrgrunnlag.

I Tabell C-7 i Vedlegg C viser vi gjennomsnittlige finansieringsandel etter grupper av kommuner. Det er imidlertid ingen klare forskjeller mellom kommunene basert på grupperingene. Innen alle grupperingene er gjennomsnittet rundt 100 prosent.

4.7.4 Brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunalt avløp

Figur 4-28 (a) viser utviklingen i gjennomsnittlig brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunalt avløp. Det har vært en økning gjennom perioden. I 2004 er den gjennomsnittlige brukerbetalingen per innbygger tilknyttet kommunal vannforsyning 2 031 kroner, mens det i 2019 var 2 773 kroner. Figur 4-28 (b) viser fordelingen av gjennomsnitt per kommune for perioden 2016-19.

Figur 4-28: a) Utvikling og b) fordeling av gjennomsnittlige brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunalt avløp (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



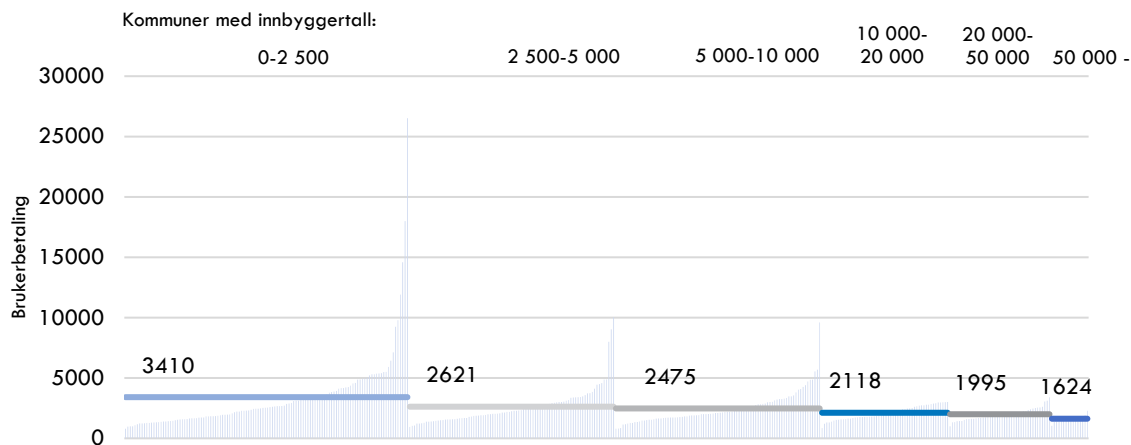
Kilde: SSB tabeller 05457, 11794 og 13056.

Figur 4-29 viser de gjennomsnittlige brukerbetalingene per innbygger tilknyttet kommunalt avløp, sortert og inndelt etter grupper basert på innbyggertall i kommunene. Figuren viser vesentlig større variasjon mellom de minste kommunene sammenliknet med de større kommunene. Figuren viser også at det virker å være en negativ sammenheng mellom befolkningsstørrelse og gebyr per innbygger.

Tabell C-7 i Vedlegg C viser gjennomsnitt også for andre grupperinger. Denne inndelingen i grupperinger viser at det er en negativ sammenheng mellom gebyrbyrden per innbygger og sentralitet. Med andre ord, kommuner som er mer sentrale har et lavere gebyrnivå. Det er imidlertid en positiv sammenheng mellom frie inntekter per innbygger og gebyrbyrden. I tabellen beregner vi også årlige vekstrater som et gjennomsnitt per gruppe. For

alle kommunene har det vært gjennomsnittlig årlig vekst på 1,92 prosent i perioden 2004-16 og 2,37 prosent i perioden 2016-19. Det har vært høyest vekst blant de største og mest sentrale kommunene.

Figur 4-29: Gjennomsnittlige brukerbetaling per innbygger tilknyttet kommunalt avløp (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019). Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter finansieringsandel innen hver gruppe.



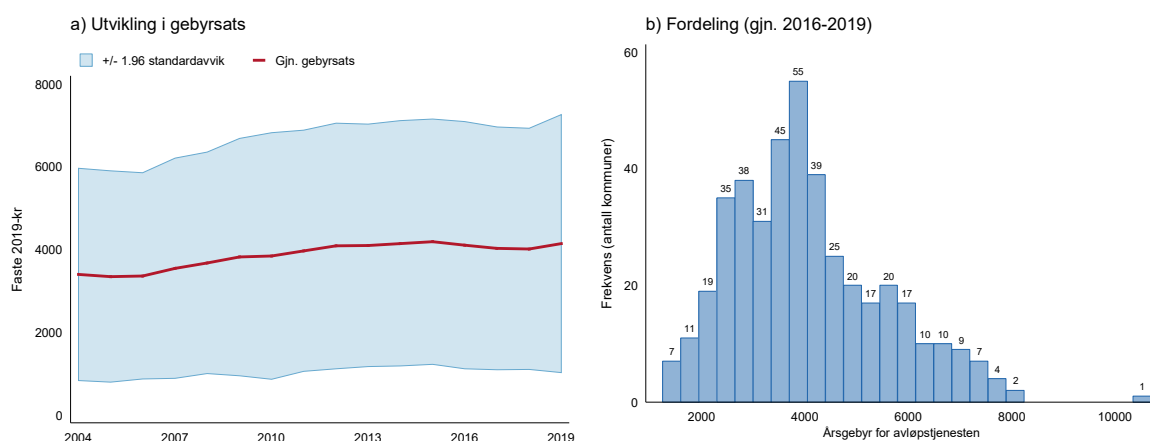
Kilde: SSB tabeller 05457, 11794 og 13056.

4.7.5 Årsgebyr for kommunal avløpstjeneste

Figur 4-30 (a) viser utviklingen i det gjennomsnittlige årsgebyret for den kommunale avløpstjenesten for en standard bolig på 120 m², og Figur 4-30 (b) viser fordelingen som et gjennomsnitt per kommune over perioden 2016-19. Det har vært en økning i standardgebyret fra 2004 til 2019. Spredningen er relativt stor. De fleste kommuner har årsgebyr mellom 2 000 og 6 000 kroner, men det er også en del kommuner med gebyr opp mot 8 000 kroner og en kommune med gebyr over 10 000 kroner.

Tabell C-9 i Vedlegg C viser gebyrene inndelt etter grupper av kommuner. Tabellen viser de samme sammenhengene som ved å se på det beregnede gjennomsnittlige gebyret. Det virker å være en negativ sammenheng mellom årsgebyret og både sentralitet, antall innbyggere og frie inntekter per innbygger.

Figur 4-30: a) Utvikling og b) fordeling i årsgebyr for avløpstjenesten for en standard bolig på 120 m² (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842.

4.8 Avfall og renovasjon

4.8.1 Om data og beregninger for avfall og renovasjon

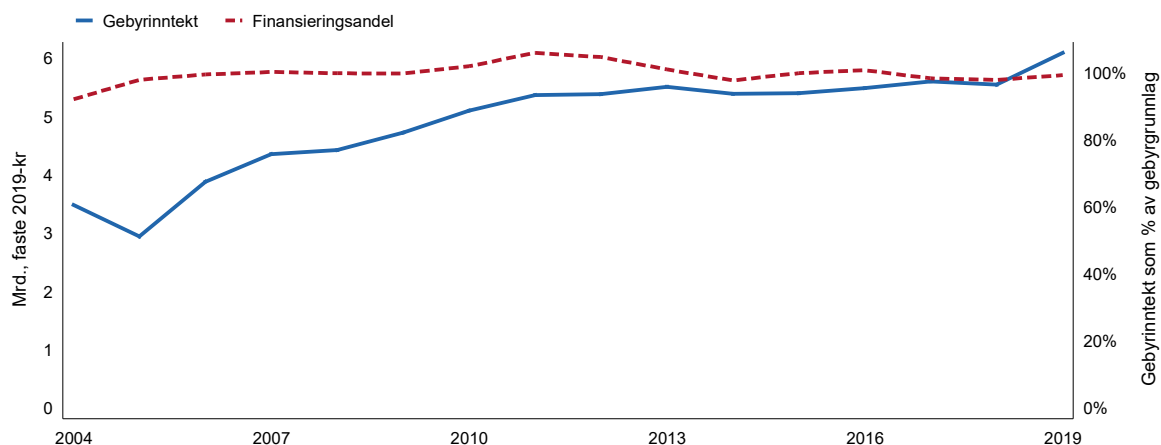
På samme måte som analysene av vann- og avløpssektorene, benytter vi også informasjon fra selvkostregnskapet til å analysere omfanget av brukerbetaling i avfall- og renovasjonssektoren. Vi definerer brukerbetalingene som det som i SSB-tabellene benevnes *Gebyrinntekt* og kostnadsgrunnlaget definerer vi her som det som i tabellene benevnes *Gebyrgrunnlag*. Innbyggernes gebyrbyrde beregnes som gebyrinntekt delt på antall årsinnbyggere. Årsinnbyggere er et tall som fanger opp feriebefolkning i tillegg til antall bosatte innbyggere.³⁴ I tillegg viser vi også utvikling og spredning i nominelle årsgebyrer for avfallstjenesten og for tømming av septiktank for standard bolig på 120 m².

I motsetning til selvkostregnskapene for vanntilførsel og avløp, inkluderer selvkostregnskapet for avfall og renovasjon kun kostnader og inntekter fra husholdningene, og ikke næring.

4.8.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet for avfalls- og renovasjonstjenester

Figur 4-31 viser utviklingen i de totale gebyrinntektenes finansieringsandel for hele landet over perioden 2004-2019. Finansieringsandelen har ligget stabilt på ca. 100 prosent. Det har vært en stor økning i gebyrinntektene, fra 3,5 mrd. kroner i 2004 til 6,1 mrd. kroner i 2019.

Figur 4-31: Utvikling i total gebyrinntekt og brukerbetalingers finansieringsandel for avfalls- og renovasjonstjenester, 2004-2019.



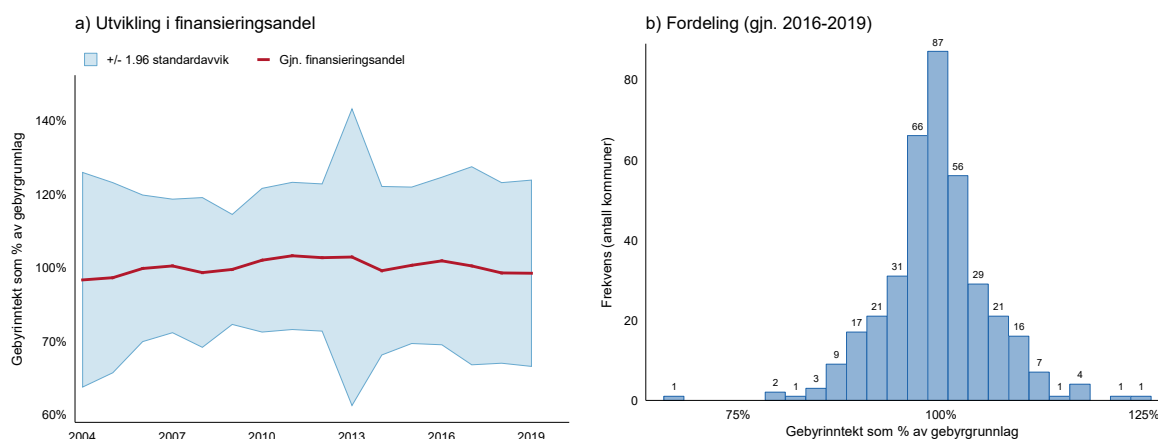
Kilde: SSB tabeller 10131 og 13056. Note: Finansieringsandel er beregnet som gebyrinntekter som andel av gebyrgrunnlag.

4.8.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel i avfalls- og renovasjonstjenester

Figur 4-32 (a) viser at den gjennomsnittlige finansieringsandelen for kommunene har ligget rundt 100 prosent gjennom perioden, slik vi ville forvente, i og med at kommunene her er pålagt full selvkostdekning. Figur 4-32 (b) viser fordelingen av et beregnet periodevis gjennomsnitt for perioden 2016-19. Fordelingen er konsentrert rundt 100 prosent, men det er kommuner med finansieringsandel opptil 125 prosent og ned til ca. 70 prosent. Som gjennomgangen av lovverket i kapittel 2.2.4 viste, er kommunene begrenset til å ta selvkost i brukerbetaling. Bestemmelsen om selvkost gjelder imidlertid over tid, og kommunene har dermed anledning til å overstige selvkost for et eller flere år. I disse tilfellene gjelder egne regler for avsetning til selvkostfond. Det er imidlertid ingen klare forskjeller mellom kommunene basert på grupperingene. Innen alle grupperingene er gjennomsnittet rundt 100 prosent (se Tabell C-8 i Vedlegg C).

³⁴ Årsinnbyggere beregnes ved formelen: (Antall innbyggere) + (Antall hytteabbonnenter * 4 personer/ hytte * 30 bruksdager i året/ 365 dager i året).

Figur 4-32: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel for avfalls- og renovasjonstjenestene (gjennomsnitt per kommune 2016-19).

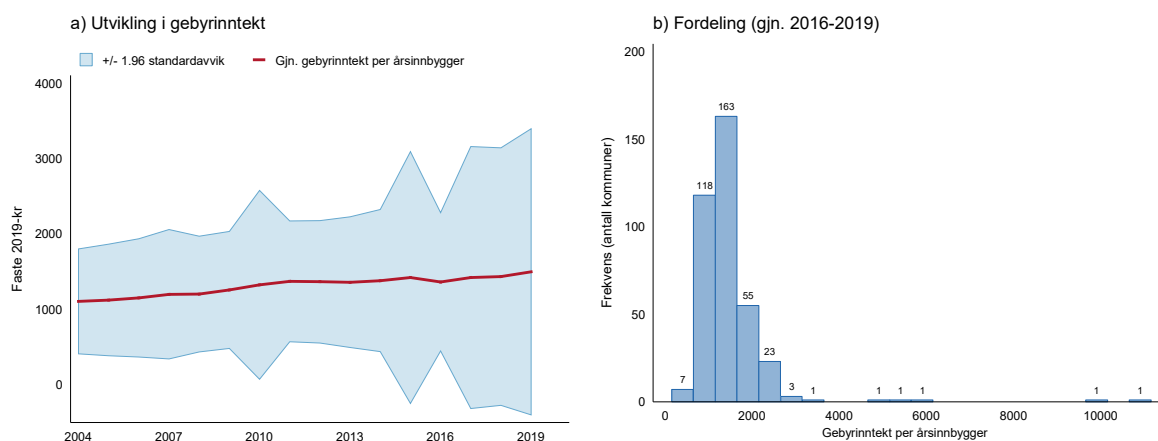


Kilde: SSB tabeller 10131 og 13056. Note: Finansieringsandel er beregnet som gebyrinntekter som andel av gebyrgrunnlag.

4.8.4 Brukerbetaling per årsinnbygger for kommunale avfalls- og renovasjonstjenester

I 2019 var den gjennomsnittlige brukerbetalingen per årsinnbygger 1 494 kroner, som tilsvarer en total økning på 35 prosent sammenliknet med 2004, da den gjennomsnittlige brukerbetalingen per årsinnbygger var 1 102 kroner. Videre ser vi at spredningen mellom kommunene også har økt i perioden. Utviklingen i gjennomsnittlige brukerbetaling per årsinnbygger illustreres i Figur 4-33 (a). I Figur 4-33 (b) vises spredningen i den gjennomsnittlige brukerbetalingen per årsinnbygger som et gjennomsnitt per kommune over årene 2016-19. De fleste kommunene ligger rundt gjennomsnittet på 1 458 kroner, men det er enkelte kommuner der brukerbetalingen ser ut til å være opptil 10 000 kroner per årsinnbygger.

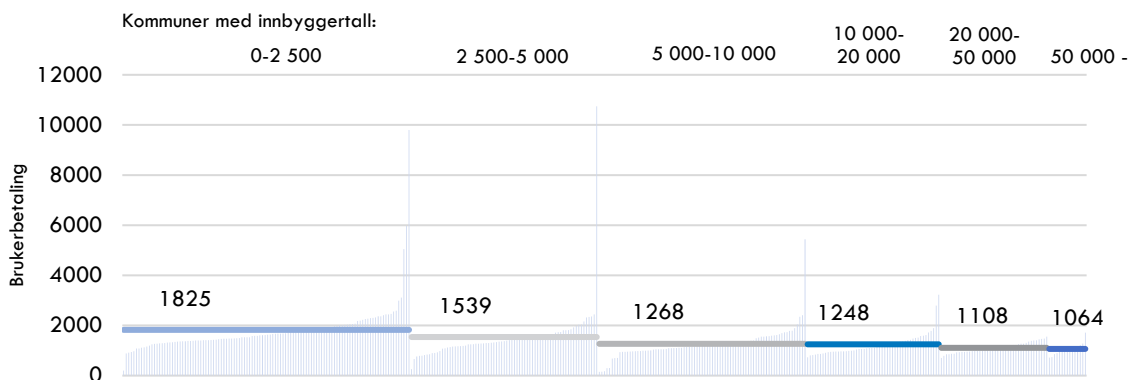
4.8.5 Figur 4-33: a) Utvikling og b) fordeling av gjennomsnittlige brukerbetaling per årsinnbygger for kommunale avfalls- og renovasjonstjenester (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 10131, 13056, 05458 og 13035.

Figur 4-34 under og Tabell C-8 i Vedlegg C viser hvordan de gjennomsnittlige gebyrene fordeler seg etter grupper av kommuner. I figuren ser vi at de kommunene med særlig høye beregnede gebyrer er blant de minste kommunene. Videre har de minste kommunene målt etter innbyggertall og de minst sentrale kommunene høyere gjennomsnittlig brukerbetaling per årsinnbygger. Kommunene med høyere frie inntekter har også høyere brukerbetaling per årsinnbygger. Kommuner på Sørlandet har i gjennomsnitt de høyeste brukerbetalingene per årsinnbygger, mens kommuner på Vestlandet og på Østlandet har de laveste.

Figur 4-34: Gjennomsnittlige brukerbetaling for renovasjons og avfallstjenester per årsinnbygger (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019). Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter gebyrnivå innen hver gruppe.

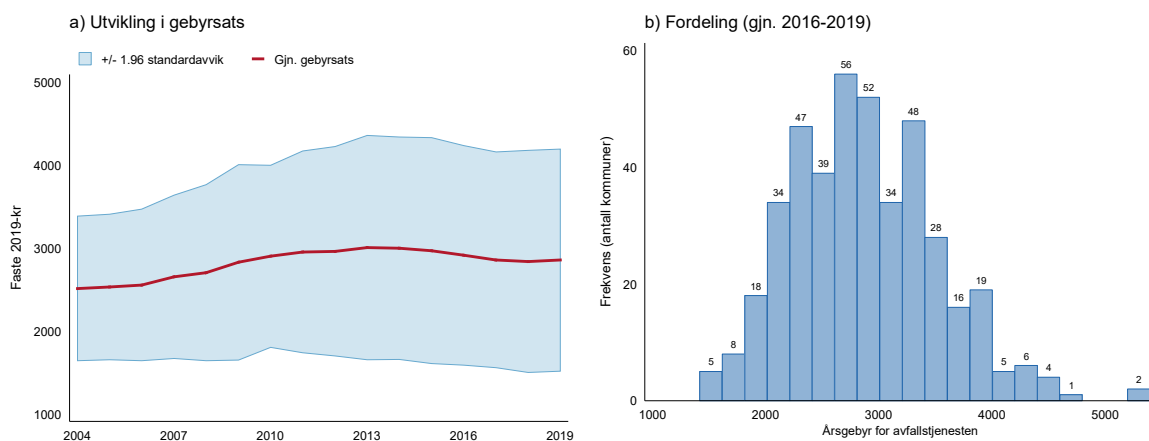


Kilde: SSB tabeller 10131, 13056, 05458 og 13035.

4.8.6 Årsgebyr for den kommunale avfalls- og renovasjonstjenesten

Figur 4-35 (a) viser utviklingen i kommunenes gjennomsnittlige årsgebyr for avfallstjenesten for en standard bolig på 120 m². På samme måte som for den beregnede brukerbetalingen per årsinnbygger, har også spredningen i det fastsatte årsgebyret økt i løpet av perioden. En sannsynlig grunn til denne økningen kan være økende kilde-sortering i perioden, som stiller større krav til avfallsbehandlingen. Figur 4-35 (b) viser spredningen som et gjennomsnitt per kommune i årene 2016-19. Tabell C-9 i Vedlegg C viser periodevise gjennomsnittlige årsgebyrer for de ulike gruppene av kommuner. Også for dette standardiserte fastsatte årsgebyret, er gebyrnivået høyere for de små og mindre sentrale kommunene.

Figur 4-35: a) Utvikling og b) fordeling i årsgebyr for avfallstjenesten for en standard bolig på 120 m² (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).

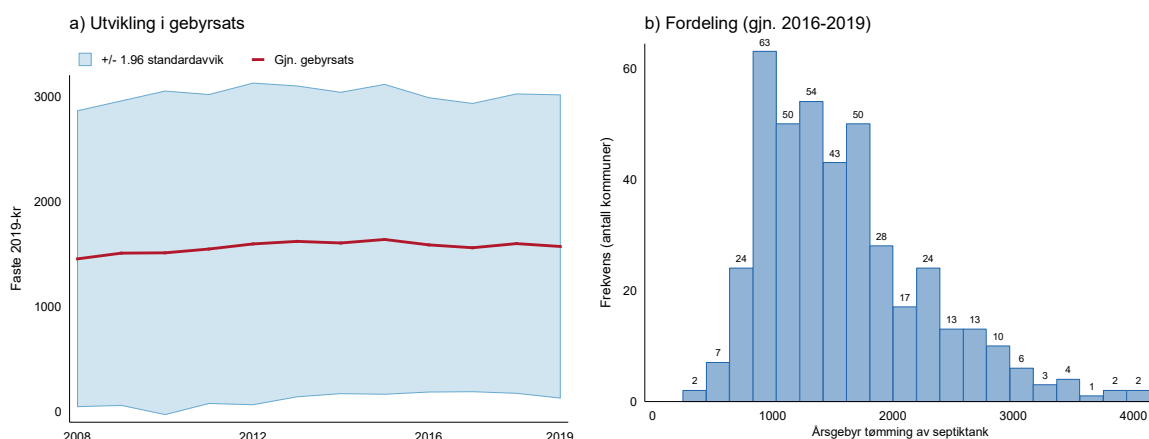


Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842.

4.8.7 Årsgebyr for tømning av septiktank

Figur 4-36 (a) og (b) viser utviklingen i henholdsvis årsgebyret for tømning av septiktank og hvordan dette gebyret varierer mellom kommuner. Det gjennomsnittlige gebyret for tømning av septiktank har vært relativt konstant i perioden. Det samme har spredningen mellom kommunene vært, hvor de fleste kommunene ligger tett rundt gjennomsnittet på 1 583 kroner. De høyeste gebyrsatsene er på rundt 4 000 kroner. Tabell C-9 i Vedlegg C viser gjennomsnittet brutt ned etter grupper av kommuner.

Figur 4-36: a) Utvikling og b) fordeling i årsgebyr for tømning av septiktank (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842.

4.9 Bygge- og delesaksbehandling

4.9.1 Om data og beregninger for bygge- og delesaksbehandling

For å analysere omfanget av brukerbetaling for bygge- og delesaksbehandling, anvender vi informasjon om kommunenes inntekter og kostnader fra konsernregnskapet.³⁵ Vi definerer inntektene og utgiftene til bygge- og delesaksbehandling som summen av KOSTRA-funksjonene *Bygge- og delesaksbehandling*, *ansvarsrett* og *utslipps-tillatelse* og *Bygge- delings- og seksjoneringsarbeid*. Vi definerer videre brukerbetalingene som summen av det som i konsernregnskapet betegnes som *Brukerbetaling for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*. For å måle kommunenes kostnader ved bygge- og delesaksbehandling, legger vi til grunn kostnadsbegrepet *Brutto driftsutgifter*. Det er verdt å være oppmerksom på at disse regnskapstallene inkluderer inntekter og kostnader fra både næringsvirksomhet og private.

I analysene av brukerperspektivet anvender vi både et beregnet gjennomsnittsgebyr per vedtatte byggesøknad og det standardiserte saksbehandlingsgebyret for oppføring av en enebolig på 200 m². Det gjennomsnittlige gebyret per vedtatte byggesøknad er beregnet som brukerbetalingene delt på antall vedtatte byggesøknader. Antall vedtatte byggesøknader er hentet fra SSB-tabeller 11212 og 12295.

