



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 95 S

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Kommuneproposisjonen 2015



## Innhold

<b>1</b>	<b>Regjeringens politikk for kommunesektoren</b> .....	7	4.5	Ekspertutvalgets rapport .....	30
	1.1 Sterke kommuner for fremtiden ..	7	4.5.1	Utvalgets kriterier .....	30
	1.2 Utfordringer i kommunesektoren	8	4.5.2	Utvalgets anbefalinger .....	33
	1.3 Kommunereform .....	9	4.5.3	Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger .....	37
	1.4 Et levende lokaldemokrati .....	10	4.6	Departementets vurderinger .....	39
	1.5 Fornye, forenkle og forbedre .....	11	4.6.1	Om store og små kommuner og innbyggernes tilfredshet og tilhørighet .....	39
<b>Del I</b>	<b>Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner 2014 og 2015</b> .....	13	4.6.2	Nærmere om interkommunalt samarbeid .....	40
	<b>2 Det økonomiske opplegget for 2015</b> .....	15	4.6.3	Departementets vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger .....	43
	2.1 Inntektsrammer .....	15	4.7	Organisering av reformprosessen	46
	2.2 Pensjonskostnader .....	16	4.8	Fremdriftsplan og milepæler .....	50
	<b>3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2014</b> .....	18	4.9	Økonomiske virkemidler .....	52
	3.1 Inntektsveksten i 2014 .....	18	4.9.1	Økonomiske virkemidler i reformperioden .....	52
	3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014 .....	19	4.10	Om arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner .....	54
	3.2.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet .....	19	4.10.1	Rammene for arbeidet .....	55
	3.2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet .....	19	<b>Del III</b>	<b>Modernisering av kommunesektoren, lokaldemokrati og kommunalt handlingsrom</b> .....	57
<b>Del II</b>	<b>Kommunereform</b> .....	21	<b>5</b>	<b>En enklere hverdag for folk flest</b> .....	59
	<b>4 Kommunereform</b> .....	23	5.1	Regjeringens arbeid for en enklere hverdag .....	59
	4.1 Innledning .....	23	5.2	Innovasjon og fornying .....	60
	4.2 Dagens kommuner .....	23	5.3	Sammen om en bedre kommune .....	60
	4.3 Reformbehov .....	24	<b>6</b>	<b>Levende lokaldemokrati</b> .....	62
	4.3.1 Befolkningsutviklingen .....	24	6.1	Innledning .....	62
	4.3.2 Sentralisering .....	24	6.2	Et levende lokaldemokrati .....	63
	4.3.3 Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger .....	26	6.3	Nyere kunnskap og aktuelt prosjektarbeid .....	64
	4.3.4 Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene ...	27	6.3.1	Stemmerett for 16-åringer. Evalueringen etter 2011-forsøket. Gjennomføring av nytt forsøk. ....	64
	4.3.5 Økte krav til kapasitet og kompetanse .....	27	6.3.2	Lokalvalgdag – tiltak for å øke kvinneandelen i kommune- styrene, bakgrunn og mål .....	66
	4.3.6 Utfordringer for lokaldemokratiet .....	28	6.3.3	Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap .....	67
	4.4 Mål for reformen .....	29	6.3.4	Minsak.no status .....	67
	4.4.1 Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne .....	29			
	4.4.2 Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling .....	29			
	4.4.3 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner .....	29			
	4.4.4 Styrtet lokaldemokrati .....	29			

6.3.5	Etikk, åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid .....	67	8.1.2	Telletidspunkt for innbyggertall i innbyggertilskuddet .....	87
6.3.6	Lokaldemokratiundersøkelse 2014 i regi av KS i samarbeid med KMD .....	68	8.2	Distriktstilskudd Sør-Norge .....	87
6.3.7	Europarådets strategi for godt styresett. ....	68	8.3	Kostnadsnøkkelen for kommunene 2015 .....	88
6.3.8	Omtale av prosjekt om statusrapportering om lokaldemokratiet .....	68	8.4	Inntektsgarantiordningen og inndelingstilskuddet .....	89
6.3.9	Undersøkelse om obligatoriske representasjonsordninger i kommunesektoren .....	68	<b>9</b>	<b>Skjønnsrammen for 2015 .....</b>	<b>90</b>
6.4	Omtale av arbeid med statlige rammebetingelser .....	69	<b>Del V</b>	<b>Statlige styringssignaler .....</b>	<b>93</b>
6.4.1	Kommunelovutvalget .....	69	<b>10</b>	<b>Oppgavefordeling og regelverk .....</b>	<b>95</b>
6.4.2	Tvisteløsning .....	69	10.1	Arbeids- og sosialdepartementet ..	95
6.5	Lokaldemokratiet i internasjonal sammenheng .....	69	10.1.1	Styrking av NAVs kontaktsentre – bedre service i tilknytning til kommunale tjenester .....	95
<b>Del IV</b>	<b>Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner .....</b>	<b>71</b>	10.1.2	Innlemming av tilskudd til gjeldsrådgivning .....	95
<b>7</b>	<b>Inntektssystemet for fylkeskommunene .....</b>	<b>73</b>	10.2	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet .....	95
7.1	Dagens inntektssystem .....	73	10.2.1	Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern .....	95
7.1.1	Innledning .....	73	10.2.2	Finansieringsordningen i barnevernet .....	95
7.1.2	Skatteutjevningen .....	74	10.2.3	Adopsjon .....	96
7.1.3	Utgiftsutjevningen .....	74	10.2.4	Bosetting av flyktninger .....	96
7.1.4	Nord-Norgetilskuddet .....	75	10.3	Finansdepartementet .....	97
7.1.5	Inntektsgarantiordningen .....	75	10.3.1	Det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner ...	97
7.1.6	Skjønntilskudd .....	75	10.4	Helse- og omsorgsdepartementet .....	97
7.2	Kostnadsnøkler .....	75	10.4.1	Omsorgstjenesten .....	97
7.2.1	Metode .....	75	10.4.2	Opptappingsplan for rusfeltet .....	99
7.2.2	Videregående opplæring .....	76	10.4.3	Samhandlingsreformen .....	99
7.2.3	Fylkesveier .....	77	10.4.4	Forskrift om IKT-standarder i helse- og omsorgssektoren .....	100
7.2.4	Kollektivtransport .....	77	10.4.5	Stortingsmelding om primærhelsetjenesten i kommunene .....	100
7.2.5	Tannhelse .....	80	10.4.6	Satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten .....	100
7.2.6	Samlet kostnadsnøkkel .....	82	10.4.7	Satsing på rusfeltet og psykisk helse .....	100
7.3	Skatteutjevning .....	83	10.5	Justis- og beredskapsdepartementet .....	100
7.4	Overgangsordning, kompensasjonsordning og omfordelingsvirkninger .....	84	10.5.1	Nødnett .....	100
7.4.1	Sammenvektningseffekt .....	84	10.6	Klima- og miljødepartementet .....	100
7.4.2	Overgangsordning .....	84	10.6.1	Endring i forurensningsloven .....	100
7.4.3	Tapskompensasjon .....	84	10.6.2	Forbud mot fyring med fossil olje .....	100
7.5	Samlede fordelingsvirkninger .....	84	10.6.3	Miljøvedtaksregisteret .....	100
<b>8</b>	<b>Inntektssystemet for kommunene .....</b>	<b>86</b>	10.7	Kommunal- og moderniseringsdepartementet .....	101
8.1	Vekstkommuner i inntektssystemet .....	86			
8.1.1	Veksttilskuddet .....	86			

10.7.1	Nye virkeområder for regionalstøtte .....	101	<b>11</b>	<b>Konsultasjonsordningen med KS .....</b>	106
10.7.2	Proposisjon om forenklinger i plan- og bygningsloven .....	102	<b>Del VI</b>	<b>Resultater i kommunal sektor .....</b>	109
10.7.3	Ny forskrift om startlån .....	102	<b>12</b>	<b>Utviklingen i kommuneøkonomien .....</b>	111
10.7.4	Ny boligsosial strategi .....	102	12.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	111
10.7.5	Evalueringsplan av individuell plan .....	102	12.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi .....	111
10.8	Kulturdepartementet .....	103	12.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling .....	113
10.8.1	Den norske kirke og kommunene – prestenes tjenestebolig .....	103	12.4	Netto driftsresultat .....	114
10.9	Kunnskapsdepartementet .....	103	12.5	Nettofinansinvesteringer og gjeld .....	115
10.9.1	Endring i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager ...	103	<b>13</b>	<b>Omfang og kvalitet i kommunale tjenester .....</b>	119
10.9.2	Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøgskoleloven .....	104		<b>Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2015 .....</b>	129
10.9.3	Lovproposisjon med forslag om endringer i privatskolelova («ny friskolelov») .....	104	<b>Vedlegg</b>		
10.9.4	Forskriftsendringer om kompetansekrav for undervisningspersonell .....	104	1	Kommunereform .....	130
10.9.5	Fagskoler .....	104	2	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2011–2014 .....	143
10.9.6	Uttrekk fra kommunerammen ved endringer i kontantstøtten og foreldrebetaling i barnehagene .....	104	3	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2013 .....	144
10.9.7	Innlemming av tilskudd til leirskoleopplæring i kommunenes rammetilskudd .....	105	4	Finansielle indikatorer .....	162
10.10	Samferdselsdepartementet .....	105	5	Skjønnsfordelingen i 2013 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet .....	184
10.10.1	Opprettelse av nasjonal transportløyveenhet i Lærdal .....	105	6	Forsøk .....	191
10.10.2	Prøveordning med statlig kjøpsansvar på Bratsbergbanen ...	105	7	Dokumentasjon av analyser til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene .....	192





DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

# Prop. 95 S

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

---

## Kommuneproposisjonen 2015

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. mai 2014,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

#### 1.1 Sterke kommuner for fremtiden

Regjeringen ønsker robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere. Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke kommunene gjennom en reform. Kommunereformen skal sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, gi bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet. Reformen skal sikre at kommunene også i fremtiden kan løse oppgavene sine på en god måte. Større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og mer ansvar enn dagens kommuner. Å flytte makt og myndighet til kommunene gir innbyggerne økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø.

For at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver er det behov for stabile og forutsigbare økonomiske rammer. Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i størrelsesorden 4½ til 5 mrd. kroner. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at

mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner er frie inntekter. Inntektsveksten legger til rette for fortsatt videreutvikling av kommunale tjenester, både i omfang og kvalitet.

Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester som skole, barnevern, helse- og omsorgstjenester. Disse tjenestene er avgjørende for å realisere regjeringens mål om et samfunn med muligheter for alle. For å realisere regjeringens mål om et sterkere sosialt sikkerhetsnett og et bedre tilbud til syke og eldre er det nødvendig å styrke de kommunale tjenestene. Rusomsorg og psykisk helsetjeneste er viktige satsingsområder for regjeringen. 200 mill. kroner av veksten i kommunesektorenes frie inntekter er begrunnet i behovet for å styrke disse tjenestene.

Storbyene er viktige for utviklingen i den enkelte landsdel, og en stadig større del av befolkningen bor i byer. Regjeringen vil derfor føre en aktiv storbypolitikk, og en ny regionalpolitikk der storbyene og regionene omkring utvikler et samspill til det felles beste. For å ivareta en bærekraftig utvikling er det viktig at byene tar ansvar for god planlegging, og at staten legger til rette gjennom juridiske og økonomiske rammer.

Kommuner med sterk vekst har særskilte utfordringer. Regjeringen vil derfor styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst.

## 1.2 Utfordringer i kommunesektoren

Ifølge Perspektivmeldingen 2013 vil den demografiske utviklingen føre til økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene framover. Det er i kommunene de fleste velferdstjenestene gis. Mange av utfordringene knyttet til demografi og en aldrende befolkning må håndteres her. Endringene i befolkningssammensetning vil for alvor begynne å gjøre seg gjeldende fra 2020, og vi vil få en sterk vekst i de eldre aldersgruppene. Etterspørselen etter omsorgstjenester vil derfor øke markant utover i århundret. Dette vil føre til økt behov for kommunale tjenester, hvor kommunene må klare å skaffe tilstrekkelig kompetent arbeidskraft. Økende privat kjøpekraft vil også bidra til at innbyggernes forventninger om kvaliteten og omfanget på det kommunale tjenestetilbudet vil øke.

Byene står overfor utfordringer knyttet til befolkningsvekst og infrastruktur. En rekke sosiale utfordringer er spesielle for byene. De store byene har gjennomgående høyere sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner, som følge av utfordringer knyttet til sosiale forhold som rus og psykiske helseproblemer.

Omfanget av oppgaver og forventninger til hvilke oppgaver kommunene skal ta på seg har økt over tid, i takt med utviklingen av velferdsstaten. Samtidig som omfanget av oppgaver har blitt større, har også spesialiseringen og kompleksiteten i oppgaveløsningen økt. Sammen med nye arbeidsformer og teknologi stiller dette høyere krav til utdanning og kompetanse. Økte krav til kapasitet og kompetanse gjør særlig de små kommunene sårbare på grunn av små fagmiljø og problemer med å rekruttere tilstrekkelig kompetanse.

Landet har hatt en kraftig befolkningsvekst de siste ti årene, og befolkningstallet på landsbasis har økt med nesten 12 pst. fra 2004 til 2014. Det er ventet at befolkningsveksten vil fortsette i årene framover, men befolkningstall per 1.1.2014 kan tyde på at veksten bremses noe opp. Likevel vil noen kommuner fortsatt oppleve sterk vekst i tiden framover. Befolkningsvekst er positivt og vitner om attraktive kommuner og er en ressurs i seg selv. Men det kan også gi voksesmerter, spesielt på kort sikt når kommunen skal tilpasse areal,

infrastruktur og tjenestetilbud til en voksende befolkning.

Samtidig varierer utfordringsbildet mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner. Mens de fleste kommunene vil oppleve befolkningsvekst i årene framover, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting. Befolkningsveksten de siste årene har i hovedsak vært sterkest i sentrale deler av landet, og det er ventet at denne utviklingen vil fortsette. Videre har alderssammensetningen i befolkningen betydning for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnet. De mindre sentrale områdene har en større del av befolkningen i de eldre aldersgruppene enn resten av landet, noe som gir et økt behov for pleie- og omsorgstjenester.

Kommunesektoren har hatt en god inntektsvekst de siste ti årene, og den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,8 pst. per år. Regjeringen ønsker å prioritere kommunesektoren, og sørge for robuste og forutsigbare inntektsrammer i årene framover. Imidlertid må utviklingen i kommuneøkonomien sees i sammenheng med utviklingen i norsk økonomi for øvrig. Det er betydelig usikkerhet om anslagene for den økonomiske utviklingen. Oppgangen i internasjonal økonomi er skjør, og en svakere utvikling ute vil gi lavere vekst hos norske eksportører. Samtidig vil også utviklingen i hjemlige forhold spille inn. På lengre sikt er det ventet at den demografiske utviklingen og avtagende inntekter fra petroleumsvirksomheten vil redusere handlingsrommet i offentlig finanser. Det gjør at det er viktig at staten gir realistiske signaler om hva kommunesektoren kan forvente av framtidige inntekter. Samtidig er det grunnleggende at kommunene gjennom god økonomistyring planlegger for fremtiden og tar høyde for at de økonomiske forutsetningene kan endre seg.

Stor befolkningsvekst i sentrale strøk, økende regional integrasjon og utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser har gjort helhetlig planlegging og tilrettelegging i flerkommunale byområder mer krevende enn før. Stor vekst i befolkningen krever i tillegg at planleggingen må være i forkant for å håndtere utfordringer knyttet til bolig- og transportutbygging og tilrettelegging for næringsvirksomhet.

Utviklingen viser at i takt med at kommunenes oppgaver har blitt flere, har det også skjedd en økning i både omfanget og detaljeringsgraden i den statlige styringen av kommunesektoren. Dette gjelder særlig regelstyring. For stram og detaljert styring vil gi en gradvis innsnevring av det kommunale handlingsrommet, og dermed



kunne svekke de fordelene som lokalt selvstyre gir.

Hele kommunesektoren påvirkes i økende grad av utviklingstrekk, regelverk og arbeidsformer som er et resultat av internasjonaliseringen og samarbeidet i EU/ EØS. Regjeringen vil føre en aktiv politikk for å ivareta norske interesser og kommunenes handlingsrom ved å medvirke tidligere i prosesser i EU. Regjeringen vil også legge til rette for at kommunal sektor blir sterkere involvert i og utnytter de mulighetene som ligger i EUs samarbeidsprogrammer.

### 1.3 Kommunereform

Regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Nærhetsprinsippet innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig. En tro på det lokale folkestyret er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform, der det også tas sikte på å gi robuste kommuner flere oppgaver.

Siden kommunestrukturen gjennomgikk en stor endring på 1960-tallet har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet. Vi har blant annet opplevd en betydelig sentralisering av befolkningen. Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsette.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer, og dette stiller store krav til kommunen. Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å møte klima- og miljøutfordringene, sikre gode levekår og sosial inkludering samt bidra til et konkurransedyktig næringsliv. På alle disse områdene har kommunene i dag viktige oppgaver.

Det lokale selvstyret står sterkt i Norge. Regjeringen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret. Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning. Kommunereformen skal gi kommunestyrene økt innflytelse over forhold som er viktige for innbyggerne.

En hensiktsmessig kommuneinndeling er viktig for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester og en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling. Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover.

Regjeringen vil i arbeidet med reformen legge stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til bredt politisk samarbeid om reformen.

Ekspertutvalget for kommunereform avga 31. mars 2014 sin delrapport «Kriterier for god kommunestruktur». Ekspertutvalget ble satt ned på bakgrunn av ønsket om en kunnskapsbasert reform. Utvalgets forslag til kriterier er et godt utgangspunkt for kommunene i deres lokale prosesser. I sitt videre arbeid skal ekspertutvalget vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Sluttrapporten skal leveres i desember 2014. Våren 2015 vil regjeringen legge fram en stortingsmelding med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner.

Regjeringen vil legge opp til en reformprosess som involverer alle relevante aktører på en god måte. Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare hvilke av nabokommunene det er aktuelt å slå seg sammen med. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette og koordinere disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Regjeringen ser på KS som en sentral aktør i kommunereformen, og KS vil få en egen invitasjon om å delta i prosessene. Reformperioden varer fram til nasjonale vedtak om sammenslåinger er fattet, innen 1. januar 2018.

De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen. Sammen med ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur og utvalgets anbefalinger, bør dette gi grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.

De regionale prosessene starter opp høsten 2014. Departementet har som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag et år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbildet før det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg

sammen med. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger. Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet med å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Dette vil etter departementets vurdering være en mer hensiktsmessig tids- og ressursbruk både lokalt og sentralt, og vil kunne gi et godt beslutningsgrunnlag for kommunestyrene.

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via fylkesmannen, som bistår med å oppsummere tilbakemeldingene fra hvert enkelt fylke. Fylkesmannen vil også bli bedt om å gjøre en vurdering på selvstendig grunnlag av de samlede tilbakemeldingene. De regionale prosessene som starter opp høsten 2014 skal avsluttes ved utgangen av 2016.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammen-

slutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskudd videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

#### 1.4 Et levende lokaldemokrati

Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet. Kommunereform er en viktig del av dette arbeidet. Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver enn dagens kommuner. Sterkere kommuner vil gi innbyggerne større innflytelse. Flere oppgaver og utvidet lokalt politisk skjønn til kommunene gir lokalpolitikere i samspill med innbyggerne mer handlingsrom og dermed større innflytelse over viktige spørsmål som angår dem. Kommunene har et klart ansvar for å legge til rette for et godt lokaldemokrati med gode muligheter for deltakelse fra innbyggerne innenfor rammen av det representative demokratiet. Kommunene skal bestrebe seg på åpne kanaler til innbyggerne og aktivt informere innbyggerne om virksomheten sin. Dette er viktig for et godt tillitsforhold mellom innbyggerne og kommunen og de folkevalgte lederne.

En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Gjennom bidrag til demokrati-innovasjon og ved å vise eksempler på kommuner med god demokratipraksis, vil departementet bidra til erfaringsspredning, læring og utvikling av demokratiet i flere kommuner.

Regjeringen vil arbeide aktivt for en effektiv og funksjonsdyktig forvaltning med høy etisk standard. Robuste og åpne kommuner er viktige for innbyggernes tillit til offentlig forvaltning. Det er avgjørende for demokratiet at innbyggerne har tillit til grunnleggende verdier om saklighet og habilitet. Kommunene er viktige aktører her, og regjeringen støtter derfor kommunenes arbeid med omdømmebygging, åpenhet, integritet og anti-korrupsjonsarbeid.

Det er lokalt man kjenner egne utfordringer best, og prinsippene om økonomisk og juridisk rammestyring ligger til grunn for den statlige styringen av kommunesektoren. For å styrke kommunenes selvstyre er det nedsatt et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang

av kommuneloven. Utvalget skal blant annet vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige, eller om de legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet. Regjeringen har også nedsatt en arbeidsgruppe som utreder opprettelsen av en tvisteløsningsmekanisme som skal håndtere tvister mellom statsforvaltningen og kommunene i saker hvor statsforvaltningen i dag har den endelige beslutningsmyndigheten.

Rammefinansiering støtter opp under lokaldemokratiet og fremmer effektivitet ved at det gir kommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

For at innbyggere i ulike kommuner og fylkeskommuner skal få likeverdige tjenester, er det viktig at forhold som kommunene og fylkeskommunene ikke selv kan påvirke utjevnes gjennom inntektssystemet, og at utjevningen baseres på mest mulig oppdatert informasjon. Samtidig er det viktig at kommunene og fylkeskommunene, gjennom skatteinntektene, får beholde en andel av verdiskapningen som skjer lokalt.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene i prinsippet kompenseres fullt ut for utgifter ved tjenesteytingen de ikke selv kan påvirke. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordeler tilskudd til kommunene og fylkeskommunene etter deres behov.

Grunnlaget for dagens utgiftsutjevning for fylkeskommunene skriver seg fra midt på 1990-tallet. For at fylkeskommunene skal kunne levere de tjenestene de er pålagt, og kunne tilby likeverdige tjenester uavhengig av bosted, er det nødvendig med en oppdatering av kostnadsnøkkelen. Regjeringen legger derfor fram forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

Langt flere kommuner enn de som får veksttilskudd i dag, har utfordringer med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst. For å styrke vekstkommunene foreslår regjeringen å utvide veksttilskuddet slik at tilskuddet øker og flere kommuner kommer inn under ordningen. Veksttilskuddet endres også slik at det skal bli mer forutsigbart for den enkelte kommune.

## 1.5 Fornye, forenkle og forbedre

Regjeringen ønsker en enklere hverdag for både innbyggere og næringsliv gjennom å forenkle, fornye og forbedre tjenestene i offentlig sektor. Regjeringen har derfor valgt *en enklere hverdag for folk flest* som et av sine åtte satsingsområder.

Innenfor dette satsingsområdet er det valgt ut fem temaer som skal følges opp framover. Økt valgfrihet for innbyggerne skal gi den enkelte mulighet til å velge mellom et større mangfold av tjenestetilbud, og dermed få større innflytelse over egen hverdag. Fritt valg mellom ulike tilbydere av hjemmetjenester er et eksempel på en slik ordning. Fjerning av tidstyver omfatter flere typer forenklingstiltak for å unngå unødvendig tidsbruk. Enklere regelverk er et viktig bidrag til å gi en enklere hverdag for folk flest. I Sundvolden-erklæringen er det pekt på flere konkrete regler som skal forenkles, og regjeringen har blant annet startet en gjennomgang med sikte på å få enklere regler for plan- og byggesaker. Digitalisering av offentlige tjenester vil gi en enklere hverdag både for innbyggere og næringsliv, samtidig som det legger til rette for at stat og kommune kan løse oppgavene mer effektivt. For å understøtte reformarbeidet vil regjeringen satse på bedre resultater og styrket ledelse i forvaltningen.

Kommunene spiller en avgjørende rolle i å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Mange kommuner har allerede kommet langt i å tenke nytt om hvordan de kan gi bedre tjenester til sine innbyggere. Samtidig er det viktig at stat og kommune samarbeider for å finne felles løsninger, og at kommunene blir bedre til å lære av hverandre. De gode og nytenkende prosjektene må spres fra kommune til kommune.

For å stimulere til nytenkning og fornying, ønsker regjeringen å støtte opp om innovasjonsarbeid i kommunesektoren gjennom en rekke tiltak. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått i oppdrag å være et senter for innovasjon både i stat og kommune, kommuner kan få støtte til innovasjonstiltak gjennom fylkesmannens skjønnsmidler, og det er etablert et innovasjonsstudium rettet mot kommunalt ansatte.

Kommunenes medarbeidere er den viktigste ressursen for å levere gode tjenester til innbyggerne. Det er derfor viktig at kommunene utvikler og forvalter denne ressursen på en god måte, gjennom for eksempel å jobbe kontinuerlig med kompetanseutvikling, nærvær og rekruttering. En kommunal arbeidsgiverstrategi er et viktig virkemiddel for å sette dette i system og for å tenke strategisk. Det er også avgjørende at medarbeiderne trekkes med i arbeidet med å forbedre offentlig sektor.

Denne regjeringen vil bygge samfunnet nedenfra og skape større rom for private, lokale og frivillige initiativ. Dette har en stor egenverdi ved at det ansvarliggjør den enkelte og bidrar til gjensidig tillit mellom innbyggere og myndig-

heter. Et samarbeid mellom myndigheter, næringsliv, organisasjoner og enkeltmennesker gir også den beste utnyttelsen av samfunnets ressurser.

Regjeringen bygger sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Kommunesektoren forvalter en vesentlig del av disse ressursene og står for knapt 2/3 av den samlede offentlige sysselsettingen. Det er et effektiviseringspotensial i kommunesektoren. Nærhet til innbyggere og kunnskap om lokale for-

hold legger til rette for at kommunene kan levere tjenester på en effektiv måte og i samsvar med lokale behov. Kommunene får selv beholde gevinsten av å produsere tjenestene effektivt. Dette kan igjen tilfalle innbyggerne i form av bedre tjenester. Som en hjelp i effektiviseringsarbeidet har departementet lagt fram en nettportal på regjeringen.no om kommunenes tjenesteproduksjon og framtidige arbeidskraftbehov. Høsten 2014 tar departementet sikte på å legge fram tall for effektivitet i 2013 i kommunal tjenesteyting.

*Del I*  
*Det økonomiske opplegget for kommuner og*  
*fylkeskommuner 2014 og 2015*



## 2 Det økonomiske opplegget for 2015

### 2.1 Inntektsrammer

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 i størrelsesorden  $4\frac{1}{2}$  til 5 mrd. kroner. I statsbudsjettet for 2015 vil regjeringen komme tilbake med endelig forslag til inntektsrammer.

Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner er frie inntekter. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på om lag 1,4 pst.

Den varslede inntektsveksten må ses i sammenheng med konsekvenser av den demografiske utviklingen for kommunesektoren. Beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) indikerer at kommunesektoren kan få merutgifter i 2015 på om lag 3,1 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Departementet anslår at om lag 2,7 mrd. kroner må finansieres av frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen. Gitt disse forutsetningene er anslagene et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Det understrekes at anslagene er usikre.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. Regjeringen har klare forventninger til at det i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene.

Regjeringen legger opp til at *kommunene* får mellom  $3\frac{3}{4}$  og  $4\frac{1}{4}$  mrd. kroner av veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 200 mill. kroner begrunnet i behovet for å styrke helsestasjon- og skolehelsetjenesten. Videre er 200 mill. kroner av veksten begrunnet i en styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser, jf. kap. 10.4.

Regjeringen legger opp til at *fylkeskommunene* får mellom  $\frac{1}{4}$  og  $\frac{1}{2}$  mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 150 mill. kroner begrunnet i behovet for opprusting av fylkesveiene. Bakgrunnen er at det i Nasjonal transportplan 2014–2023 er satt av en totalramme på 10 mrd. kroner til opprusting av fylkesveiene. Midlene gis som rammetilskudd og fordeles på samme måte som tilsvarende midler til fylkesveier i statsbudsjettet for 2014 (i alt 780 mill. kroner). Videre vil 95 mill. kroner av veksten i frie inntekter gis som kompensasjon til fylkeskommuner som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene, jf. kap. 7.

Inntektsveksten for 2015 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2014 i revidert nasjonalbudsjett 2014, jf. kap. 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et nivå på kommunesektorens inntekter i 2015. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2014 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2015 som nå varsles kunne bli endret.

På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2015 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015. Det legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

Innenfor rammen av konsultasjonsordningen har staten dialog med kommunesektoren (representert ved KS) om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2015. Hittil i år har staten og kommunesektoren blant annet drøftet kommunesektorens økonomiske situasjon og økonomiske konsekvenser i 2015 knyttet til demografiske endringer. I tillegg er planlagte reformer, tiltak og andre enkeltsaker som berører kommunesektoren drøftet. Drøftingene skjer blant annet på bakgrunn av faglige utredninger og vurderinger fra TBU. Høsten 2014 vil det som en del av konsultasjonsordningen være bilaterale møter mellom KS og departementene.

## 2.2 Pensjonskostnader

Pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn til pensjonsordningene har de siste årene vært høyere enn de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Dette har gitt en oppbygging av et akkumulert premieavvik i regnskapene i perioden 2002–2013. Høy lønnsvekst og lavt rentenivå har bidratt til premieveksten de siste årene. Veksten i de regnskapsmessige pensjonskostnadene har vært jevn, men likevel noe svakere enn veksten i premiene. Denne utviklingen ser ut til å fortsette i 2014. Nivået på pensjonspremiene vil også i 2014 være særlig høyt som følge av at pensjonsleverandørene fortsatt har behov for å styrke premiereservene. Dette er nødvendig for å kunne møte Finanstilsynets krav om at pensjonsavsetningene skal ta høyde for økt levealder.

### *Pensjonskostnadene for 2015*

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet strammet inn på de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene (langsiktig lønnsvekst, diskonteringsrente og avkastning mv.). Dette har vært nødvendig for på lang sikt å kunne oppnå et bedre samsvar mellom nivået på de årlige pensjonspremiene og nivået på de regnskapsmessige kostnadene. Departementets vurdering er at de økonomiske beregningsforutsetningene som gjelder for regnskapsåret 2014 ligger på et nivå som på lang sikt trolig vil gi en rimelig balanse mellom betalte premier og regnskapsmessige kostnader. Derfor bør forutsetningene som blir benyttet i kostnadsberegningene for 2014, også benyttes i 2015. Det må likevel understrekes at det er en betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i pensjonspremiene. Departementet vil derfor følge premie- og kostnadsutviklingen nøye fremover. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner. Dette vil gi kommunesektoren et grunnlag for å anslå størrelsen på pensjonskostnadene for 2015 allerede i løpet av våren.

### *Pensjonsreformen og ny uførepensjonsordning*

Departementet legger opp til at de kjente elementene i pensjonsreformen implementeres i beregningene av de regnskapsmessige pensjonskostnadene for 2015. Dette gjelder levealdersjusteringen

og lavere pensjonsregulering, samt reglene for ny uførepensjonsordning.

Levealdersjusteringen innebærer at tjenstepensjonen blir justert etter forventet levealder for det enkelte årskull. Den isolerte effekten av levealdersjusteringen er at pensjonsforpliktelsen målt i dagens pengeverdi reduseres. Dette innebærer at nivået på de årlige pensjonskostnadene reduseres når dette implementeres i kostnadsberegningene.

Lavere pensjonsregulering innebærer at pensjoner under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosent. Dette innebærer isolert sett en lavere pensjonsforpliktelse, og en reduksjon i det årlige kostnadsnivået.

Offentlig uførepensjon gjøres om til en nettoordning. Det vil si at uførepensjon fra henholdsvis folketrygd og tjenstepensjonsordningen beregnes hver for seg uten samordning. Utgiften til uførepensjon i folketrygden vil gå klart opp, mens uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen vil gå klart ned. Staten betaler altså en større del av uførepensjonen, og de kommunale pensjonskostnadene til uførepensjon vil reduseres. Dette innebærer isolert sett også en lavere pensjonsforpliktelse, og en reduksjon i det årlige kostnadsnivået når dette tas inn i kostnadsberegningene.

Samtidig implementeres nye levealdersforutsetninger i kostnadsberegningene. Den isolerte effekten av økt levealder er at pensjonene skal utbetales over flere år. Dette øker den framtidige pensjonsforpliktelsen, som innebærer at nivået på de årlige pensjonskostnadene øker.

Implementering av elementene i pensjonsreformen og ny ordning for uføretrygd i kostnadsberegningene medfører isolert sett en vesentlig reduksjon i kommunesektorens pensjonskostnader i 2015. På den andre siden innebærer implementering av nye levealdersforutsetninger en betydelig økning i pensjonskostnaden for 2015. Samlet sett er det anslått at disse endringene gir en viss reduksjon i pensjonskostnadene.

### *Redusert amortiseringstid*

Det er ventet at betalte pensjonspremier klart vil overstige regnskapsførte pensjonskostnader i 2014. Premieavviket som dette medfører i 2014 bidrar til en vekst i amortiseringskostnadene i 2015.

Stoltenberg II-regjeringen sendte i september 2013 på høring et forslag om å redusere amortiseringstiden for premieavvik oppstått i 2014 og senere. Formålet med forslaget er å bygge ned nye premieavvik raskere, og redusere økningen i det akkumulerte premieavviket. Høringsforslaget



skisserte to alternativer for amortisering av premieavvik. Alternativ 1 var en reduksjon i amortiseringstiden fra 10 til 5 år, og alternativ 2 reduksjon til 7 år. Det kom inn 67 høringsuttalelser fra kommuner, fylkeskommuner, fylkesmannsembeter, departementer, pensjonsselskaper, KS og andre. 11 høringsinstanser hadde ingen merknader. Dette var departementer i tillegg til LO og SSB. Om lag 1/3 av høringsinstansene ønsker alternativ 1 (5 år), og om lag 1/3 ønsker å avvikle hele ordningen med premieavvik og gå tilbake til å føre pensjonspremien som årets utgift. Høringsinstansene som ønsker å avvikle ordningen, uttaler også at staten må kompensere kommunesektoren for de økonomiske konsekvensene av dette. Fem høringsinstanser, deriblant Oslo og Bergen, går for alternativ 2 (7 år). To høringsuttalelser går inn for ingen endring, og et fåtall ønsker utredning av ordningen med premieavvik.

De fleste av høringsinstansene som går for alternativ 1, gir ikke nærmere begrunnelser for hvorfor 5 år foretrekkes. Videre forventer de at departementet bidrar til en snarlig avvikling av det akkumulerte premieavviket gjennom inntektsystemet, slik at kommunene også i de kommende årene kan yte gode velferdstjenester til innbyggerne. Høringsinstansene som ønsker avvikling av ordningen, ønsker også avvikling av premieavviket.

KS anbefaler i sin uttalelse at amortiseringsperioden for nye premieavvik reduseres til 5 år. Argumentene til KS for kortere amortiseringstid er at det vil ta kortere tid å rette opp forskjellen mellom premier og kostnader, og at renteutgiftene til gjeld og avsetning til å dekke pensjonsforpliktelser motsvarer hverandre, og da kan ikke glattingen av den ene være for stor. Videre uttaler KS at det forutsettes at veksten i frie inntekter er så stor at det også dekker økte pensjonskostnader som følge av eventuelle nye premieavvik og kortere amortiseringsperiode.

Oslo kommune går i sin høringsuttalelse inn for 7 års amortisering. De skriver at det blir en betydelig kostnadsbelastning for Oslo kommune å redusere amortiseringstiden, og ville helst beholdt 10 år om det er mulig. De påpeker at innskjerping av beregningsparametrene fra og med 2014 allerede gir reduksjon i akkumulering av premieavviket.

Bergen kommune skriver i likhet med Oslo at redusert amortiseringstid vil være en ytterligere belastning på toppen av merbelastningen som følger av innskjerpede forutsetninger for beregning av kommunenes pensjonskostnader. Videre uttaler Bergen kommune at valget mellom 5 og 7 års amor-

tisering bør vurderes ut fra målet om en jevnest mulig pensjonsbelastning i regnskapet forutsatt et realistisk nivå på de årlige pensjonskostnadene.

KLP peker i sin høringsuttalelse blant annet på at nivået på pensjonspremiene for tiden er høyt som følge av oppreserverving av pensjonsavsetningene for å ta høyde for økt levealder. KLP peker også på at amortiseringstiden ikke bør være for kort. KLP anbefaler ut fra dette at dagens amortiseringstid på 10 år beholdes.

Departementet vil trekke frem at for at utjevningen av pensjonskostnadene i kommunesektoren skal bidra til tilstrekkelig stabilitet, er det viktig med et tilstrekkelig antall år å amortisere premieavviket på. Premienivået vil ventelig fortsatt være på et høyt nivå de nærmeste årene, og være noe høyere enn nivået på pensjonskostnadene. Dette betyr at vi kan forvente et premieavvik også de neste årene. Departementets vurdering er at dette bør bygges ned raskere enn ved dagens 10 år. Departementet mener at det er viktig med stabilitet i kommuneøkonomien og spesielt i utviklingen i pensjonskostnadene, og departementet vurderer derfor amortisering av premieavvik over 7 år som det beste alternativet. Da ivaretas både hensynet til utjevning og behovet for en noe raskere nedbygging av fremtidige premieavvik. Departementet vil iverksette endringen i amortiseringstiden gjennom endring i regnskapsforskriften for kommuner og fylkeskommuner, med regnskapsmessig virkning fra 2015.

#### *Vekst i samlede pensjonskostnader*

Departementet har gjort et grovt estimat som innebærer at veksten i kommunesektorens samlede pensjonskostnader vil være i størrelsesorden ½ mrd. kroner i 2015, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Dette anslaget tar høyde for at de økonomiske beregningsforutsetningene for 2015 beholdes uendret fra 2014. Anslaget inkluderer i tillegg kostnadsøkningen som følge av nye levealdersforutsetninger, og innsparinger for kommunesektoren som følge av pensjonsreformen og ny uførepensjon. I anslaget er det også tatt hensyn til virkningen av redusert amortiseringstid for premieavvik fra 10 til 7 år. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

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

### 3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2014

#### 3.1 Inntektsveksten i 2014

Saldert budsjett 2014 innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 5,4 mrd. kroner, tilsvarende 1,4 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 3,6 mrd. kroner, tilsvarende 1,2 pst. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2013, det vil si at det var tatt hensyn til at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2013 var oppjustert med om lag 1,8 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2014.

Foreløpige regnskapstall for 2013 viser at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt ble om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen for 2014 (Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014)). Skatteinngangen til og med mars 2014, samt noe lavere anslått lønnsvekst, trekker i retning av at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt kan bli ytterligere 0,7 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i det vedtatte budsjettopplegget for 2014.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren for 2014 er nedjustert med 0,1 prosentenheter. Dette skyldes at anslått lønnsvekst for 2014 er nedjustert fra 3,5 til 3,3 pst. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til å trekke opp realinntektsveksten i 2014 med om lag 0,4 mrd. kroner.

Samlet sett anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett 2014 til 5,0 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter i 2014 anslås til 3,2 mrd. kroner.

Kommunesektorens inntekter i 2014 må ses i sammenheng med anslåtte merutgifter knyttet til befolkningsutviklingen. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anslo våren 2013 at kommunesektoren i 2014 ville få merutgifter på 3,3 mrd. kroner knyttet til befolkningsutviklingen. I mars 2014 nedjusterte TBU anslaget med om lag 0,5 mrd. kroner. Bakgrunnen er lavere befolkningsvekst enn anslått. Dette innebærer en avlastning av kommunesektorens utgifter.

Det er også kommet ny informasjon om 2013 etter budsjettbehandlingen i fjor høst. Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren er oppjustert med 0,6 prosentenheter. Oppjusteringen må ses i sammenheng med høyere konsumpriser, sterkere lønnsvekst og innarbeiding av økte pensjonskostnader i forhold til lønn. Inntektene fra eiendomsskatt ble i 2013 0,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen. Også kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble ifølge de foreløpige regnskapstallene for 2013 0,8 mrd. kroner høyere enn tidligere anslått. De oppdaterte nivåene på eiendomsskatt og gebyrer er videreført i

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2013<sup>1</sup> og 2014. Mill. kroner<sup>2</sup> og endring i pst.

	Kommunene <sup>3</sup>			Fylkeskommunene <sup>3</sup>			Kommuneforvaltningen i alt		
	2013	2014	Endr. i pst.	2013	2014	Endr. i pst.	2013	2014	Endr. i pst.
Skatteinntekter	135 890	139 739	2,8	26 954	27 940	3,7	162 844	167 679	3,0
Herav skatt på inntekt og formue	126 421	130 160	3,0	26 954	27 940	3,7	153 375	158 100	3,1
Rammetilskudd	114 747	121 057	5,5	28 603	29 878	4,5	143 350	150 935	5,3
Sum frie inntekter	250 637	260 796	4,1	55 557	57 818	4,1	306 194	318 614	4,1

<sup>1</sup> Inntektene i 2013 er korrigeret for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

<sup>2</sup> Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2014 anslås til 3,0 pst., mot 3,1 pst. i tilleggsproposisjonen for 2014

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

inntektsanslagene for 2014. Samlet sett er anslaget for realveksten i de samlede inntektene i 2013 nedjustert med 0,9 mrd. kroner, mens realveksten i de frie inntektene er nedjustert med 1,5 mrd. kroner.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2013 og anslag for 2014 i nominelle priser. Inntektene i 2013 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv., slik at inntektsnivået i 2013 og 2014 er sammenliknbart.

### 3.2 Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014

Samtidig med kommuneproposisjonen legger Finansdepartementet fram revidert nasjonalbudsjett for 2014, med forslag til bevilgningsendringer i Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*. Nedenfor presenteres et utvalg saker av betydning for kommunesektoren.

#### 3.2.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

*Refusjonsordningen for barneverntiltak til enslige, mindreårige asylsøkere*

Noen kommuner som søkte refusjon mot slutten av 2013 fikk utbetalt 80 prosent refusjon i 2014. I Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014* foreslår Regjeringen at disse kommunene får utbetalt full refusjon for søknadene som ble sendt inn i 2013. Det foreslås bevilget 12,3 mill. kroner til å utbetale de gjenstående 20 prosent av utgiftene til de berørte kommunene.

#### 3.2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

*Tilskudd til utleieboliger*

Tilskudd til utleieboliger (kap. 581, post 76) skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Bevilgningen på posten er 495,3 mill. kroner i 2014, og tilsagnsrammen er 572,4 mill. kroner. Denne rammen gir rom for å gi tilsagn om tilskudd til om lag 1 100 utleieboliger i 2014.

Mange kommuner melder at de disponerer for få egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarke-

det, herunder utleieboliger til flyktninger som har fått lovlig opphold i Norge. I Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014* foreslår Regjeringen derfor å øke tilsagnsrammen på posten med 222,2 mill. kroner i 2014, fra 572,4 mill. kroner til 794,6 mill. kroner. Dette vil gi rom for å gi tilsagn om tilskudd til mellom 400 og 450 flere utleieboliger. Forslaget fører til et økt bevilgningsbehov på posten på 100 mill. kroner i 2014.

*Endringer på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner*

*Kap. 571, post 21 Spesielle driftsutgifter*

For å legge til rette for oppstart av regionale prosesser i forbindelse med kommunereformen, vil Regjeringen gi støtte til en prosessveileder i hvert fylkesmannsembete fra høsten 2014. I tillegg skal det utarbeides et opplegg for standardiserte, lokale spørreundersøkelser rettet mot innbyggerne og et standardisert system for å sammenstille nødvendige fakta for å vurdere kommunesammenslåing. På bakgrunn av dette foreslås det at bevilgningen på kap. 571, post 21 økes med 6,9 mill. kroner mot en tilsvarende reduksjon på kap. 571, post 64.

*Kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd*

Det foreslås å overføre 1,4 mill. kroner fra kap. 571, post 60 til kap. 227 Tilskudd til særskilte skoler, post 74 Tilskudd til Signo og Briskeby under Kunnskapsdepartementet. Midlene tilsvarer kostnadene som kommunene tidligere har dekket til hjemreise for elever ved Signo grunn- og videregående skole, jf. nærmere omtale under kap. 227, post 74 i Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*.

Videre foreslås det å overføre 1 mill. kroner fra kap. 571, post 60 til kap. 732 Regionale helseforetak, post 70 Særskilte tilskudd under Helse- og omsorgsdepartementet. Dette tilsvarer kommunenes netto mindreutgifter som følge av en omlegging av rutinene i arbeidet med å forebygge tuberkulose fra 1. juli 2014, jf. nærmere omtale under kap. 732, post 70 i Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*.

Det foreslås også å overføre 0,4 mill. kroner fra kap. 571, post 60 til kap. 2661 Grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler mv., post 76 Bedring av funksjonsevnen, hjelpemidler som tjenester under Arbeids- og sosialdepartementet. Dette tilsvarer kommunenes mindreutgifter som følge av endret finansiering av tilbudet om barnepass ved Ål fol-

kehøyskole og kurscenter i tilknytning til tilpassningskurs for døve og sterkt tunghørte og deres pårørende, jf. nærmere omtale under kap. 2661, post 76 i Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*.

Samlet sett foreslås det at bevilgningen på posten reduseres med 2,8 mill. kroner.

*Kap. 571, post 64 Skjønnstilskudd*

Ved stortingsbehandlingen av statsbudsjettet for 2014 ble bevilgningen til arbeidet med psykisk helse økt med 16 mill. kroner. Ved en feiltakelse ble midlene bevilget over rammeområde 18 Rammeoverføringer til kommunesektoren mv. istedenfor rammeområde 15 Helse. På bakgrunn

av dette foreslås det å overføre 16 mill. kroner fra kap. 571, post 64 Skjønnstilskudd til kap 762 Primærhelsetjeneste, post 60 Forebyggende helse-tjenester og kap. 764 Psykisk helse, post 72 Utviklingstiltak og post 73 Vold og traumatisk stress under Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Dette er i tråd med Helse- og omsorgskomiteens og Kommunal- og forvaltningskomiteens merknader til Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014), jf. Innst. 11 S (2013–2014) og Innst. 16 S (2013–2014).

I tillegg foreslås det at bevilgningen reduseres med 6,9 mill. kroner mot en tilsvarende økning på kap. 571, post 21.

Samlet sett foreslås det at bevilgningen på posten reduseres med 22,9 mill. kroner.

*Del II*  
*Kommunereform*



## 4 Kommunereform

I Sundvolden-erklæringen står det at «Det gjennomføres en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. [...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

### 4.1 Innledning

---

Regjeringen vil spre makt, begrense statlig detaljstyring og bygge samfunnet nedenfra gjennom å gi mer handlingsrom til enkeltmennesker, familier, lokalsamfunn og bedrifter. Regjeringen ønsker å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Kommunene har, innenfor rammen av nasjonale mål, et bredt spekter av funksjoner knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøving og samfunnsutvikling. Regjeringen vil satse videre på kommunene og styrke velferdstjenestene der folk bor. Nærhetsprinsippet, som innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig og en tro på det lokale folkestyret, er grunnlaget for at regjeringen ønsker å gjennomføre en kommunereform der det også tas sikte på å gi kommunene flere oppgaver.

Det lokale selvstyret står sterkt i Norge. Regjeringen vil forsterke og utvikle det lokale selvstyret. Kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning. En hensiktsmessig kommuneinndeling er avgjørende for å sikre og videreutvikle framtidige velferdstjenester og en god og helhetlig lokal samfunnsutvikling. Et sentralt utgangspunkt for kommunereformen er å forenkle, fornye og forbedre styringen av og i kommunene.

Etter regjeringens syn er det viktig at kommunestrukturen gjøres robust også for framtidige oppgaveendringer og reformer. En kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover.

Regjeringen vil i arbeidet med reformen legge stor vekt på god lokal forankring, og inviterer til bredt politisk samarbeid om reformen.

Departementet presenterer i denne meldingsdelen behovet for en kommunereform, målene for reformen og en plan for gjennomføring av reformen. Ekspertutvalget for kommunereform avga 31. mars 2014 sin delrapport «Kriterier for god kommunestruktur». Departementet gjør en vurdering av kriteriene og anbefalingen i rapporten, og hvordan dette skal følges opp.

Departementet presenterer videre fremdriftsplanen for reformen med viktige milepæler og et slutt punkt for reformen. I tillegg presenteres en plan for organisering av prosess både lokalt og regionalt som skal sikre forutsigbarhet, fremdrift og dialog.

Videre omtales økonomiske virkemidler i reformen. Til slutt gis det en kort beskrivelse av arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

### 4.2 Dagens kommuner

---

De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal imøtekomme de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn.

Per 1.1.2014 er det 428 kommuner i Norge. Kommunene varierer betydelig i både befolkning og størrelse. Over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere. De 100 største kommunene utgjør omtrent 75 pst. av befolkningen. I snitt har norske kommuner i underkant av 12 000 innbyggere. 335 av landets kommuner har lavere innbyggertall enn dette. Rangert etter antall innbyggere har mediankommunen 4 661 innbyggere. Utsira kommune er den minste kommunen med 211 innbyggerne. Oslo er størst med 634 463 innbyggere.

Norge har i en europeisk målestokk ikke spesielt små kommuner, verken når det gjelder areal eller innbyggere. Men de nordiske kommunene har ansvar for en betydelig større oppgaveportefølje enn mellom- og søreuropeiske kommuner. I mellom- og søreuropeiske land har ikke alle kommuner et slikt ansvar for innbyggernes velferd, og ofte er oppgaveporteføljen bestemt ut fra størrelse. Etter departementets vurdering gir det derfor liten mening å sammenligne norske velferdskommuner og mellom- og søreuropeiske kommuner. Sammenlignet med kommunene i våre nordiske naboland som også har et betydelig ansvar for innbyggernes velferd, er norske kommuner relativt små. Hvilke oppgaver kommunene har ansvar for og hvilken frihet de har i oppgaveløsningen, er viktigere for det lokale selvstyret og lokaldemokratiet, enn antall kommuner.

### 4.3 Reformbehov

De siste femti årene har kommunene fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Kommunene er i dag helt sentrale aktører for å løse viktige samfunnsutfordringer, og dette stiller store krav til kommunen. I tillegg må kommunene være i stand til å håndtere nye velferdsreformer i framtiden. Nedenfor pekes det på viktige utfordringer på kort og lang sikt for kommunene.

Fremstillingen i kapittel 4.3 bygger blant annet på ekspertutvalgets rapport «Kriterier for god kommunestruktur». Rapporten er nærmere beskrevet i kapittel 4.5.

#### 4.3.1 Befolkningsutviklingen

Siden 1970 har folketallet i Norge økt med vel 1,2 mill. innbyggere eller 32 pst. Siden 1985 har veksten vært på 22 pst. Det har imidlertid vært betydelige forskjeller i hvor folketilveksten har kommet. Det har vært en klar tendens til betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere. I de 94 kommunene som ved utgangen av 2012 hadde under 2 000 innbyggere har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 19 pst. i folketallet fra 1985 til 2013. I kommuner med mellom 2 000 og 4 000 innbygger har det i gjennomsnitt vært en nedgang på 9 pst. i folketallet i denne perioden, jf. Figur 4.1

Alderssammensetningen av befolkningen varierer også mye mellom kommunene. I 1985 utgjorde andelen innbyggere over 67 år om lag 16,5 pst. av befolkningen både i kommuner som

nå har under 4 000 innbyggere og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene. For Bergen og Oslo var andelen over 67 år redusert til vel 11 pst. i 2013, mens gjennomsnittet for kommuner med under 4 000 innbyggere var økt til vel 18 pst.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Denne utviklingen vil innebære en betydelig økning i andelen eldre i alle grupper av kommuner i tiårene framover. Det medfører igjen økte utgifter til blant annet pensjoner, helse og omsorg, og vil være en utfordring for offentlige budsjetter. En relativt høy innvandring bidrar til å senke andelen eldre for alle grupper av kommuner, mens innenlandsk flytting bidrar til å øke andelen eldre i små kommuner og redusere andelen i de større kommunene. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil dermed være en utfordring for alle kommuner, men særlig for de minste.

SSBs framskrivinger (middelalternativet) antyder at veksten i de fire største byregionene vil øke med 27 pst. fram mot 2030 og 36 pst. fram mot 2040. For de 16 mellomstore byregionene er tilsvarende tall 21 pst. og 29 pst. Dette vil gi store utfordringer med hensyn til nye boliger, forbedret transportinfrastruktur og utvidet omfang av tjenester (barnehager, skoler mv.).

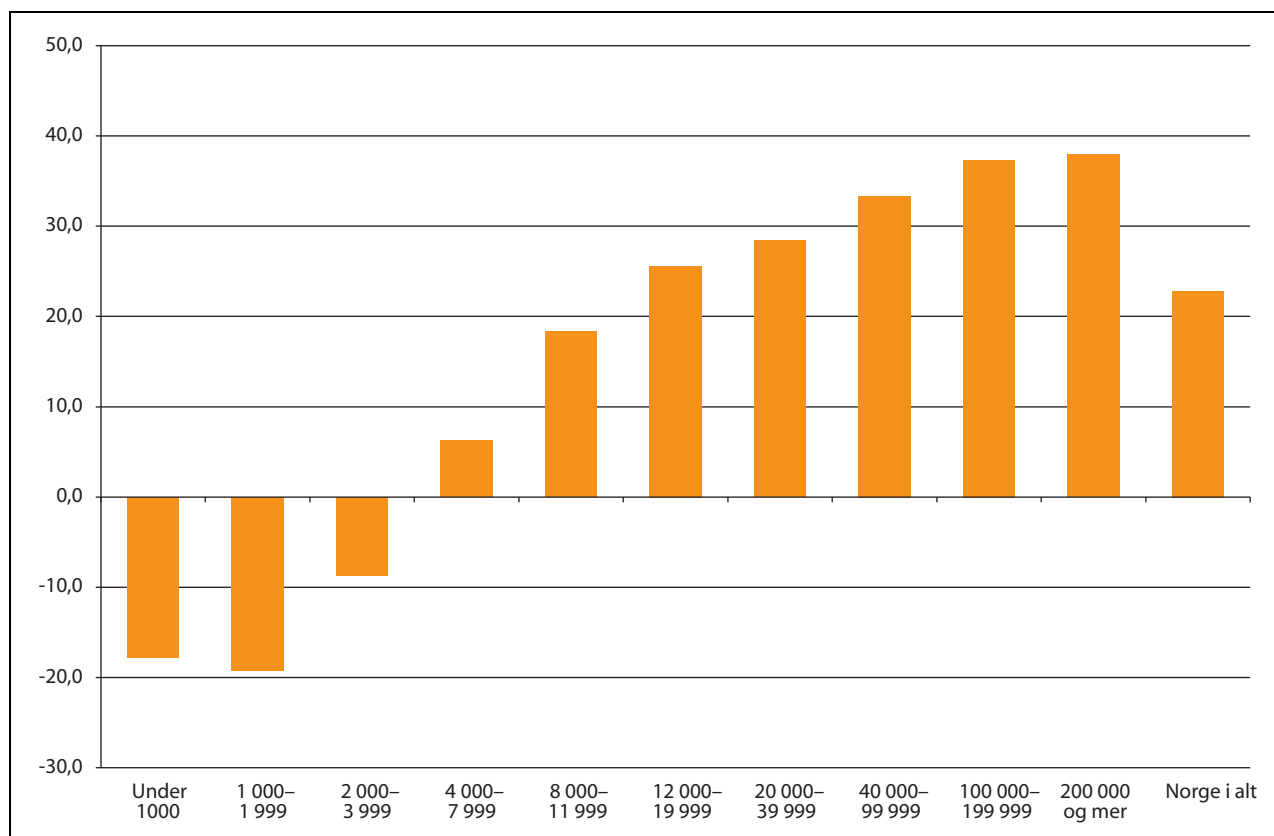
#### 4.3.2 Sentralisering

Siden kommunestrukturen gjennomgikk en stor endring på 1960-tallet har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet. Vi har blant annet opplevd en betydelig sentralisering av befolkningen.

Befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsette. Utviklingen i retning av sentralisering, som vi har sett de siste 30 årene, vil trolig også fortsette. Innvandringen kan i mange distriktskommuner være med på å opprettholde befolkningsnivået, men prognosene er usikre.

Utviklingen av kunnskapssamfunnet er en av drivkreftene bak sentraliseringen. Utdanningsnivået i Norge har steget markant siden 1970 og fortsetter å øke. Andelen av befolkningen i aldersgruppen fra 20 til 66 år med universitets- eller høyskoleutdanning utgjorde 30 pst. i 2012 mot 7,4 pst.





Figur 4.1 Prosentvis endring i befolkningen etter kommunestørrelse fra 1985 til 2013

Kilder: SSB og Finansdepartementet

i 1970.<sup>1</sup> Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, blant annet som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning.