Det er enkelte kommuner i datasettet som har høyt nivå på beregnede finansieringsandeler og/eller brukerbetaling per sak som kan skyldes feilrapportering. Vi utelukker derfor observasjoner med beregnet finansieringsandel på over 200 prosent og beregnet brukerbetaling per vedtatt byggesak på over 150 000 kroner. I 2019 utgjorde dette totalt 37 kommuner.

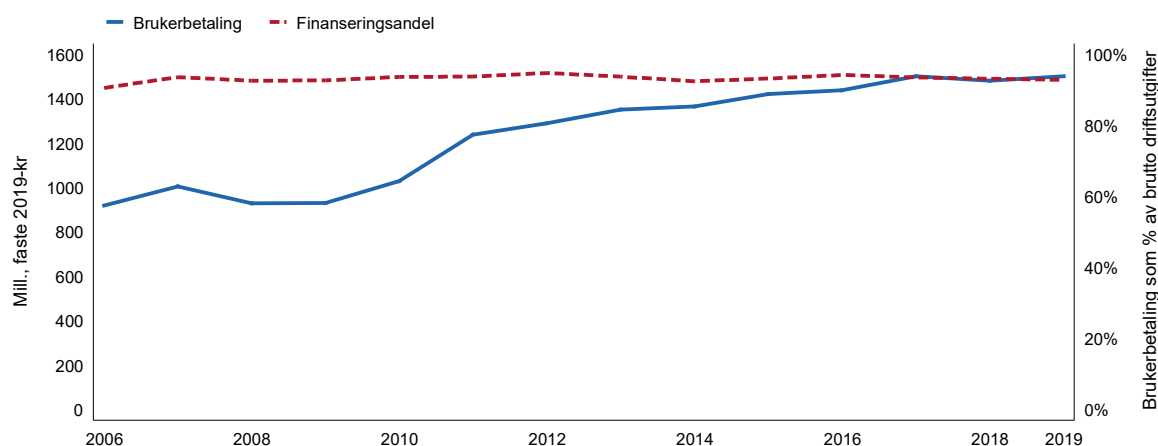
4.9.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandeler for landet i bygge- og delesaksbehandling

Figur 4-37 viser utviklingen i de samlede inntektene fra brukerbetaling og den totale beregnede finansieringsandelen. Figuren viser at kommunenes samlede inntekter har økt fra 0,9 mrd. kroner i 2006 til 1,5 mrd. kroner i 2019. Den totale finansieringsandelen har ligget relativt konstant på ca. 93 prosent. Med andre ord dekkes kommunenes kostnader til bygge- og delesaksbehandling i all hovedsak gjennom brukerbetaling.³⁶

³⁵ Det eksisterer selvkostregnskap for plan, byggesaks- og matrikkeltjenester. Vi anvender ikke disse tabellene i denne rapporten ettersom det inntil nå etter plan og bygningsloven kun har vært obligatorisk å rapportere inn selvkostregnskap for disse tjenestene for kommuner med mer enn 20 000 innbyggere.

³⁶ De seneste årene har det vært flere analyser som gir utdypende informasjon på omfang, utvikling og forskjeller i byggesaksgebyrer. Oslo Economics har på oppdrag for Kommunesektorens organisasjon undersøkt årsaker til forskjeller i plan og byggesaksgebyrer (Oslo Economics, 2018). Forbrukerrådet har også hentet inn flere utredninger, herunder om forskjeller mellom kommunene (Refling, 2017b), hvordan norske kommuner håndterer adgangen til å kreve gebyrer for byggesak (Refling, 2017a) og hvordan byggesaksgebyrene har blitt påvirket av kommunesammenslåingen som trådte i kraft 1. januar 2020 (Refling, 2020).

Figur 4-37: Utvikling i total brukerbetaling og finansieringsandel for bygge- og delesaksbehandling, 2006-2019.



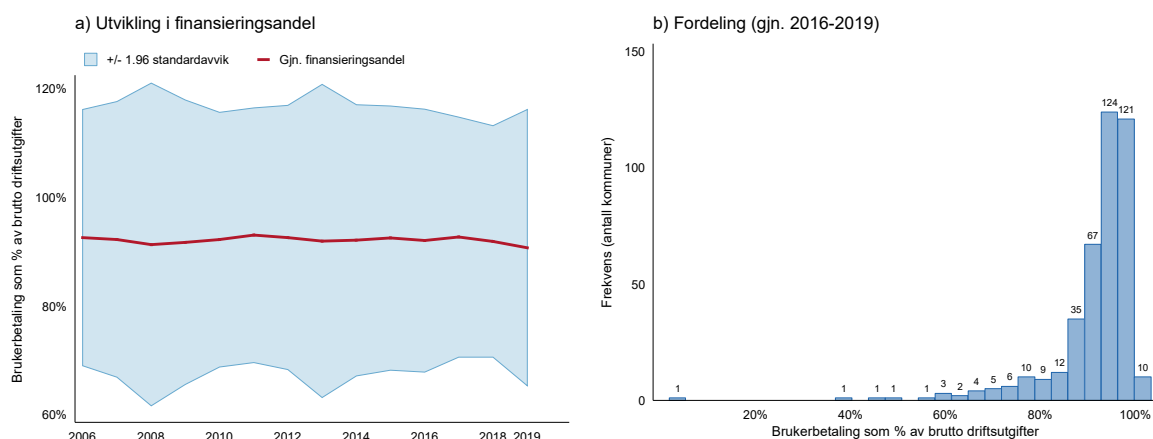
Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter.

4.9.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel i bygge- og delesaksbehandling

Figur 4-38 (a) viser utviklingen i gjennomsnitt og spredning for finansieringsandelen. Finansieringsandelen i en gjennomsnittlig kommune har over perioden 2006-2019 ligget relativt stabil rundt 90 prosent. Figur 4-38 (b) viser spredningen i det beregnede periodevise gjennomsnittet per kommune. Figuren viser en tett fordeling rundt gjennomsnittet på 92 prosent. Flere kommuner har imidlertid lavere finansieringsandel, men det er svært få kommuner som ligger under 60 prosent finansieringsandel.

Tabell C-10 i Vedlegg C viser periodevise gjennomsnitt for grupper av kommuner. Tabellen viser at de minste og minst sentrale kommunene har en gjennomsnittlig lavere finansieringsandel fra brukerbetaling enn større og mer sentrale kommuner. Samtidig har også kommuner med høyere frie inntekter lavere finansieringsandel.

Figur 4-38: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingens finansieringsandel for bygge- og delesaksbehandling (gjennomsnitt per kommune 2016-19).

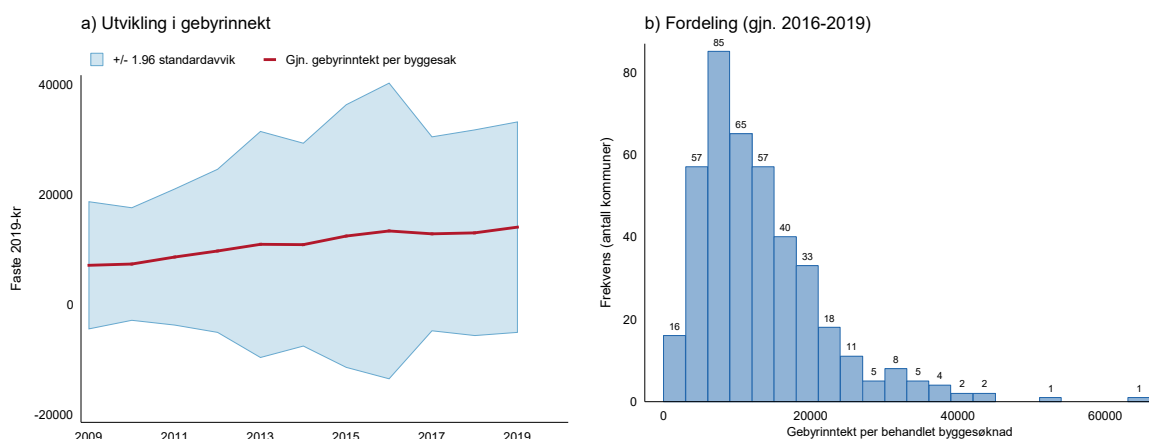


Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter.

4.9.4 Brukerbetaling per behandlede søknad i bygge- og delesakbehandling

Den gjennomsnittlige brukerbetalingen per byggesak har økt i løpet av perioden, fra 7 146 kroner i 2009 til 14 108 kroner i 2019. Det gjennomsnittlige gebyret har dermed nærmest doblet seg over en tiårsperiode. Siden tallene er inflasjonsjustert, representerer dette den reelle gebyrøkningen, som vil si at økningen kommer på toppen av den generelle prisstigningen i samfunnet. Utviklingen vises i Figur 4-39 (a). Over årene 2016-2019 har det gjennomsnittlige gebyret per behandlede sak vært 13 125 kroner. Figur 4-39 (b) viser fordelingen, som er relativt konsentrert rundt gjennomsnittet, men har en lang hale til over 60 000 kroner per behandlede søknad.

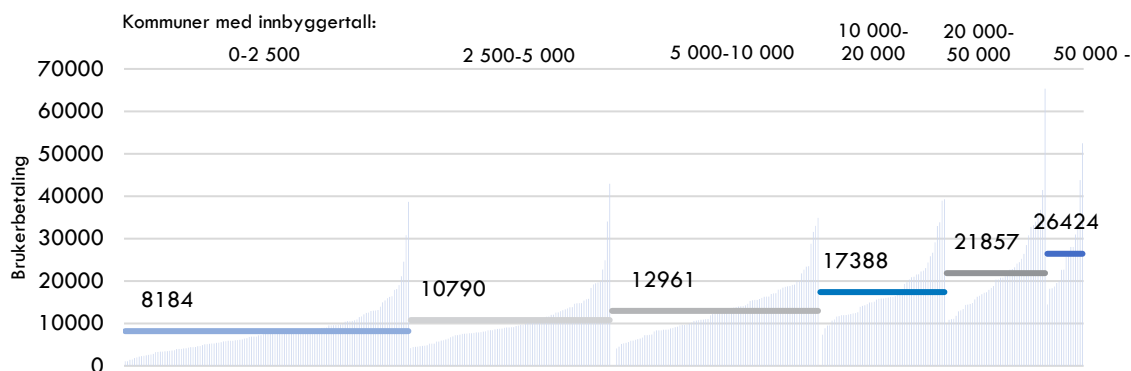
Figur 4-39: a) Utvikling og b) fordeling av gjennomsnittlige brukerbetaling per behandlet byggesøknad (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 12367, 05065, 12295 og 11212.

Figur 4-40 under og Tabell C-10 i Vedlegg C viser periodevise gjennomsnitt for de ulike gruppene av kommuner. Dataene viser at de største og mest sentrale kommunene i gjennomsnitt har høyere brukerbetaling per behandlet søknad. Ved å se på frie inntekter per innbygger er forholdet motsatt, nemlig at kommunene med høyest frie inntekter har lavest brukerbetaling per behandlet søknad. En mulig forklaring på disse sammenhengene er at det er enklere saker i mindre kommuner. Se også Oslo Economics (2018) for ytterligere analyser av årsakssammenhenger i plan- og byggesaksgebyrer.

Figur 4-40: Gjennomsnittlig brukerbetaling for bygge- og delesaksbehandling per behandlet søknad (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019). Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter gebyrnivå innen hver gruppe.

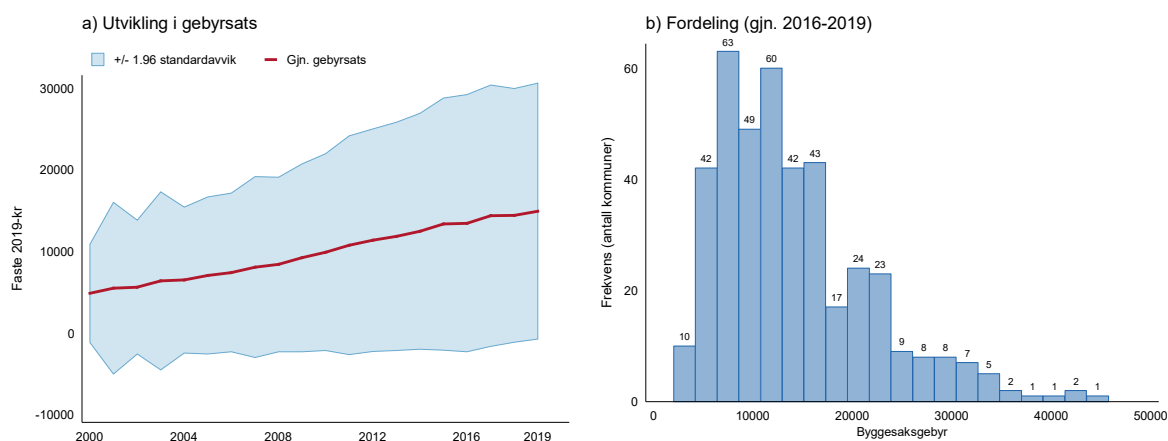


Kilde: SSB tabeller 12367, 12295 og 11212.

4.9.5 Byggesaksgebyr for oppføring av standard enebolig på 200 m²

Figur 4-41 (a) viser utviklingen i den standardiserte gebyrsatsen for oppføring av en enebolig på 200 m². Det gjennomsnittlige standardgebyret har nærmest tredoblet seg fra 4 859 kroner i 2000 til 14 940 kroner i 2019. Figur 4-41 (b) viser fordelingen for de periodevise gjennomsnittene per kommune. Gjennomsnittet er på 14 117 kroner. Tabell C-13 i Vedlegg C viser gjennomsnittet for det standardiserte gebyret for de ulike gruppene av kommuner. Tabellen viser at gebyrsatsen gjennomsnittlig er høyere i de mest sentrale, største kommunene, samt kommunene med laveste frie inntekter per innbygger.

Figur 4-41: a) Utvikling og b) fordeling i gebyr for oppføring av standard enebolig på 200 m² (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 12303 og 04898.

4.10 Plansaksbehandling

4.10.1 Om data og beregninger for plansaksbehandling

For å analysere omfanget av brukerbetaling for plansaksbehandling, bruker vi de samme datakildene som for bygge- og delesaksbehandling. Vi definerer inntektene og utgiftene til plansaksbehandling som KOSTRA-funksjon *Plansaksbehandling*. Vi definerer videre brukerbetalingene som summen av det som i konsernregnskapet betegnes som *Brukerbetaling for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*. For å måle kommunenes kostnader ved plansaksbehandling, legger vi til grunn kostnadsbegrepet *Brutto driftsutgifter*. Regnskapstallene inkluderer inntekter og kostnader fra både næringsvirksomhet og private.

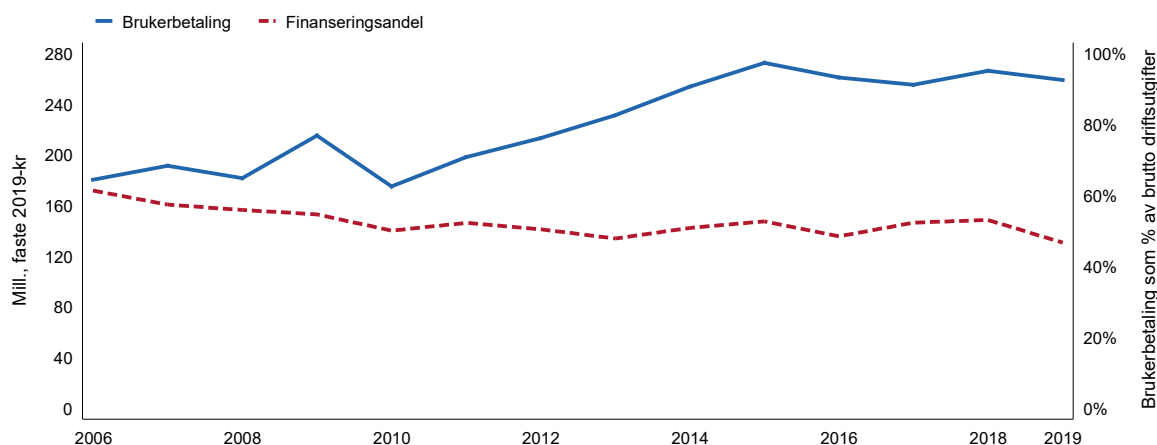
I analysene av brukerperspektivet anvender vi både et beregnet gebyr per vedtatt forslag til reguleringsplan og det standardiserte saksbehandlingsgebyret for privat forslag til reguleringsplan til boligformål. Det gjennomsnittlige gebyret per vedtatte plansak er beregnet som samlet brukerbetaling delt på antall vedtatte plansaker. Antall vedtatte plansaker er hentet fra SSB-tabeller 10840 og 12295.

Det er enkelte kommuner i datasettet som har høyt nivå på beregnede finansieringsandeler og/eller brukerbetaling per sak som kan skyldes feilrapportering. Vi utelukker derfor observasjoner med negativ brukerbetaling, beregnet finansieringsandel på over 200 prosent, og beregnet brukerbetaling per vedtatt plansak på over 500 000 kroner. I 2019 utgjorde dette totalt 170 kommuner.

4.10.2 Samlet brukerbetaling og finansieringsandel for landet i plansaksbehandling

Figur 4-37 viser utviklingen i de samlede inntektene fra brukerbetaling og den totale beregnede finansieringsandelen. Figuren viser at kommunenes samlede inntekter har økt fra 180 mill. kroner i 2006 til 259 mill. kroner i 2019. Den totale finansieringsandelen har sunket fra 61 prosent i 2006 til 47 prosent i 2019.

Figur 4-42: Utvikling i total brukerbetaling og finansieringsandel for plansaksbehandling, 2006-2019.



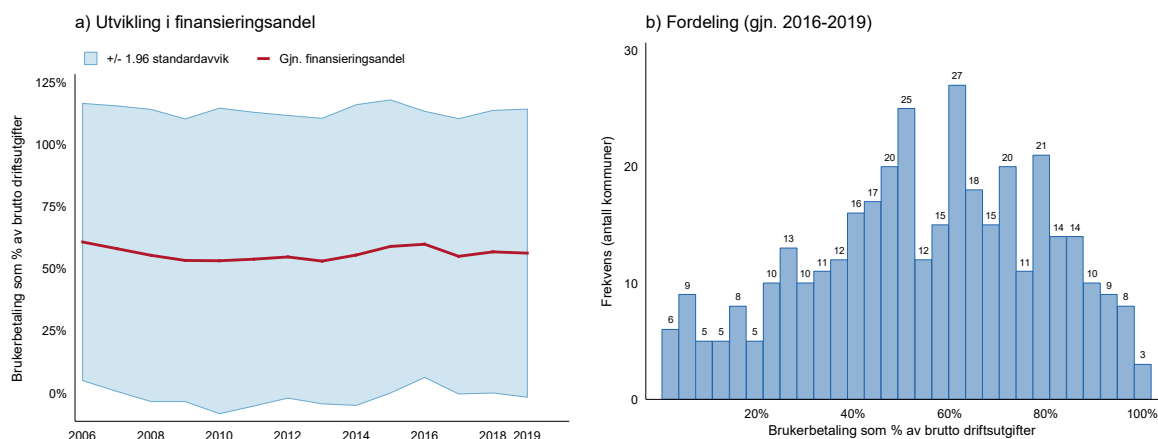
Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter.

4.10.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel i plansaksbehandling

Den gjennomsnittlige finansieringsandelen beregnet på tvers av kommuner, følger i stor grad utviklingen som den samlede vist over. I 2019 var den gjennomsnittlige finansieringsandelen for plansaksbehandling 56 prosent, og denne andelen har vært relativt stabil siden 2006, med en svak nedgang som vist i Figur 4-43 (a).

Det er svært stor spredning i hvor stor andel av kommunenes brutto driftsutgifter til plansaksbehandling som finansieres gjennom brukerbetalinger, som vist i Figur 4-43 (b). Det periodevise gjennomsnittet for 2016-19 for alle kommunene er 55 prosent, men det finnes relativt mange kommuner under 20 prosent, og også mange kommuner over 80 prosent.

Figur 4-43: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel for plansaksbehandling (gjennomsnitt per kommune 2016-19).



Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter.

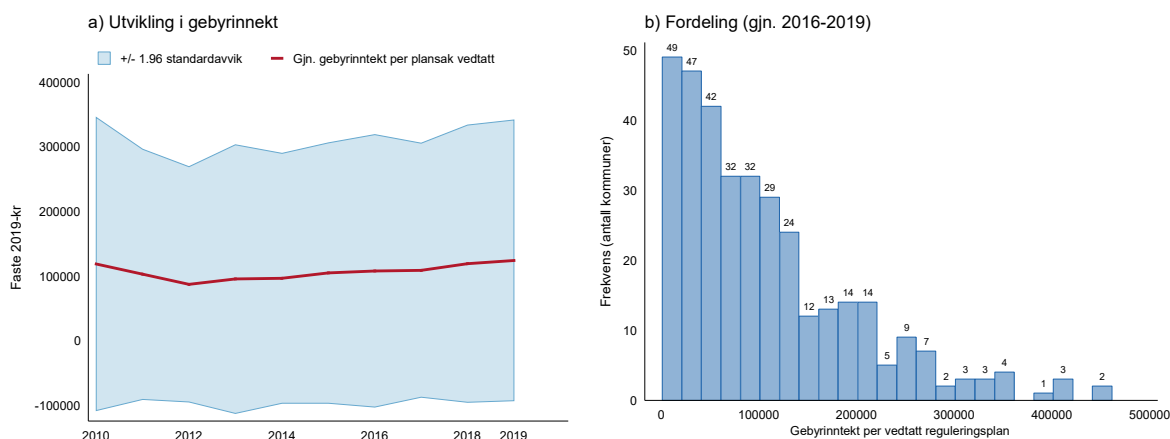
I Tabell C-11 i Vedlegg C er dette gjennomsnittet beregnet for de ulike gruppene av kommuner. Det virker å være få åpenbare trender i disse gruppene. Tabellen viser at kommuner i Trøndelag i gjennomsnitt har høyest finansieringsandel, mens den laveste er i Nord-Norge. Det er videre de mellomstore- og mellomsentrale kommunene som har marginalt høyere finansieringsandel.

4.10.4 Brukerbetaling per vedtatt reguleringsplan

Den gjennomsnittlige brukerbetalingen per vedtatt reguleringsplan var i 2019 på 124 172 kroner, og har vært relativt stabil gjennom perioden. I 2010 var gjennomsnittet 118 737 kroner. I 2012 var det gjennomsnittlige gebyret på sitt laveste, 87 092 kroner. Utviklingen illustreres i Figur 4-44 (a). Spredningen i illustrert i Figur 4-44

(b). De fleste kommunene har gebyrer på under 100 000 kroner, men det finnes også kommuner som har gjennomsnittlig gebyrnivå over 300 000 kroner.

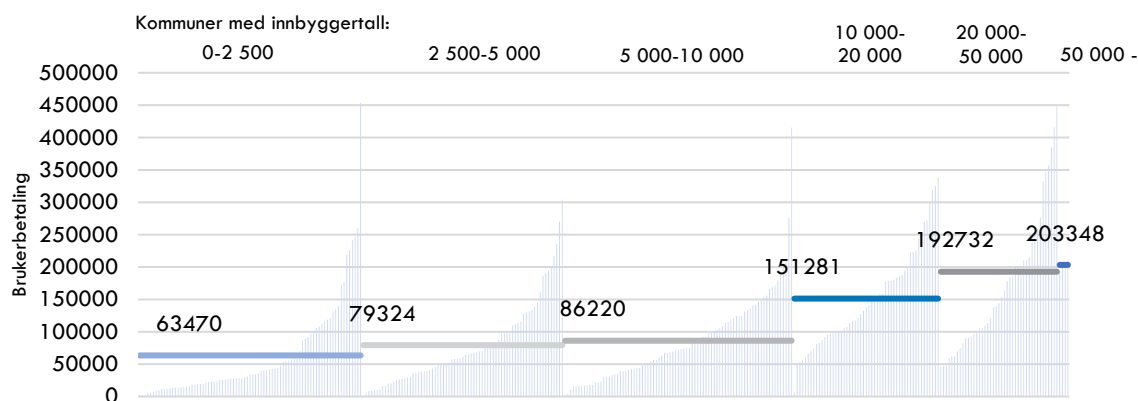
Figur 4-44: a) Utvikling og b) fordeling av gjennomsnittlige brukerbetaling per vedtatt reguleringsplan (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 12367, 05065, 12295 og 10840.