På landsbasis studerer noe over halvparten av førstegangsstudentene utenfor hjemfylket.<sup>2</sup> Førstegangsstudenter er mer mobile enn eldre studenter som oftere tar etter- og videreutdanning og er mer knyttet til bostedet. Søkere utenfor universitetsfylkene er mest mobile. Ungdommer i universitetsbyer og spesielt Oslo er minst mobile. Dette gir en tilstrømningseffekt til universitetsbyene.<sup>3</sup> Nyutdannede kandidater tar primært arbeid i samme region som utdanningsstedet eller tilsvarende regioner i landet, men det er forskjeller på høyskole- og universitetskandidatene. Høyskolekandidater tar i større grad arbeid utenfor utdanningsregionen eller i tilsvarende regioner, og er dermed viktigere for sysselsettingen i distriktene enn de som er utdannet fra universitetet.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> SSB, utdanningsstatistikk

<sup>2</sup> Næss, T. og Støren, L. (2006) *Hvem er de nye studentene? Bakgrunn og studievalg*. Arbeidsnotat 3/2006, NIFU STEP.

<sup>3</sup> Opheim, V. (2003) *Borte bra, hjemme best? Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærested blant søkere til høyere utdanning i år 2000*. NIFU skriftserie nr. 2/2003.

Andelen kommunalt sysselsatte avtar med økende innbyggertall. I kommuner med under 3 000 innbyggere arbeider 27,6 pst. av de sysselsatte i kommuneforvaltningen, mens andelen i kommuner med over 50 000 innbyggere er 14,6 pst.<sup>5</sup>

Utbygging av digital infrastruktur og bruk av digital kommunikasjon vil føre til betydelige endringer i arbeidsmåter og samhandling i og med kommunal sektor. 99,9 pst. av alle hushold har tilgang til bredbånd. Dermed er grunnlaget for at innbyggerne skal kunne kommunisere digitalt med egen kommune tilstede i hele landet. IKT gir også mulighet for å jobbe desentralt og skape større fagmiljøer uten samlokalisering. Det gjør det lettere å administrere enheter med spredt lokalisering, da det legger til rette for kommunikasjon, bruk av felles informasjon, koordinering av aktiviteter og samhandling.

<sup>4</sup> NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Vedlegg 9 Høgskolenes regionale betydning*, NIBR

<sup>5</sup> Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2013

Parallelt med sentraliseringen har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet med nye veisamband og høyere standard. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde. I 1990 jobbet 28 pst. i en annen kommune enn bostedskommunen. I 2012 var det tilsvarende tallet 34 pst.<sup>6</sup> Halvparten av den økte pendlingen over kommunegrensene skyldes økt pendling til en kommune med færre arbeidsplasser enn bostedskommunen.<sup>7</sup> Det er altså mer pendling på kryss og tvers, og ikke bare mer pendling inn til de sentrale tettstedene. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommuner når det gjelder egendekning av arbeidsplasser. Særlig rundt de større byene har kommunene lav dekningsgrad.

Den økte pendlingen har først og fremst gitt sterkere integrasjon mellom kommuner i allerede eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Sentraliseringen har samtidig medført færre innbyggere i de mest spredtbygde områdene i landet. Her har det også skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene. En slik vekst i tettstedene vil gi innbyggerne et større og bredere servicetilbud og dermed bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan opprettholdes.

#### 4.3.3 Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger

Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer. Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å møte klima- og miljøutfordringene, sikre gode levekår og sosial inkludering samt bidra til et konkurransedyktig næringsliv. På alle disse områdene har kommunene i dag viktige oppgaver.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekruttering av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessige kostnader gjør at den enkelte kommune noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune.

I andre sammenhenger vil kommunene kjempe om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Dette kan skape et unødvendig spredt lokaliseringsmønster som i liten grad begrenser bilbruken og transportbehovet. Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er andre klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Det pågår et utstrakt samarbeid i mange byområder. Men ekspertutvalgets rapport viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis. Dette vanskeliggjør en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Lite funksjonelt avgrensede kommuner gir utfordringer også for ivaretagelsen av kommunenes andre roller. Innbyggerne gis ikke anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de lever og ferdes i til daglig gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene. Behovet øker for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverksamarbeid, med de demokratiske utfordringene disse gir. Særlig i tettsteder som deles av kommunegrensene er det fare for lite rasjonell og effektiv lokalisering av tjenester, når disse ikke er tilpasset bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. Aktører som opererer i flerkommunale byområder har mindre oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved ulik praktisering av planprosesser og bestemmelser og byggesaksbehandling i ulike kommuner.

<sup>6</sup> Utregninger av Kommunal- og moderniseringsdepartementet basert på tall fra Panda.

<sup>7</sup> Engebretsen, Ø. og Vågane, L. (2008). *Sentralisering og regionforstørring. Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI rapport 981/2008.

Veksten i byområdene har økt presset på dyrket mark fordi alle kommunene planlegger og bygger innenfor sine administrative grenser. Bedre muligheter til å se areal- og samfunnsplanleggingen i sammenheng i pressområdene vil bidra til å lette presset på dyrket mark.

#### 4.3.4 Mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge. Denne reformen var begrunnet i innføring av niårig skole for alle. De siste 50 årene har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. Utvidelser av barnehagetilbudet, tidligere skolestart, universell videregående utdanning og utvidelser av helse- og omsorgstilbudet er eksempler på reformer som har bidratt til vekst. I helsesektoren har kommunene fått ansvar for sykehjem og psykisk utviklingshemmede (HVPU-reformen), og det er gjennomført handlingsplaner for pleie- og omsorgstjenester og opptrappingsplan for psykisk helse. Samhandlingsreformen fra 2012 forutsetter oppbygging av nye tilbud i kommunene, og gjennom folkehelse-loven har kommunene fått større og klarere ansvar for forebyggende arbeid. I utdanningssektoren er PP-tjenesten utvidet, skolestart for seksåringer ble innført i 1997, og barnehagereformen med utbygging til full dekning er nylig avsluttet. Kunnskapsløftet stiller krav til skoleeierrollen, og fokuserer på kvalitetsvurderingssystemer. Barnevernstjenesten er vesentlig utvidet de siste årene.

Veksten må også ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsettings- og investeringsbehov for kommunesektoren. I 2012 sto kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen og sysselsatte om lag en femdel av alle yrkesaktive i landet. Aktiviteten i kommunesektoren målt ved endringer i sysselsettingen, produktinnsats og realinvesteringer har økt betydelig siden 1990.

Kravene til kommuneplanlegging har blitt mer omfattende de siste årene og handler i dag ikke bare om arealplanlegging. Plan- og bygningsloven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Videre skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. I

lovens formålsparagraf inngår også prinsippet om universell utforming, hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Videre nevner lovens § 3-1 sikring av jordressursene, kvaliteter i landskapet og kulturmiljøer, sikring av naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, tilrettelegging for verdiskaping og næringsutvikling, god formgivning av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, fremme av befolkningens helse, forebygging av kriminalitet, klimahensyn, fremme av samfunnssikkerhet og forebygging av risiko som sentrale oppgaver og hensyn i planlegging. Dette stiller krav til at fagmiljøene har bred og ulikeartet kompetanse.

Økende krav til kommunenes myndighetsutøvelse har kommet i form av flere lovpålagte rettigheter og plikter, flere og mer komplekse enkeltvedtak som skal fattes, flere kommunale plikter, samt tiltakende rapporteringskrav. Innbyggerne og næringslivet har en berettiget forventning om rettsriktige avgjørelser, likebehandling, upartiske avgjørelser, overholdelse av taushetsplikt, samt effektiv saksbehandling. Dette krever relevant og tilstrekkelig kompetanse i kommunene.

#### 4.3.5 Økte krav til kapasitet og kompetanse

Økt oppgaveomfang og flere spesialiserte oppgaver sammen med økte krav til kvalitet i tjenestene og økte forventninger fra innbyggerne, stiller store krav til kommunene om kapasitet og kompetanse for å gi innbyggerne et godt og likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet. I tillegg har den statlige sektorstyringen, og spesielt regelstyringen, blitt mer detaljert.

Størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune vil ha betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljøer er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, og har færre ressurser til videreutvikling av tjenesten. For stor ulikhet i hvor gode og store fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. I mange små kommuner vil tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse kunne gi store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Denne uforutsigbarheten kan også gjøre det krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

I grunnskolen er det behov for kommuner som kan legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderings-

systemer. I pleie og omsorg må kommunene kunne bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antall eldre.

Når det gjelder lokal politisk styring, er det behov for kommuner med større administrativ kapasitet og større mulighet til å ha en reell styring og kontroll på lovpålagte oppgaver. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan også gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet.

#### 4.3.6 utfordringer for lokaldemokratiet

Lokaldemokratiet er knyttet både til kommunens makt og myndighet og omfanget av reelle beslutninger i kommunen, men også til mulighet for innbyggerne til å påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres.

##### *Interkommunalt samarbeid*

Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. En stadig større andel av den kommunale aktiviteten ivaretas i ulike kommunesamarbeid.

Både store og små kommuner har til dels omfattende samarbeid.<sup>8</sup> Totalt er det flest samarbeid innen teknisk sektor, og om oppgaver som renovasjon, vann, avløp, energi og brann. Deretter kommer samarbeid innen kultur, natur og næring, herunder samferdsel, før samarbeid innen administrative oppgaver som kontrollutvalgssekretariater, revisjon og IKT.

Også innen flere tjenestoområder har interkommunalt samarbeid blitt løsningen på de kapasitets- og kompetanseutfordringer som ligger i dagens kommunestruktur. Ett eksempel er barnevernstjenester, hvor små kommuner oppfordres til å inngå interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid står også sentralt i samhandlingsreformen. Også her er kommunene oppfordret til å inngå interkommunalt samarbeid, og Helse- og omsorgsdepartementet har dessuten mulighet til å pålegge slikt samarbeid. Undervisningssektoren har færrest samarbeid, men samarbeid i PP-tjenesten er svært vanlig for små kommuner.

<sup>8</sup> Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspill*

Statlige myndigheter har også tilrettelagt for interkommunalt samarbeid ved at det nå er flere mulige modeller til rådighet. Kommunene kan i dag inngå samarbeid med andre kommuner om alle typer oppgaver, både forretningsmessig drift/næringsvirksomhet og lovpålagte kjerneoppgaver. Det var først ved innføring av vertskommunemodellen i 2007 at lovverket fikk generell åpning for at kommunene kunne samarbeide om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøving.<sup>9</sup> Fra 2012 ble mulighetene utvidet ved lovfestingen av samkommunemodellen.

##### *Økt statlig detaljstyring*

De siste tiårene har styringen fra staten økt. Den detaljerte styringen reduserer kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene til lokale forhold i kommunen. Detaljeringsgraden i regelverket og i statlige retningslinjer og veiledere ser til dels ut til å komme av at sektordepartementene strammer til styringen for å sikre innbyggerne et mer likeverdig tilbud både i små og store kommuner.

Difi-rapporten om statlig styring av kommunene, som kom i 2010, peker på at det er en utfordring fremover at kravene om større likhet i tjenestetilbudet samt økt kunnskap om resultater, både gjennom nasjonale tilsyn og andre undersøkelser, vil øke statens styringsbehov ytterligere.<sup>10</sup>

Samtidig er det ikke staten alene som er pådriver for økt statlig styring. I mange tilfeller etter spør også de mindre kommunene statlige føringer og veiledning. Evalueringen av Kunnskapsløftet viste for eksempel at store skoleeiere (kommuner) var gjennomgående positive til større lokalt ansvar og handlingsrom. Mindre skoleeiere etterlyste i større grad en sterkere statlig styring og mer støtte og veiledning. Også på andre områder har mindre kommuner behov for veiledning og støtte fra statlige myndigheter og fylkeskommunen, gjerne i kombinasjon med interkommunalt samarbeid.

Det er også et press på kommunens myndighet, for eksempel på arealområdet. Ekspertutvalget la til grunn at jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet.

<sup>9</sup> Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspill*

<sup>10</sup> Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) 2010. *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4

## 4.4 Mål for reformen

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Generalistkommuneprinsippet er et utgangspunkt for reformen. Som et generelt prinsipp skal reformen legge et grunnlag for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal legge til rette for en enhetlig og oversiktelig forvaltning.

Regjeringen har følgende mål for reformen:

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

### 4.4.1 Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

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

Det er et viktig prinsipp at beslutningene fattes så nær dem det gjelder som mulig. Kommunene bør derfor også ha forutsetninger for å kunne ta på seg flere oppgaver enn de har i dag. Målet med å desentralisere flere oppgaver er å gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, noe som særlig vil kunne bedre hverdagen til brukere med størst behov.

Reformen vil gi muligheter for en mer profesjonell administrasjon og ledelse og kan gi bedre forutsetninger for å være innovative både i fornyelse av tjenester og i arbeidsformer.

### 4.4.2 Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

En endret kommunestruktur skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer.

Reformen skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

Kommunene bør generelt ha en avgrensning og størrelse som gir mulighet for funksjonelle planleggingsområder og demokratisk styring av samfunnsutviklingen. Det er derfor ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

I sin overordnede planlegging skal kommunestyret sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, helsemessige, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen. Større kommuner vil gi bedre forutsetninger for å nå målene for samfunnsplanleggingen.

### 4.4.3 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

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

### 4.4.4 Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene

som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. På flere tjeneste- og politikkområder kan det bli en større nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere. Dette vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken og vitalisere det lokale folkestyret.

Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Ikke minst vil vi få kommuner som vil kunne løse sine oppgaver selv, og som bedre kan foreta helhetlige prioriteringer. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte vil gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Dette vil også gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Behovet for interkommunale løsninger vil reduseres og forvaltningen gjøres enklere både for innbyggere og politikere.

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

## 4.5 Ekspertutvalgets rapport

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget er satt sammen av erfarne forskere og praktikere, deriblant rådmenn, som til sammen representerer en allsidig og god kompetanse på hele kommunesektoren. Ekspertutvalget ledes av professor Signy Vabo.

I mandatet fremkommer det at kriteriene i sum skal ivareta kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, og kunne benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.

Det ble også oppnevnt en referansegruppe bestående av ordførere fra alle partier representert fra alle deler av landet, i tillegg til representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, departementer, samt lederen for arbeidsutvalget for fylkesmennene. En viktig oppgave for referanse-

gruppa har vært å formidle synspunkter på om forslagene til kriterier oppleves som relevante og anvendbare for kommuner i arbeidet med å vurdere sammenslåing med nabokommuner.

### 4.5.1 Utvalgets kriterier

Kommunereformen er en nasjonal reform som skal ivareta mange og ulike hensyn. Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for å anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også regionale og nasjonale hensyn. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for en positiv utvikling både i lokalsamfunnet og stor-samfunnet. At kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver og at staten legger til rette for rammestyring er sentralt for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Med utgangspunkt i disse samfunnsmessige hensynene har utvalget valgt å legge vekt på et sett av kriterier knyttet til hver av de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Tabell 4.1 viser sammenhengen mellom de samfunnsmessige hensyn utvalget har trukket fram og de kriteriene som er valgt knyttet til kommunenes ulike roller.

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier rettet mot kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon

Tabell 4.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
<b>TJENESTEYTING</b>	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
<b>MYNDIGHETSUTØVELSE</b>	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
<b>SAMFUNNSUTVIKLING</b>	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
<b>DEMOKRATISK ARENA</b>	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier rettet mot staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

*Nærmere om kriteriene*

1. Tilstrekkelig kapasitet  
Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. Relevant kompetanse  
I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.
3. Tilstrekkelig distanse  
Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i

- myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot uttidig press.
4. Effektiv tjenesteproduksjon  
Større kommuner vil legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.
  5. Økonomisk soliditet  
En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.
  6. Valgfrihet  
Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.
  7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder  
Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.
  8. Høy politisk deltakelse  
Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad tilrette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.
  9. Lokal politisk styring  
Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.
  10. Lokal identitet  
Det er etter utvalgs vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.
  11. Bred oppgaveportefølje  
Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangs-



punktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

#### 12. Statlig rammestyring

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

### 4.5.2 Utvalgets anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen gir utvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur.

#### *1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning*

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse. Slik vil forutsigbarheten for kommunene bedres, og tilbudet til innbyggerne kan planlegges og utvikles bedre.

Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innen alle kommunenes fire roller.

Når det gjelder kommunens rolle som tjenesteyter er det flere omfattende oppgaver som krever større fagmiljøer. Grunnskolen har vært gjennom en prosess med utvidet skolegang og økt oppmerksomhet på kvalitet og læringsutbytte for elevene. Kommunene forventes å opptre som aktive skoleeiere som følger opp skolene med fokus på kvalitetsutvikling og læring.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Veksten i de kommunale omsorgsoppgavene har imidlertid i stor grad skjedd i de yngre aldersgruppene. Dette stiller andre krav til tjenestene enn tidligere.

Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. I det offentlige omsorgstilbudet vil presset først og fremst komme på de kommunale tjenestene, og kommunenes evne til å dekke et økende personellbehov, ta i bruk ny velferdsteknologi og utvikle nye innovative løsninger. Samhandlingsreformen stiller, og vil stille, kommunene overfor oppgaver som krever tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Utvalgets gjennomgang av faglitteraturen om kommunenes rolle som tjenesteyter gir ikke entydige anbefalinger om størrelsen på kommunene. I sin vurdering legger utvalget derfor hovedvekten på etableringen av robuste fagmiljøer og de valgene kommunene selv har gjort når det gjelder organiseringen av de spesialiserte tjenestene. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av større kommuner enn dagens. Innen barnevern og PPT er erfaringen at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 10 000 innbyggere for å kunne gi et faglig forsvarlig tilbud av tjenester. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter, som imøtekommer kravet om øyeblikkelig hjelp-funksjoner og lokalmedisinske tjenester bør minimumsstørrelsen på opptaksområdene for å kunne gi grunnlag for bemanning med tilstrekkelig kompetanse, trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere.

Ekspertutvalgets vurdering er at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere. Utvalget legger da vesentlig vekt på behovet for kompetanse innen de spesialiserte helsetjenestene som er utviklet på kommunenivå. Deler av legevaktsamarbeidet, primært vaktsentralen som formidler tjenester, vil med en slik størrelse på kommunene i mange tilfeller fortsatt være organisert gjennom kommunale samarbeidsordninger. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. I grunnskolen vil en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere legge til rette for utvikling av skoleeierrollen og bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer. I pleie og omsorg kan minstestørrelsen bidra til raskere implementering av ny velferdsteknologi som vil være nødvendig for å håndtere den framtidige veksten i antall eldre. I tillegg har utvalgets gjennomgang vist at oppgaver knyttet til areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, miljø- og ressursforvaltning og folkehelse tilsier en slik minstestørrelse.

Utvalget legger også til grunn at kommunens rolle som myndighetsutøver vil bli styrket med en kommunestørrelse på minst 15 000–20 000 innbyggere. Undersøkelser viser at mange små kommuner mangler fagekspertise og tilgang på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse. Sterkere fagmiljøer vil bedre forutsetningene for effektiv saksbehandling. utfordringer med inhabilitet forekommer oftere i små enn i større kommuner. Utvalgets vurdering er derfor at en slik kommunestørrelse også gir kommunene en størrelse og en faglig og ledelsesmessig kapasitet som sikrer tilstrekkelig distanse mellom innbyggerne og medarbeiderne i kommunen.

Utvalget har videre vist at kommuner av en slik størrelsesorden vil legge til rette for ivaretagelse av rollen som samfunnsutvikler, ved at kommunens evne til å håndtere samfunnsmessige og arealmessige utfordringer vil kunne bli betydelig bedre.

Anbefalingen knyttet til kommunestørrelse legger også grunnlaget for fagmiljøer som bedre kan ivareta kommunenes rolle som demokratisk arena. En kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Erfaringene tilsier at store kommuner i større grad legger til rette for deltakelse mellom valgene, og oftere har ulike former for medvirkningsorgan enn mindre kommuner.

Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet. Anbefalingen tar utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje og de oppgavene det er kjent at kommunene vil få ansvaret for i samhandlingsreformen. Utvalget har samtidig lagt vekt på at anbefalingen skal være fremtidsrettet. Med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste femti årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår fremover. Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunene ser imidlertid utvalget at det kan være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen for kommunene.

Utvalget legger vekt på at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og at ressursbruken i sektoren er effektiv innenfor opplæringsfeltet og annen tjenesteyting av betydning for samiske språkbrukere. For både å ivareta behovene til samiske språkbrukere, og effektiv res-

sursbruk i kommunene, anbefaler utvalget at det også ses hen til samisk bosetting når det skal vurderes hva som vil være hensiktsmessige kommuneinndelinger.

## *2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder*

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil i mange områder kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Det er ulike grader av administrativ oppsplitting av flerkommunale byområder:

- a. Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner (for eksempel Moss og tvillingbyer som Skien/Porsgrunn)
- b. Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene (for eksempel Trondheimsregionen)
- c. Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (for eksempel hovedstadsområdet og Stavanger/Sandnes)

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i

selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.

Mange bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Høye boligpriser og lav boligbygging kan virke hemmende på rekruttering av arbeidskraft til næringsliv og kommunal virksomhet. Store investeringer knyttet til høy befolkningsvekst har vært en av grunnene til at enkelte kommuner ønsker å begrense boligbyggingen på tross av stort behov for boliger i regionen. Både økonomiske og miljømessig kostnader gjør at den enkelte kommunene noen ganger ikke ønsker å få viktige næringsmessige etableringer i egen kommune, slik som nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen.

Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten. Den interkommunale arealplanen (IKAP) i Trondheimsregionen er et eksempel på at det er vanskelig å gjennomføre en arealplan som minimerer transportomfanget, fordi kommunene kjemper om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Det betyr at kommunene vil arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.

Plassering av boliger eller næringsetableringer som kjøpesentre tett på en kommunegrense, er klare eksempler på at kommunegrensene i byområder ofte gir etableringer som kan være uheldige for arealbruks- og transportutviklingen i byområdet som helhet.

Med dagens kommunestruktur vil en reell ivaretagelse av helhetlige areal- og transportløsninger som tar hensyn til miljø og klima føre til et press på kommunens myndighet på arealsiden. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. I tillegg kan samordning bety en svekking av kommunenes myndighet over egne areal, og slik en svekking av lokaldemokratiet. Det er et økende konfliktnivå mellom regional stat og kommunene på planområdet, samtidig som fylkeskommunen de senere årene har fått en tydeligere rolle som regional samordner. Et kjernesporsmål er i hvilken grad regionale og statlige aktører skal kunne vedta juridisk bindende bestemmelser overfor private og kommunene for å sikre helhetlige løsninger. Ved siste revisjon av plan- og bygningsloven fikk fylkeskommunene en slik mulighet gjennom å kunne vedta regionale planbestem-

melser, mens statlige aktører kan overta myndigheten gjennom statlig plan.

Dersom kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet må den føre til en kommunestruktur hvor kommunene fremdeles har råderett over eget areal, og samtidig ivaretar helhetlige areal- og transportløsninger. I og med at ulike samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, oppfatter utvalget at det er hensiktsmessig med kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder. Dette vil si i de tilfellene der tettsteder er splittet opp mellom flere kommuner (inkludert tvillingbyer), der kommuner er sterkt integrerte gjennom pendling i et felles bo- og arbeidsmarked, og der det er kombinasjoner av disse forholdene. Utvalget mener videre at det vil være hensiktsmessig med kommunesammenslåinger eller grensejusteringer i områder der mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser. Utvalget tar som utgangspunkt at fylkesgrensene ikke skal være et hinder for kommunesammenslåinger.

Utvalget mener at størrelsen på kommunen må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Dette tilsier at for eksempel hovedstadsområdet fortsatt bør bestå av flere kommuner. Men også for kommunene i hovedstadsområdet vil hensynet til mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder tilsi en betydelig reduksjon i antall kommuner. Med færre kommuner i hovedstadsområdet blir det færre aktører som skal samarbeide, for eksempel ved at Oslo i større grad kan samarbeide direkte med enkeltkommuner med mer likeverdig kapasitet og kompetanse om en felles plan for hovedstadsområdet. Dette skaper også en mer oversiktlig og enhetlig forvaltning for innbyggere, næringsliv, kommunale, statlige og regionale aktører.

Alternativene til kommunesammenslåinger for å løse utfordringene innenfor areal og transport, som mer juridisk forpliktende interkommunale samarbeid, økt myndighet til det regionale nivået eller økt bruk av statlig plan, oppfatter utvalget som dårligere alternativer.

Mer funksjonelt avgrensede kommuner i byområder gir gevinster også for ivaretagelse av kommunens andre roller. Kommuner som er mer funksjonelle gjør at innbyggerne i byområder gjennom de tradisjonelle demokratiske kanalene gis anledning til å påvirke utviklingen i de områdene de til daglig lever og ferdes i. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringene disse gir. Særlig i oppsplittede tettsteder vil sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell og effektiv

lokalisering av tjenestetilbud. Det er et potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For aktører som opererer i flerkommunale byområder vil større kommuner gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser- og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser.

Den primære begrunnelsen for etablering av storbykommuner i dagens flerkommunale byområder er hensynet til helhetlig areal- og transportplanlegging. Gevinstene knyttet til dette vil være større dersom storbykommunene også får ansvar for fylkeskommunale oppgaver innen samferdsel. Vurderinger av disse spørsmålene ligger utenfor utvalgets mandat for del 1 av arbeidet som er basert på dagens kommunale oppgaver. Oppgaveutvidelse for storbykommuner vil også ha betydning for generalistkommuneprinsippet og fylkeskommunenes rolle.

### *3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer*

Utvalgets gjennomgang har vist at ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Flere innbyggere i små kommuner er i kontakt med ordføreren enn det som er tilfelle i større kommuner. Innbyggerne i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Andre demokratiindikatorer trekker mer i retning av større kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. I tillegg stiller flere partier til valg i de største kommunene. Etter utvalgets syn er et aktivt lokaldemokrati, med valgmuligheter både i forbindelse med valg og muligheter for innbyggerne til å påvirke beslutninger mellom valg, viktige indikatorer på et godt lokaldemokrati.

En betydelig fordel med større kommuner er dessuten at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Større kommuner vil etter

utvalgets syn også kunne styrke det lokalpolitiske nivåets interesser overfor statlige, regionale og private aktører gjennom at lokalpolitikkerne får større muligheter til å fatte avgjørelser der det lokalpolitiske skjønnet er viktig.

Erfaringene fra Danmark viser at det vil være viktig for både staten og kommunene å ha oppmerksomhet rettet mot mulige negative konsekvenser en omfattende kommunereform vil kunne ha for kommunene som lokaldemokratisk arena. Det vil sannsynligvis bli færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig å opprettholde den samme graden av nærhet som innbyggerne i små kommuner har hatt til sine folkevalgte. Det kan på den ene siden være en fordel, fordi for stor nærhet kan gi manglende distanse og habilitetsproblemer også i politikken. Men i forhold til innbyggernes tilgjengelighet til sine folkevalgte kan det være negativt. Forskningsresultater fra Danmark viser nettopp at kommunereformen har gjort at innbyggerne har svakere forståelse av lokalpolitikken og er mindre villige til å ta på seg verv. Forskningsresultatene viser også at innbyggerne har noe lavere tillit til lokalpolitikernes lydhørhet. Lokalpolitikkerne i større kommuner opplever at sakene er mer kompliserte og at mer makt er flyttet til administrasjonen.

Det er avgjørende at det legges til rette for å styrke og videreutvikle lokalpolitikernes arbeidsbetingelser og folkevalgtrolle i en større kommune. Store kommuner medfører i seg selv at flere saker kan ses i sammenheng, og krevende avveininger mellom ulike interesser vil i større grad løftes inn i direkte folkevalgte organer. En god folkevalgtopplæring med vekt på hvordan politikerrollen kan utvikles, blant annet for å ta vare på og utnytte det utvidete politiske handlingsrommet, er viktig. Større kommuner vil medføre at flere kan være heltidspolitikere og på den måten legge til rette for at rollen profesjonaliseres. Det administrative apparatet i en større kommune vil også få økt kapasitet og en bredere kompetanse. Det vil kunne være positivt for kvaliteten i saksforberedelsen til politiske organer, og for å drive med demokratiutvikling i kommunene. Dersom ikke lokalpolitikernes rolle reformeres, vil kommunereformen kunne føre til en økning av administrasjonens makt på bekostning av de lokalt folkevalgte.

Det vil kunne være ulike oppfatninger av hva som er akseptable reiseavstander til et kommunestyre-, formannskaps- eller utvalgsmøte. Likevel vil det være et problem dersom særskilte grupper, som for eksempel småbarnsforeldre, funksjonshemmede eller eldre, opplever avstandene som et

hinder for å delta i politisk arbeid. Dette spørsmålet bør være et eget tema i sammenslåingsdiskusjoner i områder med svært store avstander. For de aller fleste kommuner kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg/bydelsutvalg. Lokalutvalgene kan gis ulike grader av kompetanse, fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Her vil det være opp til den politiske ledelsen i den nye kommunen å finne fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunene.

Også erfaringer fra Norge har vist at sammenslåinger kan ha noen negative effekter for lokaldemokratiet. Erfaringer fra fire frivillige sammenslåinger på 2000-tallet viser at tilbøyeligheten til å ta på seg politiske verv ble noe mindre blant innbyggerne i de nye kommunene. Men samtidig ble det pekt på at handlingsrommet i forhold til politiske prioriteringer økte, slik at muligheten til å kunne ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige utfordringer ble styrket.

Både kommunene og staten må være oppmerksomme på endringene i innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet som kan komme som følge av at kommunene blir større. Det er derfor viktig at det gripes fatt i at nærheten ikke automatisk opprettholdes ved endringer i kommunestrukturen. Den lokale demokratipolitikken må settes på dagsorden og det kan være behov for å utvikle nye måter å sørge for kontakt og dialog mellom lokalpolitikere og innbyggere på. Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter. Teknologiutviklingen har også gjort det mulig for flere kommuner å overføre politiske møter på nett og ha elektronisk dialog. Dette vil kunne ha både en informasjons- og opplærings effekt med hensyn til hvilke saker som er på den politiske dagsorden i den nye kommunen.

Utvalgets samlede vurdering er at økt kommunestørrelse vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres.

Den statlige styringen har tiltatt i takt med kommunenes styrkede rolle som velferdsstatens tjenesteleverandører de siste 10–20 årene. Omfanget av rettigheter gitt i lovs form har økt. Det er etablert direktorater med store fagstaber på sentrale sektorområder som i stadig økende grad søker å styre den faglige aktiviteten i kommunene, både gjennom retningslinjer/veiledere og på annen måte. Vi har sett at sektormyndighetene i flere tilfeller har begrunnet det tiltakende sty-

ringsbehovet med manglende kapasitet og kompetanse i kommunene. Ved større enheter vil kommunene få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring vil dermed kunne bedre ivaretas. Egenkontrollen i kommunene kan dessuten bli styrket ved økt kommunestørrelse, og ha som konsekvens at det statlige tilsynet reduseres.

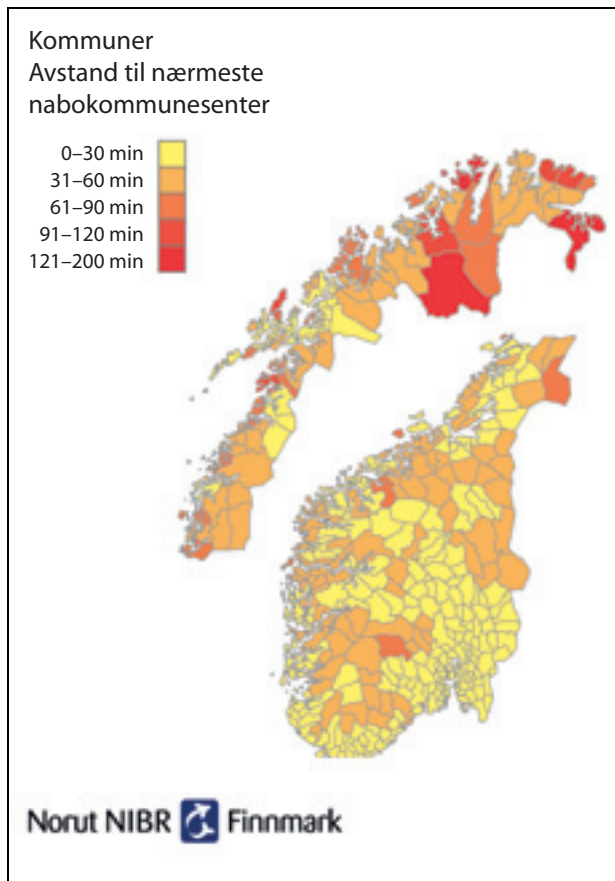
For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring. Utvalget er av den oppfatning at staten bør gjennomgå den statlige styringen med sikte på å fjerne detaljerte krav som for eksempel prosesskrav og bemanningsnormer og sørge for at den statlige styringen er mer rettet mot resultatene som oppnås i kommunesektoren. Forholdet mellom staten og kommunene bør preges av gjensidig tillit. Mer rammestyring har også betydning for graden av prioriteringseffektivitet i kommunene. Med større kommuner kan mange av dagens kompensierende tiltak, som statlige myndigheter har iverksatt for å sikre at også de små kommunene kan ivareta sine lovpålagte oppgaver, utgå. Det vil bidra til en enklere og mer oversiktlig forvaltning, og være en gevinst for både stat, kommuner, innbyggere og næringsliv.

#### **4.5.3 Ekspertutvalgets vurderinger av konsekvenser av utvalgets anbefalinger**

Utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger at innbyggerne skal få gode og likeverdige kommunale tjenester. Utvalgets anbefalinger om kommunestørrelse og mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder spesielt rundt byområdene, innebærer at antall kommuner vil kunne komme ned mot 100. Dette representerer en meget stor reduksjon i antallet norske kommuner.

En vanlig innvending mot større kommuner i folketall er de store avstandene dette kan medføre innad i kommunen. En annen innvending mot større kommuner generelt er at nærheten mellom innbyggere, tjenester og folkevalgte svekkes.

Christiansenutvalget fant det i sin utredning i 1992 rimelig at en altoverveiende del av kommunens innbyggere burde bo innenfor en akseptabel avstand til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbudene. Utvalget kom fram til en veiledende norm på 60 min. som en akseptabel tilgjengelighet. Dette på bakgrunn av hva som var vanlig i mange distriktkommuner, samt at beho-



Figur 4.2 Avstand til nærmeste nabokommunesenter

Kilde: Norut NIBR Finnmark

vet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret hadde blitt mindre med årene.

Kartet i Figur 4.2 viser dagens reiseavstander til nærmeste nabokommunesenter. Størst avstand fra et kommunesenter i en kommune til nærmeste kommunesenter i en annen kommune, er på 200 min. Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært viktig begrunnelse for å videreføre dagens kommunestruktur. Siden Christiansenutvalget la fram sitt forslag har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen, både knyttet til vei, jernbane og bredbånd. Ensidig fokus på reisetid er i dag derfor ikke like relevant, og kan ikke være styrende for en kommunereform som skal gi større enheter som samsvarer bedre med funksjonelle regioner.

Den utviklingen vi har sett i de senere årene med interkommunale samarbeid om sentrale kommunale tjenester gir også utfordringer knyttet til reiseavstander. Eksempelvis vil etablering av vertskommuneløsninger ofte medføre sam-

lokalisering i ett felles bygg for å kunne hente ut kvalitetsgevinster eller stordriftsfordeler.

Arealmessig er Finnmark det største fylket i landet. Flere av dagens 19 kommuner i fylket har i dag en reisetid på mellom 60 og 200 min. til nærmeste nabokommunesenter. Bare fem av kommunene har et areal på under 1 000 kvadratkilometer. Store deler av fylket preges av punktbosetting og lang reisetid mellom hovedbosettingene, som ofte er kommunesentre. Andelen som bor i kommunesenteret er ofte 90–95 pst. av samtlige innbyggere i kommunen. Selv med lange avstander er det i dag et utstrakt interkommunalt samarbeid i Finnmark.

Utvalget legger til grunn at mange kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor. Utviklingen innenfor IKT gjør imidlertid at forutsetningene for å etablere store kommuner også i spredtbygde områder er annerledes enn tidligere. Internett ble for eksempel først allment tilgjengelig tidlig på 1990-tallet. Innføring av teknologi-baserte tjenester gjør det i stadig mindre grad nødvendig med personlig oppmøte på kommunehuset. Bruk av videokonferanser og et godt utbygd bredbåndsnett gjør det videre mulig for kommunen å administrere de ulike virksomhetene uten å møtes fysisk. Teknologien gjør det mulig å opprettholde en desentralisert offentlig forvaltning samtidig som det etableres faglige nettverk og nye organisasjonsformer, som fremstår som mer attraktive for potensielle arbeidstakere.<sup>11</sup> Slike fagmiljø er betydelig enklere å etablere innenfor samme organisasjon, enn i interkommunale samarbeid.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid. Dersom konklusjonen blir at kommunesammenslåing ikke er løsningen i disse tilfeller, er det utvalgets oppfatning at forpliktende samarbeid må inngås for å imøtekomme de kravene til oppgaveløsning som er nedfelt i kriteriene.

<sup>11</sup> Lie, H. W. og B. Volden (2010). *Gevinster av høykapasitets bredbåndsnett i distrikts-Norge*. Oslo, Nexia.

### Sentraliseringseffekter

Befolkningsutviklingen er i stor grad preget av en sentralisering i den forstand at en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Selv om majoriteten av innvandrerne flytter til sentrale strøk, medfører stor innvandring at færre kommuner får synkende folketall. Gjennomgangen viser imidlertid at sentraliseringen har foregått over lang tid, selv med en finmasket kommunestruktur og tiltak rettet mot distriktsutvikling. Halvparten av befolkningsveksten i 2013 var i de 14 kommunene som har over 50 000 innbyggere, og over 90 prosent av veksten kom i de 114 kommunene som ligger over 10 000 innbyggere.

Det hevdes at en endring i kommunestrukturen med større kommuner vil medføre at bosetting og tjenester sentraliseres internt i kommunen, gjerne rundt det nye kommunesenteret. Når det gjelder sentralisering av innbyggerne som følge av de kommunesammenslåingene vi har erfaring med i Norge, er funnene mindre entydige. En konsekvens av en sammenslåing er ofte at de administrative funksjonene sentraliseres. Bruk av IKT i tjenester og i dialog med innbyggerne blir viktigere framover, og en økning i bruken vil gjøre det lettere å håndtere avstander innad i kommunen.

Utvalget oppfatter imidlertid at det er nærhet til de store tjenestene som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene som er viktigst for innbyggerne. Dette er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene skal organiseres og lokaliseres er opp til kommunene å bestemme. Dette kan tas opp som tema i selve sammenslåingsprosessen og eventuelt inngå i avtaler mellom kommunene før sammenslåing skjer. Ved de siste frivillige sammenslåingene var dette et tema, og alle kommunene har i noen grad valgt desentralisert lokalisering av en del tjenester. Innbyggerne mener at tilgjengeligheten til tjenestene ikke har blitt svekket etter sammenslåingene.<sup>12</sup>

Sammenslåingen av Bodø og Skjerstad kan også trekkes fram som et eksempel på at et desentralisert tjenestetilbud opprettholdes og utvikles etter en sammenslåing, som følge av økt investeringskraft i den nye kommunen. Her var det satt i gang en prosess for å slå sammen skolene i Skjer-

stad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslåingen ble skolestrukturen bevart, det er etablert en ny skole i Misvær og sykehjemmet her ble sikret bemanning.<sup>13</sup>

Erfaringene fra sammenslåingene som har vært gjennomført viser at kommunene har fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom når det gjelder lokalt og regionalt utviklingsarbeid. De nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterte organ i stedet for to eller flere.<sup>14</sup>

## 4.6 Departementets vurderinger

Nærhet og tilhørighet er viktig for lokaldemokratiet. Mange uttrykker uro for at større kommuner vil redusere tilhørigheten til lokalsamfunnet i kommunene. Departementet går nedenfor nærmere inn i denne problemstillingen ved å se på Difis Innbyggerundersøkelse fra 2013, som blir hyppig referert til i debatten om kommunereform.

Meningene er også delte om hvilke konsekvenser interkommunale samarbeid har for lokaldemokratiet. Departementet vil derfor også omtale dette temaet særskilt.

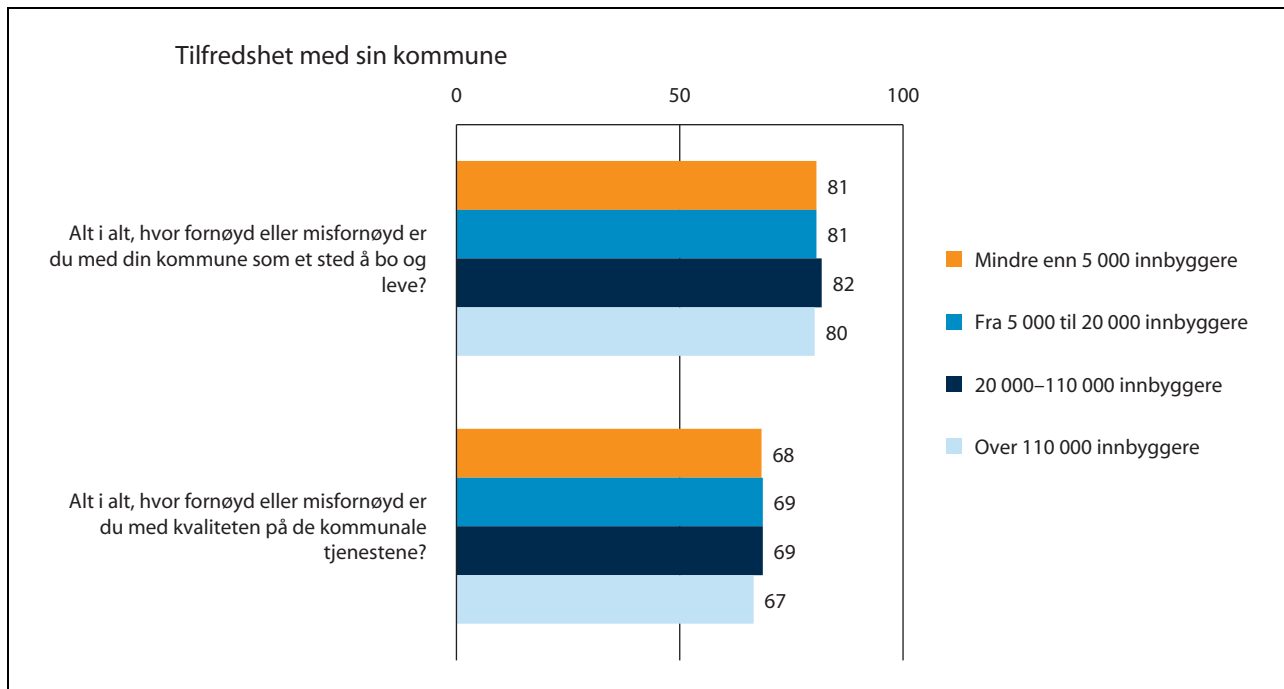
### 4.6.1 Om store og små kommuner og innbyggernes tilfredshet og tilhørighet

Det har blitt trukket frem at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tilgangen til tjenester som barnehage, hjemmesykepleie og sykehjemsplasser enn innbyggerne i større kommuner. I følge Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) har innbyggerne i små kommuner også jevnt over et bedre inntrykk av de kommunale tjenestene enn innbyggerne i store kommuner.

<sup>12</sup> Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

<sup>13</sup> Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008 Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258

<sup>14</sup> Vinsand, G. mfl (2005). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle*. Agenda Utredning og Utvikling AS. Rapportnr.: R5171



Figur 4.3 Innbyggernes tilfredshet med egen kommune etter kommunestørrelse

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Ekspertutvalget viser i sin rapport at innbyggernes tilfredshet med tjenestetilbudet ikke henger sammen med kommunestørrelse, men at den er knyttet til andre forhold som innbyggernes alder og utdanningsnivå, i tillegg til kommunenes inntekter. Små kommuner har høyere inntekter per innbygger enn store kommuner, dels som følge av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter (kraftkommuner), og dels som følge av statlige overføringer gjennom inntektssystemet (småkommunetilskudd, tilskudd til distriktskommuner og Nord-Norge-tilskudd). At små kommuner har høyere inntekter enn store kommuner, legger til rette for at små kommuner kan ha en høyere dekning av blant annet sykehjemsplasser.

Innbyggerundersøkelsen viser også forhold som trekker mot økt tilfredshet i store kommuner. Spesielt kollektivtransport i kommunen og brannvesenet får høyere skår i større enn i mindre kommuner. Mulighet til å få arbeid i kommunen, og til å etablere egen næringsvirksomhet i kommunen øker med kommunestørrelse. Også utdanningsmulighetene vurderes å være bedre i store enn i små kommuner.

Innbyggerundersøkelsen fra 2013 viser at når innbyggerne skal uttale seg om helhetlig tilfredshet med egen kommune, så er den like stor i små, mellomstore og store kommuner, jf. Figur 4.3

Undersøkelsen viser også at tilhørigheten er like sterk i store og små kommuner, jf. Figur 4.4 .

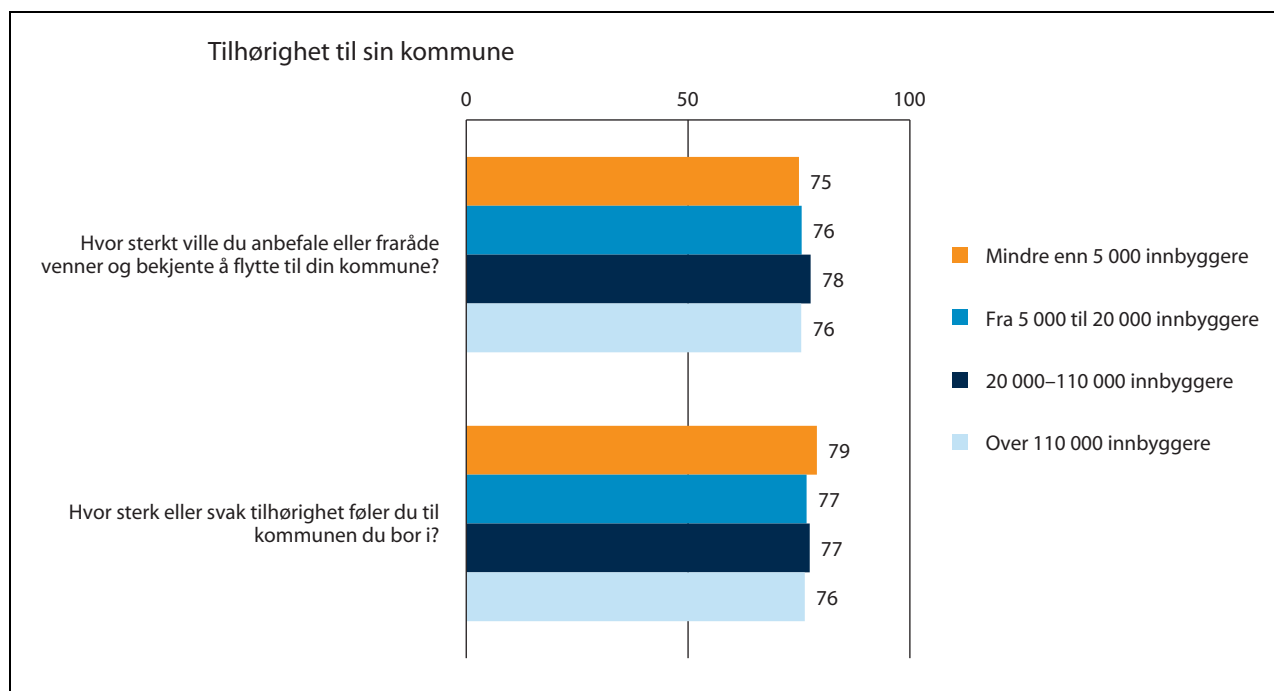
Oppsummert viser Innbyggerundersøkelsen 2013 at det er forhold i både store og små kommuner som innbyggerne er fornøyd eller mindre fornøyd med. Den generelle tilfredsheten er jevnt over høy.

#### 4.6.2 Nærmere om interkommunalt samarbeid

De siste femti årene har kommunene fått mange nye oppgaver. Samtidig har ansvaret for mange oppgaver blitt flyttet fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Et omfattende interkommunalt samarbeid svekker etter departementets syn lokaldemokratiet. Når viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeider, kan det som konsekvens gi en mer kompleks forvaltning og det svekker den folkevalgte styringen og kontrollen med virksomheten. Et omfattende interkommunalt samarbeid kan bidra til å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaveområder i sammenheng. Det vil også kunne svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

Det viktigste motivet fra kommunenes side for å inngå i interkommunale samarbeid er å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. Først i annen rekke vekt-





Figur 4.4 Innbyggernes tilhørighet til egen kommune etter kommunestørrelse

Kilde: Innbyggerundersøkelsen 2013 utført av Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

legges rimeligere og mer varierte tjenester.<sup>15</sup> Behovet for samarbeid varierer også mellom store og små kommuner. Små kommuner deltar i flere samarbeid innen helse- og omsorgssektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn mindre kommuner. På planområdet samarbeider for eksempel distriktskommuner først og fremst for å styrke kapasitet og kompetanse til planarbeid, mens kommuner i sentrale strøk i større grad samarbeider for å håndtere funksjonelle planutfordringer på tvers av kommunegrenser, som felles arbeids-, bolig- og servicemarked.

Ulike kartlegginger av omfanget av interkommunalt samarbeid har hatt ulikt utgangspunkt, og ulik definisjon av hva som telles som interkommunalt samarbeid. Dermed foreligger det ikke sammenlignbare tall på tvers av kartleggingene. Dette gjør at tallene ikke gir et detaljert bilde av utviklingen over tid. Det er imidlertid bred enighet om at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har vært økende de seneste tiårene.<sup>16</sup> Ekspertutvalget viser i sin rapport til en undersøkelse fra

1991 som identifiserte over 2000 samarbeid i 1991 basert på svar fra om lag halvparten av kommunene.<sup>17</sup> Econ identifiserte i 2006 om lag 1500 samarbeid basert på svar fra om lag 1/3 av kommunene.

Leknes m.fl. gjennomførte i 2013 et prosjekt for å kartlegge formelle interkommunale samarbeidsordninger.<sup>18</sup> Datagrunnlaget var en rekke registre, og detaljerte undersøkelser i 73 kommuner. I registrene fant de 750 interkommunale samarbeid, men basert på undersøkelser i utvalgs-kommunene anslo forskerne at det er 850 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Norge. I tillegg anslås det at det er om lag halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygging.<sup>19</sup>

NIVI Analyse AS har kartlagt interkommunalt samarbeid i fire fylker, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland. Kartleggingene gir også et grunnlag for å si noe om utviklingen i de ulike fylkene. Kartleggingen fra

<sup>15</sup> Jacobsen, D. I. (In press). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

<sup>16</sup> Delrapport fra ekspertutvalg (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*

<sup>17</sup> Weigård, J. (1991): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-rapport 1991:22

<sup>18</sup> Dette omfattet samarbeid etter kommuneloven § 27, § 28b og § 28c, samt AS med to eller flere kommuner som eiere og IKS.

<sup>19</sup> Leknes, E. mfl. (2013): *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

Sør-Trøndelag viser at antall formelle samarbeidsordninger har økt fra 143 til 212 på under fire år.<sup>20</sup> Kartleggingene fra Nord-Trøndelag viser en økning i antall interkommunale samarbeidsordninger fra 147 til 218, og samtidig en utvidelse i omfanget av samarbeid på andre oppgavefelt som stiller krav til forvaltningskompetanse. De finner også at økningen i stor grad dreier seg om lovpålagte kjerneoppgaver, særlig innenfor helse- og omsorgstjenester.<sup>21</sup> I Nordland ble det i 2010 kartlagt 270 formelle samarbeidsordninger, mens dette har økt til 300 i 2014. Den seneste kartleggingen fra Møre og Romsdal finner 255 formelle interkommunale samarbeidsordninger.<sup>22</sup> Samlet sett finner NIVI at omfanget målt i antall ordninger i kommunene varierer fra rundt 20 til over 50.

Erfaringer fra ulike kartlegginger kan tyde på at kommunene har mangelfull oversikt over sine interkommunale samarbeider, og at det er stor mulighet for systematisk frafall i kommunenes egne rapporteringer. Ekspertutvalget mener derfor at det er grunn til å tro at omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m.fl., som anslo i alt 1250 formelle og uformelle samarbeid i hele landet.

Interkommunalt samarbeid kan ha positive effekter. Leknes m.fl. (2012) viser at mindre kommuner kan høste de største gevinstene når det gjelder kvalitet i tjenestene og når det gjelder økonomi. Denne undersøkelsen sier også at for mange av de mindre kommunene er interkommunalt samarbeid helt avgjørende for å kunne levere tjenester til innbyggerne. Undersøkelsen viser også at de minste kommunene har de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll av samarbeidet. Forskerne bak rapporten mener det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

IRIS-rapporten viser videre at interkommunalt samarbeid er vel så utbredt i store som i små kommuner. En rimelig forklaring på dette kan være at den største kommunen i regionen har regionsen-

terfunksjoner og inngår samarbeid med sine omlandskommuner i lys av denne rollen.

IRIS-rapporten viser at innen kultur, natur og næring øker det interkommunale samarbeidet med kommunistørrelsen. De største kommunene deltar også i gjennomsnitt i flere samarbeid innen teknisk sektor. En forklaring på dette kan være at de største kommunene har et ønske om å samarbeide med omlandskommunene, blant annet for å få et bredere og mer helhetlig tilbud innen turisme og friluftsliv. Innen teknisk sektor vet vi at det er økonomiske gevinster innen blant annet avfall, og da er det vesentlig for de større kommunene å ha med seg så mange av omlandskommunene som mulig for å øke gevinsten.

En gjennomgang som ble gjort om miljørettet helsevern i kommuner i 2009 (Helsedirektoratet, IS-1633) viser at miljørettet helsevern fungerer generelt dårlig i kommuner med lavt innbyggertall. Det som særlig trekkes fram er manglende kompetanse. Evalueringen viser videre at interkommunale enheter synes å ha en bedre styrke i å kunne ivareta flere fagområder og tverrfaglige områder, men mangler ofte kompetanse på lokale planprosesser-/arbeid. Videre ble det oppgitt at interkommunale enheter mangler organisatorisk tilhørighet og deltakelse i den enkelte kommunes samfunnsutvikling. Arbeidet utføres i stor grad reaktivt i stedet for å forebygge at uheldige miljøforhold oppstår. Konsekvensen blir at det foretas inspeksjoner og krav om retting av forhold i ettertid.

Ekspertutvalget peker på at interkommunalt samarbeid kan gjøre samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune vanskeligere. For eksempel er det for barnevernets del avgjørende med et godt samarbeid med helsetjenesten, barnehager og skole. Dette kan bli mer krevende når barnevernet for eksempel er lagt til en vertskommune. Når kommunens ressurser blir bundet opp i mange interkommunale samarbeid, vanskeliggjøres prioriteringene i den enkelte kommune. Selv om det enkelte interkommunale samarbeidet er kostnadseffektivt og gir kvalitetsgevinster, hvilket ofte er tilfellet, kan det stilles spørsmål ved om prioriteringseffektiviteten blir betydelig redusert. Jo flere interkommunale samarbeid, desto større er muligheten for at man ikke ser kommunens tjenester i sammenheng.

Hvis det er behov for økonomiske innsparinger i en kommune i løpet av budsjettåret kan dette bli vanskelig. Konsekvensen kan bli at kommunen må kutte i de tjenestene en ikke samarbeider om, og at samarbeidsområdene blir skjermet fra kutt.

<sup>20</sup> Vinsand, G. og M. Langset (2013): *Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag*. NIVI Rapport 2013:2

<sup>21</sup> Vinsand, G. og M. Langset (2012): *Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. NIVI Rapport 2012:2

<sup>22</sup> Vinsand, G. (2010): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. NIVI Rapport 2010:2 og Vinsand, G. og Langset, M. (In press): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland 2014*. Fylkesmannen i Nordland, KS Nordland og NIVI Analyse

Det er viktige utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Samtidig er det i mange tilfeller nødvendig for å øke kvaliteten i tjenestene at kommunene har mulighet til å samarbeide og slik sikre gode fagmiljø. Hensynet til gode tjenester til innbyggerne må være det viktigste. For andre tjenester som ikke er velferdstjenester, vil interkommunale samarbeid kunne være økonomisk rasjonelle.

Departementet vil derfor ikke legge begrensinger på bruken av interkommunalt samarbeid. Hvis kommuner ser at samarbeid med andre kommuner gir gevinster for økonomi og/eller tjenestekvalitet, og samtidig har et godt grep om styringen og kontrollen med samarbeidet, må det være opp til den enkelte kommune å vurdere om den vil inngå slike samarbeider. Det er imidlertid viktig at når en kommune inngår et interkommunalt samarbeid, må den også ha kompetanse og kapasitet til å kontrollere og håndtere samarbeidet. Større kommuner har i større grad utarbeidet Eiermeldinger og de klarer i større grad å følge med på og kontrollere hva som skjer i de interkommunale samarbeidene.<sup>23</sup>

Regjeringen er opptatt av at kommunereformen legger til rette for en kommunestruktur som ikke gjør det absolutt nødvendig for kommunene å inngå interkommunalt samarbeid for å kunne løse sine lovpålagte oppgaver. Allerede med dagens oppgaveportefølje er interkommunalt samarbeid for en del kommuner en nødvendighet. Gjennomføringen av samhandlingsreformen vil øke behovet for interkommunalt samarbeid ytterligere. Det er ikke ønskelig at det skal utvikles et eget interkommunalt styringsnivå med en politisk og administrativ elite som er avskjermert fra de kommunale politiske organene.