Fra Figur 4-45 ser vi at det er en klar trend at kommunene med flere innbyggere i gjennomsnitt har høyere brukerbetaling per vedtatt plansak. Tabell C-11 i Vedlegg C viser tilsvarende gjennomsnitt for de øvrige grupperingene. Tabellen viser det samme bildet når vi ser på sentralitet og frie inntekter: mer sentrale kommuner og kommuner med lavere frie inntekter har i gjennomsnitt høyere brukerbetalinger per vedtatt reguleringsplan.

Figur 4-45: Gjennomsnittlige brukerbetaling for plansaksbehandling per vedtatte plansak (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019). Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter gebyrnivå innen hver gruppe.

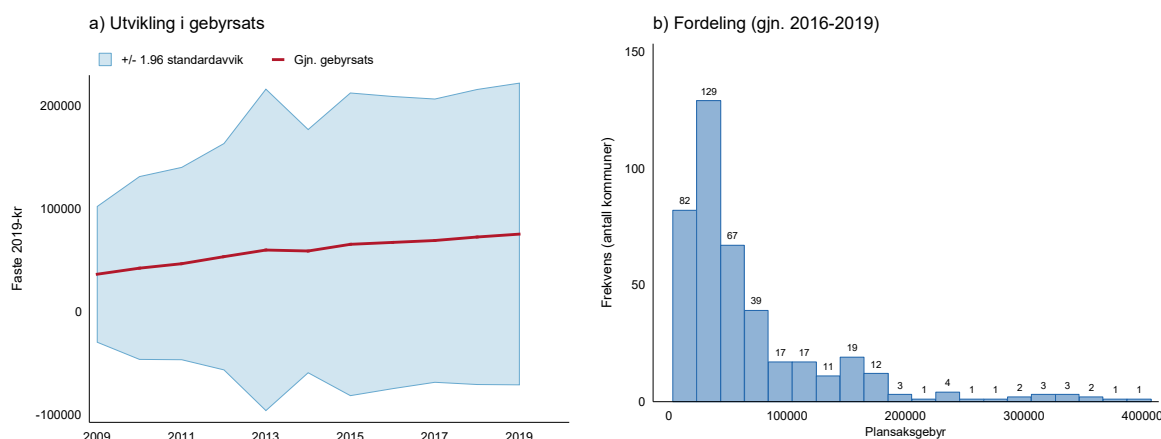


Kilde: SSB tabeller 12367, 12295 og 10840.

4.10.5 Gebyr for privat forslag til reguleringsplan for boligformål

Figur 4-46 (a) viser utviklingen i den standardiserte gebyrsatsen for privat forslag til reguleringsplan for boligformål. Det gjennomsnittlige gebyret har økt markant fra 35 931 kroner i 2009 til 74 990 kroner i 2019. Figur 4-46 (b) viser fordelingen for de periodevise gjennomsnittene per kommune. Gjennomsnittet er på 67 526 kroner, med en lang hale til høyre, og relativt mange kommuner har et standardgebyr som ligger over 200 000 kroner. Tabell C-13 i Vedlegg C viser gjennomsnittet i det standardiserte gebyret for de ulike gruppene av kommuner. Tabellen viser at gebyrsatsen gjennomsnittlig er høyere i de mest sentrale, største kommunene, samt kommunene med laveste frie inntekter per innbygger.

Figur 4-46: a) Utvikling og b) fordeling i gebyr for privat forslag til reguleringsplan for boligformål (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 12303 og 04898.

4.11 Kart og oppmåling

4.11.1 Om data og beregninger for kart og oppmåling

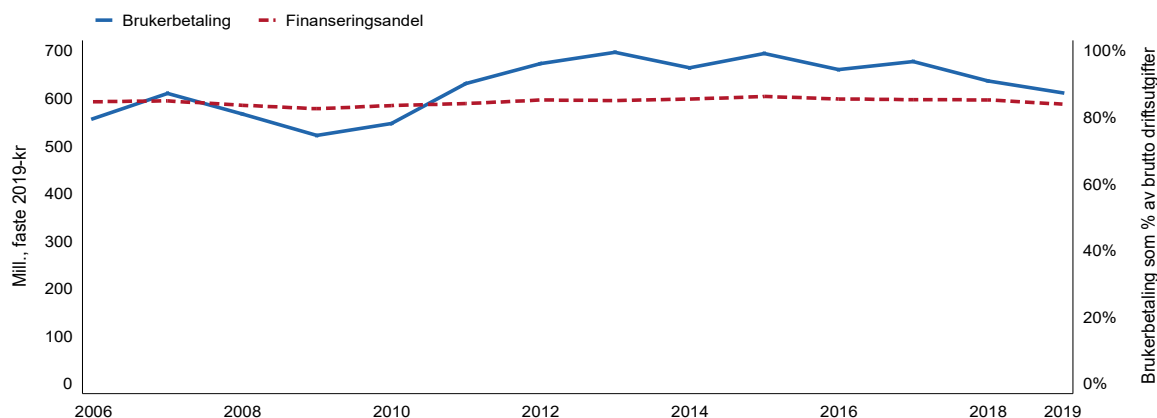
For å analysere omfanget av brukerbetaling for kart- og oppmålingsarbeid bruker vi de samme datakildene som for bygge- og delesaksbehandling og plansaksbehandling over. Vi definerer inntektene og utgiftene til kart- og oppmålingsarbeid som KOSTRA-funksjon *Kart og oppmåling*. Vi definerer videre brukerbetalingene som summen av det som i konsernregnskapet betegnes som *Brukerbetaling for kommunale tjenester* og *Andre salgs- og leieinntekter*. For å måle kommunenes kostnader ved plansaksbehandling legger vi til grunn kostnadsbegrepet *Brutto driftsutgifter*. Regnskapstillene inkluderer inntekter og kostnader fra både næringsvirksomhet og private.

Det er enkelte kommuner i datasettet med høyt nivå på beregnede finansieringsandeler som kan skyldes feilrapportering. Vi utelukker derfor observasjoner med negativ brukerbetaling og beregnet finansieringsandel på over 200 prosent. I 2019 utgjorde dette totalt 22 kommuner.

4.11.2 Brukerbetaling og finansieringsandel samlet for landet i kart- og oppmålingstjenesten

Figur 4-47 viser utviklingen i de samlede inntektene fra brukerbetaling og den totale beregnede finansieringsandelen. Figuren viser at kommunenes samlede inntekter har økt svakt fra 557 mill. kroner i 2006 til 611 mill. kroner i 2019. Den totale finansieringsandelen har ligget stabilt, 85 prosent i 2006 og 84 prosent i 2019.

Figur 4-47: Utvikling i total brukerbetaling og finansieringsandel for kart- og oppmålingstjenesten, 2006-2019.

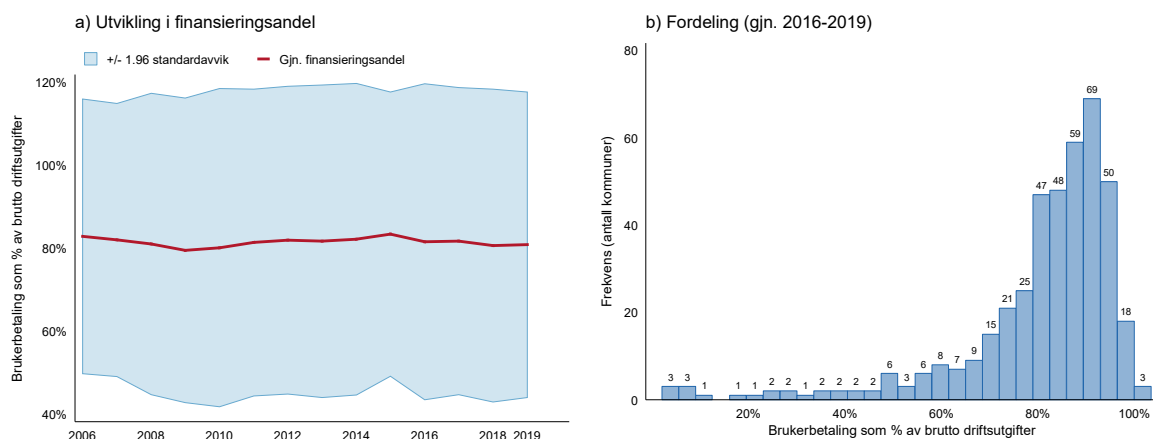


Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note: Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetaling som andel av brutto driftsutgifter.

4.11.3 Gjennomsnittlig finansieringsandel i kart og oppmåling

Figur 4-48 (a) viser utviklingen i den gjennomsnittlige finansieringsandelen på tvers av kommuner og Figur 4-48 (b) viser spredningen mellom kommunene. Kommunene ligger i stor grad ganske samlet mellom 70 og 100 prosent finansieringsgrad. Tabell C-12 i Vedlegg C viser de beregnede finansieringsandelene fordelt på de ulike gruppene. Tabellen viser at de minste og minst sentrale kommunene har lavere finansieringsandel. På samme måte har kommunene med høyest frie inntekter også lavere finansieringsandel.

Figur 4-48: a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel for kart- og oppmålingstjenesten (gjennomsnitt 2016-19).

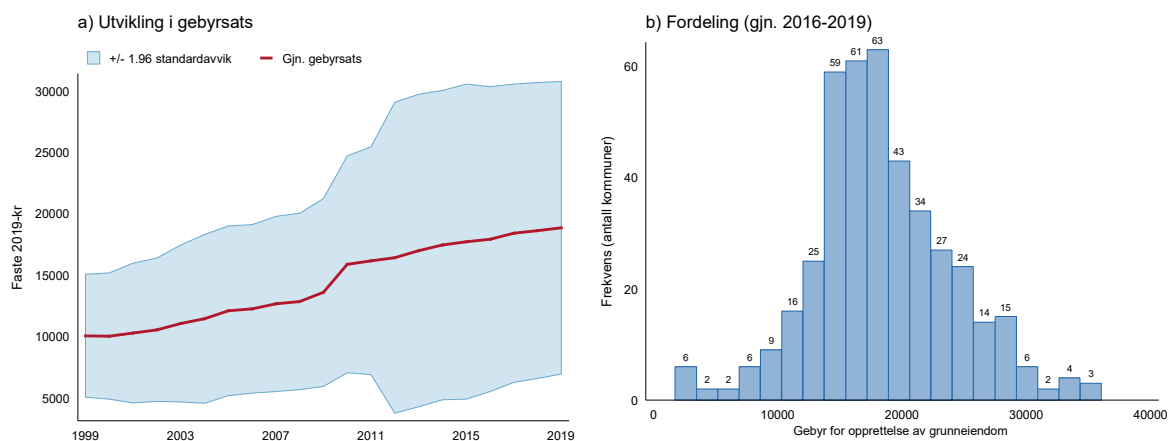


Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. Note Finansieringsandel er beregnet som totale brukerbetaling som andel av brutto driftsutgifter.

4.11.4 Gebyr for opprettelse av grunneiendom (750 m²)

Figur 4-49 (a) viser utviklingen i kommunenes standardgebyr for opprettelse av grunneiendom på 750 m². Det har vært en sterk økning i gebyret, fra gjennomsnittlig 10 053 kroner i 1999 til gjennomsnittlig 18 843 kroner i 2019. Spredningen mellom kommunene er stor. Tabell C-13 i Vedlegg C viser gjennomsnitt for de ulike gruppene av kommuner.

Figur 4-49: a) Utvikling og b) fordeling i gebyr for opprettelse av grunneiendom (750 m²) (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-2019).



Kilde: SSB tabeller 12303 og 04898.

5. Årsaker til forskjeller i gebyr og finansieringsnivå

5.1 Innledning

En gjennomgang av de deskriptive analysene i kapittel 3 og 4 antyder visse sammenhenger mellom brukerbetaling og ulike kategorier av variabler, blant annet kommunestørrelse målt i innbyggertall. Innen enkelte tjenesteområder ser det for eksempel ut til at mindre kommuner i gjennomsnitt har lavere brukerbetaling, mens for andre tjenesteområder er det motsatt. I dette kapitlet gjør vi en systematisk analyse av ulike variabler som kan tenkes å påvirke nivået på brukerbetaling i ulike kommuner. Analysene er fundert på en rekke hypoteser som er basert på erfaring fra tidligere analyser, analyse av gjennomførte intervjuer, samt de deskriptive analysene i kapittel 4.

Vi må understreke at de empiriske analysene i utgangspunktet ikke er designet for å kunne si noe om årsaks-sammenhenger, da dette vil kreve en langt mer avansert tilnærming som ikke er mulig innenfor rammen av dette oppdraget.³⁷ Som et konkret eksempel kan vi altså ikke hevde at en eventuell negativ korrelasjon mellom kommunesentralitet og byggesaksgebyr betyr at en økning i kommunesentralitet over tid (for eksempel gjennom styrket samferdselsinfrastruktur) vil gi redusert gebyrnivå. Det kan være historiske årsaker til at enkelte kommuner har blitt mer sentrale samtidig som gebyrnivået har ligget lavt. En riktigere tolkning av et slikt funn er at «vi ser en tendens til at mer sentrale kommuner har lavere byggesaksgebyrer», men at dette godt kan skyldes flere ulike underliggende faktorer (som vi ikke har kontrollert for pga. mangel på data).

Selv om vi ikke direkte kan bekrefte eller avkrefte årsaksforholdet i de enkelte hypotesene, kan vi likevel benytte analysene som «antydende» funn. Slike funn kan da danne grunnlag for ytterligere dypdykk, gjennom analyser som er mer konsentrert om avdekking av årsakssammenhenger på enkelte tjenesteområder.

I det følgende presenterer vi våre hypoteser, før vi kort gjennomgår datagrunnlaget og metoden. Deretter gjennomgår vi resultatene fra analysene.

5.2 Hypoteser

I dette kapitlet presenterer vi hypotesene som danner grunnlaget for den empiriske analysen. Først beskriver vi de underliggende mekanismene for sammenhengene vi skisserer, før vi gjennomgår vår operasjonalisering av disse sammenhengene. I denne gjennomgangen ligger det alltid implisitt at «alt annet er likt» mellom kommunene vi sammenligner. For eksempel vil rike og fattige kommuner være ulike langs en rekke andre dimensjoner, men disse dimensjonene er hensyntatt i analysen.

I hypotesene beskriver vi mulige sammenhenger mellom brukerbetaling og ulike årsaksfaktorer. Hypotesene kan i prinsippet knyttes til både finansieringsandel og gebyrnivå, og i de empiriske analysene vil vi teste begge sammenhenger. Det vil likevel være slik at noen hypoteser er nærmere knyttet til finansieringsandel og andre nærmere gebyrnivå. Dette vil synliggjøres gjennom beskrivelse av operasjonalisering av hypotesene.

5.2.1 Kommunenes og innbyggernes økonomi

Økonomiske forhold kan tenkes å påvirke brukerbetaling hovedsakelig gjennom to ulike mekanismer. For det første kan kommuner med høye frie inntekter, for et gitt kvalitetsnivå, ta seg råd til å levere tjenester til sine innbyggere med et lavere gebyrnivå enn kommuner med lave frie inntekter. En annen mulig mekanisme er at kommunene tar hensyn til at innbyggerne med høyere medianinntekt har høyere betalingsevne og -vilje for kommunale tjenester (se for eksempel NOU 2000:21, s. 496).

Begge disse mekanismene innebærer en implisitt forutsetning om at kvalitetsnivået på tjenestene ikke påvirkes av de økonomiske forholdene. Dette er åpenbart en streng forutsetning, ettersom både økonomisk handlingsrom og innbyggernes inntektsnivå kan påvirke kvalitetsnivået. Siden vi ikke har noen måte å måle kvaliteten på, kan det være vanskelig å tolke resultatene fra analysen av disse hypotesene. Dersom vi finner en negativ sammenheng mellom kommunens økonomi og gebyrnivået, og en positiv sammenheng mellom innbyggernes økonomi og gebyrnivået, slik vi forventer, kan vi riktignok med stor grad av sikkerhet si at hypotesen er bekreftet. Dersom vi

³⁷ For eksempel kunne man tenke seg å utnytte såkalte naturlige eksperimenter, der man studerer plutselige og tilnærmet tilfeldige endringer i en forklaringsvariabel til å analysere hvordan nivået på brukerbetaling endrer seg.

finner det motsatte, eller ingen signifikant sammenheng, kan vi ikke vite om hypotesen er feil, eller om det er den uobserverte korrelasjonen med kvalitetsnivået som påvirker resultatene.

Kommunene vi har snakket med har blant annet trukket frem økonomi som en viktig faktor på barnehageområdet. Flere av kommunene har gitt uttrykk for at det kunne være aktuelt å sette lavere gebyrer eller innføre ytterligere moderasjonsordninger innen barnehageområdet dersom kommunens økonomi tillot dette. Videre gir intervjuene inntrykk av at kommunene i stor grad tar hensyn til innbyggernes betalingssevne ved fastsettelsen av gebyrer for SFO og plan- og byggesaksbehandling.

Vi operasjonaliserer hypotesene på følgende måte:

- A. Høye frie inntekter reduserer kommunens behov for brukerbetaling, og gir lavere finansieringsandel
- B. Høyere medianinntekt øker innbyggernes betalingssevne/-vilje, og gir høyere enhetspris og potensielt også høyere finansieringsandel (med mindre kommunene lar høyere gebyrer betale for høyere kvalitet).
- C. ROBEK-kommuner bruker gebyrnivået som ett av verktøyene for å komme seg bort fra ROBEK-lista.³⁸ Finansieringsandelen og gebyrnivået er derfor høyere for ROBEK-kommuner (sammenlignet med andre kommuner med samme nivå på frie inntekter). Finansieringsandelen kan også være positivt korrelert med ROBEK-status på grunn av behovet for å redusere utgifter (nevneren i uttrykket for finansieringsandel reduseres).

5.2.2 Politikk og strategiske avveininger

Både politiske preferanser og strategiske avveininger kan påvirke gebyrnivået. Politiske partier på høyresiden ønsker tradisjonelt mer privat medfinansiering og dermed høyere finansieringsandel for et gitt tjenestenivå. Samtidig kan det også tenkes at den politiske høyresiden ønsker en mindre offentlig sektor, noe som isolert sett kan føre til lavere avgifter (Borge, 1995; 2000). Vi ønsker derfor å undersøke hvorvidt det har betydning for gebyrnivået at høyresiden er i posisjon i en kommune.

En relatert hypotese handler om i hvilken grad kommuner tilpasser seg gebyrnivået til andre kommuner i nærheten. Denne hypotesen ble langt på vei bekreftet for plan- og byggesaksgebyrer i en tidligere rapport (Oslo Economics, 2018). En mulig mekanisme bak en slik sammenheng er at kommuner bruker gebyrnivået som et verktøy i konkurransen med nabokommunene om å tiltrekke seg innbyggere (eller forhindre fraflytting). En alternativ mekanisme kan innebære en «anker»-effekt, hvor gebyrnivået i nabokommuner fungerer som et referansepunkt for hva som er det «riktige» gebyrnivået. En tredje mekanisme kan være at interkommunalt samarbeid gjør gebyrnivået mekanisk korrelert, men vi har ikke data på omfanget av interkommunale samarbeid innenfor det enkelte tjenesteområde. I alle tre tilfeller forventer vi at gebyrnivået korrelerer positivt med gebyrene i nabokommuner. Denne hypotesen tester vi ved bruk av nominelle gebyrer, fordi «smitteeffekten» antagelig er tydeligere her.

Til slutt vil vi teste en hypotese om at kommuner bruker eiendomsskatt til å erstatte enkelte kommunale avgifter. Vi vil peke på to mekanismer som kan ligge bak en slik sammenheng. Den første er at kommunene kan bruke eiendomsskatt som et substitutt for andre kommunale avgifter på fast eiendom, fortrinnsvis VAR-tjenester. Den andre innebærer et fordelingshensyn. Eiendomsskatten har en relativt tydelig sosial profil, og treffer i stor grad personer i den øvre delen av inntektsfordelingen. Kommuner kan dermed bruke eiendomsskatten til å subsidiere spesifikke grupper av innbyggere.³⁹ Dersom denne mekanismen er virksom, forventer vi negative korrelasjoner innenfor andre tjenesteområder med tydelig sosial profil (og hvor innbyggerne typisk ikke er i den øvre delen av inntektsfordelingen), for eksempel barnehage og SFO.

Kommunene vi har snakket med mener at kommunestyrets sammensetning ikke har vesentlig betydning for gebyrnivåene. Enkelte av kommunene har imidlertid delt anekdotiske bevis på at det ved politisk skifte til fordel for høyresiden har blitt økt fokus på selvkostdekning i fastsettelsen av gebyrene, eller besluttet reorganisering eller privatisering av enkelte tjenester for å på den måten få økt fokus på selvkostdekning. Flere av kommunene ga imidlertid inntrykk av at de selv eller nærliggende kommuner brukte betalingsstansene, særlig innen byggesak, som et strategisk verktøy for å tiltrekke seg nye innbyggere.

³⁸ ROBEK-registeret er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder.

³⁹ Et mulig motargument mot denne hypotesen er at kommuner med dårlig økonomi kan velge både høy brukerbetaling og eiendomsskatt. Dette har vi ikke undersøkt.

Vi operasjonaliserer disse hypotesene på følgende måte:

- A. I kommuner hvor høyresiden har større oppslutning (i kommunevalg), forventer vi høyere finansieringsandel og høyere gebyrnivå.⁴⁰
- B. I kommuner hvor høyresiden har ordføreren, forventer vi høyere finansieringsandel og høyere gebyrnivå.
- C. Det nominelle gebyrnivået er positivt korrelert mellom nabokommuner.
- D. Eiendomsskatt kan være et substitutt for brukerbetaling. I kommuner med høy eiendomsskattesats forventer vi lavere finansieringsandel.

5.2.3 Kostnads- og effektivitetsforskjeller

Kommunenes kostnads- og effektivitetsforskjeller kan spille inn på både inntektssiden og utgiftssiden. Kommuner som har forutsetninger for å levere tjenester til lavere enhetskostnad, og kommuner som har organisert tjenesteproduksjon mer effektivt, bruker færre ressurser på å opprettholde samme nivå på tjenestene sammenlignet med andre kommuner. Dette gir rom for et lavere gebyrnivå, gitt samme kvalitetsnivå.⁴¹ Merk at litteraturen peker på at brukerbetalinger også kan ha innvirkning på effektivitet, og vi har ikke datagrunnlag for å si noe om hvilken retning årsak-virkningsforholdet har (Borge & Haraldsvik, 2009).

De fleste av kommunene vi har vært i kontakt med sluttet seg til at stordriftsfordeler og andre kostnadsdrivere som topografiske forhold (for eksempel i VAR-områdene) er viktige for kostnadene og gebyrene. Flere av kommunene mener også at ulikt fokus på effektivitet kan være en viktig forklaring på kostnads- og gebyrforskjeller. Et tredje moment er at det også kan være ulike ambisjonsnivåer knyttet til kvalitet og investeringer.

Vi operasjonaliserer hypotesene på følgende måte:

- A. Kommuner med mange innbyggere kan yte samme nivå på tjenestene til en lavere enhetskostnad, og har derfor lavere enhetspris.
- B. Mer sentrale kommuner har lavere kostnader ved en del tjenester, og derfor lavere enhetspris.
- C. Kommuner som scorer høyt på effektivitetsindeksen (DEA) kan yte samme nivå på tjenestene til en lavere enhetskostnad, og har derfor lavere enhetspris og finansieringsandel.

Merk at utgiftsjusteringen i inntektssystemet skal fange opp ulik kostnadsstruktur, herunder smådriftsulemper og reiseavstander, knyttet til sentrale velferdstjenester. Dette betyr imidlertid ikke at det er en perfekt utjevning, særlig med tanke på tjenester som i stor grad skal brukerfinansieres. Vi mener derfor at det er et empirisk spørsmål om hypotesen om forskjeller i kostnad og effektivitet holder.