I lys av den forestående kommunereformen, ønsker departementet å starte opp et arbeid med sikte på å utvikle den muligheten til interkommunalt samarbeid som ligger i samkommunemodellen. Samkommunen utgjør et nytt forvaltningsorgan (selvstendig juridisk person) som gir mulighet til sektorovergrepene samarbeid. Deltakerkommunene overfører ikke bare oppgaver til samkommunen, men også ansvaret for å utføre disse. Om en kommune trenger å samarbeide på så mange tjenesteområder som samkommunen gir anledning til, mener regjeringen at kommunesammenslåing er en bedre løsning. Samkommunen er en modell som ytterst få kommuner har tatt i

bruk, noe som viser at denne modellen oppleves som mindre relevant for kommunene. Modellen er hjemlet i kommuneloven.

#### 4.6.3 Departementets vurderinger av ekspertutvalgets kriterier og anbefalinger

Departementet mener at ekspertutvalgets første rapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. Dette gjelder både for kommunene i deres arbeid lokalt, og senere for staten når den skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur. Utvalgets analyse tar for seg utfordringene både for kommuner med en liten befolkning og for de største kommunene der størsteparten av innbyggerne i landet bor.

##### *Kriteriene for kommunene*

Med utgangspunkt i samfunnsmessige hensyn har ekspertutvalget foreslått et sett av kriterier knyttet til hver av rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Ti av kriteriene er rettet mot kommunene og angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse.

Ekspertutvalget foreslår kriterier for kommunene som blant annet skal gi robuste fagmiljøer innenfor kommunenes ulike roller. Et annet kriterium er funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Helt sentrale er også kriteriene som sier noe om hva som gir et godt lokalt demokrati.

Departementet mener at utvalgets kriterier er et godt utgangspunkt både i de lokale prosessene og senere når staten skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur. Departementet vil sørge for at det utvikles et faktagrunnlag for de lokale diskusjonene, og kriteriene vil være en del av dette, jf. nærmere omtale i 4.7.

##### *Anbefalingene*

En styrking av fagmiljøene som kan gi bedre oppgaveløsning, er også bakgrunnen for at utvalget anbefaler en minstepørrelse på kommunene på 15 000–20 000 innbyggere.

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og

<sup>23</sup> Leknes, E. mfl. (2013): *Interkommunalt samarbeid – Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS – 2013/008

spesialiserte tjenester. Større fagmiljø vil også legge til rette for en bedre kvalitetsutvikling i de store tjenestene.

Regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for å sikre gode tjenester innen for eksempel barnevern, PPT og legevakt. Disse forutsetningene vil også styrke kommunenes mulighet til å ivareta samfunnsutviklerrollen og myndighetsrollen.

Utvalget ser at avstander kan være til hinder for kommunesammenslåing opp til den størrelsesorden utvalget anbefaler, først og fremst i Finnmark. Utvalget mener imidlertid at utfordringen ikke gjelder tjenestene, som uansett må leveres der innbyggerne har behov for dem. Utfordringen gjelder demokratisk representasjon, og der lange reiseavstander kan hindre flere grupper å delta i politisk arbeid. For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing.

Departementet legger til grunn at avstandsulemper kan gjelde flere steder enn i Finnmark. Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. De kommunene som anser dette som en særlig stor utfordring, må vurdere dette særskilt i de lokale prosessene.

Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning for å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander vurderer at det ikke kan slå seg sammen, jf. omtale av prosessene i 4.7.

Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer.

Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.

### *Styrket lokaldemokrati og redusert statlig styring*

Kriteriene til staten om en bred oppgaveportefølje og rammestyring er noe regjeringen vil følge opp i det videre arbeidet med kommunereformen. Disse kriteriene fanges også opp i den tredje av utvalgets anbefalinger, hvor utvalget forutsetter at staten reduserer detaljstyringen. Samtidig understreker også ekspertutvalget at for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer, må ordninger for politisk deltakelse videreutvikles. Regjeringen deler denne oppfatningen og vil redusere den statlige styringen av kommunene.

Regjeringen mener at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Som vist fører dette til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. Et omfattende samarbeid innebærer at flere oppgaver løses utenfor direkte folkevalgt kontroll. Krav om konsensus i samarbeidsorganer kan dessuten gjøre det vanskelig å fatte beslutninger i kontroversielle spørsmål, som for eksempel i utbyggingssaker. Det er en utfordring at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.

Departementet mener det er en betydelig fordel med større kommuner at behovet for interkommunalt samarbeid om viktige kommunale oppgaver vil bli redusert. Det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over alle sine oppgaver og at innbyggere og næringsliv vet hvem som tar de ulike beslutningene og kan ansvarliggjøre disse. Klare ansvarslinjer og god rolleavklaring vil kunne styrke det lokalpolitiske engasjementet.

Større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Dette vil også kunne gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikerne. Større kommuner vil som regel være mer økonomisk robuste og vil dermed ha større evne til å finansiere tiltak utover de sentrale velferdstjenestene, som kommunene selv ønsker å prioritere. De vil også ha større fagmiljøer og større ressurser til å utvikle lokalsamfunnet i den retning de ønsker.

Ekspertutvalgets samlede vurdering når det gjelder demokratiske konsekvenser av en økt kommunestørrelse er at det vil kunne styrke heller enn svekke lokaldemokratiet, men at det vil endre måten lokaldemokratiet fungerer på.

Ekspertutvalget viser til erfaringene med den danske kommunereformen hvor det ikke var tilstrekkelig oppmerksomhet rundt demokratiutfordringene, verken hos staten eller hos de nye kommunene. Større kommuner vil trolig føre til færre folkevalgte, og det vil bli vanskelig for innbyggerne å opprettholde samme nærhet til folkevalgte som i små kommuner. Det kan på den ene siden også være en fordel fordi det i små forhold kan bli for nært og gi manglende distanse og habilitetsutfordringer også i politikken. For innbyggernes tilgjengelighet til de folkevalgte kan det likevel være negativt.

Utvalget understreker at det ikke er grunn til å tro at demokratiutfordringer som følge av sammenslåinger vil løse seg av seg selv. Etter en sammenslåing vil det derfor være behov for demokratiltak innad i den nye kommunen.

Departementet er enig i dette og mener at det er viktig, gjerne i samarbeid med KS, å vurdere hensiktsmessige tiltak. Ekspertutvalget peker på folkevalgtopplæringen som et tiltak som kan brukes for å utvikle politikerrollen, blant annet for å ta vare på og utnytte et utvidet politisk handlingsrom.

Departementet er enig i at det må være oppmerksomhet om at innbyggernes vurdering av lokaldemokratiet kan endre seg som følge av at kommunene blir større. Et nærliggende tiltak for de nye kommunene vil være å vurdere oppretting av lokalutvalg/bydelsutvalg for å legge bedre til rette for lokal deltakelse. Oppretting av lokalutvalg kan være en god strategi for å involvere befolkningen i saker som angår dem og gjøre avstanden mellom innbyggere og politikere i den nye kommunen mindre. Lokalutvalgene gir også gode muligheter til å samarbeide med aktører i sivilsamfunnet og mobilisere ressurser og innsats. Lokalutvalgene/kommunedelsutvalgene er i dag hjemlet i kommuneloven og disse kan gis kompetanse fra å være en høringsinstans til å kunne få delegert myndighet for konkrete oppgaver. Det er gode erfaringer fra tidligere sammenslåinger med slike lokalutvalg, blant annet i Bodø og Vindafjord. Det er viktig at den politiske ledelsen i de nye kommunene tidlig vurderer og finner fram til løsninger som kan ivareta interessene til de ulike delene av kommunen.

Analysen til ekspertutvalget viser at lokalpolitikken i små og store kommuner kan fungere ulikt. I små kommuner legger nærheten mer til rette for å ta kontakt med ordføreren, og ha større forståelse for lokalpolitikken. Innbyggere i små kommuner har også mer tillit til lokalpolitikere og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner.

Store kommuner derimot, legger i større grad til rette for å delta i politisk aktivitet mellom lagene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. Det ligger et stort potensial for engasjement og involvering av innbyggerne i en planmessig tilnærming til dette spørsmålet. En viktig faktor for å lykkes med god innbyggermedvirkning er at kommunen har en administrativ stab som kan forankre arbeidet og håndtere innspill.

Det er også grunn til å understreke at større kommuner, med et bredt ansvarsområde, vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Dette vil gjøre lokalpolitikken mer attraktiv og meningsfull for politikere.

Ekspertutvalget mener at når de minste kommunene blir større, og når kommunegrensene i mindre grad er til hinder for god samfunnsutvikling, så vil behovet for statlig detaljstyring reduseres. Dersom staten i større grad driver rammestyring vil det lokale handlingsrommet øke, noe som vil styrke lokaldemokratiet.

Det er et mål for kommunereformen at færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål og slik kunne redusere behovet for statlig detaljstyring. Med redusert statlig detaljstyring vil kommunene få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov. En viktig forutsetning for dette er at kommunene i hovedsak rammefinansieres. Når staten ser det nødvendig med øremerkede midler bør disse utformes slik at de ikke fører til unødig merarbeid, kontroll og rapportering. Det er derfor igangsatt et arbeid for å forenkle prosedyrene for søknad og rapportering på øremerkede tilskudd. Mange av tilskuddene er administrativt ressurskrevende, både for tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, og departementet har satt ut et oppdrag for ytterligere å kartlegge søknads- og rapporteringsordninger tilknyttet øremerkede tilskudd. Målet er å utarbeide en veileder for enklere og mer effektive søknads- og rapporteringsordninger for ulike typer øremerkede tilskudd.

Kommuner med robuste fagmiljøer vil ha gode forutsetninger for å ha en god egenkontroll, noe som på sikt kan føre til bedre etterlevelse av lovverket og dermed redusere behovet for statlig tilsyn. En statlig styring som bygger på at kommunene har ansvar for å kontrollere egen virksomhet, gir god effektivitet og et godt grunnlag for lokalt tilpasset oppgaveløsning. Etter departementets syn kan det være store effektivitetsgevinster å hente ut ved å se statlig tilsyn og kommunal egenkontroll i sammenheng. NIBR peker i rapporten

*Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode* (NIBR-rapport 2011:28) på at det er grunn til å tro at de statlige tilsynene og kommunerevisjonene gjør unødig dobbeltarbeid, bl.a. på grunn av at informasjon om resultat ikke blir utvekslet og fordi de ikke samordner seg.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å redusere den statlige detaljstyringen, og statlig styring vil være et viktig tema i meldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

#### **4.7 Organisering av reformprosessen**

I det følgende redegjøres det for fylkesmannens rolle i kommunereformen, og hvordan departementet i reformperioden vil bidra med støtte til fylkesvise prosjektorganisasjoner som også vil få enkelte standardiserte verktøy stilt til disposisjon. Med reformperioden mener vi perioden frem til nasjonale vedtak er fattet, innen 1. januar 2018. Departementet går også inn på hensyn som må vurderes underveis i prosessen.

##### *Regionale prosesser i kommunereformen*

Høsten 2014 vil alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmannen vil få ansvar for å igangsette disse prosessene. Det er ønskelig at de regionale prosessene gjennomføres i et samarbeid mellom fylkesmannen og KS regionalt. Regjeringen ser på KS som en sentral aktør i kommunereformen, og KS vil få en egen invitasjon om å delta i prosessene.

Utfordringene vil være ulike i ulike deler av landet. I sentrale strøk har det vært en utvikling med befolkningsvekst og økende regional integrasjon med utvidelse av tettsteder på tvers av kommunegrenser. Her vil de viktigste utfordringene knytte seg til areal og transportløsninger, og et viktig mål med reformen vil være å få til en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. I andre deler av landet vil utfordringene i større grad være knyttet til for små og sårbare fagmiljøer. Der vil de fremste målene med reformen være å styrke fagmiljøene, både for å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, men også for å styrke samfunnsutviklerrollen og myndighetsutøverrollen.

Fylkesmannen vil ha god kunnskap om utfordringene i det enkelte fylket og også om den enkelte kommunes situasjon. Dette gjør at fylkesmannen er godt egnet som tilrettelegger og

koordinator i de prosessene som skal gjennomføres lokalt/regionalt. Departementet mener at det er viktig å få på plass fundamentet for gode lokale prosesser på et tidlig tidspunkt i reformperioden. Et utgangspunkt kan være at fylkesmannen legger til rette for innledende samtaler mellom ulike kommunegrupper i fylket. Dette bør skje etter en vurdering av lokale preferanser og i samarbeid med KS regionalt. Fylkesmannen kan invitere til seminarer eller fellesmøter. Fylkesmannen skal tidlig ta initiativ mot de regionale KS-styrene for å drøfte og avklare hvordan samarbeidet skal være gjennom reformperioden, og finne fram til en hensiktsmessig form på og innhold i dette samarbeidet. Hvordan det praktiske samarbeidet vil bli i det enkelte fylke, vil derfor kunne variere.

Fylkesgrensene skal ikke være til hinder for å slå sammen kommuner. Det vil derfor være avgjørende for en god gjennomføring av prosessene at det er kontakt og samarbeid mellom fylkesmennene på tvers av nabofylkene.

Departementet vil i et eget oppdragsbrev til fylkesmennene beskrive oppdraget nærmere etter at kommuneproposisjonen er behandlet i Stortinget. Der vil også tilpassingen av allerede igangsatte prosesser til de samlede prosessene bli nærmere beskrevet. Som et utgangspunkt bør igangsatte prosesser i stor grad fortsette sitt planlagte løp, men det må samtidig legges opp til at prosessene avsluttes samtidig med resten av regionen.

Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) vil kunne bistå prosessveilederne i de enkelte fylkene (se nærmere omtale nedenfor) både om erfaringer fra tidligere sammenslutninger og om råd når det gjelder organisering av de lokale prosessene. KDU vil imidlertid ikke ha kapasitet til å bistå enkeltkommuner eller de enkelte sammenslutningsalternativene i konkrete utredningsarbeid.

##### *Verktøy i prosessene*

Fastsetting og endring av kommunegrenser reguleres av lov av 15. juni 2001 nr. 70, inndelingslova. Loven inneholder ikke vilkår som virker styrende på antallet kommuner. I arbeidet med inndelingslova ble det lagt vekt på at den skulle være et verktøy for å forberede og gjennomføre inndelingsvedtak, uansett tallet på saker og hvilken karakter og omfang saken har. Det ble også avklart hvem som har initiativrett til å fremme forslag om ulike typer inndelingsaker. Fylkesmannen er det sentrale bindeleddet mellom staten og kommunene i alle saker som følger av inndelingslova. I rundskriv H-

01/07 framgår det blant annet hvilke oppgaver som er delegert til fylkesmannen.

Innbyggere og næringslivet i en kommune har rett til å foreslå grensejustering eller grensefastsetting, men det er bare kommunestyret selv som kan fremme forslag om sammenslåing eller deling, jf. § 8. Stortinget og departementet kan også ta initiativ til alle typer inndelingssaker.

Kongen i statsråd kan avgjøre saker om deling eller sammenslåing av kommuner når kommunene det gjelder er enige. Dersom kommunene ikke er enige, må saken avgjøres av Stortinget. I saker om sammenslåing på tvers av en fylkesgrense kan Kongen i statsråd flytte en kommune til et annet fylke. Saker der to eller flere kommuner bytter fylke må avgjøres av Stortinget. Departementet har avgjørelsesmyndighet i alle saker om justering av kommunegrenser. Dersom kommunene det gjelder er enige i løsningen, og det anses for å være en mindre sak, kan grensejusteringen avgjøres av fylkesmannen.

De lokale/regionale prosessene må ta utgangspunkt i målene for reformen. Sammen med ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur og utvalgets anbefalinger bør dette gi grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.

Departementet vil gi økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannsembete fra høsten 2014. Fylkesmannen vil ha arbeidsgiveransvar for stillingen. Fylkesmennene vil med denne styrkingen kunne legge til rette for gode prosesser og god fremdrift i hele landet.

Også KS kan, etter søknad, få midler til sitt arbeid med kommunereformen. Disse midlene vil kunne brukes til å styrke KS sitt grunnlag for å kunne arbeide aktivt med de lokale/regionale prosessene.

Tradisjonelt har spørsmål om sammenslåinger medført store og tidkrevende utredninger og folkeavstemninger. Departementet ønsker å legge til rette for en mer standardisert organisering av arbeidet ved å etablere et faktagrunnlag for lokale diskusjoner, og et opplegg for å innhente synspunkter fra innbyggerne. Dette vil etter departementets vurdering være en mer hensiktsmessig tids- og ressursbruk både lokalt og sentralt, og vil kunne gi et godt beslutningsgrunnlag i de ulike kommunene.

Siden starten av 2000-tallet har departementet gitt støtte til om lag 50–60 lokale utredninger. Erfaringene fra dette arbeidet gir et bilde av hva som utredes i de ulike alternativene, og hvilket datagrunnlag det er vanlig å benytte seg av. Det foreligger mye tilgjengelig data i en rekke nasjo-

nale registre som enkelt kan bearbeides for å gi relevant informasjon til hvert enkelt sammenslåingsalternativ og hver enkelt kommune. Departementet har de siste årene også jobbet med å gjøre informasjon på kommunenivå lett tilgjengelig på internett. Videre har planavdelingene i de enkelte fylkeskommunene mye relevant, tilgjengelig informasjon som vil kunne benyttes i de lokale prosessene.

Departementet tar sikte på å utarbeide standardiserte faktaoppsett med utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen relevant tilgjengelig informasjon. En slik sammenstilling av fakta vil kunne gi kommunene god informasjon blant annet om utfordringer og utviklingstrekk for hver enkelt kommune og for regionen som helhet. Faktaoppsettet må utarbeides slik at det enkelt kan suppleres ut fra lokale og regionale behov og utfordringer. Faktaoppsettet vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne. Departementet mener derfor det ikke lenger vil være behov for å videreføre dagens praksis med utredninger av enkeltstående sammenslåingsalternativer.

Inndelingslova § 10 sier at innbyggerne bør høres før kommunestyrene gjør vedtak om en eventuell sammenslåing. Slike høringer kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelser, møte eller lignende. Tradisjonelt har det i de fleste kommuner vært gjennomført folkeavstemninger i spørsmål om kommunesammenslåing. Departementet vil i forbindelse med kommunereformen utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringer av innbyggerne. Spørsmål som kan være aktuelle i en slik spørreundersøkelse kan for eksempel være knyttet til hvilke forventninger innbyggerne har til det framtidige tjenestetilbudet, hvordan de ser på potensialet for utvikling og vekst, og hvordan de forholder seg til ulike sammenslåingsalternativer. Dette vil etter departementets syn gi kommunestyrene et bredere og bedre beslutningsgrunnlag enn hva som er mulig i en rådgivende folkeavstemning.

Det vil fortsatt være opp til kommunene selv å avgjøre om de ønsker å spørre om innbyggernes råd ved folkeavstemning eller benytte en spørreundersøkelse. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune i forbindelse med høring av og informasjon til innbyggerne.

#### *Nasjonale hensyn – uhensiktsmessige grenser*

Departementet ønsker å peke på at kommunereformen ikke bare er en sammenslåingsreform. En

nasjonal reform bør også legge til rette for at lokale saker som har oppstått på grunn av uhen- siktsmessige og utdaterte kommune- og fylkes- grenser, blir løst. Departementet legger derfor til grunn at også slike saker blir løst i forbindelse med kommunereformen.

Endring av kommunegrenser vil i noen tilfeller også bety endring av fylkesgrenser. Det legges opp til at uhen- siktsmessige fylkesgrenser også vil bli behandlet i kommunereformen. I slike saker vil det kunne oppstå behov for å veie nasjonale hensyn mot lokale ønsker. En problemstilling ved endring av fylkesgrensene vil være mandatforde- lingen til Stortinget. Hvert åttende år beregnes den fylkesvise mandatfordelingen til Stortinget basert på innbyggertall og areal i 19 valgdistrikter. Dette er fastlagt i Grunnloven § 57. Det fremgår av valgloven § 11-1 at hvert fylke utgjør et valgdis- trikt. Reglene for endring av fylkesgrenser ble endret i 2013, og nå står det i inndelingslova § 6:

«Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke gjeld meir enn éin kommune, skal saka leggjast fram for Stor- tinget til avgjerd.»

Tidligere var lovteksten direkte knyttet til mandatfordelingen. Da het det at saker som får følge for flere innbyggere enn det som står bak hvert stor- tingsmandat, skal legges fram for Stortinget til avgjørelse. Tanken bak formuleringen var at Kon- gen ikke skulle kunne avgjøre sammensetningen av Stortinget. Da inndelingslova ble vedtatt i 2001 var det ikke noe lovfestet kriterium for fordeling av stortingsmandat, men det ble endringer i for- bindelse med innføring av ny valglov i 2002 og endringer i Grunnloven. Nå er det klare utregning- ger som fastsetter mandatfordelingen, basert på innbyggertall og areal i fylkene. Departementet viste i Prop. 109 L (2012–2013) at selv små endringer av fylkesgrensen ville kunne ha innvirk- ning på mandatfordelingen. Derfor ble det fore- slått en tydelig myndighetsfordeling mellom regjering og Storting, hvor det blant annet ble åpnet for at regjeringen skulle kunne gjennomføre sammenslåinger på tvers av dagens fylkesgrenser. Samtidig ble det poengtert at regjeringen kan sende en sak til Stortinget selv om det bare gjel- der en kommune, for eksempel der saken er av en slik art at utfallet kan være av nasjonal interesse.

Den gjeldende fylkesvise fordelingen av stor- tingsmandatene ble fastsatt av departementet våren 2012, basert på innbyggertallene per 1. januar 2012. Ny fylkesvis mandatfordeling skal

beregnes av departementet i 2020, basert på inn- byggertall per 1. januar 2020. En endring av dagens fylkesgrenser vil dermed ikke påvirke Stortingets sammensetning før etter stortingsval- get i 2021. Departementet vil i proposisjonen til Stortinget våren 2017 synliggjøre hvilke konse- kvenser regjeringens forslag til ny kommune- struktur vil ha for den fylkesvise mandatfordelin- gen.

Departementet forutsetter at fylkesmennene også legger til rette for prosesser på tvers av fyl- kesgrensene. Etter departementets syn bør man som et utgangspunkt forsøke å kartlegge slike utfordringer tidlig i prosessen, og randsonekom- muner bør ivaretas lokalt og regionalt på hensikts- messige måter.

Det vil også være tilfeller hvor det vil være mest hensiktsmessig å vedta nye grenser i forbin- delse med kommune-/fylkessammenslåinger. Departementet forutsetter at det legges opp til gode prosesser som tar høyde for slike utfordrin- ger. Det vil for eksempel kunne gjelde deling av kommuner. I tillegg vil det kunne gjelde ulike typer grensejusteringer, som for eksempel rand- sonetettsteder som i en større kommune mer naturlig faller inn under en annen større kom- mune, og uhen- siktsmessige grenser som splitter opp tettsteder og områder som på andre måter burde høre sammen. Forhold knyttet til pendling, arbeid og bruk av andre offentlige og private tje- nester vil kunne spille inn i disse vurderingene.

#### *Geografisk avstand*

Ekspertutvalgets anbefaling om en kommunestør- relse på 15 000–20 000 innbyggere i alle landets kommuner, vil noen steder i landet bety at reiseav- standen til det nye kommunesenteret vil bli stor. Ekspertutvalget peker på at geografisk avstand kan gi utfordringer for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse gene- relt. Når det gjelder tjenester, legger utvalget til grunn at mange av de kommunale tjenestene uan- sett må leveres der folk bor.

Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Regjeringen mener derfor at det ikke kan stilles et absolutt krav til innbyg- gertall. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret. Departementet mener det kan være utfordrende å sette landsdek- kende standard for akseptabel reiseavstand, da topografiske og klimatiske forhold i noen tilfeller kan være vel så utfordrende for tilgjengelighet. Derfor er spørsmålet om avstand en utfordring



som best løses lokalt, og departementet mener at spørsmålet om avstand må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ekspertutvalget har synliggjort at innbyggernes behov for å besøke kommunesenteret har blitt mindre, blant annet på grunn av teknologibaserte tjenester.

Det er et mål for kommunereformen at alle innbyggerne skal ha gode og likeverdige tjenester, uavhengig av hvor man bor. For mange kommuner betyr det at de må ha større fagmiljøer for å ivareta dette målet. Kommuner der avstandsulempene kan bli svært store ved sammenslåing, må vurdere dette spesielt. De må i sine vurderinger veie fordelene ved en bedre og mer robust oppgaveløsning opp mot de demokratiske ulempene svakere representativitet eller mer omfattende interkommunalt samarbeid kan gi.

For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing. Flere sektorlover har i dag hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid, blant annet plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene.

#### *Fylkeskommunens rolle*

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, ble det lagt til rette for å gjennomføre en regionreform hvor målet var å etablere færre og større regioner som erstatning for dagens fylkeskommuner. Det ble gjennomført to regionale høringsrunder, med foreløpige vedtak våren 2007 og endelige vedtak våren 2008. Vedtakene ble oppsummert av Stoltenberg II-regjeringen i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) på følgende måte:

«Vedtakene er ikke sammenfallende på en slik måte at de gir grunnlag for å endre fylkesgrenser på frivillig basis. Dermed ser ikke regjeringen at det er grunnlag for å ta initiativ til å endre fylkesinndelingen.»

Det er et utgangspunkt for arbeidet med kommunereformen at inntil det foreligger en robust kommuneinndeling og kommunene har fått tilført nye

oppgaver, vil fylkeskommunene bestå. En vurdering av det regionale folkevalgte nivået bør eventuelt tas etter at kommunereformen er gjennomført. Det er fortsatt ulike syn på fylkeskommunens fremtid og utviklingen av et regionalt forvaltningsnivå, mens det er bredere politisk enighet om behovet for en kommunereform. Det vil i tillegg være u hensiktsmessig å gjennomføre en ny omfattende prosess allerede seks år etter forrige forsøk. Dersom fylkeskommuner på eget initiativ ønsker å slå seg sammen, er regjeringen åpen for at det kan gjennomføres.

Departementet ønsker å legge til rette for at fylkeskommunene skal få mulighet til å uttale seg om foreslåtte endringer i kommuneinndelingen før det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing. Samtidig er det viktig at dette ikke forsinkes prosessene. Dersom det diskuteres forslag til kommunesammenslåinger som påvirker fylkeskommunenes grenser, vil det være viktig at fylkeskommunene blir involvert på et tidlig tidspunkt.

#### *Særskilt om forvaltningsområdet for samisk språk*

Forvaltningsområdet for samisk språk består av Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger og Tana kommuner i Finnmark, Kåfjord og Lavangen kommuner i Troms, Tysfjord kommune i Nordland, og Snåsa og Røyrvik kommuner i Nord-Trøndelag. Samelovens kapittel 3 gir innbyggerne i forvaltningsområdet rettigheter til bl.a. å kunne benytte samisk i kontakt med offentlige myndigheter, rettsvesen og helsevesen. Også andre lover knytter bestemte ordninger til forvaltningsområdet for samisk språk (enkelte steder kalt samiske distrikt). Det gjelder blant annet en sterkere rett til opplæring i og på samisk innenfor samiske distrikt, og en særskilt plikt til å tilrettelegge for samisk språk og kultur i barnehager og i helse- og omsorgssektoren.

Da samelovens språkkapittel ble vedtatt i 1990, var det fastsatt i lov hvilke kommuner som skulle omfattes. I 2005 ble sameloven endret slik at det nå fastsettes i forskrift hvilke kommuner som inngår. Bakgrunnen for lovendringen var behovet for å forenkle prosedyrene for utvidelse av forvaltningsområdet. Ved spørsmål om innlemming av nye kommuner i forvaltningsområdet er det nå Sametinget som skal søke departementet om dette. Det er lagt til grunn som en forutsetning at kommunen selv har ønsket å bli en del av forvaltningsområdet, jf. Ot.prp. nr. 38 (2004–2005). Departementet vurderer søknaden, og Kongen vil ev. fastsette endring i forskriften. Lavangen, Tysfjord, Snåsa og Røyrvik kommuner er innlemmet i

forvaltningsområdet på bakgrunn av initiativ fra kommunene.

Arbeidet med å skape større og mer robuste kommuner kan aktualisere problemstillinger knyttet til forvaltningsområdet for samisk språk. En problemstilling er hvordan man håndterer en situasjon der en kommune innenfor dagens forvaltningsområde slås sammen med en kommune utenfor forvaltningsområdet, eller eventuelt blir delt. I nye kommuner som omfatter hele eller deler av tidligere forvaltningskommuner, oppstår spørsmålet om de nye kommunene skal være en del av det samiske forvaltningsområdet. En eventuell endring av det samiske forvaltningsområdet, som fører til en innskrenking av samiske språkbrukeres rettigheter, vil reise spørsmål om forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser. Det vil kunne tilsi at saken må forelegges Stortinget.

Minoritetsspråkpakten fastslår blant annet prinsippet om at administrative inndelinger ikke skal utgjøre et hinder for å fremme det berørte regions- eller minoritetsspråk. I tillegg gir rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter bestemmelser om at det skal legges til rette for bruk av minoritetsspråk overfor myndighetene i områder som tradisjonelt eller i betydelig antall er bebodd av nasjonale minoriteter. I Norge har det hittil vært lagt til grunn at plikten overfor samene i denne bestemmelsen i hovedsak er oppfylt gjennom ordningen med et forvaltningsområde for samisk språk. Forholdet til folkeretten må derfor vurderes ved spørsmål om eventuelle endringer i forvaltningsområdet som følge av en ny kommunestruktur.

Regjeringen er opptatt av å ta vare på samisk språk, og vil vektlegge at samiske språkbrukere ikke kommer dårligere ut som følge av endringer i kommuneinndelingene. Fylkesmennene i de aktuelle fylkene må sikre at Sametinget involveres i de regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Hvis det blir aktuelt å gjøre endringer i dagens forvaltningsområde for samisk språk, med andre ord lov- eller forskriftsendringer, vil departementet konsultere med Sametinget i tråd med *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*.

#### *Andre lokale og regionale hensyn*

Det er kommunene selv som avgjør hvilken målform som skal brukes i kommunen. Departementet legger til grunn at kommunene selv finner gode løsninger på språkutfordringene når de gjennomfører de lokale prosessene.

Endring av kommunenes administrative grenser vil også kunne ha innvirkning på andre admi-

nistrative inndelinger. Kirkelig inndeling vil for eksempel bli påvirket av en endring av kommunale grenser. Selv om kommunesammenslåinger først berører andre aktører etter at sammenslåingen er gjennomført, bør disse aktørene holdes orientert om de lokale og regionale prosessene på en hensiktsmessig måte. Det mest hensiktsmessige vil være at informasjonen gis på kommune- og fylkesnivå. Departementet mener at aktørene som vil bli påvirket av en kommunesammenslåing må få tidlig informasjon og tilstrekkelig tid til å forberede seg på endringene som vil komme.

#### *Lov om godkjenning av låneopptak*

I tråd med prinsippene i kommuneloven er kontroll med kommunenes økonomi først og fremst begrunnet i hensynet til den økonomiske balansen i den enkelte kommune på kort og lang sikt, og ønsket om å ivareta nasjonale hensyn og unngå press på staten om økte overføringer. I forbindelse med sammenslåinger kan lånegjelden øke fordi det sittende kommunestyret kan investere og velte kostnadene over på den nye, større kommunen. For å sikre sammenslåtte kommuner etter kommunereformen best mulige vilkår for driften og utviklingen videre, kan det være behov for å styrke den statlige kontrollen i forkant av reformen. I forkant av forvaltningsreformen i 2007 til 2009 gjaldt et midlertidig krav om lånegodkjenning for fylkeskommunene.

Dette er bakgrunnen for et lovforslag som nå sendes på høring og som vil innebære at kommunenes låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen for å være gyldige. Godkjenningsordningen er bare ment å hindre rent strategiske tilpasninger eller disposisjoner i forkant av kommunereformen. Formålet er å unngå konflikter mellom aktuelle kandidater for sammenslåing og at kommuner gjør seg mindre «attraktive» som partnere ved å ta opp nye lån. Nye, større kommuner vil få et bedre økonomisk grunnlag for å lykkes dersom en unngår høyere lånegjeld enn nødvendig, og unngår driftsmessige ulemper som følge av uhensiktsmessig lokalisering av nye bygg. Det legges opp til en effektiv godkjenningsordning.

## **4.8 Fremdriftsplan og milepæler**

Det legges opp til at de regionale prosessene starter opp høsten 2014 og avsluttes ved utgangen av 2016. Det er viktig at kommunene kommer i gang med diskusjonene om sammenslåing høsten 2014

selv om ikke alle komponentene i reformen er kjent på dette tidspunktet. Departementet tar som utgangspunkt at kommunene vil ha behov for om lag et år på å drøfte utfordrings- og mulighetsbildet før det fattes vedtak om hvilke kommuner de vil slå seg sammen med. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding til Stortinget våren 2015 med forslag til nye oppgaver til robuste kommuner. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget før kommunene oppsummerer sine prosesser og gjør vedtak om sammenslåing.

Det er allerede nå kommuner som diskuterer sammenslåing. Noen av disse har fått statlig støtte til å utrede konsekvenser ved en sammenslåing. Regjeringen ønsker at kommuner som tidlig i reformen fatter vedtak om at de ønsker å slå seg sammen, skal slippe unødvendige perioder der prosessene står på vent.

Erfaringene fra de siste sammenslåingene tilsier at det lokalt er behov for minimum halvannet år fra det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing, til sammenslåingen trer i kraft, selv om dette varierer mellom ulike sammenslåinger. For kommuner som fatter vedtak tidlig i kommunereformperioden, mener departementet at det er viktig at disse gis mulighet til å starte selve sammenslåingsprosessen på et tidlig tidspunkt. En sammenslåing vil alltid tre i kraft ved et årsskifte. Det er vanlig at sammenslåinger gjennomføres ved årsskiftet etter et kommunestyre- eller stortingsvalg, men det er ingen forutsetning. Departementet kan legge til rette for sammenslåing i løpet av en kommunestyreperiode, dersom det er lokale ønsker om det. Sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy ble for eksempel iverksatt 1. januar 2013, litt over ett år inn i en kommunestyreperiode. Ved valget i 2011 ble det valgt 13 representanter til Bjarkøy kommunestyre, og 35 representanter til Harstad kommunestyre. Som en del av sammenslåingene var kommunene enige om at det nye kommunestyret i Harstad skulle bestå av det gamle kommunestyret i Harstad samt to representanter fra det gamle kommunestyret i Bjarkøy.

Departementet legger opp til to ulike løp i reformperioden, slik det beskrives nedenfor.

#### *Kommuner som vedtar sammenslåing senest høsten 2015: kongelig resolusjon*

Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåinger der kommunene er enige. For kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal kunne vedtas på nasjonalt

nivå i løpet av våren 2016. Et slikt løp tilsier at disse sammenslåingene vil kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Det er noen forutsetninger som må være til stede for å kunne gjennomføre et slikt løp. Først og fremst må vedtakene være likelydende i de aktuelle kommunene. Departementet vil deretter foreta en vurdering av om de foreslåtte sammenslåingene er i tråd med målene for reformen. Dersom det kommer mange søknader om sammenslåing på tvers av fylkesgrenser, vil det kunne bidra til å forsinke prosessene selv om forslagene er i tråd med målene med reformen. Departementet har myndighet til å flytte en kommune over til et annet fylke i forbindelse med en sammenslåing. Sammenslåinger som er mer omfattende må avgjøres av Stortinget.

Kommunale vedtak om sammenslåing som ikke er i tråd med målene i reformen, eller vedtak om sammenslåinger som medfører at mer enn en kommune flyttes til et nytt fylke, vil dermed ikke kunne avgjøres ved kongelig resolusjon våren 2016.

#### *Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017*

I reformen legges det opp til at kommunene fatter vedtak innen sommeren 2016. De kommunale vedtakene skal meldes inn til departementet via fylkesmannen, som bistår med å oppsummere tilbakemeldingene fra hvert enkelt fylke. Fylkesmannen vil også bli bedt om å gjøre en vurdering på selvstendig grunnlag av de samlede tilbakemeldingene.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Kommunale vedtak som fattes høsten 2015, men som ikke følges opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli inkludert i proposisjonen.

I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.

Departementet legger til grunn at sammenslåingene som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020. Det vil ofte være ønskelig å gjennomføre valg forut for en sammenslåing, slik at kommunestyrevalget høsten 2019 blir valg til de nye kommunestyrene. Ved de siste sammenslåingene har departementet anbefalt minimum 1,5 år

fra vedtak til sammenslåing. Dette er beregnet til arbeidet som må gjøres etter at det er gjennomført felles kommunestyremøte, jf. inndelingslova § 25, og kommunene har blitt enige om sentrale spørsmål som navn og størrelsen på kommunestyret. Det er ikke lagt opp til at alle kommunene skal være kommet så langt i prosessene før Stortinget behandler proposisjonen med forslag til ny kommunestruktur. Etter departementets vurdering bør det derfor legges opp til en lengre sammenslåingsperiode i denne delen av kommunereformen. Dersom det er ønsket lokalt, vil det kunne være aktuelt at enkelte sammenslåinger kan iverksettes fra 1. januar 2019. Dette vil avhenge av hvor langt de ulike kommunene har kommet i sine prosesser.

#### 4.9 Økonomiske virkemidler

Rammene for økonomisk kompensasjon ved sammenslåing er slått fast i inndelingslova § 15:

Ved samanslåing av kommunar eller fylke gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessen. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

Departementet dekker i dag nødvendige engangskostnader i sammenslåingsprosessen, og kommunene blir kompensert for tap av framtidige statlige tilskudd i en overgangsperiode på 20 år. Det har også vært gitt støtte til ulike infrastrukturprosjekt i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Departementet har i tidligere sammenslåinger dekket direkte engangskostnader etter søknad fra kommunen. I de to siste sammenslåingene dekket staten alle kostnadene departementet vurderte som nødvendige for å få etablert den nye kommunen, mens praksis før 2011 var at kommunene fikk kompensert 40–60 pst. av nødvendige engangskostnader. Dekning av engangskostnader ble gitt etter søknad fra kommunen, og en skjønnsmessig vurdering av hva som skulle dekkes i hvert enkelt tilfelle. De mest aktuelle engangskostnadene kommunene har fått dekket i faset mellom vedtak og iverksetting er: lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt, involvering av innbyggerne og tiltak for å skape felles kultur i den nye kommunen. Videre har kostnader til harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpasninger og tilrettelegging

av servicekontor og intern og ekstern informasjon blitt kompensert.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Tilskuddet finansieres innenfor kommunerammen, og følger lønns- og prisjusteringen. Inndelingstilskuddet gjør at kommunene har en relativt lang periode på seg for å legge til rette for de nye rammebetingelsene.

Under Bondevik 2-regjeringen ble det i tillegg gitt lovnad om støtte til infrastrukturtiltak i forbindelse med kommunesammenslåinger. Ved fem av de sju siste sammenslåingene har kommunen fått støtte til infrastrukturtiltak eller andre kostnader ut over dekning av engangskostnader.

##### 4.9.1 Økonomiske virkemidler i reformperioden

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenlutning i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell, kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I det videre omtales innretningen på de ulike økonomiske virkemidlene.

##### *Dekning av engangskostnader*

Med en omfattende kommunereform vil departementet gjøre dekningen av engangskostnader ved en sammenslåing mer forutsigbar for kommunene, og unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser. Departementet legger opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.

Tabell 4.2 Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner)

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0–19 999 innbyggere	20–49 999 innbyggere	50–99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene er 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Det er imidlertid grunn til å anta at kostnadene ved en sammenslåing vil øke med flere kommuner i sammenslåingen, blant annet siden det da vil være flere systemer som skal samordnes. Videre kan det være terskeeffekter som slår inn med høyere innbyggertall. I den standardiserte modellen tas det hensyn til dette, slik at støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen, som vist i tabell 4.2.

#### Reformstøtte

Samferdsel og infrastruktur er ofte et sentralt element i kommunenes vurderinger av kommunestrukturen. Erfaringer fra blant annet prosjektet Fremtidens kommunestruktur (2003–2006) viser at støtte til infrastrukturtiltak i forbindelse med kommunesammenslåinger ikke nødvendigvis fører til flere sammenslåinger. Å knytte reformstøtte opp mot infrastrukturtiltak i en større reform vil også kunne føre til et omfattende arbeid, både på lokalt og sentralt nivå, i tillegg til at det vil legge føringer på kommunenes prioriteringer. Dette kan vanskeliggjøre helhetlige regionale og nasjonale prioriteringer, for eksempel i Nasjonal transportplan. Erfaringene fra blant annet sammenslåingen mellom Harstad og Bjerkøy har synliggjort at det kan være uhensiktsmessig å knytte samferdselstiltak sammen med kommunesammenslåinger.

I kommunereformen legges det derfor ikke opp til en modell der støtte til infrastrukturtiltak knyttes opp til kommunesammenslåingen, men at den nye kommunen får en reformstøtte som kan benyttes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. I forbindelse med arbeidet med neste Nasjonale transportplan er det naturlig at nye kommunegrenser vil være et element som må

vurderes. Større kommuner vil kunne ha bedre kompetanse til å planlegge helhetlig, noe som også kan øke muligheten for innpass i NTP.

Kommuner der det fattes nasjonale vedtak om sammenslåing i reformperioden vil kunne få reformstøtte fra staten. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Modellen for reformstøtten er vist i tabell 4.3.

#### Inndelingstilskuddet

Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år. Dette er en gunstig og langsiktig ordning for kommunene, som får god tid på seg til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Departementet vil videreføre dagens ordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, her-

Tabell 4.3 Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner)

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-10 000 innbyggere	0
10–14 999 innbyggere	5 000 000
15 000–29 999 innbyggere	20 000 000
30 000–49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

under perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

#### *Inntektssystemet for kommunene og kommunereform*

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.

## **4.10 Om arbeidet med nye oppgaver til større og mer robuste kommuner**

I Sundvolden-erklæringen heter det at «Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.» Departementet har derfor satt i gang et arbeid med å vurdere oppgaver som nå ligger hos fylkeskommunen, fylkesmannen og staten for øvrig. Mer makt og myndighet til mer robuste kommuner vil bidra til et styrket lokaldemokrati. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken.

Det tas sikte på å legge fram et samlet forslag om hvilke oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner i en melding til Stortinget våren 2015. Stortinget vil dermed ha behandlet forslaget om nye oppgaver til kommunene før kommunene skal gjøre sine lokale vedtak. Det tas deretter sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner våren 2017, samtidig med en proposisjon om ny kommunestruktur.

Departementet vil i arbeidet legge til rette for dialog med KS gjennom konsultasjonsordningen.

#### *Ekspertutvalget*

Ekspertutvalget som i første delrapport har vurdert kriterier for god kommunestruktur ut fra dagens kommunale oppgaver, skal i det videre arbeidet vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. Departementet har konkretisert oppdraget i et tilleggsmandat, hvor det framgår at ekspertutvalget skal ta utgangspunkt i kriteriene fra første delrapport og vurdere om det er behov for tilleggs-kriterier/ sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra delrapporten, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Som grunnlag for denne vurderingen, skal ekspertutvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt større og mer robuste kommuner. Utvalget skal vurdere eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten skal leveres departementet innen desember 2014.

#### 4.10.1 Rammene for arbeidet

##### Rammestyring

Det er et overordnet mål å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer. Rammestyring er et av hovedprinsippene for statens styring av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg. Ved overføring av nye oppgaver til mer robuste kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.

Ekspertutvalget viser i sin delrapport at den økte statlige styringen de siste 10–20 årene til dels har vært begrunnet med manglende kapasitet og kompetanse i kommunene. Som større, sammenlåtte enheter vil kommunene imidlertid få styrket sin kapasitet og kompetanse, slik at det samme omfang og detaljering av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Ekspertutvalget viser også til at egenkontrollen i kommuner med robuste fagmiljøer kan styrkes, og dermed bør også det statlige tilsynet kunne reduseres. Ekspertutvalget understreker at dersom lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på rammestyring. Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Stortingsmeldingen om nye oppgaver til kommunene vil presentere eksempler på hvordan den statlige styringen av større og mer robuste kommuner kan reduseres.

Staten har et overordnet ansvar for at ressursene i offentlig sektor blir brukt på en mest mulig effektiv og rasjonell måte, slik at oppgaveløsningen kommer fellesskapet til gode. Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlefrihet til å gjøre nødvendige tilpasninger i tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Ansvaret innebærer også å organisere offentlig forvaltning på en måte som totalt sett fremmer helhetlige og effektive løsninger. Departementet legger i det videre arbeidet til grunn at overføring av nye oppgaver til kommunene vil bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet.

##### Retningslinjer for oppgavefordeling

I tillegg til prinsippene om rammestyring og lokal handlefrihet er det er noen overordnede retningslinjer som bør ligge til grunn når en skal vurdere overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Oppgavefordelingsutvalget la i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* fram følgende retningslinjer for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene:

1. oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå
2. oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til lokale folkevalgte organer
3. oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar
4. staten bør ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
5. oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
6. oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan
7. det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Departementet vurderer at disse retningslinjene har holdt seg over tid og fortsatt har gyldighet. Retningslinjene legges derfor til grunn i arbeidet med overføring av oppgaver til større og mer robuste kommuner. Retningslinjene er generelt utformet og vil i mange tilfeller ikke gi entydige svar på plassering av konkrete oppgaver, men vil være utgangspunktet og danne rammene for de vurderingene som skal gjøres.

##### Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet i dagens kommuneforvaltning. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering

og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene. Generalistkommuneprinsippet vil også være utgangspunktet for den kommende reformen.

Generalistkommunesystemet bidrar til et likeverdig lokalt folkestyre i alle deler av landet gjennom en enhetlig oppgavefordeling. Den enhetlige oppgavefordelingen innebærer at alle innbyggere har like muligheter til å utøve demokratisk kontroll av den lokale oppgaveløsningen gjennom kommunevalgene. Et system med oppgavedifferensiering hvor kommunene har ulik oppgaveportefølje vil innebære at innbyggernes stemme ved lokalvalg får ulik vekt og at det lokale selvstyret kan få ulik tyngde i ulike deler av landet.

Det brede oppgaveansvaret i kommunene legger også til rette for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser gjennom tilpasning og prioritering av oppgaveløsning i tråd med lokale behov og

preferanser. Samtidig kan generalistkommunesystemet kombinert med en svært heterogen kommunestruktur innebære at det oppstår ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av store ulikheter i kompetanse og lokale ressurser. Det kan også oppstå lav kostnadseffektivitet grunnet dårlig utnyttelse av mulige stordriftsfordeler og på grunn av høye geografiske betingede kostnader.

Det er en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene at kommunene har blitt større og mer robuste. Dersom resultatet av de lokale strukturprosessene blir en svært heterogen kommunestruktur med kommuner av svært varierende størrelse, vil spørsmål om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering hvor de største kommunene kan få nye oppgaver bli aktualisert. Dette er tema som vil inngå i stortingsmeldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.



## *Del III*

*Modernisering av kommunesektoren,  
lokaldemokrati og kommunalt handlingsrom*



## 5 En enklere hverdag for folk flest

Regjeringen ønsker en enklere hverdag for både innbyggere og næringsliv gjennom å forenkle, fornye og forbedre tjenestene i offentlig sektor. Regjeringen har derfor valgt en enklere hverdag for folk flest som ett av sine åtte satsingsområder. Dette innebærer en sentral rolle også for kommunene.

### 5.1 Regjeringens arbeid for en enklere hverdag

Et systematisk moderniseringsarbeid er satt i gang gjennom regjeringens satsingsområde «En enklere hverdag for folk flest». Også i andre av de åtte satsingsområdene som regjeringen har prioritert, inngår viktige reformer i statlig og kommunal sektor, endringer som vil ha betydning for innbyggere og næringsliv.

Viktige tematiske områder i moderniseringsarbeidet er å:

- Øke valgfriheten for innbyggerne
- Fjerne tidstyver i arbeidet
- Forenkle regelverk
- Digitalisere forvaltningen og offentlige tjenester
- Bedre styring og ledelse i forvaltningen

*Økt valgfrihet* for innbyggerne omfatter ulike tiltak som vil øke innbyggernes mulighet til å velge selv. Det handler blant annet om friere brukervalg i kommunal sektor og større valgfrihet ved valg av skole eller behandling i helse- og omsorgstjenester (psykisk helsevern, rusomsorg, brukerstyrt personlig assistanse, rehabilitering).

*Tidstyver* er et begrep som kan brukes om aktiviteter, rutiner og uklart språk som skaper unødig tidsbruk for innbyggerne («foran skranken»), og om ineffektive løsninger internt i forvaltningen og unødvendig regelverk («bak skranken»).

Staten har gjennom prosjektet «Klart språk i staten» jobbet med å stimulere til et bedre og mer brukervennlig språk i statlige virksomheter. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har sammen med Språkrådet vært ansvarlige for pro-

sjektet. Prosjektet ble avsluttet i 2012, men arbeidet for et bedre og mer brukervennlig språk i statlige virksomheter fortsetter selv om prosjektperioden er over. Klarspråkarbeidet blir nå utvidet til kommunal sektor. KS har fått støtte fra departementet til å gjennomføre et pilotprosjekt for klart språk i kommunesektoren. Kommunene har mye kontakt med innbyggerne og næringslivet og tilbyr i stor grad de samme tjenestene over hele landet. Kommunene produserer også et stort volum av brev og dokumenter, blant annet i form av vedtak, retningslinjer og informasjonsbrev. Det er derfor et stort gjenbrukspotensiale for forståelige og klare standardtekster. Godt og forståelig språk vil kunne bidra til å bedre rettsikkerheten. Innbyggere som ikke forstår informasjonen fra det offentlige, vil heller ikke være i stand til ivareta egne rettigheter og forstå sine plikter. Godt språk i kommunikasjonen med innbyggerne vil også kunne bety færre telefonhenvendelser og vil kunne frigjøre ressurser i den kommunale forvaltningen. Dårlig språk er anslått å koste staten 300 mill. kroner årlig. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser for kommunesektoren, men det er grunn til å tro at kostnadene for kommunesektoren også er betydelige.

*Enklere regelverk* er et viktig bidrag til å gi en enklere hverdag for folk flest. Den politiske plattformen lister opp flere konkrete regler som skal forenkles. Blant annet har regjeringen startet en gjennomgang for å få enklere regler for behandlingen av plan- og byggesaker. Disse endringene vil bidra til å holde byggekostnadene nede, øke tempoet i planprosessene og skape en enklere hverdag for næringsliv, kommuner og folk flest. Forenkling av lover og regler betyr også at det blir enklere for innbyggerne å forstå loven og følge reglene. En viktig form for forenkling er å arbeide for klarere språk i brev og skjemaer fra offentlige organer og i lover og forskrifter.

*Digitalisering* av offentlige tjenester og automatisering av interne arbeidsprosesser er viktig for å forenkle, fornye og forbedre forvaltningen. Digitaliserte tjenester vil gi en enklere hverdag både for innbyggere og næringsliv, samtidig som det legger til rette for at stat og kommune kan

løse oppgavene mer effektivt. Ved å digitalisere interne arbeidsprosesser i forvaltningen og ulike tjenester som befolkningen må søke myndighetene om, kan vi få raskere svar og bedre rettsikkerhet. Kartverket foretar årlig nesten 1,5 millioner registreringer i tinglysing av fast eiendom og borettsandeler, tilsvarende 16 millioner papirark hvert år. Hvert år sendes det 500 000 brev fra Husbanken i forbindelse med bostøtteordningen. Kommunene bruker 50 000 timer til å punche data for den samme ordningen. Disse vil nå bli digitalisert. I tiden framover vil stadig flere offentlige tjenester bli tilgjengelige på nett, slik at de kan benyttes uavhengig av kontorenes åpningstider. Dette betyr avbyråkratisering og forenkling i praksis. Både innbyggerne og medarbeiderne i offentlig sektor vil merke det.

*Bedre styring og ledelse i forvaltningen* er et sentralt tema. Gjennom systematisk arbeid med å forenkle, fornye og forbedre offentlig sektor vil vi oppnå at offentlig forvaltning blir mer opptatt av resultater og gjennomføring. I dette moderniseringsarbeidet er lederne i offentlig sektor nøkkelpersoner for å utvikle organisasjonene i tråd med nye behov og i å forstå teknologiens muligheter. For å lykkes i sine ambisjoner vil regjeringen ha oppmerksomhet mot ledelse, styring av offentlige virksomheter og samordning og samhandling på tvers av forvaltningsorganer og forvaltningsnivåer. Regjeringen legger vekt på at det skal vises mer tillit og detaljstyres mindre.

## 5.2 Innovasjon og fornying

Kommunene spiller en avgjørende rolle i å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Mange kommuner har allerede kommet langt i å tenke nytt om hvordan de kan gi bedre tjenester til sine innbyggere.

Regjeringen ønsker å bidra til at kommunene kan tenke nytt, og at det utvikles innovative løsninger på de ulike utfordringene samfunnet står overfor. Regjeringen har derfor gitt tilslutning til en rekke tiltak som skal støtte opp om innovasjon og nytenkning i kommunene.

Det er gitt støtte til et innovasjonsstudium for kommunalt ansatte, ved høyskolene på Lillehammer og Gjøvik. Studiet skal bidra til utvikling og spredning av kunnskap om innovasjonsprosesser i kommunesektoren, ved å gi de omtrent 30 studentene kunnskap om hvordan man planlegger og gjennomfører et innovasjonsprosjekt.

Difi har fått i oppdrag å være kompetansemiljø og pådriver for innovasjon i offentlig sektor. For

2014 vil det bli lagt særlig vekt på kommunene. Det foretas samtidig i 2014 en omfattende evaluering av Difis oppgaver, som det tas sikte på at skal bli ferdigstilt tidlig 2015.

For å synliggjøre de gode ideene og å motivere til innovasjon, skal det sommeren 2014 deles ut en innovasjonspris. Prisen går til en kommune (evt. flere) som har greid å tenke nytt og sette innovative ideer ut i livet. Søknadsfristen gikk ut 1. april, og departementet mottok 40 søknader innen fristens utløp.

Fylkesmennene har i en årrekke gjennom skjønnstilskuddet gitt støtte til utviklings- og fornyingsprosjekter i kommunesektoren. Nytt av 2014 er at kommuner som ønsker å prøve ut innovative tiltak kan søke fylkesmannen om skjønnsmidler til innovasjons- og fornyingstiltak. Innovasjonsprosjekter skal i 2014 prioriteres. Kommunene finner nærmere informasjon om dette ved de enkelte fylkesmannsembetene. I tillegg til dette er det som oppfølging av Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* bevilget midler til kommunenes innovasjonsarbeid på omsorgsfeltet, blant annet til utvikling av velferdsteknologi, nye arbeidsmetoder og faglig omstilling.

## 5.3 Sammen om en bedre kommune

Kommunenes utfordringer framover er beskrevet i kapittel 1. Kommunene står blant annet overfor store utfordringer knyttet til demografi, noe som vil legge større press på velferdstjenestene. Medarbeiderne er kommunenes viktigste ressurs for å levere et godt tjenestetilbud, og kommunene opplever allerede i dag utfordringer med å rekruttere arbeidstakere. Dette vil bare øke. For å rekruttere er det nødvendig å ha et godt omdømme, som henger sammen med et godt arbeidsmiljø, forutsigbare stillinger som unge kan leve av, og et nærvær som skaper stabile og utviklende arbeidsplasser. Gode løsninger på disse utfordringene er avgjørende for kommunenes evne og kapasitet til å levere gode tjenester til innbyggerne, også i framtiden.

Disse utfordringene tar kommunene som deltar i utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune tak i. Departementet samarbeider med KS og hovedsammenslutningene i arbeidslivet om utviklingsprogrammet, hvor 104 kommuner deltar med sine lokale prosjekter. Programmet startet opp høsten 2011 og vil gå ut 2015. Kommunene mottar tilskudd fra departementet.

I de fleste av prosjektene ligger også et potensial for fornying og innovasjon. Vi trenger blant

annet en innovativ tilnærming for å løse deltidskulturen i kommunesektoren. Kanskje er nettopp nye måter å organisere en oppgave på, det som skal til for å finne arbeidstidsordninger som kan gi større stillinger og mer heltidskultur. Ett av nettverkene i programmet jobber med innovasjonsmetodikk knyttet til temaene i programmet. Det betyr at de går grundig inn i behovet for tjenester. Hva er behovet til tjenesten, til brukeren, til innbyggeren? Dét blir utgangspunktet for det videre arbeidet.