5.3 Data og metode

Datagrunnlaget for analysen er hentet fra ulike kilder. Alle utfallsvariabler, altså gebyrnivåer og finansieringsandel innenfor tjenesteområder, er hentet fra SSB. Definisjoner og beregning av utfallsvariabler for hvert av tjenesteområdene er vist i kapittel 4.1. Forklaringsvariabler er fra ulike kilder: Data på stemmeandeler ved kommunevalg og ordførerens parti er hentet fra «Local Government Dataset» (Fiva, Halse, & Natvik, 2020). Gebyrnivåer for nabokommuner er basert på nominelle gebyrer fra SSB, og nabokommuner er identifisert ved hjelp av kommunekart og statistikkprogramvaren R.⁴² ROBEK-kommuner er identifisert ved hjelp av en historisk oversikt (2001-2019) hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider.⁴³ Kommunesentralitet er hentet fra SSBs nettsider.⁴⁴ Effektivitetsindeksen (Borge, Kråkenes, & Nyhus, 2019; Borge & Hopland, 2018) har vi fått oversendt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁴⁵ Husholdningenes medianinntekt, antall husholdninger og frie inntekter er en del av KOSTRA, og er hentet fra SSBs nettsider.

De empiriske analysene er basert på multivariate lineære regresjoner, som estimerer korrelasjonen mellom forklaringsvariablene og utfallsvariablene vi ser på. Ved å inkludere flere forklaringsvariabler i en og samme modell, tar vi hensyn til at enkelte av forklaringsvariablene også kan påvirke hverandre. For eksempel har kommuner med høye frie inntekter (per innbygger) antagelig lavere sannsynlighet for å havne på ROBEK-lista, alt

⁴⁰ Høyresiden defineres som Venstre, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og FrP, inkludert felles lister med representanter fra disse partiene.

⁴¹ Alternativt kan kommunene tilby høyere kvalitet til samme kostnad. Dette er uobserverbart fordi vi ikke har mål på kvalitet.

⁴² Kommuner som deler grenser regnes som naboer i vår analyse. Øykommuner har derfor ingen naboer.

⁴³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/robek-2001-2015/id415536/>

⁴⁴ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner>

⁴⁵ Indeksen for 2018-2019 kan hentes fra KMDs nettsider, øvrige år er ikke tilgjengelig der.

annet likt.⁴⁶ Dette vil altså fanges opp av analysen. Analysene er basert på tverrsnittsdata for sist kommunevalgperiode, altså et gjennomsnitt for 2016-2019 (ROBEK-indikatoren er en maksverdi). Dette betyr at vi ikke ser på endringer over tid, kun på tvers av kommuner.

Påliteligheten til estimatene måles ved hjelp av statistisk *signifikans*, som indikerer i hvilken grad vi kan stole på at estimerte positive eller negative sammenhengene faktisk er noe annet enn null. Statistisk signifikans vurderes ved hjelp av forholdet mellom den estimerte koeffisienten og den estimerte usikkerheten i modellen, målt ved koeffisientens «standardfeil». Dersom standardfeilen er rundt halvparten så stor som koeffisienten, sier vi at vi kan forkaste «nullhypotesen» med et konfidensnivå på 95 prosent (i regresjonstabellene er signifikans indikert med stjerner). Estimerte sammenhenger som er nær null, men hvor usikkerheten er lav relativt til den estimerte koeffisienten kan sies å være «presise nullestimer». Presise nullestimer gir et godt grunnlag for å si at det ikke finnes empirisk evidens for en forventet sammenheng. En statistisk signifikant korrelasjon nær null betyr i prinsippet at sammenhengen er bekreftet empirisk, men at den er så svak at den er uten reell betydning.⁴⁷

5.4 Empirisk analyse

Den empiriske analysen er oppsummert i Tabell 5-1, Tabell 5-2, Tabell 5-3 og Tabell 5-4 på sidene nedenfor. Vi bruker tre forskjellige mål på brukerbetaling: finansieringsandel, enhetspris og nominelt gebyr. Alle sier noe om brukerbetaling, men kan ha ulik tolkning i testingen av hypotesene.

Finansieringsandel er definert som inntekter fra brukerbetaling delt på brutto driftskostnader innenfor hvert enkelt tjenesteområde. Finansieringsandelen vil dermed variere både med utgiftsnivået og med gebyrnivået eller inntektsgrunnlaget. Dette er viktig å ha i bakhodet når vi tolker resultatene for analyser hvor utfallsvariabelen er finansieringsandelen innenfor ulike tjenesteområder.

Enhetspris er definert som inntekter fra brukerbetaling delt på antall «produserte» enheter innenfor hvert enkelt tjenesteområde. Enhetene kan variere mellom områdene, og dette er nærmere beskrevet i kapittel 4. Enhetsprisen er dermed et uttrykk for det empiriske gebyrnivået for en tjeneste. Nominelle gebyrer tar utgangspunkt i standardiserte enheter, for eksempel årsgebyr for avfallshåndtering for en bolig på 120 m².

Finansieringsandelen representerer et kommuneperspektiv, mens enhetspris og nominelt gebyr er nærmere knyttet til et innbyggerperspektiv. Førstnevnte kan være lav selv om de to sistnevnte er høye. Den overordnede tolkningen av resultatene må derfor se de tre målene i sammenheng.

Koeffisientene i analysen er standardiserte, hvilket innebærer at en koeffisient på 0,5 tolkes som at «ett standardavviks endring i X gir 0,5 standardavviks endring i Y». Dermed er alle koeffisientene sammenlignbare i størrelse på tvers av regresjoner, selv om den opprinnelige målenheten til variablene kan være ulike. Standardiseringen tar også hensyn til at variasjonen i de ulike variablene kan være vidt forskjellig, og at hva som er en «sterk» korrelasjon kan leses rett ut av tabellen.

Økonomiske hypoteser

Resultatene fra testing av de økonomiske hypotesene er vist i Tabell 5-1. Det er viktig å være klar over at estimatene er basert på regresjonsmodeller hvor samtlige forklaringsvariabler er inkludert (også indikator for landsdel). For å forenkle diskusjonen av resultatene, viser vi bare koeffisienter som er relevant for hypotesen som presenteres. Koeffisientene for de andre hypotesene presenteres og diskuteres lenger ned. Utfallsvariablene på hvert enkelt tjenesteområde vises i kolonnen lengst til venstre, mens kolonneoverskriftene angir hvilken forklaringsvariabel den enkelte koeffisient er knyttet til. For fullstendige og mer detaljerte tabeller henviser vi til Vedlegg B.

Høye frie inntekter forventes å bidra til lavere brukerbetaling, noe som bør gi lavere finansieringsandel og enhetspris, alt annet likt. Alternativt kan tilbudet av kommunale tjenester være bedre (høyere kvalitet) i kommuner

⁴⁶ Begrepet «alt annet likt» er sentralt i multivariate regresjonsanalyser: Vi tolker estimerte sammenhenger mellom to variabler, f.eks. frie inntekter og brukerbetaling for SFO, som om kommunene i datagrunnlaget er sammenlignbare langs alle andre dimensjoner. Det at frie inntekter er positivt korrelert med f.eks. medianinntekt, og medianinntekt også kan ha en korrelasjon med brukerbetaling for SFO, er allerede hensyntatt ved at medianinntekt er inkludert som en forklaringsvariabel. «Alt annet likt» betyr altså at kommunene er sammenlignbare langs de observerte dimensjonene.

⁴⁷ Det er viktig å være klar over at vi tester svært mange hypoteser på en gang, med mange utfallsvariabler. En slik analyse er sårbar overfor problemer knyttet til «multiple hypoteser» («multiple comparisons problems»). Testing av mange hypoteser innebærer at statistisk signifikans må tolkes med varsomhet. For eksempel, med et 95 prosent konfidensintervall kan man forvente å feilaktig forkaste en nullhypotese («type I-feil») i 1 av 20 tilfeller. Jo flere hypoteser man tester, desto større sannsynlighet for type I-feil i én av testene. Vi har derfor større tillit til korrelasjoner som er gjennomgående (over tjenesteområdene).

med store frie inntekter, og da er forventningen om fortegnet på korrelasjonen ikke åpenbar. Førstnevnte forventning ser imidlertid ut til å være reflektert i resultatene: koeffisientene for frie inntekter er gjennomgående negative (med noen få unntak), og statistisk signifikant i omtrent halvparten av tilfellene. De signifikante korrelasjonene er også relativt sterke, og varierer mellom 0,17 og 0,60 i absolutt verdi. Den negative sammenhengen er gjennomgående mer tydelig for finansieringsandel enn for enhetspris, noe som kan indikere at kommuner med høyere frie inntekter først og fremst har lavere finansieringsandel fordi utgiftsnivået er høyere.

Medianinntekt er positivt korrelert med både finansieringsandel og enhetspris innen barnehage og reguleringsplan, og med enhetspris for byggesak. For disse områdene kan det altså se ut til at kommunene tar hensyn til innbyggernes betalingsevne/-vilje, selv om det kan ligge andre forklaringer bak. For eksempel er dette funnet ikke overraskende for barnehage, ettersom enhetsprisen tar høyde for at husholdninger med lav inntekt har rett til redusert barnehagepris. I kommuner med lav medianinntekt vil flere husholdninger ha redusert barnehagepris, og enhetsprisen blir dermed lavere. Dette kan tolkes som evidens for at det er reelle fordelings effekter av denne ordningen. Den positive korrelasjonen med plan- og byggesaksgebyrer er ikke like åpenbar. I Tabell B-3 i Vedlegg B ser vi at korrelasjonen også holder for nominelt byggesaksgebyr, hvilket tyder på at det er gebyrnivået, og ikke størrelsen på byggesaken, som driver korrelasjonen. For reguleringsplan er det ingen slik sammenheng, noe som kan bety at korrelasjonen på enhetspris drives av at kommuner med høy medianinntekt potensielt har større og mer komplekse plansaker. Medianinntekt er negativt korrelert med finansieringsandel innen helse og omsorg og enhetspris for renovasjon. Koeffisientene for medianinntekt gir dermed et mindre entydig bilde enn for frie inntekter, og korrelasjonene virker noe svakere.

ROBEK-kommuner ser ikke ut til å ha gjennomgående høyere finansieringsandel eller gebyrnivå enn andre kommuner. Unntaket er finansieringsandel for SFO og reguleringsplan. Korrelasjonene er imidlertid lave, rundt 0,1, og er kun marginalt statistisk signifikante. Resultatene tyder derfor ikke på en sterk sammenheng. Enhetspris for avløp er faktisk noe lavere i ROBEK-kommuner, men vi har ikke grunnlag for å vurdere hva som ligger bak dette.

Tabell 5-1: Resultater for økonomiske hypoteser

	Frie inntekter		Medianinntekt		ROBEK	
	Koeffisient	Standardfeil	Koeffisient	Standardfeil	Koeffisient	Standardfeil
SFO fin.andel	-0.17*	0.09	0.03	0.06	0.09*	0.05
SFO enhetspris	-0.12	0.08	-0.00	0.05	0.06	0.05
Barnehage fin.andel	-0.60***	0.09	0.10*	0.05	0.02	0.04
Barnehage enhetspris	-0.40***	0.13	0.24***	0.08	0.03	0.04
Helse/omsorg fin.andel	-0.24***	0.09	-0.12*	0.07	0.07	0.05
Vann fin.andel	-0.51***	0.16	0.06	0.07	0.03	0.04
Vann enhetspris	0.01	0.10	0.06	0.06	0.02	0.05
Avløp fin.andel	0.02	0.13	-0.06	0.07	0.02	0.04
Avløp enhetspris	-0.07	0.11	0.04	0.06	-0.09**	0.04
Renovasjon fin.andel	-0.19*	0.11	-0.02	0.07	0.07	0.07
Renovasjon enhetspris	0.42***	0.08	-0.14**	0.07	-0.05	0.06
Byggesak fin.andel	-0.06	0.12	0.02	0.08	-0.03	0.05
Byggesak enhetspris	-0.08	0.06	0.28***	0.06	-0.03	0.03
Reguleringspl. fin.andel	-0.21	0.14	0.24***	0.07	0.10*	0.06
Reguleringspl. enhetspris	-0.10	0.09	0.23***	0.07	0.04	0.06
Brann/ulykke fin.andel	-0.20***	0.07	-0.07	0.07	0.05	0.05

Noter: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. Tabellen viser forklaringsvariabler knyttet til økonomiske hypoteser, men estimatene er basert på regresjonsmodeller hvor alle forklaringsvariabler er inkludert. Alle regresjoner kontrollerer for landsdel, så koeffisientene er estimert på forskjeller mellom kommuner innenfor samme landsdel.

Politiske og strategiske hypoteser

Resultater fra testing av de politiske hypotesene er vist i Tabell 5-2. Disse hypotesene ser ikke ut til å finne entydig støtte i dataene. For enkelte områder er koeffisientene positive og (svakt) signifikante. Kommuner styrt av partier på høyresiden har i gjennomsnitt høyere barnehagepris, noe som kan være et resultat av at høyrekommuner har flere private barnehager. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser nemlig at private barnehager i større grad går utover makspris enn kommunale barnehager, og kostpengene er i gjennomsnitt 15 prosent høyere for private barnehager.⁴⁸

Tabell 5-2: Resultater for politiske og strategiske hypoteser

	Stemmeandel høyresiden		Ordfører høyresiden		Eiendomsskattesats	
	Koeffisient	Standardfeil	Koeffisient	Standardfeil	Koeffisient	Standardfeil
SFO fin.andel	-0.04	0.08	-0.03	0.04	-0.09**	0.04
SFO enhetspris	0.03	0.06	-0.05	0.04	-0.05	0.04
Barnehage fin.andel	0.08	0.06	-0.04	0.04	-0.11***	0.03
Barnehage enhetspris	0.18**	0.07	-0.05	0.05	-0.15***	0.04
Helse/omsorg fin.andel	0.14**	0.06	-0.04	0.05	-0.03	0.05
Vann fin.andel	-0.19**	0.08	0.10*	0.06	-0.00	0.05
Vann enhetspris	-0.00	0.08	-0.01	0.05	-0.01	0.05
Avløp fin.andel	0.06	0.09	-0.09	0.07	-0.08	0.06
Avløp enhetspris	0.01	0.07	-0.02	0.06	0.02	0.05
Renovasjon fin.andel	-0.01	0.08	0.03	0.07	0.11*	0.06
Renovasjon enhetspris	-0.00	0.08	-0.01	0.06	0.09*	0.05
Byggesak fin.andel	0.02	0.08	0.10*	0.05	0.06	0.05
Byggesak enhetspris	-0.00	0.05	-0.04	0.04	-0.11**	0.05
Reguleringspl. fin.andel	0.05	0.08	-0.09	0.06	0.04	0.06
Reguleringspl. enhetspris	-0.06	0.07	0.07	0.05	-0.00	0.06
Brann/ulykke fin.andel	0.13*	0.07	-0.03	0.06	0.07	0.04

Noter: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Tabellen viser forklaringsvariabler knyttet til politiske og strategiske hypoteser, men estimatene er basert på regresjonsmodeller hvor alle forklaringsvariabler er inkludert. Alle regresjoner kontrollerer for landsdel, så koeffisientene er estimert på forskjeller mellom kommuner innenfor samme landsdel.

Det er en negativ signifikant korrelasjon mellom stemmeandel til høyresiden og finansieringsandel for vann. Når vi bruker partitilhørigheten til ordføreren, er imidlertid koeffisienten for vann positiv. Politisk ledelse og

⁴⁸ Se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/om-barnehagen/>. Barnehagene har anledning til å prise seg under makspris, men kan bare gå over makspris dersom det er nødvendig for å opprettholde driften og kvaliteten på tilbudet.

finansieringsandel for opphold i institusjon har en statistisk signifikant positiv korrelasjon. Dette kan indikere støtte til den politiske hypotesen innenfor dette området, selv om koeffisienten er noe lav; en standardavviks økning i stemmeandel til høyresiden gir 0,14 standardavviks økning i finansieringsandel for opphold i institusjon. Merk likevel at dataene våre ikke inkluderer private institusjoner, så selv om høyrekommuner potensielt har større andel private sykehjem, kan ikke dette ligge bak.

Når det gjelder eiendomsskattesats, ser det ut til å ha en noe svak, men signifikant korrelasjon med SFO og barnehage. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner bruker eiendomsskatten til å subsidiere andre grupper av innbyggere, i dette tilfellet barnefamilier. Vi finner imidlertid ikke støtte for en substitusjonsmekanisme, hvor kommuner bruker eiendomsskattesats som substitutt for avgifter på VAR-tjenester; Renovasjonsgebyret er svakt positivt korrelert med eiendomsskattesatsen, og på de andre VAR-tjenestene er det ingen signifikant korrelasjon.

Kostnads- og effektivitetsforskjeller

Resultater fra testing av hypotesene som gjelder kostnads- og effektivitetsforskjeller er vist i Tabell 5-3.⁴⁹ Hypotesen om at effektivitetsindikatorer korrelerer negativt med enhetspris, finner lite tydelig støtte i dataene. Det er riktignok en del statistisk signifikante og store koeffisienter på flere av tjenestekområdene, men fortegnet på disse er langt fra entydig negative, slik vi forventer.

Store kommuner, målt i antall husholdninger, har noe lavere enhetspris for SFO. Dette kan henge sammen med at store kommuner har større skoler, men det er uklart hvorvidt vi skal forvente at en slik sammenheng er lineær, ettersom middels store kommuner også har store skoler. Sentralitet kan være en bedre indikator for skolestørrelse, men denne korrelasjonen har motsatt fortegn og er langt sterkere.

Enhetsprisen innenfor plan- og byggesak er høyere i store kommuner. Dette kan reflektere at store kommuner har større og mer komplekse saker. I en utdypende analyse av plan- og byggesaksgebyrer finner Oslo Economics (2018) kun begrenset støtte for sammenheng mellom kommunestørrelse og gebyrnivå. Vi ser at også sentralitet er positivt korrelert med enhetsprisen på dette området, selv om det fremkommer av Tabell B-3 i Vedlegg B at denne korrelasjonen kan være drevet av det nominelle gebyret.

Når det gjelder kommunesentralitet, finner vi relativt sterke korrelasjoner. Koeffisientene er sterkt negative for særlig vann og avløp, men også barnehage. Det er ikke overraskende at vann og avløp har lavere enhetspris i sentrale kommuner, ettersom disse tjenestene antagelig kan tilbys med langt lavere kostnader per bruker i områder med stor befolkningstetthet. For byggesak og SFO er korrelasjonen signifikant positiv og relativt sterk. Koeffisienten på byggesak er diskutert ovenfor, og for SFO er vi usikre på hva som ligger bak.

Effektivitetsindeksen ser på sin side ut til å være jevnt over signifikant positivt korrelert med finansieringsandel, og det er dermed ingen indikasjoner på at høyere effektivitet kommer innbyggerne til gode gjennom lavere brukerbetaling. Dette er likevel konsistent med deler av litteraturen på området, og kan indikere at kommuner med høyere brukerbetalinger blir mer effektive som en konsekvens (Borge & Haraldsvik, 2009).

⁴⁹ Effektivitetsindeksen tillater variabelt skalautbytte og beskriver dermed *teknisk effektivitet*. Effektiviseringspotensialet til den enkelte kommune vurderes da med utgangspunkt i gjeldende kommunestruktur. I analysen benytter vi gjennomsnittet for 2016-2018, da indeks for 2018 er korrigert for bosettingsmønster. Fra 2020 er indeksen forsøkt korrigert for kostnadsforskjeller forårsaket av ulikt bosettingsmønster og dette gjelder for 2018 tallen benyttete i vår analyse. Benyttet data er dermed kun delvis korrigert for bosettingsmønster. Indeksen undervurderer derfor delvis effektiviteten i kommuner med kostnadsulempet knyttet til bosettingsmønster (og andre typer kostnadsulempet).

Tabell 5-3: Resultater for hypoteser knyttet til kostnads- og effektivitetsforskjeller

	Antall husholdninger		Sentralitet		Effektivitetsindeks	
	Koeffisient	Standardfeil	Koeffisient	Standardfeil	Koeffisient	Standardfeil
SFO fin.andel	-0.09***	0.02	0.32***	0.10	0.17***	0.05
SFO enhetspris	-0.07***	0.02	0.68***	0.09	0.05	0.05
Barnehage fin.andel	-0.04	0.02	-0.07	0.11	0.24***	0.05
Barnehage enhetspris	0.02	0.03	-0.35**	0.17	0.08	0.08
Helse/omsorg fin.andel	0.28***	0.03	-0.22**	0.11	0.16***	0.06
Vann fin.andel	0.06	0.04	-0.46***	0.17	0.06	0.07
Vann enhetspris	0.00	0.02	-0.66***	0.12	-0.04	0.06
Avløp fin.andel	-0.01	0.03	0.04	0.15	0.01	0.08
Avløp enhetspris	-0.01	0.03	-0.51***	0.13	-0.06	0.07
Renovasjon fin.andel	0.02	0.03	-0.17	0.14	0.06	0.06
Renovasjon enhetspris	-0.03	0.03	0.02	0.13	-0.02	0.06
Byggesak fin.andel	0.03	0.04	0.04	0.13	-0.02	0.07
Byggesak enhetspris	0.16***	0.06	0.37***	0.10	-0.02	0.05
Reguleringspl. fin.andel	-0.04	0.03	-0.26*	0.15	0.13*	0.07
Reguleringspl. enhetspris	0.20***	0.06	0.19	0.14	0.12*	0.06
Brann/ulykke fin.andel	-0.04	0.02	0.10	0.11	0.04	0.05

Noter: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Tabellen viser forklaringsvariabler knyttet til effektivitet, men estimatene er basert på regresjonsmodeller hvor alle forklaringsvariabler er inkludert. Alle regresjoner kontrollerer for landsdel, så koeffisientene er estimert på forskjeller mellom kommuner innenfor samme landsdel.

5.4.1 Nominelle gebyrer

Hensikten med analysen av nominelle gebyrer er først og fremst å teste hypotesen om at gebyrnivåene («smitter») mellom nabokommuner, og vi viser derfor bare resultatene for denne forklaringsvariabelen. Vi viser mindre oppmerksomhet til denne analysen, delvis fordi vi ikke har data på alle tjenesteområdene, og delvis fordi vi mener at finansieringsandel og enhetspris er mer sammenlignbare mellom kommuner og i større grad representerer reelle forskjeller. Nominelt gebyr er ikke tilgjengelig for barnehage og SFO, og Brann og ulykkesvern erstattes av feiegebyr. Vi har videre inkludert gebyrer for grunneiendom og tømning av septiktank, to områder som ikke er spesifisert i KOSTRA. Fullstendig oversikt over regresjonsresultater ligger i Tabell B-3 i Vedlegg B, og denne brukes til å informere diskusjonen av analysen av finansieringsandel og enhetspris.

Tabell 5-4 viser resultatene fra analysen av sammenhengen i gebyrnivået mellom nabokommuner. Forklaringsvariabelen er et gjennomsnitt av gebyrnivået *innenfor det relevante tjenesteområdet* til alle kommuner som er tilgrensende til kommunen i den enkelte observasjon. Analysen viser at det er en relativt sterk positiv sammenheng i gebyrnivået mellom nabokommuner, og denne sammenhengen er statistisk signifikant for alle områder unntatt vann og avløp. Korrelasjonen er klart sterkest for avfallsgebyr, noe som kan være en refleksjon av at interkommunalt samarbeid om denne tjenesten er svært vanlig. Analysen bekrefter funnet i vår tidligere rapport om plan- og byggesaksgebyrer (Oslo Economics, 2018). Vi har ikke data som kan bekrefte eller avkrefte hvilke mekanismer som ligger bak denne sammenhengen, men vi kan med stor grad av sikkerhet si at gebyrnivået i nabokommuner er gjennomgående positivt korrelert på tvers av tjenesteområder.

Tabell 5-4: Korrelasjon i nominelle gebyrer mellom nabokommuner

	Nabokommuners gebyr	
	Koeffisient	Standardfeil
Vann	0.06	0.05
Avløp	0.08	0.06
Avfall	0.69***	0.04
Septik	0.33***	0.06
Reguleringsplan	0.39***	0.08
Oppføring	0.27***	0.05
Grunneiendom	0.33***	0.06
Feiing	0.38***	0.08

Noter: Stjerner angir signifikansnivået til koeffisientene: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Tabellen viser kun resultat for forklaringsvariabelen nabokommunens gebyr, men estimatene er basert på regresjonsmodeller hvor alle forklaringsvariabler er inkludert. Alle regresjoner kontrollerer for landsdel, så koeffisientene er estimert på forskjeller mellom kommuner innenfor samme landsdel.

5.5 Konklusjon

Vi har gjennomført hypotesetester ved hjelp av tre ulike mål på brukerbetaling, på tvers av en rekke tjenesteområder. Fordelen med en bred analyse er at vi får belyst problemstillingen fra flere sider, men det kan være utfordrende å gi en enhetlig konklusjon. Dette gjelder særlig dersom det er stor variasjon i resultatene, slik tilfellet er her. Slik variasjon er naturlig, fordi noen hypoteser er mer relevant for enkelte tjenesteområder. Dette gjelder for eksempel eiendomsskatt, hvor vi forventer at sammenhengene først og fremst fremkommer for barnehage, SFO og VAR-tjenester.

Analysen viser at de økonomiske hypotesene har delvis støtte i dataene, men det er variasjon mellom tjenesteområder. Frie inntekter ser ut til å korrelere negativt med finansieringsandel, men for enhetspris og nominelt gebyr finner vi ikke det samme bildet. Dette kan tyde på at høye frie inntekter gir lavere finansieringsandel fordi kommuner med høye frie inntekter også har mer omfattende tjenestetilbud eller tilbud av bedre kvalitet (nevneren i brøken er større). Dette står i motsetning til Aaberge og Langøren (2003), men er konsistent med funnene i Oslo Economics (2018). Innbyggernes medianinntekt korrelerer positivt med brukerbetaling innen barnehage og plan- og byggesak, både når vi ser på finansieringsandel og enhetspris, og delvis når vi ser på nominelt gebyr. ROBEK-kommuner ser ikke ut til å ha systematisk høyere eller lavere brukerbetalinger. Oppsummert er det likevel en relativt tydelig støtte for de økonomiske hypotesene relatert til frie inntekter og delvis støtte for hypotesen knyttet til innbyggernes økonomi.

De politiske hypotesene har ikke blitt bekreftet av våre analyser. Det er riktignok noen statistisk signifikante korrelasjoner, men det er liten konsistens mellom dem. Når vi ser på enhetspris, ser det ut til at barnehageprisen er noe høyere i kommuner hvor høyresiden har større stemmeandel, men det er ingen sterk korrelasjon. Denne sammenhengene kan muligens forklares av at høyresiden tradisjonelt er mer positive til private barnehager, som har noe høyere kostpenger og oftere går utover makspris. Eiendomsskatt er i noen av regresjonene negativt korrelert med brukerbetaling for barnehage, SFO og reguleringsplan. Dette er i tråd med hypotesen om at kommunene bruker eiendomsskatten til overføringer mellom grupper av innbyggere, som i dette tilfellet innebærer subsidiering av barnefamilier. Likevel mener vi at resultatene ikke gi et overbevisende belegg for en sammenheng mellom eiendomsskatt og brukerbetaling.

Den klareste og mest gjennomgående sammenhengene finner vi for nominelle gebyrer i nabokommuner. Tabell 5-4 viser at det er en sterk positiv korrelasjon mellom kommunens nominelle gebyr for den enkelte tjeneste og gjennomsnittlig gebyr i nabokommunene. Unntaket er innenfor vann og avløp, noe som er overraskende; Det er ikke uvanlig med interkommunalt samarbeid om disse tjenestene, og vi ville derfor forvente lignende gebyrnivå mellom kommunene som inngår i samarbeidet.

Det er sterke korrelasjoner mellom variablene for kostnadsdrivere og effektivitet og både finansieringsandel og enhetspris innenfor flere av tjenesteområdene, men fortegnet varierer. Det er derfor ingen klare indikasjoner på

at kostnads- og effektivitetsforskjeller bidrar til lavere brukerbetaling. Litteraturen peker på at den motsatte sammenhengen kan være gjeldende: Høyere brukerbetaling kan gjøre kommunene mer effektive innenfor enkelte tjenester. Det er mulig at spriket i resultatene reflekterer dette, men dette vil i så fall bare gjelde effektivitetsindeksen.

Analysen viser at resultatene for flere av hypotesene varierer betydelig mellom tjenesteområder. Dette er et funn som i seg selv er interessant, men i en så bred og overordnet analyse som denne rapporten utgjør, er det begrenset hvor dypt en kan gå inn i sammenhenger innen enkelte tjenesteområder. Fremtidige analyser burde derfor se nærmere på hypoteser for hvert enkelt tjenesteområde.

Referanser

- Aaberge, R., & Langøren, A. (2003). Fiscal and spending behavior of local governments: Identification of price effects when prices are not observed. *Public Choice*, 117, ss. 125-161. doi:10.1023/A:1026140201401
- Aaberge, R., & Langøren, A. (2006). Measuring the benefits from public services: The effects of local government spending on the distribution of income. *Review of Income and Wealth*, 52(1), ss. 61-83. doi:10.1111/j.1475-4991.2006.00176.x
- Bird, R. M., & Tsiopoulos, T. (1997). User charges for public services: Potentials and problems. *Canadian Tax Journal*, 45(1), ss. 25-86.
- Blom-Hansen, J., Monkerud, L. C., & Sørensen, R. (2006). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research*, 45(3), ss. 445-465. doi:10.1111/j.1475-6765.2006.00305.x
- Borge, L.-E. (1995). Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments. *Public Choice*, 83(3-4), ss. 353-373. doi:10.1007/BF01047752
- Borge, L.-E. (1999). *Variasjon i pristastsettelse for kommunale tjenester*. Trondheim: ALLFORSK.
- Borge, L.-E. (2000). Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments. *Regional Science and Urban Economics*, 30(6), ss. 703-718. doi:10.1016/S0166-0462(00)00051-X
- Borge, L.-E., & Haraldsvik, M. (2009). Efficiency potential and determinants of efficiency: an analysis of the care for the elderly sector in Norway. *International Tax and Public Finance*, 16(4), ss. 468-486. doi:10.1007/s10797-009-9110-7
- Borge, L.-E., & Hopland, A. O. (2018). Effektivitet i kommunale tjenester. *Praktisk økonomi & finans*, 34(1), ss. 19-31. doi:10.18261/issn.1504-2871-2018-01-03
- Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2005). The relationships between costs and user charges: The case of a Norwegian utility service. *FinanzArchiv*, 61(1), ss. 98-119. doi:10.2307/40913067
- Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. *European Economic Review*, 52(6), ss. 1035-1054. doi:10.1016/j.euroecorev.2007.10.004
- Borge, L.-E., Falch, T., & Rattsø, J. (2002). *Utbyggingsavtaler og utbyggingsavgifter*. Trondheim: ALLFORSK.
- Borge, L.-E., Haraldsvik, M., Løyland, K., & Nyhus, O. H. (2013). *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling*. Senter for økonomisk forskning. SØF-rapport nr. 04/13.
- Borge, L.-E., Kråkenes, T., & Nyhus, O. H. (2019). *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2016-2017*. Senter for økonomisk forskning. SØF-rapport 02/19.
- Bös, D. (1985). Public sector pricing. I A. J. Auerbach, & M. Feldstein (Red.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 1 (ss. 129-211). Amsterdam: North-Holland. doi:10.1016/S1573-4420(85)80006-9
- Ernst & Young. (2007). *Selvkostprinsippet – Hva innebærer det og hvilke effekter har det for kommunene?* KS FoU prosjekt nr. 054035.
- Fiva, J. H., Folke, O., & Sørensen, R. J. (2018). The power of parties: Evidence from close municipal elections in Norway. *Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), ss. 3-30. doi:10.1111/sjoe.12229
- Fiva, J. H., Halse, A. H., & Natvik, G. J. (2020). *Local Government Dataset*. Tilgjengelig på <https://jon.fiva.no/data.htm>.
- Godager, G., Hagen, T. P., & Iversen, T. (2014). *Effekter av egenbetaling som virkemiddel for prioritering*. Helseøkonomiske Analyser AS: Rapport 2014:1.

- Hanssen, J.-I., & Pettersen, P. A. (1995). Conservative mobilization and fiscal policies. *Scandinavian Political Studies*, 18(4), ss. 231-263. doi:10.1111/j.1467-9477.1995.tb00163.x
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Statistisk Sentralbyrå. SSB-notat 2017/40.
- Kringlebotten, M., Langørgen, A., & Thorud, A. B. (2020). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2018*. Statistisk Sentralbyrå. SSB-rapport 2020/18.
- Larsson, G. (2020). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2020*. Statistisk Sentralbyrå. SSB-rapport 2020/17.
- Lie, K., Sunde, Ø., & Thorstensen, A. (2011). *Undersøkelse av selvkost i kommunenes byggesaksgebyrer*. Telemarkforskning-rapport nr. 292.
- Lunder, T. E., Eika, B., & Kvernenes, M. S. (2020). *Kostnader i barnehager 2018*. Telemarkforskning-rapport nr. 543.
- Oslo Economics. (2018). *Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer?* Oslo Economics rapport nr. 2018-33.
- Oslo Economics. (2019). *Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet. Delrapport 1: Kartlegging av omfanget av økonomisk aktivitet i offentlig sektor*. Oslo Economics rapport nr. 2019-27.
- Rathe, L., Andersson, S. T., & Flatval, V. S. (2018). *Variasjoner i finansiering av fastlegeordningen. Ipsos/Samfunnsøkonomisk analyse*.
- Refling, D. (2017a). *Gebyrregulativer for byggesaksbehandling*. Rapport nr. 2:2017.
- Refling, D. (2017b). *Kommunale gebyrer for byggesaksbehandling*. Rapport nr. 1:2017.
- Refling, D. (2020). *Byggesaksgebyr i sammenslåtte kommuner 2020 - Status og endring ved sammenslåing*. Rapport 1:2020.
- Rostad, M. (2015). *Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren*. Norsk Vann. Rapport nr. 210-2015 .
- Sørensen, R. J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), ss. 1045-1058. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x
- TBU. (2019). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi: November 2019*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Wolak, F. A. (2018). Public utility pricing and finance. I *The New Palgrave Dictionary of Economics* (ss. 11017-11023). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-349-95189-5_2268

Vedlegg A Litteraturgjennomgang

Omfanget av brukerbetaling som en av kommunens inntektskilder har mottatt vesentlig oppmerksomhet fra samfunnsøkonomer og statsvitere. Flere av disse har med norske data undersøkt ulike hypoteser knyttet til årsaker i forskjeller i både det nominelle gebyrnivået og forskjeller i finansieringsandel. I litteraturen er det omfavnet blant annet betydningen av politiske partier, kostnadsforskjeller, innbyggernes inntekter, andre inntektskilder, effektivitet og organiseringen av tjenestetilbudet. I tabell nedenfor oppsummerer vi noen av viktigste funnene i den identifiserte litteraturen som omhandler empiriske forskjeller i brukerbetaling i Norge. De fleste analysene har anvendt regresjonsanalyser gjennom minste kvadraters metode (OLS) til å forsøke å finne signifikante sammenhenger mellom brukerbetaling og forklaringsvariabler.

Tabell A-1: Oppsummering av funn fra litteraturen om årsaker til forskjeller i brukerbetaling

Rapport	Tjenesteområde	Dataperiode	Viktigste funn
Borge (1995)	Inntekter fra brukerbetaling samlet	1980-1990	<ul style="list-style-type: none">• Brukerbetaling er positivt påvirket av befolkningens inntekt og utgiftsbehov.• Brukerbetaling har positiv sammenheng med kommunenes andel av skatteinntekter.• Brukerbetaling er positivt påvirket av «sosialistisk» lederskap, men lokal maktkonsentrasjon reduserer inntekter fra brukerbetaling.
Hanssen og Pettersen (1995)	Barnehage; helse- og omsorgstjenester i hjemmet; VAR	1979-1990	<ul style="list-style-type: none">• Både «konservativt» og «sosialistisk» politisk lederskap fører til høyere brukerbetaling sammenliknet med sentrumspartier.• «Konservativt» lederskap har høyere sannsynlighet for høyere brukerbetaling for VAR-tjenestene.• Resultatene tyder på at «konservative» innfører høyere brukerbetaling av effektivitetshensyn, mens «sosialister» for å øke størrelsen på offentlig sektor.
Borge (2000)	VAR	1992-1996	<ul style="list-style-type: none">• Gebyrene henger positivt sammen med innbyggernes inntekter.• Mindre og lite sentrale kommuner har høyere gebyrer.• Kommuner som betaler høyere arbeidsgiveravgift har høyere gebyrer.• Gebyrene er høyere under «sosialistisk» lederskap, men høy lokal maktkonsentrasjon reduserer gebyrene.

Aaberge og Langøren (2003)	Åtte kommunale tjenesteområder	1993	<ul style="list-style-type: none"> • Finner positiv sammenheng mellom eksterne inntekter og brukerbetaling og fører til reduksjon i privat konsum av disse tjenestene. • Resultatet skyldes at andre inntekter øker kommunenes totale tjenestetilbud, og at denne effekten dominerer over tendensen til å redusere gebyrer når andre inntekter øker.
Borge og Rattsø (2005)	Kommunalt avløp	1993-1998	<ul style="list-style-type: none"> • Kommuner med inntektskatt har lavere enhetskostnader, men ikke lavere finansieringsandel. • Kostnader er viktige for gebyrene: mellom 30 og 40 pst. av kostnadsøkninger videreføres til brukerne gjennom høyere gebyrer. • Brukerbetaling har negativ effekt på gebyrene: En økning i gebyr på 10 prosentpoeng anslås å redusere enhetsprisen med inntil 10 pst. • Brukerbetaling fremmer kostnadskontroll i kommunene, men kan føre til større inntektsforskjeller.
Aaberge og Langøren (2006)	Barnehage, helse- og omsorgstjenester i hjemmetjenesten	1998	<ul style="list-style-type: none"> • Gebyrer for barnehage stiger i privat inntekt, og synker med kommunens inntekter. • Gebyrer for hjemmetjenester stiger i privat inntekt.
Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen (2006)	Kommunal barnehage	1999-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Større inntektsforskjeller henger sammen med lavere finansieringsandel. • Høyere gjennomsnittlig privat inntekt henger sammen med høyere finansieringsandel. • Finner ikke signifikant betydning av politisk parti.
Sørensen (2007)	Avfallsinnhenting	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Gebyrene (og kostnadene) er høyere i mindre sentrale kommuner. • Fragmentert eierskap av renovasjonsselskapene (inkl. interkommunale renovasjonsselskaper) fører til kostnadsineffektivitet og høyere gebyrer. • Effektivitetstapet kan være større enn stordriftsfordelene av samarbeid.
Borge og Rattsø (2008)	Kommunalt avløp	1993-1998	<ul style="list-style-type: none"> • Finner at kommuner med eiendomsskatt har signifikant lavere enhetskostnader, som i Borge og Rattsø (2005). • Denne effekten tilskrives at eiendomsskatt medfører økt kostnadskontroll.

Borge og Haraldsvik (2009)	Helse- og omsorg	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Høy grad av finansiering gjennom brukerbetaling henger sammen med høyere effektivitet. • Brukerbetaling reduserer presset på kommunale budsjetter ved å både erstatte andre inntekter og øke effektivitet.
Telemarksforsking/BDO (Lie et al., 2011)	Byggesaksbehandling	2008-2011 (deskriptiv analyse)	<ul style="list-style-type: none"> • Finner ikke støtte for at større kommuner eller kommuner med dårligere økonomi har høyere gebyrer. • Finner heller ikke støtte for at kommuner med vedtatt selvkost, egne gebyrsatser for generell saksbehandling, egne gebyrsatser for tiltak eller gradering av gebyrene etter kompleksitet har hverken lavere eller høyere gebyrer.
SØF/Telemarksforsking (Borge et al., 2013)	Helse- og omsorg	2008-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Brukerbetaling for hjemmetjenester henger positivt sammen med privat inntekt og andel unge og eldre. • Brukerbetaling for institusjonstjenester henger positivt sammen med frie inntekter, som tolkes som en effekt av økt tjenesteproduksjon. • Høy andel gifte på 67 år og over bidrar til lavere brukerbetaling for institusjonstjenester.
Fiva, Folke og Sørensen (2018)	VAR	2000-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Politikere fra partier på venstresiden har høyere villighet til å innføre brukerbetaling. Effekten er imidlertid lavere enn villigheten til å innføre eiendomsskatt, trolig grunnet fordelingshensyn. • Brukerbetaling er høyere dersom kommunestyret har en høy andel representanter fra partier på venstresiden. Resultatene er imidlertid ikke signifikante.

Oslo Economics (2018)	Byggesak- og plansaksbehandling	2017	<ul style="list-style-type: none"> • Finner signifikant positiv sammenheng mellom byggesaksgebyr og privat inntekt, gebyr i nabokommuner, at kommunen ikke er regionsenter og om kommunen er del av Stor-Osloregionenes indre ring. Gebyret henger negativt sammen med kommunenes frie inntekter. • Finner signifikant positiv sammenheng mellom plansaksgebyr og privat inntekt, gebyr i nabokommuner og om kommunen er del av Stor-Osloregionenes indre ring. Gebyret henger negativt sammen med kommunenes frie inntekter.
-----------------------	---------------------------------	------	---

Note: Borge (1995) definerer «sosialistisk» lederskap som Arbeiderpartiet og alle partier ideologisk sett til venstre for Arbeiderpartiet. Hanssen og Pettersen (1995) definerer «sosialistisk» lederskap som Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet. «Konservativt» lederskap er definert som Høyre og Fremskrittspartiet. Resterende partier er definert som sentrum.

Vedlegg B Regresjonstabeller

Fullstendige resultattabeller fra regresjonsanalysene følger på de tre neste sidene.

Tabell B-1: Empiriske resultater finansieringsandel

	SFO	Barnehage	Helse og omsorg	Vann	Avløp	Renovasjon	Byggesak	Regulerings plan	Brann/ulykke
Frie inntekter	-0.17* (0.09)	-0.60*** (0.09)	-0.24*** (0.09)	-0.51*** (0.16)	0.02 (0.13)	-0.19* (0.11)	-0.06 (0.12)	-0.21 (0.14)	-0.20*** (0.07)
Medianinntekt	0.03 (0.06)	0.10* (0.05)	-0.12* (0.07)	0.06 (0.07)	-0.06 (0.07)	-0.02 (0.07)	0.02 (0.08)	0.24*** (0.07)	-0.07 (0.07)
ROBEK	0.09* (0.05)	0.02 (0.04)	0.07 (0.05)	0.03 (0.04)	0.02 (0.04)	0.07 (0.07)	-0.03 (0.05)	0.10* (0.06)	0.05 (0.05)
Stemmeandel høyresiden	-0.04 (0.08)	0.08 (0.06)	0.14** (0.06)	-0.19** (0.08)	0.06 (0.09)	-0.01 (0.08)	0.02 (0.08)	0.05 (0.08)	0.13* (0.07)
Ordfører høyresiden	-0.03 (0.04)	-0.04 (0.04)	-0.04 (0.05)	0.10* (0.06)	-0.09 (0.07)	0.03 (0.07)	0.10* (0.05)	-0.09 (0.06)	-0.03 (0.06)
Eiendomsskattesats	-0.09** (0.04)	-0.11*** (0.03)	-0.03 (0.05)	-0.00 (0.05)	-0.08 (0.06)	0.11* (0.06)	0.06 (0.05)	0.04 (0.06)	0.07 (0.04)
Antall husholdninger	-0.09*** (0.02)	-0.04 (0.02)	0.28*** (0.03)	0.06 (0.04)	-0.01 (0.03)	0.02 (0.03)	0.03 (0.04)	-0.04 (0.03)	-0.04 (0.02)
Sentralitet	0.32*** (0.10)	-0.07 (0.11)	-0.22** (0.11)	-0.46*** (0.17)	0.04 (0.15)	-0.17 (0.14)	0.04 (0.13)	-0.26* (0.15)	0.10 (0.11)
Effektivitetsindeksen	0.17*** (0.05)	0.24*** (0.05)	0.16*** (0.06)	0.06 (0.07)	0.01 (0.08)	0.06 (0.06)	-0.02 (0.07)	0.13* (0.07)	0.04 (0.05)
Observasjoner	407	409	407	392	401	368	400	356	409
R ²	0.42	0.48	0.19	0.08	0.03	0.03	0.05	0.16	0.29

Tabell B-2: Empiriske resultater enhetspris

	SFO	Barnehage	Vann	Avløp	Renovasjon	Byggesak	Reguleringsplan
Frie inntekter	-0.12 (0.08)	-0.40*** (0.13)	0.01 (0.10)	-0.07 (0.11)	0.42*** (0.08)	-0.08 (0.06)	-0.10 (0.09)
Medianinntekt	-0.00 (0.05)	0.24*** (0.08)	0.06 (0.06)	0.04 (0.06)	-0.14** (0.07)	0.28*** (0.06)	0.23*** (0.07)
ROBEK	0.06 (0.05)	0.03 (0.04)	0.02 (0.05)	-0.09** (0.04)	-0.05 (0.06)	-0.03 (0.03)	0.04 (0.06)
Stemmeandel høyresiden	0.03 (0.06)	0.18** (0.07)	-0.00 (0.08)	0.01 (0.07)	-0.00 (0.08)	-0.00 (0.05)	-0.06 (0.07)
Ordfører høyresiden	-0.05 (0.04)	-0.05 (0.05)	-0.01 (0.05)	-0.02 (0.06)	-0.01 (0.06)	-0.04 (0.04)	0.07 (0.05)
Eiendomsskattesats	-0.05 (0.04)	-0.15*** (0.04)	-0.01 (0.05)	0.02 (0.05)	0.09* (0.05)	-0.11** (0.05)	-0.00 (0.06)
Antall husholdninger	-0.07*** (0.02)	0.02 (0.03)	0.00 (0.02)	-0.01 (0.03)	-0.03 (0.03)	0.16*** (0.06)	0.20*** (0.06)
Sentralitet	0.68*** (0.09)	-0.35** (0.17)	-0.66*** (0.12)	-0.51*** (0.13)	0.02 (0.13)	0.37*** (0.10)	0.19 (0.14)
Effektivitetsindeksen	-0.12 (0.08)	-0.40*** (0.13)	0.01 (0.10)	-0.07 (0.11)	0.42*** (0.08)	-0.08 (0.06)	-0.10 (0.09)
Observasjoner	389	389	371	376	354	378	323
R ²	0.54	0.23	0.35	0.25	0.27	0.50	0.34

Tabell B-3: Empiriske resultater nominelle gebyrer

	Vann	Avløp	Avfall	Septik	Reguleringsplan	Byggesak	Grunneiendom	Feiing
Frie inntekter	-0.06 (0.12)	-0.12 (0.09)	0.13* (0.07)	0.18* (0.10)	0.19*** (0.07)	0.04 (0.07)	-0.16* (0.09)	0.17 (0.10)
Medianinntekt	0.07 (0.06)	0.08 (0.06)	0.03 (0.05)	0.05 (0.08)	0.09 (0.07)	0.21*** (0.06)	0.16** (0.08)	-0.07 (0.05)
ROBEK	0.08* (0.05)	0.03 (0.04)	0.05 (0.05)	0.00 (0.04)	0.01 (0.03)	0.06* (0.03)	-0.01 (0.04)	0.03 (0.07)
Stemmeandel høyresiden	0.04 (0.07)	0.08 (0.07)	0.01 (0.05)	0.03 (0.07)	-0.06 (0.04)	-0.08** (0.04)	0.01 (0.06)	0.15** (0.08)
Ordfører høyresiden	-0.03 (0.05)	-0.04 (0.06)	-0.02 (0.04)	-0.02 (0.06)	0.02 (0.03)	0.02 (0.04)	-0.03 (0.05)	-0.01 (0.06)
Eiendomsskattesats	-0.06 (0.05)	-0.08 (0.06)	-0.04 (0.03)	-0.04 (0.05)	0.03 (0.04)	0.07* (0.03)	0.06 (0.05)	-0.02 (0.05)
Antall husholdninger	-0.01 (0.03)	-0.06* (0.03)	0.09** (0.05)	-0.11 (0.08)	0.09 (0.11)	0.04 (0.03)	0.12* (0.07)	-0.11*** (0.02)
Sentralitet	-0.62*** (0.14)	-0.39*** (0.12)	-0.02 (0.09)	0.18 (0.12)	0.52*** (0.10)	0.53*** (0.09)	0.12 (0.12)	-0.02 (0.12)
Effektivitetsindeksen	-0.10 (0.06)	0.00 (0.06)	-0.01 (0.05)	-0.02 (0.06)	0.09** (0.04)	-0.00 (0.03)	0.01 (0.05)	0.03 (0.05)
Nabokommuners gebyr	0.06 (0.05)	0.08 (0.06)	0.69*** (0.04)	0.33*** (0.06)	0.39*** (0.08)	0.27*** (0.05)	0.33*** (0.06)	0.38*** (0.08)
Observasjoner	379	381	381	376	374	376	380	381
R ²	0.28	0.31	0.61	0.28	0.65	0.68	0.42	0.28

Vedlegg C Supplerende deskriptiv statistikk

Tabell C-1: Gjennomsnittlig finansieringsandel, brukerbetaling per husholdning, brukerbetaling per husholdning som andel av netto medianinntekt for utvalgte år. Alle kommunale tjenesteområder aggregert.