Programmet har også synliggjort betydningen av god ledelse. I både sykefraværarbeid, arbeid med heltidskultur, kompetanseutvikling og kultur for fornying og endring er ledelse en avgjørende faktor. Mange av kommunene jobber med lederutvikling i sine prosjekter. Spesielt i helse- og omsorgssektoren i kommunene er det mange ansatte per leder, noe som gjør oppfølging av den enkelte ansatte til en stor utfordring.

Et vellykket arbeid med reduksjon av sykefraværet, økning av heltidsstillingene eller økt kompetanse og bedret rekruttering til beste for innbyggerne, kan ikke gjøres av en enkelt leder eller enhet isolert. Den enkelte enhet er avhengig av resten av organisasjonen for å få til endringer som varer over tid. Dét betyr samtidig at arbeidet berører alle hovedaktørene i kommuneorganisasjonen: de ansatte og deres tillitsvalgte, de adminis-

trative og faglige lederne, og de folkevalgte lederne. Programmet har tatt konsekvensen av dette, ved å sette som en forutsetning for deltakelse at alle tre hovedaktørene er med på arbeidet. Mange av kommunene i programmet har jobbet bevisst med å utvikle det lokale samarbeidet. Flere har opplevd at det da ikke bare er skapt resultater i de prosjektene som kommunen har gått inn i programmet med, men at en endret måte å jobbe sammen på i utviklingsarbeidet har ført til endring og resultater også på andre områder.

Av foreløpige resultater i programmet har flere av kommunene oppnådd reduksjon i sykefraværet og en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Det har vært en økt aktivitet rettet mot kompetansekartlegging og -utvikling og intern samordning, samt utprøving av alternative arbeidstidsordninger. Av utfordringer i arbeidet rapporterer kommunene forankring og prioritering av utviklingsarbeidet som viktige generelle utfordringer. Innenfor heltidsarbeidet framheves særlig motivering av de ansatte og behovet for å organisere arbeidet annerledes som utfordringer.

Arbeidet i Sammen om en bedre kommune har også vist at utviklingsarbeid av denne typen tar tid. Det gjelder både selve prosjektarbeidet, men også overgangen fra prosjekt til drift. Det oppleves derfor positivt at programmet har en lengre tidsramme enn vanlig.

## 6 Levende lokaldemokrati

### 6.1 Innledning

Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Regjeringen vil reduseres den statlige detaljstyringen og øke det lokale selvstyre. Det betyr at folk flest får økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø.

Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Med kommuner og fylkeskommuner legger lokaldemokratiet til rette for innbyggernes deltakelse og engasjement i det offentlige liv.

På lokalt nivå er kommunene innbyggernes eget organ for det lokale fellesskapet. Innbyggerne velger sine egne ledere som gis ansvar til å gjøre bindende kollektive vedtak på vegne av innbyggerne. Gjennom valg får de folkevalgte et mandat fra innbyggerne. Ved valg stilles de til ansvar for måten de har ivaretatt mandatet i perioden siden forrige valg.

Nærheten mellom innbyggerne og kommunen gir et godt grunnlag for å tilpasse offentlig velferd til innbyggernes ønsker og behov lokalt. Lokal tilpasning bidrar til effektiv offentlig tjenesteproduksjon.

#### *Staten og kommunene*

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

I utgangspunktet har kommunen et stort handlingsrom. Det kommunale selvstyret er negativt avgrenset. Kommunene kan påta seg oppgaver som ikke er tillagt andre å utføre gjennom statlige lovvedtak. Men særlig juridiske og økonomiske rammebetingelser fra staten, setter grenser for dette handlingsrommet. Rettighetsfesting, krav til innholdet i oppgavene og hvordan de gjennomføres, samt begrensede muligheter til å påvirke egne inntektsrammer begrenser kommunenes handlingsrom.

Regjeringen arbeider for at lovverk som regulerer kommunal virksomhet skal uformes slik at det gir kommunene spillerom for at større deler

av den kommunale virksomhet styres etter lokalpolitiske beslutninger. Med større og mer robuste kommuner kan den statlige detaljstyringen reduseres.

Det er et utgangspunkt for denne regjeringen at statlige overføringer til kommunesektoren i hovedsak skal gis gjennom rammebevilgninger. Dette er viktig for at lokaldemokratiet skal kunne utfolde seg.

#### *Kommunen og innbyggerne*

En annen forutsetning for et godt lokaldemokrati er knyttet til kommunenes evne til selv å organisere lokaldemokratiet i egen kommune. Lokalpolitikkerne har selv et vesentlig ansvar for å sikre effektiv politisk styring og sørge for at forholdet til innbyggerne ivaretas på en god måte.

Det skal være et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne. Kommunen er avhengig av politiske ledere som er bevisste sitt demokratiske ansvar. Kommunestyret må representere innbyggernes meninger, krav og interesser på en god måte. Disse er viktige som grunnlag for kommunestyrets beslutninger. Kommunestyrerepresentantene har en ombudsrolle. God kontakt mellom lokalt folkevalgte og borgerne er en viktig side ved vårt politiske system.

Kommunestyret skal på en best mulig måte ta hensyn til interessene til ulike befolkningsgrupper. Kommunestyret hvor kvinner og menn, ulike aldersgrupper, ulike samfunnssektorer og næringer er representert, kan bidra til dette. Det er på denne bakgrunnen departementet tilbyr kommuner med svak kvinnerepresentasjon bistand til å gjennomføre en «lokalvalgdag» for å styrke rekrutteringen av kvinner til lokalpolitikken ved lokalvalget i 2015.

I forholdet mellom kommunen og innbyggerne er det viktig at det legges til rette for åpenhet og innsyn. Det er en del av lokaldemokratiet at innbyggerne i kommunen skal kunne følge med i kommunale beslutningsprosesser om hvordan kommunens og fellesskapets ressurser utnyttes. Åpenhet og informasjon er nødvendig for at vi skal ha informerte borgere. Det legger grunnla-

get for at det skal kunne foregå en kritisk diskusjon om kommunens forvaltning av fellesskapets ressurser. Velgerne vil på en mer opplyst måte kunne stille lokalpolitikerne til ansvar ved neste valg.

Innbyggernes medvirkning i kommunale beslutningsprosesser er en viktig del av et levende lokaldemokrati. Kommunene legger på ulike måter til rette for at innbyggerne skal kunne påvirke når kommunen forbereder kommunale beslutninger. Brukerundersøkelser, rådsordninger hvor særlige grupper er representert og høringer er eksempler på måter å organisere medvirkning. Medvirkning gir som regel bedre beslutninger og resultater tilpasset innbyggernes krav og behov. Det gir også beslutninger en sterkere demokratisk forankring når berørte innbyggere kan få si sin mening i en sak.

Til sammen er dette forhold som er viktig for tillitsforholdet mellom innbyggerne og kommunens politiske ledelse.

### *God styring*

For mange av innbyggerne er det kvaliteten på tjenestene og om kommunen forvalter skattebetalerens penger på en effektiv måte som er den avgjørende målestokken for hvor godt lokaldemokratiet er i kommunen. Dette krever god styring.

Det er kommunestyret som har det overordnede ansvaret for styringen av kommunen.

Kommunestyret skal se til at administrasjonen gjennomfører oppgavene sine i samsvar med politiske beslutninger, nasjonalt regelverk og god forvaltningsskikk, samt innenfor tilgjengelige økonomiske ressurser. Kommunestyret har også det overordnede ansvaret for at kommunens ressurser utnyttes effektivt.

God styring er avhengig av godt samspill mellom folkevalgte organer, administrasjonen og de som utfører tjenesteproduksjonen. Dette innebærer blant annet at kommunestyret delegerer oppgaver i trygg forvisning om at administrasjonen holder seg innenfor fullmaktene de har fått tildelt. Samtidig skal administrasjonen utnytte sitt administrative skjønn slik at oppgavene løses mest mulig effektivt til glede og nytte for innbyggerne. Administrasjonen har ansvar for at politiske mål omgjøres til resultater. I en godt fungerende styringskjede er det nødvendig med godt fungerende rapporteringsmekanismer slik at kommunestyret kan kontrollere om resultatene er i samsvar med vedtatte politiske mål.

I tillegg er det et utviklingstrekk at kommunestyrene delegerer oppgaver til selskaper der også

private og andre kommuner kan ha eierskap. På denne måten kan kommunen utvide sin handlingskapasitet. Samtidig innebærer dette at kommunen må tilpasse seg nye typer styringsprosesser. Dette fordrer gode rutiner og prosedyrer i administrasjonen. Styring av selskap utfordrer tradisjonelle måter å tenke lokaldemokrati på.

## **6.2 Et levende lokaldemokrati**

---

Som ett av sine satsingsområder vil regjeringen styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform. Større og mer robuste kommuner vil muliggjøre at kommunene får flere og større oppgaver og kan gis mer ansvar enn det mange av dagens kommuner vil kunne gis.

Regjeringens vil redusere den statlige detaljstyringen av kommunene. Styring for å få til effektiv løsning av offentlig oppgaver lokalt, vil i større grad overlates til lokale folkevalgte organer. For å håndtere saker hvor staten og kommunene ikke er enige, utreder regjeringen en tvisteløsningsordning. Regjeringen utreder også en redusert adgang for statlige instanser til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Dette vil til sammen bidra til mer tydelige ansvarsforhold med hensyn til hva som er statlig og kommunalt ansvar.

Regjeringen er innforstått med at en endring av kommunestrukturen også vil innebære en endring i det lokale demokratiet mange steder. Større kommuner kan føre til større avstand mellom innbyggerne og lokalpolitikere. På den annen side vil sterkere kommuner kunne gi innbyggerne større innflytelse. Flere oppgaver og utvidet lokalt politisk skjønn gir lokalpolitikere i samspill med innbyggerne flere saker å ta stilling til. Innbyggerne vil kunne oppleve at de får innflytelse i saker der lokalpolitikere tidligere kunne vise til at dette er statens ansvarsområde. Større kommuner vil også medføre at enkelte samarbeid mellom kommuner om oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid vil forsvinne. Dette vil gi de folkevalgte mer direkte styring av en del oppgaver. Større kommuner vil gi disse kommunene muligheter til å styrke sin faglige kompetanse.

For å sikre gode muligheter for innbyggerne til å utøve demokratisk innflytelse er det mulig på en systematisk måte å legge til rette for innbyggermedvirkning utover det mange kommuner gjør i dag. Dette kan for eksempel skje gjennom organisering av medvirkningsordninger og bruk av metoder for innbyggerinvolvering. Tilrettelegging for deltakelse og et godt samspill mellom kommunen og innbyggerne bør være en del av

utviklingsarbeidet i kommunene i forbindelse med kommunereformen.

En kommunereform er en god anledning for den enkelte kommune til å gjennomgå sin demokratiske praksis. Kommunene må selv utvikle og forvalte ordninger og arenaer som gir innbyggerne anledning til å få komme med sine synspunkter i aktuelle saker. Kommunen får da bedre forutsetninger for å tilpasse for eksempel tjenestene til innbyggernes behov. Departementet vil peke på muligheten for å opprette kommunedelsutvalg etter Kommuneloven § 12 eller på andre måter organisere deltakelsesarenaer for innbyggerne i ulike geografiske områder i kommunen. Kommunene kan også stimulere det frivillige organisasjonslivet og legge til rette for et godt samspill med sivilsamfunnet som også vil gi en merverdi for lokaldemokratiet.

For regjeringen er det viktig med høy valgdelaktelse. Kommunestyre- og fylkestingsvalg skal tilrettelegges på en god måte slik at alle får mulighet til å stemme. Informasjonsansvaret til valgmyndighetene innebærer blant annet å informere om regelverket og gi praktisk informasjon til alle velgere om når, hvor og hvordan de kan stemme.

I arbeidet med kommunereformen vil departementet også kunne bidra i kommunenes arbeid med å utvikle eget lokaldemokrati. Gjennom å dra fram eksempler på kommuner med god demokratipraksis, for eksempel med forbilledlig innsats for innbyggernes medvirkning, vil departementet kunne spre erfaringer som bidrar til læring og utvikling av demokratiet i flere kommuner.

Departementet bidrar i 2014 økonomisk til å gjennomføre en innbygger- og lokalpolitikerundersøkelse, i regi av KS, om hvordan lokaldemokratiet i egen kommune oppleves. En tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i 2010 i 90 kommuner. Undersøkelsen ga grunnlag for å vurdere gode og svake sider ved lokaldemokratiet i den enkelte kommune og anledning til sette inn tiltak for å styrke demokratiet.

Kommunene er komplekse organisasjoner med høye krav til faglig kompetanse både i det administrative leddet og tjenesteytingsleddet. Regjeringen mener at større kommuner vil bidra til at den faglige kompetansen i kommunene styrkes. Innbyggerne vil dermed ha større trygghet for at kommunen leverer tjenester av høy kvalitet.

For å ha en effektiv politisk og administrativ organisering i kommunene er det viktig med et moderne lovverk som ramme. Det er nedsatt et lovutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet.

Regjeringen vil la kommunene beholde en andel av den lokale verdiskapningen. Det kan bidra til at kommunene og lokaldemokratiet fører en mer aktiv lokal næringspolitikk og dermed øker det lokale skattegrunnlaget. Regjeringen vil vurdere ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene fram mot kommuneproposisjonen for 2016.

Departementet legger også opp til periodevis rapportering om situasjonen for lokaldemokratiet. På denne måten legges det til rette for at det gis et systematisk bilde av hvordan lokaldemokratiet utvikler seg, blant annet før og etter kommunereformen.

## 6.3 Nyere kunnskap og aktuelt prosjektarbeid

---

### 6.3.1 Stemmerett for 16-åringer. Evalueringen etter 2011-forsøket. Gjennomføring av nytt forsøk.

#### Bakgrunn

Ved kommunestyrevalget i 2011 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år. Etter invitasjon til alle kommunene hvor 143 sendte inn søknad, ble 20 kommuner samt Longyearbyen lokalstyre valgt ut til å delta. Til sammen ca. 9400 16- og 17-åringer fikk anledning til å stemme. De 20 kommunene var spredt over hele landet. Alle fylkene unntatt Oslo var representert. Det var stor interesse for forsøket, både i riksmedia og lokalmedia. Stortinget sluttet seg til en forsøksordning i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*.

#### Evalueringen av forsøket

Forsøket ble evaluert av Institutt for samfunnsforskning sammen med Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Resultater fra evalueringen foreligger i egen rapport *Stemmerett for 16-åringer* redigert av Johannes Bergh (2013).

Det ble relativt sett høy valgdeltakelse i gruppen av 16- og 17-åringer. 58 pst. i denne gruppen benyttet seg av stemmeretten. Den generelle valgdeltakelsen blant de ordinære førstegangsvelgerne i forsøkskommunene var 46 pst., det samme som på landsbasis. Valgdeltakelsen blant alle velgerne i forsøkskommunene var 63 pst. I landet var deltakelsen 65 pst. I et perspektiv hvor høy valgdeltakelse er viktig, ble således forsøket en suksess, da valgdeltakelsen blant de yngste velgerne var bety-



Tabell 6.1 Valgdeltakelse i kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder i 2011, blant 16- og 17-åringene, blant de ordinære stemmeberettigede (18 år +), samt i hele elektoratet. Pst.

	16 eller 17 år	18 år eller eldre	Alle velgerne
Marker i Østfold	67,9	64,9	65,0
Lørenskog i Akershus	56,8	64,7	64,4
Hamar i Hedmark	59,8	67,2	67,0
Vågå i Oppland	71,3	67,4	67,6
Sigdal i Buskerud	62,0	63,2	63,2
Re i Vestfold	46,0	64,7	64,0
Porsgrunn i Telemark	52,7	60,9	60,7
Grimstad i Aust-Agder	60,0	62,4	62,4
Mandal i Vest-Agder	59,3	63,1	63,0
Stavanger i Rogaland	61,5	62,7	62,7
Gjesdal i Rogaland	55,6	65,9	65,4
Austevoll i Hordaland	62,2	73,9	73,4
Luster i Sogn og Fjordane	82,2	73,3	73,6
Ålesund i Møre og Romsdal	48,0	60,4	60,0
Osen i Sør-Trøndelag	58,6	73,8	73,3
Namdalseid i Nord-Trøndelag	77,3	64,3	64,7
Tysfjord i Nordland	64,4	77,7	77,2
Kåfjord i Troms	64,1	63,0	63,1
Hammerfest i Finnmark	44,8	56,8	56,4
Kautokeino i Finnmark	59,1	65,2	65,0
Samlet	57,8	63,3	63,1

Kilde: SSBs valgstatistikk.

delig høyere enn blant de vanlige førstegangsvelgerne mellom 18 og 21 år. Tall for valgdeltakelse i forsøkskommunene er vist i tabell 6.1.

En nøkkel til høy valgdeltakelse og engasjement var et godt samarbeid mellom kommunen, skolen og ungdomsrådet.

Evalueringen fant ikke indikasjoner på at deltagelse i prosjektet førte til økt politisk modenhet blant 16- og 17-åringene. Samtidig gir ikke materialet grunnlag for å hevde at 16- og 17-åringene ikke er modne nok til å delta i valg.

16- og 17-åringenes stemmegivning skilte seg ikke i nevneverdig grad fra andre velgere når det gjaldt hvilke parti de stemte på. Ingen av partiene kunne hente ut noen særlig gevinst av redusert stemmerettsalder.

Evalueringen viser at det er liten støtte i opinionen for å senke stemmerettsalderen fra 18 til 16 år. Stortingsvalgundersøkelsen fra 1977 viste at det også var liten støtte for å sette ned stemmerettsalderen fra 20 til 18 år ved lokalvalget i 1979.

I forsøkskommunene var det en dobling i andelen unge kommunestyrerepresentanter mellom 18 og 25 år, fra 5,2 til 10,4 pst. I de øvrige kommunene var det også en økning, fra 3,8 til 5,9 pst.

Det var forventet at de som fikk stemme som 16- og 17-åringene ved kommunevalget i 2011 ville benytte stemmeretten sin i større grad enn andre i samme alderskategori ved stortingsvalget i 2013. Resonnementet er at dersom man får etablert stemmevaner tidlig i livet er det også større muligheter for at man stemmer senere i livet. Dette

resonnementet holdt ikke stikk i dette tilfellet; det var ikke slik at de som fikk stemme som 16- og 17-åringer i 2011, stemte i større grad enn andre på samme alder (18 til 19 år) ved stortingsvalget i 2013.

#### Oppfølging av forsøket

Ut fra en samlet vurdering og ønske om mer erfaring har regjeringen bestemt at det skal gjennomføres et nytt forsøk med nedsatt stemmerett til 16 år i 20 kommuner ved kommunestyrevalget i 2015.

### 6.3.2 Lokalvalgdag – tiltak for å øke kvinneandelen i kommunestyrene, bakgrunn og mål

#### Bakgrunn

Kvinneandelen i kommunestyrene er på 38 pst. i denne valgperioden. 22 pst. av ordførerne er kvinner og 78 pst. er menn.

Om vi tar det lange tidsperspektivet på andelen kvinner i kommunestyrene, har endringen vært fra 0 tidlig på 1900-tallet, til rundt 38 pst. ved siste lokalvalg i 2011. Utviklingen skjøt fart fra slutten av 1960-tallet da representasjon av kvinner var på under 10 pst., og frem til 1990-tallet da man kom godt over 30 pst. Etter det har økningen stagnert og ser ut til å ha stabilisert seg rundt 38 pst. i landsgjennomsnitt, se tabell 6.2.

Tabellen viser at formannskapene i gjennomsnitt har 41 pst. kvinner. I siste periode var det likevel fire formannskap som bare hadde menn. Formannskapene skal velges av og mellom kommunestyremedlemmene, slik at kvinneandelen her vil være avhengig av kvinneandelen i kommunestyrene.

Det er store variasjoner i andelen kvinner i kommunestyrene. Det kommunestyret som lå lavest ved siste valg hadde 4,8 pst. kvinner, mens det som lå høyest hadde 61,3 pst. 72 kommuner hadde under 30 pst. kvinner ved 2011-valget.

#### Rekruttering og nominering – partienes viktige rolle

Det finnes omfattende dokumentasjon for at det er en sterk sammenheng mellom kandidatens listeplassering og deres andel av velgernes personstemmer.

Toppkandidater og kandidater som partiene har forhåndsprioritert gjennom stemmetillegg, får i hovedsak betydelig flere personstemmer enn kandidater uten stemmetillegg og kandidater som står lengre nede på listen (Christensen m.fl. 2004, Christensen m.fl. 2008, Hellevik og Bergh 2005, Bergh, Hellevik og Bjørklund 2010).

Gjennom nominasjonsprosessen har partiene dermed en nøkkelrolle når det gjelder å styrke kvinner sin posisjon i lokalpolitikken.

Forskere (Ringkjøb og Aars 2008) har i tillegg funnet at det over tid også er forskjeller mellom kommunene når det gjelder representasjon av kvinner. Det finnes en gruppe kommuner som ved alle de tre lokalvalgene mellom 1995 og 2003 hadde lavest kvinnerepresentasjon, mens en annen gruppe var blant de med høyest andel kvinner. De konkluderer med at en avgjørende grunn til at kvinner når fram i de kommunene som har høyest andel kvinner i kommunestyrene, er det som skjer i partienes nominasjonsprosess. Det er ikke så store forskjeller på hvor stor andel av listekandidatene som er kvinner og menn på hele listen. Forskjellen er større når man ser på toppkandidatene. Kvinner blir prioritert høyere på listene, både som ordførerkandidater, blant kandidater med stemmetillegg og blant de 5 øverste på listene, i den gruppen av kommuner med høyest kvinneandel. I de kommunene med høyest kvinnerepresentasjon, blir kvinner plassert på valglister slik at de har en langt bedre mulighet til å bli valgt. I disse kommunene ønsker også kvinner i større grad å stille til gjenvalg.

#### Om tiltaket Lokalvalgdagen

Med tiltaket Lokalvalgdagen vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet bidra til å øke

Tabell 6.2 Andel kvinner i kommunestyre, formannskap og ordfører 1975–2011

	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Kommunestyre	15	23	24	31	29	32	34	36	38	38
Formannskap	*	15	22	28	28	36	38	38	42	41
Ordfører	3	3	4	7	13	16	15	17	23	22

\* Har ikke tall.

Kilde: SSB.

bevisstheten rundt rekruttering og nominering og om partienes viktige rolle for å få en balansert representasjon av kvinner og menn i kommunestyrene. De 72 kommunene som hadde under 30 prosent kvinner i kommunestyret, ble i januar 2014 invitert til å delta i Lokalvalgdagen. Det har meldt seg 48 kommuner fra hele landet til å delta.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har engasjert et team av valgforskere fra Institutt for samfunnsforskning og Uni Rokkansenteret til å analysere årsakene til den lave kvinneandelen i disse kommunene. Tiltaket går ut på at de deltagende kommunene i løpet av høsten 2014 arrangerer et utvidet kommunestyremøte der temaet er rekruttering av kvinner til lokalpolitikken. En valgforsker vil innlede om betydningen av stemmetillegg og listeplassering for å bli valgt i vedkommende kommune. Valgforskerne vil basere dette på kjønns sammensetningen i kommunestyret, og den sammensetningen som ville blitt resultatet uten personstemmer, altså dersom partienes lister hadde avgjort hvem som ble valgt inn. Dette blir utgangspunktet for en vurdering av årsakene til den lave kvinneandelen i det enkelte kommunestyre. I den forbindelse undersøker de også om den lave kvinnerepresentasjonen etter 2011-valget er uttrykk for en langvarig tendens eller et engangstilfelle. Foredraget vil også ta for seg det internasjonale og nasjonale bildet av kjønnsfordelingen i kommunestyre og andre lokalpolitiske maktposisjoner.

Partiene bestemmer selvsagt listeplasseringen og hvem de eventuelt vil gi stemmetillegg, og hvilke kandidater de vil kjøre fram i valgkampen. Departementet understreker at det er opp til kommunene selv å avgjøre om og på hvilken måte de vil jobbe for å sikre en bedre kjønnsbalanse i kommunepolitikken.

### 6.3.3 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

Kommunale selskaper utgjør i dag en viktig del av den kommunale virksomheten. Veksten i kommunaleide selskaper var kraftig i perioden fra 1996–2006 (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008), og antallet doblet seg. I dag ligger antallet kommunale selskaper på om lag 2500. Mer av den kommunale aktiviteten skjer utenfor den tradisjonelle kommunale organisasjonen enn for 15–20 år siden.

Selskapsorganiseringen innebærer at lokalpolitikernes styring er blitt mer kompleks – med nye typer styringsprosesser. Det innebærer at lokalpolitikkerne må styre på nye måter. Det kommunale eierskapet har medført nye roller for

lokalpolitikkerne som krever ny kompetanse. Den kommunale eierskapsrollen krever også endring av prosedyrer og rutiner i administrasjonen, og dels nye typer kompetanse i administrasjonen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet får gjennomført et forskningsprosjekt for å kartlegge disse organisatoriske endringene som har skjedd i kommunene i løpet av de siste tjue årene. Spesielt ønsker departementet å få utdypet hvilke muligheter og utfordringer for styring og kontroll som organisering i fristilte selskaper gir, og spesielt hvordan kommunene praktiserer styringen av selskapene sine. Hva innebærer en slik styring for lokaldemokratiet? Hva er god demokratipraksis når lokalpolitikkerne må styre på mer indirekte måter?

En rapport som dokumenterer dette skal foreligge ved årsskiftet 2014/15. Departementet samarbeider med KS om oppfølgingen av dette arbeidet.

### 6.3.4 Minsak.no status

I januar 2013 lanserte Kommunal- og regionaldepartementet nettportalen minsak.no/misak.no som er en nettportal som legger til rette for å fremme og undertegne innbyggerinitiativ på internett. Formålet er å gjøre det enklere for innbyggerne i en kommune å fremme sine saker gjennom innbyggerinitiativ etter Kommunelovens § 39a. Gjennom portalen er det dermed etablert en arena for lokaldemokratisk deltakelse.

Siden departementet begynte å registrere trafikken i midten av mai 2013 og til midten av mars 2014 har det vært ca 150 000 besøk på nettsiden fra ca. 100 000 besøkende. En stor del av besøkene skjer via sosiale medier. Det har anslagsvis blitt opprettet 350 saker. Til sammen er 61 saker sendt inn til kommunene.

### 6.3.5 Etikk, åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid

For at samfunnet kan opprettholde høy tillit til kommunal sektor, må kommunenes virksomhet bygge på verdier som åpenhet, rolleklarhet og etisk bevissthet.

Regjeringen har som mål å legge til rette for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Robuste og åpne kommuner er viktige aktører her. Regjeringen gir derfor tilskudd til to prosjekter som støtter kommunenes eget arbeid med etikk, økt åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid. Se mer om dette under pkt 3.2 i vedlegg 5.

### 6.3.6 Lokaldemokratiundersøkelse 2014 i regi av KS i samarbeid med KMD

Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtter KS økonomisk for gjennomføring av lokaldemokratiundersøkelser i kommunene.

Kommunene kan søke om å få gjennomført en undersøkelse hvor innbyggere og folkevalgte i kommunestyret blir stilt spørsmål om hvordan de vurderer lokaldemokratiet i egen kommune. Resultatene fra undersøkelsen skal gi et bilde av tilstanden for demokratiet i kommunen og si noe om hvor det kan være behov for endring og utvikling.

I 2009/2010 gjennomførte 91 kommuner denne undersøkelsen, og i mange kommuner fulgte gode debatter og mye godt demokratiarbeid. Dette gir muligheter for å sammenligne årets undersøkelse med 2009/2010-undersøkelsen.

Resultatene fra undersøkelsen vil bli lagt inn i lokaldemokratidatabasen på [www.bedrekom-mune.no](http://www.bedrekom-mune.no), slik at resultatene fra egen kommune kan sammenlignes med resultatene i andre kommuner.

### 6.3.7 Europarådets strategi for godt styresett.

Siden 2007 har departementet sammen med KS arbeidet aktivt for å iverksette Europarådets strategi for innovasjon og godt styresett i kommunene. KRD gir i 2014 tilskudd til KS for å følge opp strategien. Strategien er utviklet for å fremme lokaldemokratiet blant Europarådets medlemsstater og bygger på 12 prinsipper for sentrale demokratiske verdier i kommunene. Prinsippene er knyttet til: (1) Rettferdige valg, representasjon og deltakelse, (2) en responderende kommune, (3) effektivitet, (4) åpenhet, (5) rettsikkerhet, (6) etikk, (7) tilfredsstillende kompetanse og kapasitet i kommunen, (8) innovasjon og åpenhet for forandring i kommunene, (9) bærekraft og langsiktighet, (10) sunn finansiell styring, (11) menneskerettigheter, kulturelt mangfold og sosial samholdighet samt (12) ansvarlighet.