	Finansieringsandel			Brukerbetaling per husholdning			Inntektsandel (medianinntekt)		
	2005	2012	2019	2005	2012	2018	2005	2012	2018
I alt	15,3 %	13,8 %	13,5 %	24634	28666	30302	4,2 %	4,7 %	5,6 %
Befolkning									
-2 499	14,2 %	13,1 %	13,1 %	29262	34414	37184	5,3 %	5,9 %	7,2 %
2 500 - 4 999	15,1 %	13,6 %	13,4 %	25047	28807	29827	4,3 %	4,7 %	5,5 %
5 000 - 9 999	15,3 %	13,8 %	13,3 %	22026	25791	26760	3,7 %	4,1 %	4,9 %
10 000 - 19 999	15,7 %	14,0 %	13,5 %	20694	24261	25029	3,3 %	3,7 %	4,4 %
20 000 - 49 999	16,9 %	14,7 %	14,5 %	20743	23602	25363	3,3 %	3,7 %	4,5 %
50 000 -	19,2 %	16,2 %	15,9 %	23040	25313	26446	3,8 %	4,0 %	4,8 %
Sentralitetsklasser									
1: Mest sentrale	18,0 %	16,0 %	15,4 %	21057	24978	25622	3,3 %	3,8 %	4,5 %
2: Nest-mest sentrale	18,1 %	15,5 %	15,4 %	22032	24084	25856	3,4 %	3,6 %	4,4 %
3: Mellomsentrale 1	16,3 %	14,2 %	13,7 %	20352	23013	23672	3,2 %	3,5 %	4,2 %
4: Mellomsentrale 2	15,5 %	13,9 %	13,2 %	22756	26468	27238	3,8 %	4,2 %	5,0 %
5: Nest-minst sentrale	15,0 %	13,5 %	13,5 %	25651	29524	31295	4,5 %	4,9 %	5,8 %
6: Minst sentrale	13,9 %	13,1 %	13,1 %	29074	34957	37968	5,4 %	6,0 %	7,4 %
Landsdeler									
Vestlandet	14,4 %	13,0 %	12,4 %	23841	27776	28376	3,8 %	4,2 %	4,9 %
Sørlandet	15,1 %	13,0 %	12,5 %	27358	31401	32839	4,6 %	5,0 %	6,0 %
Østlandet	16,6 %	14,5 %	14,6 %	23563	26643	28536	4,1 %	4,4 %	5,3 %
Nord-Norge	13,9 %	13,4 %	13,1 %	25002	30194	32512	4,6 %	5,3 %	6,4 %
Trøndelag	16,7 %	14,9 %	14,7 %	27425	32342	34568	4,8 %	5,3 %	6,5 %
Frie inntekter									
Lavest	16,0 %	13,9 %	13,5 %	20692	23282	24057	3,3 %	3,5 %	4,2 %
Nest-lavest	15,6 %	14,2 %	13,6 %	22660	26814	27552	3,8 %	4,3 %	5,0 %
Nest-høyest	15,3 %	13,9 %	13,8 %	25325	29753	31660	4,5 %	5,0 %	6,0 %
Høyest	14,1 %	13,1 %	13,2 %	30494	35657	38784	5,5 %	6,0 %	7,4 %

Kilde: SSB tabeller 12367, 05065 og 06944. Note: Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetalinger er her summen av det som i kildetabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter.

Tabell C-2: Gjennomsnittlig finansieringsandel og foreldrebetaling i SFO fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Foreldrebetaling per elev		Årlig vekstrate i foreldrebetaling per elev	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2009-2015	2015-2019
I alt	60 %	20 %	1667	478	3,27 %	0,49 %
Befolkning						
-2 499	46 %	19 %	1287	367	3,90 %	1,49 %
2 500 - 4 999	56 %	16 %	1523	374	3,47 %	0,49 %
5 000 - 9 999	68 %	15 %	1831	365	3,35 %	0,47 %
10 000 - 19 999	70 %	12 %	2004	289	2,56 %	-0,21 %
20 000 - 49 999	80 %	11 %	2185	304	2,26 %	-0,75 %
50 000 -	77 %	10 %	2172	246	1,99 %	-1,41 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	85 %	13 %	2328	406	2,16 %	-2,19 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	82 %	9 %	2331	167	2,37 %	-0,77 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	77 %	9 %	2100	262	2,21 %	-0,30 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	66 %	13 %	1829	303	3,38 %	0,24 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	55 %	16 %	1471	357	3,67 %	0,79 %
6: Minst sentrale kommuner	43 %	20 %	1236	352	3,71 %	1,51 %
Landsdeler						
Vestlandet	61 %	17 %	1681	425	3,38 %	0,09 %
Sørlandet	58 %	20 %	1558	407	4,07 %	1,21 %
Østlandet	70 %	17 %	1889	481	3,26 %	0,17 %
Nord-Norge	48 %	21 %	1425	427	2,77 %	1,73 %
Trøndelag	54 %	18 %	1505	440	3,37 %	-0,18 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	76 %	11 %	2047	350	2,44 %	-0,06 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	65 %	16 %	1783	383	3,74 %	0,33 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	55 %	15 %	1509	385	3,60 %	0,58 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	43 %	20 %	1274	386	3,49 %	1,24 %

Kilde: SSB tabeller 04684, 11977 og 12254. Note: Månedlig brukerbetaling per elev er her beregnet som Foreldrebetaling/[Elev i kommunal SFO, vektet] * (1/11).

Tabell C-3: Gjennomsnittlig finansieringsandel og foreldrebetaling i barnehage fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Foreldrebetaling per elev		Årlig vekstrate foreldrebetaling per elev
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2016-2019
I alt	18 %	2 %	2824	182	0,11 %
Befolkning					
-2 499	16 %	3 %	2778	263	1,23 %
2 500 - 4 999	18 %	2 %	2835	132	-0,57 %
5 000 - 9 999	19 %	2 %	2855	129	-0,26 %
10 000 - 19 999	19 %	1 %	2837	114	-0,61 %
20 000 - 49 999	20 %	1 %	2872	95	-0,20 %
50 000 -	19 %	1 %	2798	129	-0,02 %
Sentralitetsklasser					
1: Mest sentrale kommuner	19 %	1 %	2811	138	0,58 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	20 %	1 %	2861	99	-0,22 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	20 %	1 %	2872	97	-0,05 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	19 %	2 %	2836	133	-0,72 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	18 %	2 %	2826	169	-0,19 %
6: Minst sentrale kommuner	16 %	3 %	2769	269	1,49 %
Landsdeler					
Vestlandet	19 %	2 %	2878	124	0,03 %
Sørlandet	17 %	3 %	2754	229	-1,00 %
Østlandet	18 %	2 %	2824	141	-0,37 %
Nord-Norge	18 %	3 %	2768	272	1,55 %
Trøndelag	18 %	2 %	2832	124	-0,20 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger					
Lavest frie inntekter (0-25%)	20 %	1 %	2862	110	-0,21 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	18 %	2 %	2856	131	-0,17 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	18 %	2 %	2821	139	-0,78 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	16 %	3 %	2752	281	1,63 %

Kilde: SSB tabeller 12367, 12216 og 11573.

Tabell C-4: Gjennomsnittlig finansieringsandel for helse- og omsorgstjenester i institusjon fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune for hver av periodene.

	2008-2011		2012-2015		2016-2019	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.
I alt	16 %	4 %	16 %	4 %	15 %	4 %
Befolkning						
-2 499	16 %	4 %	15 %	4 %	15 %	4 %
2 500 - 4 999	16 %	3 %	16 %	4 %	16 %	4 %
5 000 - 9 999	17 %	4 %	16 %	3 %	15 %	3 %
10 000 - 19 999	15 %	3 %	15 %	3 %	14 %	3 %
20 000 - 49 999	17 %	4 %	16 %	3 %	15 %	3 %
50 000 -	19 %	5 %	19 %	5 %	18 %	6 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	19 %	5 %	19 %	5 %	20 %	7 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	17 %	5 %	17 %	4 %	16 %	4 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	16 %	3 %	15 %	3 %	15 %	3 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	16 %	3 %	16 %	4 %	14 %	3 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	17 %	3 %	17 %	3 %	16 %	4 %
6: Minst sentrale kommuner	16 %	4 %	15 %	4 %	15 %	4 %
Landsdeler						
Vestlandet	16 %	4 %	16 %	4 %	15 %	4 %
Sørlandet	17 %	3 %	15 %	3 %	14 %	3 %
Østlandet	17 %	4 %	16 %	3 %	15 %	3 %
Nord-Norge	16 %	3 %	15 %	3 %	15 %	4 %
Trøndelag	18 %	3 %	18 %	3 %	17 %	3 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	16 %	3 %	16 %	3 %	15 %	3 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	17 %	4 %	17 %	4 %	16 %	4 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	17 %	3 %	17 %	3 %	16 %	4 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	15 %	4 %	14 %	4 %	14 %	4 %

Kilde: SSB tabeller 12367 og 04684.

Tabell C-5: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for brann og ulykkesvern fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandelen		Årsgebyr for feiing og tilsyn		Årlig vekstrate årsgebyr for feiing og tilsyn	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2002-2016	2016-2019
I alt	19 %	8 %	469	146	2,94 %	-1,15 %
Befolkning						
-2 499	16 %	8 %	508	164	3,34 %	-1,38 %
2 500 - 4 999	19 %	8 %	502	161	2,98 %	0,36 %
5 000 - 9 999	20 %	8 %	452	120	2,76 %	-0,49 %
10 000 - 19 999	22 %	7 %	417	107	2,78 %	-2,34 %
20 000 - 49 999	21 %	6 %	440	99	2,91 %	-1,86 %
50 000 -	21 %	7 %	325	71	1,28 %	-5,27 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	21 %	7 %	329	97	1,09 %	-3,66 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	23 %	7 %	385	69	2,88 %	-2,69 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	24 %	8 %	426	115	2,90 %	-1,98 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	20 %	8 %	447	136	2,66 %	-0,86 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	18 %	7 %	501	145	2,93 %	0,27 %
6: Minst sentrale kommuner	15 %	7 %	515	165	3,46 %	-2,01 %
Landsdeler						
Vestlandet	16 %	7 %	454	126	2,78 %	-0,36 %
Sørlandet	20 %	5 %	353	86	2,48 %	-6,09 %
Østlandet	24 %	8 %	463	138	3,19 %	-1,76 %
Nord-Norge	16 %	6 %	514	180	3,04 %	-0,75 %
Trøndelag	19 %	7 %	520	125	2,70 %	1,11 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	22 %	7 %	424	116	2,92 %	-2,05 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	20 %	7 %	469	146	2,83 %	-0,99 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	19 %	8 %	492	133	2,76 %	0,91 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	14 %	6 %	500	175	3,27 %	-2,33 %

Kilde: SSB tabeller 12367, 04684, 04898 og 12842.

Tabell C-6: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for kommunal vannforsyning fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Gebyrinntekt per innbygger		Årlig vekstrate gebyrinntekt per innbygger	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2004-2016	2016-2019
I alt	97 %	12 %	2525	1461	2,81 %	2,90 %
Befolkning						
-2 499	95 %	16 %	3371	1753	4,66 %	1,95 %
2 500 - 4 999	98 %	12 %	2848	1546	2,62 %	4,83 %
5 000 - 9 999	97 %	11 %	2194	822	2,03 %	2,81 %
10 000 - 19 999	97 %	8 %	1763	522	2,50 %	1,99 %
20 000 - 49 999	99 %	7 %	1526	391	1,82 %	3,27 %
50 000 -	96 %	6 %	1243	241	0,89 %	1,95 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	92 %	7 %	1131	165	0,63 %	0,15 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	99 %	7 %	1425	332	1,61 %	4,60 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	99 %	8 %	1674	528	1,99 %	3,10 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	97 %	10 %	2208	1093	2,07 %	1,87 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	96 %	13 %	2735	1355	2,70 %	3,70 %
6: Minst sentrale kommuner	97 %	17 %	3570	1797	5,19 %	2,63 %
Landsdeler						
Vestlandet	96 %	13 %	2523	1348	2,68 %	1,28 %
Sørlandet	96 %	14 %	2491	2080	2,59 %	2,30 %
Østlandet	97 %	11 %	2348	1558	2,79 %	3,48 %
Nord-Norge	96 %	14 %	2721	1247	3,03 %	5,90 %
Trøndelag	98 %	12 %	2710	1292	3,01 %	-0,14 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	98 %	8 %	1744	584	1,96 %	3,13 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	96 %	11 %	2256	914	2,38 %	1,04 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	97 %	12 %	2693	1405	2,84 %	1,91 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	95 %	17 %	3549	1975	4,59 %	5,84 %

Kilde: SSB tabeller 11792, 04689 og 13056.

Tabell C-7: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for kommunalt avløp fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Gebyrinntekt per innbygger		Årlig vekstrate gebyrinntekt per innbygger	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2004-2016	2016-2019
I alt	99 %	15 %	2651	2098	1,92 %	2,37 %
Befolkning						
-2 499	98 %	20 %	3410	3290	3,26 %	1,41 %
2 500 - 4 999	100 %	14 %	2621	1535	2,00 %	1,86 %
5 000 - 9 999	100 %	10 %	2475	1303	1,44 %	3,12 %
10 000 - 19 999	99 %	15 %	2118	565	1,53 %	3,02 %
20 000 - 49 999	100 %	7 %	1995	501	1,12 %	2,54 %
50 000 -	98 %	6 %	1624	278	0,69 %	3,65 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	98 %	7 %	1503	339	-0,25 %	6,49 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	101 %	9 %	1921	459	0,66 %	3,00 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	98 %	7 %	2093	521	1,06 %	1,61 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	100 %	14 %	2583	1188	2,39 %	2,77 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	99 %	14 %	2858	1960	1,77 %	2,80 %
6: Minst sentrale kommuner	100 %	22 %	3155	3503	3,21 %	1,04 %
Landsdeler						
Vestlandet	97 %	12 %	2213	1745	2,31 %	2,16 %
Sørlandet	97 %	17 %	4017	5143	2,35 %	3,04 %
Østlandet	99 %	11 %	3108	1778	1,51 %	2,64 %
Nord-Norge	102 %	21 %	2149	1050	2,17 %	2,07 %
Trøndelag	101 %	16 %	2357	851	1,77 %	2,01 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	99 %	8 %	2076	577	1,06 %	2,75 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	98 %	10 %	2554	1346	1,99 %	2,50 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	103 %	18 %	2842	2076	1,88 %	2,69 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	97 %	21 %	3283	3423	3,49 %	1,18 %

Kilde: SSB tabeller 05457, 11794 og 13056.

Tabell C-8: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for avfall- og renovasjonstjenesten fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Gebyrinntekt per årsinnbygger		Årlig vekstrate gebyrinntekt per årsinnbygger	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2004-2016	2016-2019
I alt	100 %	10 %	1458	876	1,55 %	2,99 %
Befolkning						
-2 499	100 %	7 %	1825	1021	2,59 %	2,33 %
2 500 - 4 999	98 %	7 %	1539	1171	1,96 %	2,80 %
5 000 - 9 999	102 %	18 %	1268	625	0,90 %	5,74 %
10 000 - 19 999	100 %	5 %	1248	451	1,19 %	1,05 %
20 000 - 49 999	98 %	5 %	1108	212	0,85 %	3,11 %
50 000 -	98 %	4 %	1064	239	0,96 %	0,96 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	100 %	5 %	1050	122	1,01 %	1,47 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	97 %	4 %	954	126	0,18 %	2,98 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	99 %	6 %	1104	209	1,28 %	1,49 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	102 %	17 %	1461	1055	1,58 %	5,97 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	100 %	7 %	1508	723	1,47 %	2,34 %
6: Minst sentrale kommuner	99 %	7 %	1833	1084	2,73 %	1,45 %
Landsdeler						
Vestlandet	101 %	17 %	1231	426	0,81 %	0,88 %
Sørlandet	100 %	6 %	2280	2069	2,66 %	7,05 %
Østlandet	99 %	7 %	1272	399	1,33 %	2,35 %
Nord-Norge	99 %	7 %	1776	1165	1,87 %	5,52 %
Trøndelag	99 %	6 %	1496	387	4,03 %	3,50 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	99 %	6 %	1121	431	0,97 %	1,93 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	100 %	7 %	1492	1426	1,44 %	3,76 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	101 %	17 %	1556	778	1,47 %	5,26 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	100 %	7 %	1762	495	2,70 %	1,10 %

Kilde: SSB tabeller 10131, 13056, 05458 og 13035.

Tabell C-9: Gjennomsnittlige årsgebyr for VAR-tjenester etter grupper. Gjennomsnitt for perioden 2016-19. Gebyrene er for en standard bolig på 120 m².

	Årsgebyr for vannforsyning		Årsgebyr for avløps-tjenesten		Årsgebyr for avfalls-tjenesten		Årsgebyr for septik-tømming	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.
I alt	3678	1368	4070	1480	2866	645	1583	679
Befolkning								
-2 499	4371	1420	4158	1745	3177	643	1584	665
2 500 - 4 999	4009	1391	4204	1492	2811	678	1479	615
5 000 - 9 999	3507	1092	4022	1334	2717	522	1547	638
10 000 - 19 999	2972	857	4092	1320	2726	570	1758	813
20 000 - 49 999	2725	809	3972	1123	2582	536	1606	716
50 000 -	2112	516	3069	722	2648	702	1678	737
Sentralitetsklasser								
1: Mest sentrale kommuner	2293	460	3241	872	2948	533	2371	614
2: Nest-mest sentrale kommuner	2561	909	3879	1277	2370	352	1879	841
3: Mellomsentrale kommuner 1	3022	998	4298	1270	2562	514	1675	772
4: Mellomsentrale kommuner 2	3367	1191	4263	1501	2737	543	1600	663
5: Nest-minst sentrale kommuner	3981	1312	4141	1594	2865	621	1472	595
6: Minst sentrale kommuner	4458	1400	3759	1476	3312	659	1502	631
Landsdeler								
Vestlandet	3651	1445	3391	1007	2730	564	1223	488
Sørlandet	3206	993	5121	1845	2974	438	1351	521
Østlandet	3592	1361	4843	1386	2493	443	1923	707
Nord-Norge	3946	1361	3355	1321	3440	641	1561	638
Trøndelag	3804	1343	4199	1272	3165	569	1701	671
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger								
Lavest frie inntekter (0-25%)	3116	1016	4251	1386	2601	499	1699	758
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	3510	1436	4233	1586	2719	526	1532	679
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	4007	1395	4083	1457	2877	631	1498	580
Høyest frie inntekter (75-100%)	4165	1382	3693	1460	3301	691	1576	664

Kilde: SSB tabeller 04898 og 12842.

Tabell C-10: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for byggesaksbehandling fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Brukerbetaling per behandlede søknad		Årlig vekstrate i brukerbetaling per behandlede søknad	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2009-2016	2016-2019
I alt	92 %	10 %	13125	8609	10,01 %	5,98 %
Befolkning						
-2 499	89 %	12 %	8184	5563	11,45 %	3,94 %
2 500 - 4 999	92 %	8 %	10790	6163	10,95 %	4,49 %
5 000 - 9 999	93 %	11 %	12961	6554	9,05 %	9,03 %
10 000 - 19 999	92 %	6 %	17388	7526	8,76 %	4,64 %
20 000 - 49 999	94 %	4 %	21857	10371	9,47 %	9,89 %
50 000 -	95 %	2 %	26424	10001	7,78 %	5,21 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	95 %	2 %	33440	14865	7,32 %	10,86 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	94 %	4 %	26309	9488	8,84 %	6,21 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	94 %	3 %	18228	6797	9,11 %	4,80 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	92 %	11 %	13354	6024	9,70 %	6,42 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	90 %	10 %	9970	6202	10,17 %	6,36 %
6: Minst sentrale kommuner	90 %	11 %	7856	5002	11,86 %	5,25 %
Landsdeler						
Vestlandet	91 %	7 %	13079	8526	9,81 %	6,32 %
Sørlandet	90 %	13 %	11439	7248	10,19 %	2,52 %
Østlandet	93 %	10 %	16973	9755	8,69 %	6,14 %
Nord-Norge	90 %	11 %	8884	5410	13,68 %	5,21 %
Trøndelag	92 %	9 %	10738	5658	9,27 %	8,39 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger						
Lavest frie inntekter (0-25%)	94 %	4 %	18631	8486	10,56 %	4,78 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	92 %	13 %	13309	9534	8,78 %	9,95 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	92 %	8 %	10489	5977	9,41 %	5,85 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	89 %	12 %	8780	6119	11,49 %	3,22 %

Kilde: SSB tabeller 12367, 05065, 12295 og 11212.

Tabell C-11: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for plansaksbehandling fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel		Brukerbetaling per vedtatt reguleringsplan		Årlig vekstrate i brukerbetaling per vedtatt reguleringsplan	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	2010-2016	2016-2019
I alt	55 %	24 %	107492	91335	2,52 %	16,72 %
Befolkning						
-2 499	51 %	30 %	63470	75905	3,15 %	24,74 %
2 500 - 4 999	53 %	27 %	79324	65153	11,97 %	15,06 %
5 000 - 9 999	53 %	21 %	86220	66847	-2,23 %	30,71 %
10 000 - 19 999	64 %	18 %	151281	77485	7,72 %	3,36 %
20 000 - 49 999	58 %	17 %	172365	106156	-4,19 %	9,94 %
50 000 -	54 %	18 %	270162	69256	7,31 %	14,58 %
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	58 %	21 %	291296	86980	37,52 %	12,99 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	55 %	17 %	210077	96754	-1,25 %	4,45 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	63 %	18 %	153051	86669	1,38 %	7,40 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	57 %	22 %	109770	80888	1,35 %	20,85 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	52 %	26 %	66218	51427	0,66 %	31,00 %
6: Minst sentrale kommuner	47 %	29 %	61916	81504	12,21 %	5,42 %
Landsdeler						
Vestlandet	51 %	24 %	92446	85641	1,36 %	17,46 %
Sørlandet	55 %	26 %	100083	89061	0,94 %	16,31 %
Østlandet	60 %	22 %	143458	97887	2,83 %	19,83 %
Nord-Norge	44 %	26 %	74849	66368	7,45 %	12,51 %
Trøndelag	65 %	21 %	83655	82016	0,11 %	7,78 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innplaner						
Lavest frie inntekter (0-25%)	61 %	19 %	146612	95087	3,03 %	15,37 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	52 %	23 %	106986	91108	-4,28 %	23,15 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	52 %	26 %	80479	75660	5,01 %	9,77 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	51 %	29 %	75384	79330	7,45 %	23,35 %

Kilde: SSB tabeller 12367, 05065, 12295 og 10840.

Tabell C-12: Gjennomsnittlig finansieringsandel og brukerbetaling for kart og oppmålingstjenester fordelt over grupper av kommuner. Gjennomsnitt per kommune 2016-2019.

	Finansieringsandel	
	Gjn.	Std. av.
I alt	80 %	17 %
Befolkning		
-2 499	73 %	23 %
2 500 - 4 999	81 %	15 %
5 000 - 9 999	84 %	12 %
10 000 - 19 999	83 %	14 %
20 000 - 49 999	88 %	9 %
50 000 -	88 %	6 %
Sentralitetsklasser		
1: Mest sentrale kommuner	86 %	6 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	85 %	14 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	86 %	10 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	84 %	13 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	80 %	17 %
6: Minst sentrale kommuner	73 %	23 %
Landsdeler		
Vestlandet	82 %	14 %
Sørlandet	81 %	17 %
Østlandet	83 %	18 %
Nord-Norge	75 %	16 %
Trøndelag	77 %	23 %
Utgiftsjusterte frie inntekter per innkarter		
Lavest frie inntekter (0-25%)	85 %	12 %
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	84 %	13 %
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	79 %	18 %
Høyest frie inntekter (75-100%)	74 %	22 %

Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065. ^a

Tabell C-13: Gjennomsnittlige årsgebyr for plan- og byggesakstjenester etter grupper. Gjennomsnitt for perioden 2016-19.

	Byggesaksgebyr		Plansaksgebyr		Gebyr for opprettelse av grunneiendom	
	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.	Gjn.	Std. av.
I alt	14117	7729	67526	68123	18419	5726
Befolkning						
-2 499	8632	3630	29957	21875	15353	4473
2 500 - 4 999	11492	4986	42642	30252	17225	4769
5 000 - 9 999	14860	6340	59098	47391	19209	5648
10 000 - 19 999	19775	6897	97278	52792	20614	4376
20 000 - 49 999	22875	8320	148680	90026	22805	6146
50 000 -	25670	5162	228640	86381	26628	3631
Sentralitetsklasser						
1: Mest sentrale kommuner	31685	4450	302831	89802	27034	5181
2: Nest-mest sentrale kommuner	26782	7355	183563	80798	24580	3583
3: Mellomsentrale kommuner 1	21356	6779	117370	63170	21810	5197
4: Mellomsentrale kommuner 2	14563	4949	61532	37363	19139	5952
5: Nest-minst sentrale kommuner	10757	4202	36879	22846	16731	4118
6: Minst sentrale kommuner	8201	3518	27589	18530	15246	4708
Landsdeler						
Vestlandet	13273	5913	60838	55890	19983	5652
Sørlandet	11530	5876	62475	45341	17549	6084
Østlandet	19100	8875	101529	88470	19926	5482
Nord-Norge	9112	4611	35949	33307	15266	4784
Trøndelag	12959	5827	44017	38342	16428	5022
Utgiftsjusterte frie inntekter per innplaner						
Lavest frie inntekter (0-25%)	19843	7962	114657	79042	21261	5579
Nest-lavest frie inntekter (25-50%)	15248	7733	70224	70384	19596	5929
Nest-høyest frie inntekter (50-75%)	11679	5363	43455	45477	16982	4378
Høyest frie inntekter (75-100%)	8627	3349	31860	22486	15421	5014

Kilde: SSB tabeller 12303 og 04898

Vedlegg D Gruppering av kommuner

Vi grupperer kommunene etter fire dimensjoner: befolkning, sentralitet, geografi og frie inntekter per innbygger. Grupperingene er fastsatt basert på data på kommunenivå fra 2018 og 2019, og grupperingene holdes så konstante gjennom analyseperioden. Grupperingene er basert på flere datakilder, og inspirert av grupperingene anvendt av SSB (Kringlebotten, Langørgen, & Thorud, 2020).

Gruppering etter befolkning er hentet fra SSB tabell 07459, og delt inn i følgende fem grupper etter innbyggertall i 2019: mindre enn 2 499, 2 500-4 999, 5 000-9 999, 10 000-19 999, 20 000-49 999 og mer enn 50 000 innbyggere.

Gruppering etter sentralitet er basert på SSBs sentralitetsindeks (Høydahl, 2017). Vi benytter den oppdaterte indeksen og tilhørende sentralitetsklasser oppdatert for 2018.⁵⁰ Indeksen er satt sammen av to delindekser basert på:

- Antall arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.
- Hvor mange ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.

Antallet vektes, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort. Indeksen deler kommunene inn i totalt seks sentralitetsklasser: 1 Mest sentrale, 2 Nest-mest sentrale, 3 Mellomsentrale 1, 4 Mellomsentrale 2, 5 Nest-minst sentrale og 6 Minst sentrale kommuner.

Gruppering basert på geografi deler landets fylkes inn i landsdeler etter følgende fordeling:⁵¹

- Nord-Norge: Finnmark, Troms, Nordland
- Trøndelag: Trøndelag fylke (tidligere Sør- og Nord-Trøndelag)
- Vestlandet: Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland
- Sørlandet: Vest-Agder, Aust-Agder
- Østlandet: Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Akershus, Østfold, Vestfold, Oslo

Gruppering basert på frie inntekter er hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider, og er basert på regnskapstall fra 2019.⁵² Vi anvender målet korrigerede frie inntekter per innbygger inkl. eiendomsskatt, konsesjons-kraft-/ hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Ved beregning av frie inntekter korrigeret for utgiftsbehov er det tatt utgangspunkt i summen av de frie inntektene. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet korrigeres ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er variasjon i kostnadene til drift av disse tilbudene det korrigeres for. Tallene er i prosent av landsgjennomsnitt.

Vi grupperer kommunene i fire omtrent like store grupper (kvartiler) etter nivået på frie inntekter: 0-25 pst., 25-50 pst., 50-75 pst. og 75-100 pst., hvor 0-25 pst. representerer de 25 pst. av kommunene med lavest frie inntekter og så videre.

Tabell D-1 viser hvordan antallet kommuner fordeler seg i hver gruppe. Tabell D-2 viser hvordan de 422 kommunene i 2019 er gruppert etter de fire dimensjonene.

⁵⁰ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>

⁵¹ <https://www.ntnu.edu/now2/1/yf>

⁵² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961>

Tabell D-1: Antall kommuner i hver gruppering

Befolkning		Sentralitet		Geografi		Frie inntekter	
Grupper	Antall	Grupper	Antall	Grupper	Antall	Grupper	Antall
- 2 499	133	1: Mest sentrale	8	Vestlandet	120	Lavest (0-25%)	120
2 500 – 4 999	87	2: Nest-mest sentrale	26	Sørlandet	30	Nest-lavest (25-50%)	96
5 000 – 9 999	89	3: Mellomsentrale 1	63	Østlandet	137	Nest-høyest (50-75%)	103
10 000 – 19 999	54	4: Mellomsentrale 2	105	Nord-Norge	87	Høyest (75-100%)	103
20 000 – 49 999	43	5: Nest-minst sentrale	119	Trøndelag	48		
50 000 -	16	6: Minst sentrale	101				

Tabell D-2: Kommunegrupperinger

Nr.	Kommune	Befolkning	Befolknings- gruppe	Sentralitets- indeks	Sentralitet sklasse	Fylke	Landsdel	Indeks	
								frie inntekte r	Kvartil frie inntekter
2012	Alta	20665	20 000-49 999	721	4	Finmark	Nord-Norge	120	75-100%
2004	Hammerfest	10536	10 000-19 999	700	4	Finmark	Nord-Norge	152	75-100%
2030	Sør-Varanger	10156	10 000-19 999	640	5	Finmark	Nord-Norge	124	75-100%
2003	Vadsø	5894	5 000-9 999	643	5	Finmark	Nord-Norge	116	50-75 %
2020	Porsanger	3944	2 500-4 999	567	5	Finmark	Nord-Norge	119	75-100%
2019	Nordkapp	3218	2 500-4 999	535	6	Finmark	Nord-Norge	120	75-100%
2011	Kautokeino	2924	2 500-4 999	494	6	Finmark	Nord-Norge	127	75-100%
2025	Tana	2900	2 500-4 999	501	6	Finmark	Nord-Norge	126	75-100%
2021	Karasjøk	2673	2 500-4 999	573	5	Finmark	Nord-Norge	123	75-100%
2028	Båtsfjord	2270	- 2 499	552	5	Finmark	Nord-Norge	130	75-100%
2002	Vardø	2081	- 2 499	529	6	Finmark	Nord-Norge	123	75-100%
2022	Lebesby	1328	- 2 499	440	6	Finmark	Nord-Norge	161	75-100%
2018	Måsøy	1235	- 2 499	415	6	Finmark	Nord-Norge	143	75-100%
2023	Gamvik	1169	- 2 499	413	6	Finmark	Nord-Norge	137	75-100%
2015	Hasvik	1045	- 2 499	368	6	Finmark	Nord-Norge	139	75-100%
2017	Kvalsund	988	- 2 499	468	6	Finmark	Nord-Norge	166	75-100%
2024	Berlevåg	981	- 2 499	441	6	Finmark	Nord-Norge	153	75-100%
2027	Nesseby	941	- 2 499	483	6	Finmark	Nord-Norge	143	75-100%
2014	Loppa	917	- 2 499	377	6	Finmark	Nord-Norge	148	75-100%
1804	Bodø	52024	50 000-	801	3	Nordland	Nord-Norge	105	50-75 %
1833	Rana	26315	20 000-49 999	714	4	Nordland	Nord-Norge	106	50-75 %
1805	Narvik	18630	10 000-19 999	711	4	Nordland	Nord-Norge	109	50-75 %
1824	Vefsn	13403	10 000-19 999	704	4	Nordland	Nord-Norge	106	50-75 %
1860	Vestvågøy	11480	10 000-19 999	637	5	Nordland	Nord-Norge	102	25-50 %
1870	Sortland	10518	10 000-19 999	683	4	Nordland	Nord-Norge	105	50-75 %
1841	Fauske	9760	5 000-9 999	681	4	Nordland	Nord-Norge	109	50-75 %
1865	Vågan	9595	5 000-9 999	644	5	Nordland	Nord-Norge	102	25-50 %
1866	Hadsel	8091	5 000-9 999	601	5	Nordland	Nord-Norge	105	50-75 %
1813	Brønnøy	7916	5 000-9 999	621	5	Nordland	Nord-Norge	105	50-75 %
1820	Alstahaug	7415	5 000-9 999	668	4	Nordland	Nord-Norge	105	50-75 %

1837	Meløy	6331	5 000-9 999	495	6	Nordland Nord-Norge	120	75-100%
1871	Andøy	4771	2 500-4 999	536	6	Nordland Nord-Norge	103	25-50 %
1840	Saltdal	4657	2 500-4 999	606	5	Nordland Nord-Norge	108	50-75 %
1832	Hemnes	4501	2 500-4 999	575	5	Nordland Nord-Norge	125	75-100%
1868	Øksnes	4449	2 500-4 999	568	5	Nordland Nord-Norge	101	25-50 %
1867	Bø (Nordland)	2616	2 500-4 999	534	6	Nordland Nord-Norge	111	50-75 %
1848	Steigen	2576	2 500-4 999	427	6	Nordland Nord-Norge	120	75-100%
1854	Ballangen	2470	- 2 499	523	6	Nordland Nord-Norge	117	75-100%
1822	Leirfjord	2320	- 2 499	568	5	Nordland Nord-Norge	109	50-75 %
1851	Lødingen	2077	- 2 499	559	5	Nordland Nord-Norge	107	50-75 %
1812	Sømna	2014	- 2 499	510	6	Nordland Nord-Norge	110	50-75 %
1838	Gildeskål	1978	- 2 499	485	6	Nordland Nord-Norge	128	75-100%
1845	Sørfold	1975	- 2 499	563	5	Nordland Nord-Norge	147	75-100%
1850	Tysfjord	1925	- 2 499	423	6	Nordland Nord-Norge	131	75-100%
1834	Lurøy	1904	- 2 499	368	6	Nordland Nord-Norge	131	75-100%
1828	Nesna	1792	- 2 499	520	6	Nordland Nord-Norge	107	50-75 %
1818	Herøy (Nordland)	1780	- 2 499	490	6	Nordland Nord-Norge	114	50-75 %
1849	Hamarøy	1747	- 2 499	437	6	Nordland Nord-Norge	128	75-100%
1825	Grane	1493	- 2 499	496	6	Nordland Nord-Norge	115	50-75 %
1811	Bindal	1450	- 2 499	429	6	Nordland Nord-Norge	136	75-100%
1827	Dønna	1391	- 2 499	430	6	Nordland Nord-Norge	120	75-100%
1853	Evenes	1387	- 2 499	545	6	Nordland Nord-Norge	113	50-75 %
1826	Hattfjelldal	1359	- 2 499	456	6	Nordland Nord-Norge	123	75-100%
1859	Flakstad	1292	- 2 499	477	6	Nordland Nord-Norge	119	75-100%
1852	Tjeldsund	1259	- 2 499	510	6	Nordland Nord-Norge	115	50-75 %
1836	Rødøy	1238	- 2 499	355	6	Nordland Nord-Norge	136	75-100%
1815	Vega	1232	- 2 499	413	6	Nordland Nord-Norge	123	75-100%
1874	Moskenes	1039	- 2 499	462	6	Nordland Nord-Norge	123	75-100%
1839	Beiarn	1022	- 2 499	454	6	Nordland Nord-Norge	134	75-100%
1857	Værøy	732	- 2 499	404	6	Nordland Nord-Norge	120	75-100%
1856	Røst	508	- 2 499	387	6	Nordland Nord-Norge	129	75-100%
1816	Vevelstad	497	- 2 499	381	6	Nordland Nord-Norge	141	75-100%
1835	Træna	456	- 2 499	350	6	Nordland Nord-Norge	121	75-100%
1902	Tromsø	76649	50 000-	808	3	Troms Nord-Norge	105	50-75 %
1903	Harstad	24827	20 000-49 999	744	4	Troms Nord-Norge	107	50-75 %
1931	Lenvik	11679	10 000-19 999	645	5	Troms Nord-Norge	106	50-75 %
1924	Målselv	6805	5 000-9 999	602	5	Troms Nord-Norge	111	50-75 %
1933	Balsfjord	5625	5 000-9 999	571	5	Troms Nord-Norge	109	50-75 %
1942	Nordreisa	4909	2 500-4 999	581	5	Troms Nord-Norge	112	50-75 %
1922	Bardu	4030	2 500-4 999	600	5	Troms Nord-Norge	122	75-100%
1925	Sørreisa	3489	2 500-4 999	621	5	Troms Nord-Norge	103	25-50 %
1913	Skånland	3009	2 500-4 999	566	5	Troms Nord-Norge	107	50-75 %
1941	Skjervøy	2917	2 500-4 999	570	5	Troms Nord-Norge	120	75-100%
1911	Kvæfjord	2858	2 500-4 999	593	5	Troms Nord-Norge	111	50-75 %
1938	Lyngen	2847	2 500-4 999	481	6	Troms Nord-Norge	120	75-100%
1936	Karlsøy	2252	- 2 499	448	6	Troms Nord-Norge	133	75-100%
1923	Salangen	2183	- 2 499	572	5	Troms Nord-Norge	112	50-75 %
1940	Kåfjord	2097	- 2 499	446	6	Troms Nord-Norge	129	75-100%

1939	Storfjord	1841	- 2 499	523	6	Troms Nord-Norge	139	75-100%
1927	Tranøy	1513	- 2 499	514	6	Troms Nord-Norge	118	75-100%
1917	Ibestad	1375	- 2 499	453	6	Troms Nord-Norge	116	50-75 %
1943	Kvænen	1202	- 2 499	444	6	Troms Nord-Norge	145	75-100%
1926	Dyrøy	1129	- 2 499	505	6	Troms Nord-Norge	114	50-75 %
1919	Gratangen	1105	- 2 499	501	6	Troms Nord-Norge	125	75-100%
1920	Lavangen	1042	- 2 499	516	6	Troms Nord-Norge	118	75-100%
1928	Torsken	931	- 2 499	426	6	Troms Nord-Norge	132	75-100%
1929	Berg	888	- 2 499	453	6	Troms Nord-Norge	125	75-100%
0906	Arendal	44785	20 000-49 999	803	3	Aust-Agder Sørlandet	94	0-25 %
0904	Grimstad	23246	20 000-49 999	812	3	Aust-Agder Sørlandet	95	0-25 %
0926	Lillesand	10990	10 000-19 999	787	3	Aust-Agder Sørlandet	92	0-25 %
0901	Risør	6848	5 000-9 999	704	4	Aust-Agder Sørlandet	98	25-50 %
0914	Tvedestrand	6069	5 000-9 999	711	4	Aust-Agder Sørlandet	98	25-50 %
0919	Froland	5845	5 000-9 999	701	4	Aust-Agder Sørlandet	95	0-25 %
0928	Birkenes	5212	5 000-9 999	711	4	Aust-Agder Sørlandet	94	0-25 %
0937	Evje og Hornnes	3638	2 500-4 999	691	4	Aust-Agder Sørlandet	93	0-25 %
0911	Gjerstad	2454	- 2 499	661	4	Aust-Agder Sørlandet	104	25-50 %
0912	Vegårshei	2093	- 2 499	583	5	Aust-Agder Sørlandet	98	25-50 %
0929	Åmli	1848	- 2 499	574	5	Aust-Agder Sørlandet	108	50-75 %
0935	Iveland	1326	- 2 499	634	5	Aust-Agder Sørlandet	108	50-75 %
0938	Bygland	1192	- 2 499	564	5	Aust-Agder Sørlandet	119	75-100%
0940	Valle	1156	- 2 499	485	6	Aust-Agder Sørlandet	149	75-100%
0941	Bykle	953	- 2 499	472	6	Aust-Agder Sørlandet	231	75-100%
1001	Kristiansand	92282	50 000-	857	3	Vest-Agder Sørlandet	96	0-25 %
1002	Mandal	15659	10 000-19 999	783	3	Vest-Agder Sørlandet	95	0-25 %
1014	Vennesla	14630	10 000-19 999	765	4	Vest-Agder Sørlandet	95	0-25 %
1018	Søgne	11403	10 000-19 999	785	3	Vest-Agder Sørlandet	93	0-25 %
1003	Farsund	9695	5 000-9 999	695	4	Vest-Agder Sørlandet	95	0-25 %
1004	Flekkefjord	9066	5 000-9 999	690	4	Vest-Agder Sørlandet	98	25-50 %
1032	Lyngdal	8609	5 000-9 999	713	4	Vest-Agder Sørlandet	91	0-25 %
1017	Songdalen	6706	5 000-9 999	764	4	Vest-Agder Sørlandet	94	0-25 %
1037	Kvinesdal	6048	5 000-9 999	657	4	Vest-Agder Sørlandet	111	50-75 %
1029	Lindesnes	4953	2 500-4 999	686	4	Vest-Agder Sørlandet	99	25-50 %
1021	Marnardal	2297	- 2 499	647	5	Vest-Agder Sørlandet	100	25-50 %
1046	Sirdal	1839	- 2 499	602	5	Vest-Agder Sørlandet	187	75-100%
1027	Audnedal	1780	- 2 499	613	5	Vest-Agder Sørlandet	104	25-50 %
1034	Hægebostad	1683	- 2 499	600	5	Vest-Agder Sørlandet	94	0-25 %
1026	Åseral	939	- 2 499	549	6	Vest-Agder Sørlandet	146	75-100%
5001	Trondheim	196159	50 000-	898	2	Trøndelag Trøndelag	99	25-50 %
5035	Stjørdal	24028	20 000-49 999	799	3	Trøndelag Trøndelag	89	0-25 %
5004	Steinkjer	22090	20 000-49 999	736	4	Trøndelag Trøndelag	95	0-25 %
5037	Levanger	20254	20 000-49 999	762	4	Trøndelag Trøndelag	93	0-25 %
5028	Melhus	16562	10 000-19 999	778	3	Trøndelag Trøndelag	92	0-25 %
5038	Verdal	14933	10 000-19 999	750	4	Trøndelag Trøndelag	94	0-25 %
5031	Malvik	14040	10 000-19 999	813	3	Trøndelag Trøndelag	94	0-25 %
5005	Namsos	13113	10 000-19 999	723	4	Trøndelag Trøndelag	104	25-50 %
5024	Orkdal	12086	10 000-19 999	779	3	Trøndelag Trøndelag	91	0-25 %

5054	Indre Fosen	9988	5 000-9 999	629	5	Trøndelag	Trøndelag	96	0-25 %
5029	Skaun	8231	5 000-9 999	745	4	Trøndelag	Trøndelag	94	0-25 %
5021	Oppdal	6975	5 000-9 999	668	4	Trøndelag	Trøndelag	107	50-75 %
5053	Inderøy	6804	5 000-9 999	676	4	Trøndelag	Trøndelag	101	25-50 %
5027	Midtre Gauldal	6246	5 000-9 999	662	4	Trøndelag	Trøndelag	96	0-25 %
5030	Klæbu	6076	5 000-9 999	793	3	Trøndelag	Trøndelag	96	0-25 %
5025	Røros	5610	5 000-9 999	669	4	Trøndelag	Trøndelag	106	50-75 %
5015	Ørland	5334	5 000-9 999	646	5	Trøndelag	Trøndelag	94	0-25 %
5051	Nærøy	5072	5 000-9 999	547	6	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5014	Frøya	5068	5 000-9 999	559	5	Trøndelag	Trøndelag	109	50-75 %
5017	Bjugn	4904	2 500-4 999	591	5	Trøndelag	Trøndelag	99	25-50 %
5013	Hitra	4694	2 500-4 999	562	5	Trøndelag	Trøndelag	106	50-75 %
5050	Vikna	4578	2 500-4 999	612	5	Trøndelag	Trøndelag	109	50-75 %
5011	Hemne	4228	2 500-4 999	638	5	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5032	Selbu	4088	2 500-4 999	663	4	Trøndelag	Trøndelag	99	25-50 %
5023	Meldal	3905	2 500-4 999	641	5	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5047	Overhalla	3879	2 500-4 999	638	5	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5018	Åfjord	3340	2 500-4 999	546	6	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5036	Frosta	2632	2 500-4 999	649	5	Trøndelag	Trøndelag	96	0-25 %
5022	Rennebu	2501	2 500-4 999	606	5	Trøndelag	Trøndelag	116	50-75 %
5039	Verran	2449	- 2 499	585	5	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5034	Meråker	2432	- 2 499	629	5	Trøndelag	Trøndelag	113	50-75 %
5045	Grong	2374	- 2 499	581	5	Trøndelag	Trøndelag	115	50-75 %
5041	Snåsa	2100	- 2 499	546	6	Trøndelag	Trøndelag	109	50-75 %
5061	Rindal	2028	- 2 499	603	5	Trøndelag	Trøndelag	108	50-75 %
5026	Holtålen	2025	- 2 499	532	6	Trøndelag	Trøndelag	105	50-75 %
5016	Agdenes	1693	- 2 499	587	5	Trøndelag	Trøndelag	100	25-50 %
5040	Namdalseid	1576	- 2 499	575	5	Trøndelag	Trøndelag	112	50-75 %
5042	Lierne	1386	- 2 499	422	6	Trøndelag	Trøndelag	122	75-100%
5046	Høylandet	1254	- 2 499	541	6	Trøndelag	Trøndelag	112	50-75 %
5049	Flatanger	1103	- 2 499	478	6	Trøndelag	Trøndelag	128	75-100%
5012	Snillfjord	999	- 2 499	559	5	Trøndelag	Trøndelag	120	75-100%
5019	Roan	957	- 2 499	433	6	Trøndelag	Trøndelag	158	75-100%
5020	Osen	947	- 2 499	462	6	Trøndelag	Trøndelag	120	75-100%
5044	Namsskogan	871	- 2 499	436	6	Trøndelag	Trøndelag	151	75-100%
5033	Tydal	794	- 2 499	504	6	Trøndelag	Trøndelag	168	75-100%
5048	Fosnes	605	- 2 499	486	6	Trøndelag	Trøndelag	139	75-100%
5052	Leka	567	- 2 499	406	6	Trøndelag	Trøndelag	131	75-100%
5043	Røyrvik	482	- 2 499	419	6	Trøndelag	Trøndelag	144	75-100%
1201	Bergen	281190	50 000-	902	2	Hordaland	Vestlandet	100	25-50 %
1247	Askøy	29275	20 000-49 999	814	3	Hordaland	Vestlandet	90	0-25 %
1246	Fjell	26166	20 000-49 999	814	3	Hordaland	Vestlandet	92	0-25 %
1243	Os (Hordaland)	20804	20 000-49 999	788	3	Hordaland	Vestlandet	92	0-25 %
1221	Stord	18699	10 000-19 999	734	4	Hordaland	Vestlandet	94	0-25 %
1263	Lindås	15812	10 000-19 999	742	4	Hordaland	Vestlandet	108	50-75 %
1235	Voss	14606	10 000-19 999	737	4	Hordaland	Vestlandet	99	25-50 %
1224	Kvinherad	13137	10 000-19 999	593	5	Hordaland	Vestlandet	111	50-75 %
1219	Bømlo	11960	10 000-19 999	645	5	Hordaland	Vestlandet	96	0-25 %