I oppfølgingen av strategien har Norge som pilotland deltatt i utviklingen av et verktøy for en europeisk sertifiseringsordning og utmerkelse for godt styresett i kommuner. Norge har akkreditering fra Europarådet fram til 2015 for tildeling av utmerkelsen til kommunene. I 2014 har 10 kommuner kvalifisert seg for og mottatt prisen: Rindal, Evenes, Ski, Ås, Øvre Eiker, Tynset, Lørenskog, Asker, Gjesdal og Marnadal.

### 6.3.8 Omtale av prosjekt om statusrapportering om lokaldemokratiet

I Kommuneproposisjonen 2014 ble det foreslått at det skulle utarbeides et opplegg for en *statusrapportering* om situasjonen for lokaldemokratiet. Planen er at en slik statusoppdatering presenteres i Kommuneproposisjonen minimum hvert fjerde år.

En statusoppdatering skal redegjøre både for utviklingen i den statlige styringen (statlige rammer for lokaldemokratiet) og hvordan lokaldemokratiet utfolder seg lokalt, blant annet om kommunene selv legger til rette for deltakelse fra innbyggerne, og hvordan de organiserer den politiske styringen for å oppnå best mulig folkevalgt styring. Slik vil det bli gitt et mer samlet bilde av vilkårene for og situasjonen for lokaldemokratiet.

Departementet legger opp til en slik statusoppdatering første gang i kommuneproposisjonen for 2016, dvs. våren 2015. Statusrapporteringen skal deretter minimum skje en gang i hver valgperiode.

### 6.3.9 Undersøkelse om obligatoriske representasjonsordninger i kommunesektoren

For å få en oversikt over hvilke erfaringer kommuner og fylkeskommuner har med de eksisterende lovpålagte ordningene med elderråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne har Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra departementet gjennomført en kartlegging av hvordan ordningene fungerer. Resultatene av undersøkelsen foreligger i rapporten *Råd, regler og representasjon* av Marte Winsvold, Siri Nørve, Guri-Mette Vestby og Sigrid Stokstad (NIBR-notat 2014: 101).

Kartleggingen viser at de fleste kommuner har opprettet separate råd for de to gruppene. Ingen kommuner og bare én fylkeskommune har benyttet seg av anledningen til å etablere annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Få kommuner har benyttet seg av muligheten til å etablere interkommunale råd for denne gruppen. Litt flere, drøyt en tiendedel av kommunene, har etablert fellesråd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kommunene som har etablert fellesråd er i gjennomsnitt mindre enn kommunene som har etablert rene råd.

Rådene er stort sett sammensatt slik det er beskrevet i lov og rundskriv. I elderrådene er flertallet av medlemmene alderspensjonister. I råd for

mennesker med nedsatt funksjonsevne er de fleste medlemmene over 40 år, og de under 25 år er nesten ikke representert. I begge rådstypene utgjør politikere omtrent en tredjedel av rådsmedlemmene.

Undersøkelsen viser at de langt fleste rådene disponerer en sekretær men med lavere stillingsbrøk enn forventet. Sekretærens rolle er svært viktig for rådets virkemåte. De fleste rådene får en eller annen form for opplæring. Fylkeskommunen har en viktig funksjon når det gjelder opplæring av de kommunale rådene.

Rådene arbeider stort sett med de sakene som er nevnt spesielt i lov og rundskriv. Rådets sekretær er den som oftest oppgis å bestemme hvilke saker som forelegges rådene. Rådene responderer for øvrig både på saker de blir forelagt og de tar opp saker på eget initiativ. Det er en tendens til at begge rådstyper er noe mer responderende enn proaktive. Flertallet av rådene, nær 70 pst. av begge rådstyper, vurderer sin egen innflytelse som svært eller ganske stor. Noe færre fellelråd, under 60 pst., vurderer sin egen innflytelse som stor.

## 6.4 Omtale av arbeid med statlige rammebetingelser

### 6.4.1 Kommunelovutvalget

Kommuneloven trådte i kraft 1. januar 1993. Siden den gang har både kommunene og samfunnet utviklet seg, både med hensyn til hvordan kommunene organiserer virksomheten sin og med hensyn til hvilke krav innbyggerne stiller til kommunen. Det er nedsatt et offentlig utvalg, kommunelovutvalget, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget skal blant annet vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige, eller om de legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet. En ny lov vil være et viktig bidrag til et velfungerende lokaldemokrati og at kommunene også i framtiden skal kunne levere gode tjenester til innbyggerne på en effektiv måte. Utvalget skal levere sin utredning innen 31. desember 2015.

### 6.4.2 Tvisteløsning

Regjeringen utreder en tvisteløsningsmekanisme som skal håndtere tvister mellom statsforvaltningen og kommunen. Når en kommune mener at statlig overprøving av egne vedtak eller praksis ikke er korrekt, vil kommunen kunne få en ny vurdering gjennom en tvisteløsningsordning. I dag er

kommunene i stor grad avskåret fra å bringe statsforvaltningens endelige avgjørelser inn for overprøving av en uavhengig instans. I arbeidet inngår blant annet en utredning av om disse tvistene skal behandles av de alminnelige domstolene, eller om det bør opprettes et uavhengig tvisteløsningsorgan utenfor domstolene.

Det utredes også hvordan statlig klageinstansers adgang til å overprøve kommunens utøvelse kan begrenses.

## 6.5 Lokaldemokratiet i internasjonal sammenheng

Hele kommunesektoren påvirkes i økende grad av regelverk og arbeidsformer som er resultat av internasjonalisering og samarbeidet i EU/EØS. Norge deltar i internasjonale fora for å ivareta norske interesser og kommunesektorens handlingsrom.

Kommunene har en viktig rolle ved at de i betydelig grad er ansvarlig for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet, i tråd med slik det praktiseres i andre EØS-land. Kommunene kommer slik direkte i søkelyset til EFTAs overvåkingsorgan.

Regjeringen vil føre en aktiv politikk for å ivareta norske interesser ved å medvirke tidligere i prosesser i EU. Det er viktig at det legges til rette for at norske holdninger kan fremmes tidligst mulig når EU utformer nytt regelverk og ny politikk som har betydning for Norge og norsk lokalforvaltning.

Undersøkelser som har påvist omfanget av påvirkning av EU på kommunal sektor, viser at anslagsvis 60–70 pst. av alle saker på dagsordenen i kommunestyre og fylkesting var berørt av EØS-regelverk. Departementet viser til at Europapolitisk Forum med representanter for sentrale, regionale og lokale myndigheter, samt Sametinget, er en viktig arena for dialog om oppfølging av europapolitiske spørsmål. I denne sammenhengen arbeides det også med å utvikle samarbeid med representanter for partene i arbeidslivet og regionskontorene i Brussel om tidlig identifisering av EU-tiltak som antas å bli viktige for Norge og kommunesektoren.

Et levende lokaldemokrati er viktig for regjeringen. Utveksling av erfaringer med andre land om reformer og å styrke lokaldemokratiet er et viktig tema for samarbeid mellom land blant annet i Europarådet.

Departementet deltar i Europarådets Europeiske komité for demokrati og styresett

(CDDG). Prioriterte temaer i perioden 2014–2016 er å fremme demokratiske styresett i medlemslandene gjennom erfaringsutveksling om reformer og modernisering av demokratiske institusjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Departementet samarbeider med KS om oppfølging og implementering av Europarådets strategi for innovasjon og godt styresett, gjennom å invitere kommunene til å delta i en europeisk sertifiseringsordning, jf. nærmere omtale i pkt. 6.3.7.

Norge deltar også i FN-organisasjonen UN-Habitats arbeid med desentralisering og styring av lokale myndigheters arbeid med utvikling av godt styresett.

Nordisk samarbeid er en viktig arena for Norge. Kommunal- og moderniseringsministeren vil 13.–15. august være vertskap i Oslo for det årlige nordiske kommunalministermøte. Hovedtema for møtet vil være «Kommunereformer – status for de enkelte land.»

#### Litteratur:

- Bergh Johannes, Thor Bjørklund og Ottar Hellevik, *Personutvelgingen i norske valg*, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 26 (2) 2010, 105-131.  
Bergh Johannes (red.), *Stemmerett for 16-åringer – Resultater fra evalueringen av forsøket med*

*senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Rapport 2014:01 Institutt for samfunnsforskning.

Christensen m.fl., *Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune – og fylkestingsvalget i 2003*. Rapport 8, Rokkansenteret, 2004.

Christensen m.fl., *To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?* Rapport 9, Rokkansenteret, 2008.

Hellevik Ottar og Johannes Bergh, *Personutvelgingen. Ny ordning uten resultat*, i Jo Saglie og Thor Bjørklund (red) 2005, Lokalvalg og lokalt folkestyre. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars, *Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk*. Rokkansenteret, notat nr. 3 – 2008.

Ringkjøb Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Vabo, *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*, Rokkansenteret Rapport nr.1 2008.

Opedal Ståle, Atle Blomgren og Ann Karin Tennås Holmen, *Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati*, Rapport IRIS – 2002/072.

Winsvold, Marte, Siri Nørve, Guri-Mette Vestby og Sigrid Stokstad Råd, *regler og representasjon* (NIBR-notat 2014: 101).

*Del IV*  
*Inntektssystemet for kommuner og*  
*fylkeskommuner*





## 7 Inntektssystemet for fylkeskommunene

Kapittelet om inntektssystemet for fylkeskommunene er delt inn i fem deler. Første del gjennomgår dagens inntektssystem for fylkeskommunene. Del 7.2 tar for seg forslag til nye kostnadsnøkler og 7.3 handler om skatteutjevningen. I del 7.4 og 7.5 omtales ny overgangsordning, kompensasjonsordning, og det vises anslag på omfordelingsvirkninger av de foreslåtte endringene i inntektssystemet.

### 7.1 Dagens inntektssystem

#### 7.1.1 Innledning

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, dvs. rammetilskudd og skatt. Rammetilskudd utgjør anslagsvis 36 pst. av kommunesektorens inntekter i 2014, mens skatteinntektene er anslått til å utgjøre om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter på 423 mrd. kroner. Til sammen utgjør de frie inntektene for kommunesektoren anslagsvis 319 mrd. kroner i 2014, hvorav 58 mrd. kroner knytter seg til fylkeskommunene.

De frie inntektene fordeles mellom fylkeskommunene gjennom inntektssystemet. Det er disse inntektene fylkeskommunene har til disposisjon for å drive basisfunksjonene i fylkeskommunene; videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport og tannhelsetjenester.

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å kunne tilby inn-

byggerne likeverdige og gode tjenester over hele landet. Dette betyr ikke at fylkeskommunene skal ha like inntekter, men at fylkeskommunene skal kompenseres for demografiske forskjeller, ulik geografi og andre mer eller mindre upåvirkbare forhold som gjør at kostnadene ved å tilby tjenester til innbyggerne varierer mellom fylkeskommunene. Inntektssystemet er derfor utformet med sikte på å kompensere fullt ut for variasjoner i utgiftsbehov, og delvis å utjevne variasjoner i skatteinntekter mellom fylkeskommuner. I tillegg gis det et eget tilskudd til de tre nordligste fylkeskommunene (Nord-Norge-tilskuddet), og deler av rammetilskuddet gis som skjønntilskudd fordelt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 7.1 viser det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene, bevilget over kapittel 572, etter saldert budsjett, fordelt på de ulike komponentene i inntektssystemet i 2014.

Innbyggertilskuddet utgjør nesten hele rammetilskuddet for fylkeskommunene. I utgangspunktet fordeles innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner, på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Tilskuddet blir deretter justert for skatteutjevningen og utgiftsutjevningen. Innbyggertilskuddet justeres også for eventuelle systemendringer, reglendinger, oppgaveendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd m.m.

En stor del av innbyggertilskuddet er gitt en særskilt fordeling, og holdes utenfor utgiftsutjevningen. I 2014 summerer saker med særskilt fordeling seg til 9,3 mrd. kroner, eller drøyt 31 pro-

Tabell 7.1 Kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner 2014 – inndeling på poster

	Saldert budsjett 2014 (mill. kr)	Prosent av rammetilskuddet
Rammetilskudd til fylkeskommuner		
Post 60 Innbyggertilskudd	28 767	96,3
– <i>Hvorav tilskudd med særskilt fordeling (tabell C)</i>	9 300	31,1
Post 62 Nord-Norge-tilskudd	599	2,0
Post 64 Skjønntilskudd	512	1,7
Sum	29 878	

sent av rammetilskuddet til fylkeskommunene. Mesteparten av disse sakene med særskilt fordeling knytter seg til midler som fylkeskommunene fikk i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010, da fylkeskommunene overtok store deler av riksveinettet med tilhørende fergef forbindelser.

Nord-Norgetilskuddet og skjønnstilskuddet utgjør i overkant av 1 mrd. kroner eller 3,7 pst. av det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2014.

### 7.1.2 Skatteutjevningen

Skatteinntektene utgjør i underkant av halvparten av fylkeskommunenes frie inntekter, og kommer fra skatt på alminnelig inntekt fra personer og naturressursskatt fra kraftforetak.

Skatteinntektene varierer til dels mye mellom fylkeskommunene. I 2013 hadde Oslo høyest nivå på skatteinntekter med 124,1 pst. av landsgjennomsnittet i kroner per innbygger, mens Hedmark fylkeskommune hadde lavest nivå på skatteinntektene med 78,6 pst. av landsgjennomsnittet i kroner per innbygger.

Gjennom skatteutjevningen utjevnes variasjoner i skatteinntekter mellom fylkeskommunene delvis. Skatteutjevningen beregnes løpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinntektene for de ulike månedene foreligger.

Dagens skatteutjevning er utformet slik at alle fylkeskommuner med en skatteinngang på under 120 pst. av landsgjennomsnittet (målt i kroner per innbygger) blir kompensert for 90 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og 120 pst. av landsgjennomsnittet. Skatteutjevningen finansieres ved at alle fylkeskommunene blir trukket et likt beløp i kroner per innbygger.

Forslag til endringer i skatteutjevningen for fylkeskommunene omtales under avsnitt 7.3.

### 7.1.3 Utgiftsutjevningen

I tjenesteytingen er det til dels store kostnadsforskjeller mellom fylkeskommunene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for de kostnadsforskjellene som de selv ikke kan påvirke. Dette gjelder for eksempel demografiske forhold som aldersfordelingen til befolkningen, men også strukturelle og sosiale forhold i fylkeskommunen.

Kompensasjonen skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som består av ulike kriterier og

Tabell 7.2 Dagens kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 0– 15 år	0,064
Innbyggere 16– 18 år	0,526
Innbyggere 19– 34 år	0,027
Innbyggere 35– 66 år	0,035
Innbyggere 67– 74 år	0,008
Innbyggere 75 år og over	0,009
Rutenett til sjøs	0,032
Innbyggere bosatt spredt	0,022
Areal	0,007
Storbyfaktor	0,016
Befolkning på øyer	0,009
Vedlikeholdskostnader vei	0,064
Reinvesteringskostnader vei	0,032
Søkere yrkesfag	0,149
Sum	1,000

veker som bidrar til å forklare hvorfor utgiftene varierer mellom fylkeskommunene. Gjennom kostnadsnøkkelen, og et sett med kriteriedata, blir utgiftsbehovet for hver fylkeskommune beregnet, og deretter blir innbyggertilskuddet omfordelt mellom fylkeskommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen er en ren omfordelingsordning, der det som blir trukket fra fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet blir fordelt ut igjen til fylkeskommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet.

For hver av sektorene videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport og tannhelse-tjenesten er det en egen sektornøkkel med ulike kriterier. Disse sektornøkklene er vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel ut i fra de enkelte sektorenes størrelse (basert på regnskapstall). Dagens samlede kostnadsnøkkel er vist i tabell 7.2.

I avsnitt 7.2 presenteres forslag til oppdaterte sektornøkler, med vekt på endringene fra dagens sektornøkler, og en ny, sammenvektet kostnadsnøkkel.

#### 7.1.4 Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også være med på å gjøre det mulig med en høy, fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv.

Nord-Norgetilskuddet gis som et beløp per innbygger, med en ulik sats for de ulike fylkeskommunene. Satsen er høyest i Finnmark, lavest i Nordland.

Det foreslås ingen endringer i Nord-Norgetilskuddet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet.

#### 7.1.5 Inntektsgarantiordningen

Formålet med inntektsgarantiordningen (INGAR) er å gi fylkeskommunene en helhetlig skjerming mot plutselige endringer i rammetilskuddet, og gjennom dette gjøre inntektssystemet mer fleksibelt og forutsigbart. INGAR ble innført i 2009, og erstattet den daværende overgangsordningen. Målet var å sikre at ingen fylkeskommuner skulle få en brå nedgang i inntektene fra et år til det neste som følge av systemendringer.

INGAR tar utgangspunkt i endringen i det totale rammetilskuddet på nasjonalt nivå, målt i kroner per innbygger, og sikrer at ingen fylkeskommuner har en beregnet vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som er under 100 kroner per innbygger av beregnet vekst på landsbasis, før finansiering av selve ordningen. Ordningen finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle fylkeskommuner.

INGAR omfatter systemendringer, innlemming av øremerkede tilskudd, endring i regionalpolitiske tilskudd, endring i folketall og endringer i kriteriedata som brukes i utgiftsutjevningen.

Endringer i skatteinntektene, skatteutjevningen, skjønnstilskuddet og saker med særskilt fordeling omfattes ikke av INGAR.

Forslag til ny overgangsordning er omtalt i avsnitt 7.4.

#### 7.1.6 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke blir fanget opp av de øvrige elementene i inntektssystemet.

Skjønnsmidlene til fylkeskommunene er direkte fordelt av departementet, i motsetning til

skjønnstilskuddet for kommunene som fordeles av fylkesmannen.

## 7.2 Kostnadsnøkler

Inntektssystemet for fylkeskommunene ble innført i 1986, og den siste store omleggingen skjedde i forbindelse med Rattsøutvalgets gjennomgang i 1996/1997 (NOU 1996: 1 og NOU 1997: 8). Det har vært mindre endringer i kostnadsnøkler etter Rattsøutvalgets gjennomgang, men store deler av dagens inntektssystem baserer seg på analyser og tallmateriale som er minst 20 år gamle. Når det går så lang tid mellom hver gang kostnadsnøkler oppdateres, kan det oppstå skjevheter og urettferdigheter fylkeskommuner i mellom. Både av hensynet til tjenestetilbudet i fylkeskommunene, og for legitimiteten til systemet, er det viktig at kostnadsnøkler oppdateres.

### 7.2.1 Metode

Variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til tjenestetilbudet kan skyldes både forhold som er utenfor fylkeskommunenes kontroll, og forhold som fylkeskommunene selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at kommunesektoren kun skal kompenseres for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til de fylkeskommunale tjenestene. Ufrivillige kostnadsforskjeller er objektive forhold utenfor den enkelte fylkeskommunes kontroll, som fylkeskommunen i prinsippet ikke skal kunne påvirke. Når ulikheter i utgiftsbehovet mellom fylkeskommuner skal tallfestes, må ufrivillige kostnadsforhold og etterspørselsforhold identifiseres for å kunne fastsette kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkel.

Metodisk kan en skille mellom normative metoder og statistiske metoder som to hovedtilnærminger i slikt analysearbeid. Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag man benytter i tallfesting av utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på fastsatte normer for tjenestetilbudet. Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet (basert på blant annet brutto driftsutgifter i fylkeskommuneregnskapet og faktiske dekningsgrader). Dagens kostnadsnøkler er i hovedsak basert på statistiske metoder, men har også noe islett av normativ metodebruk. De kostnadsnøkler som presente-

res her er også i all hovedsak basert på statistiske metoder; brukerstatistikk, kostnadsanalyser og regresjonsanalyse. I tillegg er den nye delkostnadsnøkkelen for fylkesveier delvis basert på normative kostnadsmodeller.

For en nærmere presentasjon av metodebruk ved utarbeidelse av kostnadsnøkler vises det til kapittel 14 i kommuneproposisjonen for 2011 (Prop. 124 S (2009–2010)). For øvrig er metodevalg og metodebruk nærmere omtalt under hver delkostnadsnøkkel i dette kapittelet. Analysene er også nærmere dokumentert i vedlegg 7.

### 7.2.2 Videregående opplæring

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av to kriterier: innbyggere 16–18 år (77,5 pst. av delkostnadsnøkkelen) og søkere til yrkesfaglige utdanningsprogrammer (22,5 pst. av delkostnadsnøkkelen). Førstnevnte kriterium gir et uttrykk for etterspørsel etter videregående opplæring. Sistnevnte kriterium ivaretar kostnadsforskjeller mellom yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogrammer, siden det har vært gjennomgående dyrere å gi videregående opplæring til elever ved yrkesfaglige utdanningsprogrammer enn til elever ved allmennfaglige utdanningsprogrammer. I søkerkriteriet inngår antall søkere til alle utdanningsprogrammer med unntak av studiespesialisering, idrettsfag og musikk, dans og drama.

Antallet 16–18-åringer er den faktoren som har størst effekt på utgifter til videregående opplæring, og vil følgelig ha størst vekt i delkostnadsnøkkelen. Elevtallet vil imidlertid være høyere enn dette, da retten til videregående opplæring kan tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år (ungdomsrett). I tillegg har voksne som ikke har fullført videregående opplæring rett etter søknad fra de er 25 år (voksenrett). Analysene viser at innbyggere i aldersgrupper over 18 år ikke har effekt på utgiftsforskjellene mellom fylkene i videregående opplæring, og det foreslås derfor ikke noe alderskriterium ut over innbygger 16–18 år.

Søkerkriteriets vekt beregnes på grunnlag av en kostnadsanalyse av utgifter per elev i dyrere utdanningsprogrammer, sett i forhold til gjennomsnittlige utgifter per elev. Som kriterium benyttes antall primærsøkere (gjennomsnitt siste tre år), da dette anses som mer objektivt enn tallet på elever. Utgiftene per elev til utdanningsprogrammet musikk, dans og drama har de siste årene vært betydelig høyere enn utgifter per elev for de

øvrige studieforberedende utdanningsprogrammene. Dette utdanningsprogrammet foreslås derfor inkludert i «antall søkere til høykostnads utdanningsprogrammer» sammen med de yrkesfaglige utdanningsprogrammene.

Analysene viser videre at merkostnaden ved å ha en elev i høykostnadsgruppen sammenlignet med gjennomsnittlig kostnad per elev de tre siste årene i gjennomsnitt er 18,17 pst., noe som gir en lavere vekt for søkerkriteriet enn i dagens nøkkel. Nedgangen skyldes i hovedsak at det har blitt relativt flere elever i lavkostnads utdanningsprogrammer etter Kunnskapsløftet.

På oppdrag fra departementet har SSB, i samarbeid med Geodata, utformet et kriterium for reiseavstand i fylkene, basert på metoden «location allocation». Dette er en metode for å bestemme optimal lokalisering av en tjeneste, gitt et sett av kartfestede punkter. I denne sammenhengen betyr dette at metoden finner fram til tenkte plasseringer av videregående skoler innenfor soner på 11 000 innbyggere, som minimerer innbyggernes totale reiseavstand til skolene. Innbyggertallet på 11 000 er befolkningsgrunnlaget som ligger bak gjennomsnittlig skolestørrelse på landsbasis.

For å beregne effekten reiseavstand har på utgifter til videregående opplæring er det benyttet regresjonsanalyser. Analyser for årene 2010–2012 viser at reiseavstand har en positiv og tiltakende effekt på utgifter til videregående opplæring, noe som indikerer at reiseavstand kan ha betydning for utgifter til videregående opplæring, og at denne effekten øker over tid. Effekten varierer imidlertid mht. signifikans. Det er i tillegg høy korrelasjon mellom reiseavstand og gjennomsnittlig skolestørrelse i hvert fylke, dvs. at fylker med lange reiseavstander har lavere gjennomsnittlig skolestørrelse. Etter en samlet faglig vurdering foreslår departementet at det nye reiseavstandskriteriet tas med i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring, og at kriteriet vektet med gjennomsnittlig effekt for perioden 2010–2012, dvs. 2,24 pst.

De siste årene har utgifter til spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring økt forholdsvis mye. Departementet har derfor analysert om ulike sosiale kriterier kan ha effekt på utgifter til videregående opplæring. Analysene viser ingen utslag av ulike sosiale kriterier som arbeidsledige, skilte/separerte, dødelighet, lav inntekt, utdanningsnivå, innvandrere etc. på utgifter til videregående opplæring, heller ikke på utgifter til spesialundervisning isolert.

Tabell 7.3 Forslag til ny sektornøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 16–18 år	0,7959
Søkere høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817
Reiseavstand	0,0224
Sum	1,0000

Forslag til ny sektornøkkel for videregående opplæring er vist i tabell 7.3.

### 7.2.3 Fylkesveier

Dagens sektornøkkel for fylkesveier ble sist revidert i 1991. Nøkkelen består av to kriterier, der vedlikeholdskostnader vei utgjør 67 pst. av nøkkelen og reinvesteringkostnader til vei utgjør 33 pst. Den innbyrdes vektningen ble bestemt av hvor stor andel de i gjennomsnitt utgjorde av fylkeskommunenes utgifter til veiformål.

For hver fylkeskommune ble det beregnet en faktor for drift og vedlikehold og en faktor for reinvesteringer. Faktoren for drift og vedlikehold baserte seg på en normativ modell fra Vegdirektoratet, mens faktoren for reinvesteringer baserte seg på gamle regnskapstall. Fylkeskommunen med lavest beregnet vedlikeholdskostnad per kilometer ble gitt en faktor på 1,0. En fylkeskommune med beregnede vedlikeholdskostnader per kilometer vei som var 20 pst. høyere enn for fylkeskommunen med lavest beregnede vedlikeholdskostnader ble gitt en faktor på 1,2, mens en fylkeskommune med dobbelt så høye vedlikeholdskostnader per kilometer vei som fylket med lavest beregnede vedlikeholdskostnader ble gitt en faktor på 2,0, dvs. at det gis dobbel uttelling per kilometer vei i beregningene sammenlignet med fylkeskommunen med faktor på 1,0.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel for fylkesveier følger et tilsvarende opplegg, men med bare én faktor – for drift- og vedlikeholdskostnader. I KOSTRA skiller det ikke mellom drift og vedlikehold og reinvesteringer. Det vil derfor være vanskelig å skille ut hvor mye som brukes på reinvesteringer og hvor mye som brukes på drift og vedlikehold. Veimyndighetene opererer heller ikke med et slikt skille i dag.

Faktoren for vedlikeholdsbehov vil bli beregnet med verktøyet MOTIV. Dette verktøyet er utviklet av Statens vegvesen og brukes i dag til å

Tabell 7.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesveier

Kriterium	Kostnadsvekt
Fylkesfaktor for drift og vedlikehold (MOTIV)	0,7664
Innbyggertall	0,1168
Veilengde	0,1168
Sum	1,0000

beregne vedlikeholdsbehovet på riksveier. MOTIV beregner årlige utgifter for en rekke drifts- og vedlikeholdsoppgaver basert på registrerte data om veinettet og normative kostnadsmodeller. Dette er veimyndighetenes anbefalte metode for å fordele midler til drift og vedlikehold mellom fylkeskommunene, og det er også MOTIV som er grunnlaget for den særskilte fordelingen (tabell C) av drift- og vedlikeholdsmidler til de «nye» fylkesveiene (veinettet som ble overtatt i forbindelse med forvaltningsreformen).

Samferdselsmidlene som knytter seg til oppgavene fylkeskommunene fikk overført i forbindelse med forvaltningsreformen vil fra 2015 også inngå i utgiftsutjevningen. Midlene til investeringer vil fordeles etter veilengde og innbyggertall, vektet med 50 pst. hver. Dette er de samme kriteriene som ligger til grunn for dagens tabell C-fordeling. Midlene til drift og vedlikehold vil fordeles etter MOTIV, som også er grunnlaget for dagens tabell C-fordeling. Når det gjelder tabell C-midlene med merkelappen «styrking frie inntekter» foreslås det at disse fordeles etter MOTIV-modellen, og ikke som dagens tabell C-fordeling (50 pst. innbyggertall og 50 pst. veilengde).

Forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesveier er vist i tabell 7.4. Kostnadsvekten til «innbyggertall» og «veilengde» er bestemt ut i fra andelen tabell C-midlene utgjorde av beregnede utgifter til fylkesveier, gjennomsnitt for perioden 2010–2012.

### 7.2.4 Kollektivtransport