1238	Kvam	8441	5 000-9 999	677	4	Hordaland	Vestlandet	113	50-75 %
1256	Meland	8187	5 000-9 999	768	4	Hordaland	Vestlandet	96	0-25 %
1253	Osterøy	8120	5 000-9 999	712	4	Hordaland	Vestlandet	97	25-50 %
1245	Sund	7062	5 000-9 999	694	4	Hordaland	Vestlandet	93	0-25 %
1228	Odda	6745	5 000-9 999	659	4	Hordaland	Vestlandet	138	75-100%
1216	Sveio	5721	5 000-9 999	679	4	Hordaland	Vestlandet	92	0-25 %
1244	Austevoll	5212	5 000-9 999	595	5	Hordaland	Vestlandet	106	50-75 %
1260	Radøy	5091	5 000-9 999	677	4	Hordaland	Vestlandet	97	25-50 %
1259	Øygarden	4889	2 500-4 999	695	4	Hordaland	Vestlandet	145	75-100%
1211	Etne	4077	2 500-4 999	613	5	Hordaland	Vestlandet	102	25-50 %
1251	Vaksdal	4045	2 500-4 999	650	4	Hordaland	Vestlandet	112	50-75 %
1241	Fusa	3861	2 500-4 999	618	5	Hordaland	Vestlandet	103	25-50 %
1231	Ullensvang	3320	2 500-4 999	532	6	Hordaland	Vestlandet	124	75-100%
1222	Fitjar	3201	2 500-4 999	593	5	Hordaland	Vestlandet	103	25-50 %
1264	Austrheim	2887	2 500-4 999	660	4	Hordaland	Vestlandet	105	50-75 %
1223	Tysnes	2846	2 500-4 999	572	5	Hordaland	Vestlandet	107	50-75 %
1242	Samnanger	2465	- 2 499	690	4	Hordaland	Vestlandet	107	50-75 %
1266	Masfjorden	1711	- 2 499	544	6	Hordaland	Vestlandet	135	75-100%
1233	Ulvik	1093	- 2 499	552	5	Hordaland	Vestlandet	114	50-75 %
1227	Jondal	1087	- 2 499	484	6	Hordaland	Vestlandet	124	75-100%
1234	Granvin	937	- 2 499	591	5	Hordaland	Vestlandet	114	50-75 %
1232	Eidfjord	906	- 2 499	547	6	Hordaland	Vestlandet	200	75-100%
1265	Fedje	562	- 2 499	431	6	Hordaland	Vestlandet	120	75-100%
1252	Modalen	380	- 2 499	527	6	Hordaland	Vestlandet	197	75-100%
1504	Ålesund	47998	20 000-49 999	827	3	Møre og Romsdal	Vestlandet	97	25-50 %
1502	Molde	27001	20 000-49 999	774	3	Møre og Romsdal	Vestlandet	97	25-50 %
1505	Kristiansund	24274	20 000-49 999	766	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	97	25-50 %
1520	Ørsta	10857	10 000-19 999	725	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	94	0-25 %
1548	Fræna	9800	5 000-9 999	666	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	99	25-50 %
1534	Haram	9383	5 000-9 999	653	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	91	0-25 %
1531	Sula	9271	5 000-9 999	743	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	89	0-25 %
1519	Volda	9197	5 000-9 999	727	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	95	0-25 %
1515	Herøy (Møre og Romsdal)	8927	5 000-9 999	679	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	93	0-25 %
1516	Ulstein	8609	5 000-9 999	732	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	95	0-25 %
1532	Giske	8398	5 000-9 999	720	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	93	0-25 %
1528	Sykkylven	7657	5 000-9 999	692	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	92	0-25 %
1539	Rauma	7487	5 000-9 999	629	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	104	25-50 %
1563	Sunnadal	7106	5 000-9 999	645	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	113	50-75 %
1535	Vestnes	6536	5 000-9 999	653	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	99	25-50 %
1566	Surnadal	5928	5 000-9 999	615	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	104	25-50 %
1554	Averøy	5849	5 000-9 999	632	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	99	25-50 %
1517	Hareid	5155	5 000-9 999	698	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	92	0-25 %
1529	Skodje	4764	2 500-4 999	722	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	97	25-50 %
1525	Stranda	4565	2 500-4 999	629	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	101	25-50 %
1576	Aure	3553	2 500-4 999	513	6	Møre og Romsdal	Vestlandet	123	75-100%
1547	Aukra	3539	2 500-4 999	623	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	209	75-100%
1551	Eide	3433	2 500-4 999	638	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	95	0-25 %

1511	Vanylven	3163	2 500-4 999	551	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	99	25-50 %
1560	Tingvoll	3045	2 500-4 999	584	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	102	25-50 %
1543	Neset	2956	2 500-4 999	557	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	113	50-75 %
1557	Gjemnes	2641	2 500-4 999	595	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	99	25-50 %
1514	Sande (Møre og Romsdal)	2493	- 2 499	572	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	98	25-50 %
1523	Ørskog	2250	- 2 499	700	4	Møre og Romsdal	Vestlandet	98	25-50 %
1573	Smøla	2134	- 2 499	465	6	Møre og Romsdal	Vestlandet	116	50-75 %
1545	Midsund	2019	- 2 499	573	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	96	0-25 %
1524	Norddal	1645	- 2 499	546	6	Møre og Romsdal	Vestlandet	126	75-100%
1571	Halsa	1574	- 2 499	510	6	Møre og Romsdal	Vestlandet	107	50-75 %
1546	Sandøy	1238	- 2 499	466	6	Møre og Romsdal	Vestlandet	110	50-75 %
1526	Stordal	947	- 2 499	620	5	Møre og Romsdal	Vestlandet	114	50-75 %
1103	Stavanger	134037	50 000-	908	2	Rogaland	Vestlandet	101	25-50 %
1102	Sandnes	77246	50 000-	887	2	Rogaland	Vestlandet	92	0-25 %
1149	Karmøy	42161	20 000-49 999	764	4	Rogaland	Vestlandet	95	0-25 %
1106	Haugesund	37250	20 000-49 999	831	3	Rogaland	Vestlandet	96	0-25 %
1124	Sola	26582	20 000-49 999	872	2	Rogaland	Vestlandet	97	25-50 %
1120	Klepp	19354	10 000-19 999	854	3	Rogaland	Vestlandet	90	0-25 %
1119	Hå	18814	10 000-19 999	786	3	Rogaland	Vestlandet	89	0-25 %
1121	Time	18795	10 000-19 999	843	3	Rogaland	Vestlandet	90	0-25 %
1101	Eigersund	14830	10 000-19 999	753	4	Rogaland	Vestlandet	98	25-50 %
1130	Strand	12720	10 000-19 999	722	4	Rogaland	Vestlandet	96	0-25 %
1122	Gjesdal	11899	10 000-19 999	807	3	Rogaland	Vestlandet	93	0-25 %
1127	Randaberg	11053	10 000-19 999	877	2	Rogaland	Vestlandet	97	25-50 %
1146	Tysvær	11028	10 000-19 999	723	4	Rogaland	Vestlandet	118	75-100%
1160	Vindafjord	8743	5 000-9 999	658	4	Rogaland	Vestlandet	102	25-50 %
1142	Rennesøy	4847	2 500-4 999	730	4	Rogaland	Vestlandet	96	0-25 %
1135	Sauda	4597	2 500-4 999	632	5	Rogaland	Vestlandet	130	75-100%
1134	Suldal	3794	2 500-4 999	528	6	Rogaland	Vestlandet	165	75-100%
1111	Sokndal	3305	2 500-4 999	664	4	Rogaland	Vestlandet	101	25-50 %
1112	Lund	3213	2 500-4 999	637	5	Rogaland	Vestlandet	94	0-25 %
1141	Finnøy	3150	2 500-4 999	632	5	Rogaland	Vestlandet	106	50-75 %
1114	Bjerkreim	2807	2 500-4 999	697	4	Rogaland	Vestlandet	100	25-50 %
1133	Hjelmeland	2684	2 500-4 999	540	6	Rogaland	Vestlandet	126	75-100%
1129	Forsand	1193	- 2 499	651	4	Rogaland	Vestlandet	170	75-100%
1145	Bokn	840	- 2 499	626	5	Rogaland	Vestlandet	140	75-100%
1144	Kvitsøy	516	- 2 499	507	6	Rogaland	Vestlandet	107	50-75 %
1151	Utsira	196	- 2 499	315	6	Rogaland	Vestlandet	154	75-100%
1432	Førde	13092	10 000-19 999	752	4	Sogn og Fjordane	Vestlandet	98	25-50 %
1401	Flora	11852	10 000-19 999	706	4	Sogn og Fjordane	Vestlandet	102	25-50 %
1420	Sogndal	8191	5 000-9 999	695	4	Sogn og Fjordane	Vestlandet	102	25-50 %
1449	Stryn	7167	5 000-9 999	616	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	96	0-25 %
1443	Eid	6151	5 000-9 999	640	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	98	25-50 %
1439	Vågsøy	5970	5 000-9 999	632	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	101	25-50 %
1445	Gloppen	5836	5 000-9 999	637	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	100	25-50 %
1424	Årdal	5245	5 000-9 999	606	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	120	75-100%
1426	Luster	5195	5 000-9 999	582	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	115	50-75 %

1416	Høyanger	4091	2 500-4 999	565	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	150	75-100%
1438	Bremanger	3705	2 500-4 999	491	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	126	75-100%
1431	Jølster	3047	2 500-4 999	576	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	106	50-75 %
1428	Askvoll	3038	2 500-4 999	524	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	101	25-50 %
1430	Gaular	3027	2 500-4 999	608	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	101	25-50 %
1433	Naustdal	2793	2 500-4 999	625	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	104	25-50 %
1429	Fjaler	2770	2 500-4 999	584	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	101	25-50 %
1441	Selje	2747	2 500-4 999	522	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	101	25-50 %
1417	Vik	2672	2 500-4 999	536	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	120	75-100%
1419	Leikanger	2331	- 2 499	617	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	105	50-75 %
1411	Gulen	2322	- 2 499	478	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	121	75-100%
1422	Lærdal	2151	- 2 499	563	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	109	50-75 %
1421	Aurland	1764	- 2 499	543	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	174	75-100%
1413	Hyllestad	1366	- 2 499	505	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	113	50-75 %
1418	Balestrand	1279	- 2 499	547	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	134	75-100%
1444	Hornindal	1152	- 2 499	611	5	Sogn og Fjordane	Vestlandet	103	25-50 %
1412	Solund	820	- 2 499	368	6	Sogn og Fjordane	Vestlandet	126	75-100%
0219	Bærum	126841	50 000-	971	1	Akershus	Østlandet	106	50-75 %
0220	Asker	61523	50 000-	936	1	Akershus	Østlandet	104	25-50 %
0231	Skedsmo	55652	50 000-	973	1	Akershus	Østlandet	95	0-25 %
0230	Lørenskog	40106	20 000-49 999	976	1	Akershus	Østlandet	98	25-50 %
0235	Ullensaker	38234	20 000-49 999	909	2	Akershus	Østlandet	93	0-25 %
0213	Ski	30843	20 000-49 999	914	2	Akershus	Østlandet	93	0-25 %
0217	Oppegård	27394	20 000-49 999	929	2	Akershus	Østlandet	96	0-25 %
0237	Eidsvoll	24919	20 000-49 999	847	3	Akershus	Østlandet	90	0-25 %
0233	Nittedal	24089	20 000-49 999	885	2	Akershus	Østlandet	97	25-50 %
0236	Nes (Akershus)	21885	20 000-49 999	817	3	Akershus	Østlandet	93	0-25 %
0214	Ås	20335	20 000-49 999	899	2	Akershus	Østlandet	95	0-25 %
0216	Nesodden	19488	10 000-19 999	855	3	Akershus	Østlandet	93	0-25 %
0226	Sørums	18263	10 000-19 999	869	3	Akershus	Østlandet	95	0-25 %
0228	Rælingen	18161	10 000-19 999	942	1	Akershus	Østlandet	92	0-25 %
0211	Vestby	17824	10 000-19 999	880	2	Akershus	Østlandet	96	0-25 %
0221	Aurskog-Høland	16500	10 000-19 999	799	3	Akershus	Østlandet	92	0-25 %
0215	Frogn	15761	10 000-19 999	906	2	Akershus	Østlandet	96	0-25 %
0238	Nannestad	13682	10 000-19 999	833	3	Akershus	Østlandet	92	0-25 %
0227	Fet	11842	10 000-19 999	880	2	Akershus	Østlandet	97	25-50 %
0229	Enebakk	11026	10 000-19 999	817	3	Akershus	Østlandet	90	0-25 %
0234	Gjerdrum	6823	5 000-9 999	887	2	Akershus	Østlandet	95	0-25 %
0239	Hurdal	2864	2 500-4 999	730	4	Akershus	Østlandet	95	0-25 %
0602	Drammen	68933	50 000-	933	1	Buskerud	Østlandet	91	0-25 %
0605	Ringerike	30442	20 000-49 999	815	3	Buskerud	Østlandet	93	0-25 %
0604	Kongsberg	27481	20 000-49 999	850	3	Buskerud	Østlandet	96	0-25 %
0626	Lier	26373	20 000-49 999	896	2	Buskerud	Østlandet	94	0-25 %
0625	Nedre Eiker	24963	20 000-49 999	897	2	Buskerud	Østlandet	90	0-25 %
0627	Røyken	22635	20 000-49 999	883	2	Buskerud	Østlandet	94	0-25 %
0624	Øvre Eiker	19117	10 000-19 999	856	3	Buskerud	Østlandet	90	0-25 %
0623	Modum	13980	10 000-19 999	812	3	Buskerud	Østlandet	92	0-25 %
0628	Hurum	9521	5 000-9 999	810	3	Buskerud	Østlandet	91	0-25 %

0612	Hole	6845	5 000-9 999	800	3	Buskerud	Østlandet	95	0-25 %
0619	Ål	4671	2 500-4 999	662	4	Buskerud	Østlandet	110	50-75 %
0617	Gol	4576	2 500-4 999	697	4	Buskerud	Østlandet	115	50-75 %
0620	Hol	4473	2 500-4 999	640	5	Buskerud	Østlandet	152	75-100%
0621	Sigdal	3490	2 500-4 999	662	4	Buskerud	Østlandet	99	25-50 %
0616	Nes (Buskerud)	3315	2 500-4 999	660	4	Buskerud	Østlandet	106	50-75 %
0631	Flesberg	2694	2 500-4 999	703	4	Buskerud	Østlandet	105	50-75 %
0618	Hemsedal	2481	- 2 499	629	5	Buskerud	Østlandet	103	25-50 %
0633	Nore og Uvdal	2448	- 2 499	537	6	Buskerud	Østlandet	131	75-100%
0622	Krødsherad	2239	- 2 499	622	5	Buskerud	Østlandet	104	25-50 %
0632	Rollag	1419	- 2 499	588	5	Buskerud	Østlandet	116	50-75 %
0615	Flå	1052	- 2 499	563	5	Buskerud	Østlandet	126	75-100%
0412	Ringsaker	34488	20 000-49 999	786	3	Hedmark	Østlandet	96	0-25 %
0403	Hamar	31144	20 000-49 999	876	2	Hedmark	Østlandet	97	25-50 %
0427	Elverum	21191	20 000-49 999	762	4	Hedmark	Østlandet	96	0-25 %
0417	Stange	20916	20 000-49 999	814	3	Hedmark	Østlandet	95	0-25 %
0402	Kongsvinger	17823	10 000-19 999	799	3	Hedmark	Østlandet	96	0-25 %
0419	Sør-Odal	7879	5 000-9 999	779	3	Hedmark	Østlandet	98	25-50 %
0415	Løten	7663	5 000-9 999	792	3	Hedmark	Østlandet	94	0-25 %
0425	Åsnes	7214	5 000-9 999	669	4	Hedmark	Østlandet	97	25-50 %
0428	Trysil	6607	5 000-9 999	609	5	Hedmark	Østlandet	104	25-50 %
0420	Eidskog	6114	5 000-9 999	698	4	Hedmark	Østlandet	98	25-50 %
0437	Tynset	5591	5 000-9 999	660	4	Hedmark	Østlandet	103	25-50 %
0418	Nord-Odal	5024	5 000-9 999	718	4	Hedmark	Østlandet	100	25-50 %
0423	Grue	4646	2 500-4 999	668	4	Hedmark	Østlandet	100	25-50 %
0429	Åmot	4407	2 500-4 999	627	5	Hedmark	Østlandet	106	50-75 %
0426	Våler (Hedmark)	3705	2 500-4 999	669	4	Hedmark	Østlandet	99	25-50 %
0430	Stor-Elvdal	2459	- 2 499	552	5	Hedmark	Østlandet	106	50-75 %
0438	Alvdal	2418	- 2 499	584	5	Hedmark	Østlandet	107	50-75 %
0441	Os (Hedmark)	1912	- 2 499	578	5	Hedmark	Østlandet	111	50-75 %
0432	Rendalen	1791	- 2 499	491	6	Hedmark	Østlandet	114	50-75 %
0439	Folldal	1577	- 2 499	518	6	Hedmark	Østlandet	109	50-75 %
0436	Tolga	1551	- 2 499	559	5	Hedmark	Østlandet	107	50-75 %
0434	Engerdal	1286	- 2 499	438	6	Hedmark	Østlandet	114	50-75 %
0502	Gjøvik	30676	20 000-49 999	803	3	Oppland	Østlandet	95	0-25 %
0501	Lillehammer	28023	20 000-49 999	823	3	Oppland	Østlandet	98	25-50 %
0528	Østre Toten	14948	10 000-19 999	731	4	Oppland	Østlandet	94	0-25 %
0534	Gran	13642	10 000-19 999	784	3	Oppland	Østlandet	90	0-25 %
0529	Vestre Toten	13384	10 000-19 999	769	4	Oppland	Østlandet	96	0-25 %
0533	Lunner	9051	5 000-9 999	785	3	Oppland	Østlandet	93	0-25 %
0532	Jevnaker	6846	5 000-9 999	778	3	Oppland	Østlandet	93	0-25 %
0538	Nordre Land	6671	5 000-9 999	683	4	Oppland	Østlandet	104	25-50 %
0542	Nord-Aurdal	6418	5 000-9 999	672	4	Oppland	Østlandet	106	50-75 %
0522	Gausdal	6112	5 000-9 999	686	4	Oppland	Østlandet	102	25-50 %
0517	Sel	5789	5 000-9 999	637	5	Oppland	Østlandet	105	50-75 %
0516	Nord-Fron	5742	5 000-9 999	652	4	Oppland	Østlandet	110	50-75 %
0536	Søndre Land	5623	5 000-9 999	676	4	Oppland	Østlandet	93	0-25 %
0521	Øyer	5119	5 000-9 999	699	4	Oppland	Østlandet	104	25-50 %

0520	Ringebu	4425	2 500-4 999	658	4	Oppland	Østlandet	112	50-75 %
0515	Vågå	3589	2 500-4 999	623	5	Oppland	Østlandet	108	50-75 %
0544	Øystre Slidre	3208	2 500-4 999	601	5	Oppland	Østlandet	114	50-75 %
0519	Sør-Fron	3127	2 500-4 999	620	5	Oppland	Østlandet	114	50-75 %
0540	Sør-Aurdal	2981	2 500-4 999	579	5	Oppland	Østlandet	110	50-75 %
0511	Dovre	2615	2 500-4 999	580	5	Oppland	Østlandet	101	25-50 %
0514	Lom	2293	- 2 499	572	5	Oppland	Østlandet	112	50-75 %
0513	Skjåk	2204	- 2 499	562	5	Oppland	Østlandet	115	50-75 %
0543	Vestre Slidre	2135	- 2 499	598	5	Oppland	Østlandet	117	75-100%
0512	Lesja	2009	- 2 499	542	6	Oppland	Østlandet	111	50-75 %
0545	Vang	1610	- 2 499	522	6	Oppland	Østlandet	118	75-100%
0541	Etnedal	1305	- 2 499	587	5	Oppland	Østlandet	113	50-75 %
0301	Oslo kommune	681071	50 000-	1000	1	Oslo	Østlandet	104	25-50 %
0806	Skien	54645	50 000-	846	3	Telemark	Østlandet	94	0-25 %
0805	Porsgrunn	36224	20 000-49 999	860	3	Telemark	Østlandet	97	25-50 %
0814	Bamble	14089	10 000-19 999	775	3	Telemark	Østlandet	99	25-50 %
0807	Notodden	12682	10 000-19 999	762	4	Telemark	Østlandet	99	25-50 %
0815	Kragerø	10406	10 000-19 999	741	4	Telemark	Østlandet	99	25-50 %
0821	Bø (Telemark)	6630	5 000-9 999	747	4	Telemark	Østlandet	100	25-50 %
0819	Nome	6538	5 000-9 999	713	4	Telemark	Østlandet	100	25-50 %
0826	Tinn	5780	5 000-9 999	599	5	Telemark	Østlandet	133	75-100%
0822	Sauherad	4293	2 500-4 999	709	4	Telemark	Østlandet	99	25-50 %
0817	Drangedal	4080	2 500-4 999	633	5	Telemark	Østlandet	100	25-50 %
0834	Vinje	3723	2 500-4 999	553	5	Telemark	Østlandet	138	75-100%
0828	Seljord	2934	2 500-4 999	638	5	Telemark	Østlandet	104	25-50 %
0829	Kviteseid	2403	- 2 499	608	5	Telemark	Østlandet	104	25-50 %
0811	Siljan	2329	- 2 499	666	4	Telemark	Østlandet	101	25-50 %
0833	Tokke	2228	- 2 499	544	6	Telemark	Østlandet	141	75-100%
0827	Hjartdal	1572	- 2 499	589	5	Telemark	Østlandet	122	75-100%
0830	Nissedal	1476	- 2 499	538	6	Telemark	Østlandet	119	75-100%
0831	Fyresdal	1286	- 2 499	466	6	Telemark	Østlandet	121	75-100%
0710	Sandefjord	63271	50 000-	870	2	Vestfold	Østlandet	91	0-25 %
0712	Larvik	47107	20 000-49 999	850	3	Vestfold	Østlandet	90	0-25 %
0704	Tønsberg	45976	20 000-49 999	891	2	Vestfold	Østlandet	92	0-25 %
0701	Horten	27334	20 000-49 999	889	2	Vestfold	Østlandet	89	0-25 %
0729	Færder	26700	20 000-49 999	843	3	Vestfold	Østlandet	95	0-25 %
0715	Holmestrand	14371	10 000-19 999	842	3	Vestfold	Østlandet	92	0-25 %
0713	Sande (Vestfold)	9904	5 000-9 999	851	3	Vestfold	Østlandet	96	0-25 %
0716	Re	9730	5 000-9 999	821	3	Vestfold	Østlandet	94	0-25 %
0711	Svelvik	6685	5 000-9 999	761	4	Vestfold	Østlandet	91	0-25 %
0106	Fredrikstad	81772	50 000-	884	2	Østfold	Østlandet	95	0-25 %
0105	Sarpsborg	55997	50 000-	887	2	Østfold	Østlandet	96	0-25 %
0104	Moss	32726	20 000-49 999	932	1	Østfold	Østlandet	95	0-25 %
0101	Halden	31177	20 000-49 999	843	3	Østfold	Østlandet	93	0-25 %
0136	Rygge	16145	10 000-19 999	890	2	Østfold	Østlandet	96	0-25 %
0124	Askim	15865	10 000-19 999	893	2	Østfold	Østlandet	94	0-25 %
0125	Eidsberg	11424	10 000-19 999	853	3	Østfold	Østlandet	94	0-25 %
0128	Rakkestad	8230	5 000-9 999	794	3	Østfold	Østlandet	95	0-25 %

0135	Råde	7542	5 000-9 999	838	3	Østfold	Østlandet	94	0-25 %
0123	Spydeberg	6042	5 000-9 999	865	3	Østfold	Østlandet	94	0-25 %
0138	Hobøl	5642	5 000-9 999	845	3	Østfold	Østlandet	95	0-25 %
0137	Våler (Østfold)	5593	5 000-9 999	822	3	Østfold	Østlandet	96	0-25 %
0122	Trøgstad	5347	5 000-9 999	799	3	Østfold	Østlandet	94	0-25 %
0111	Hvaler	4599	2 500-4 999	725	4	Østfold	Østlandet	106	50-75 %
0127	Skiptvet	3797	2 500-4 999	789	3	Østfold	Østlandet	94	0-25 %
0119	Marker	3592	2 500-4 999	742	4	Østfold	Østlandet	98	25-50 %
0118	Aremark	1357	- 2 499	660	4	Østfold	Østlandet	104	25-50 %
0121	Rømskog	673	- 2 499	667	4	Østfold	Østlandet	101	25-50 %

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo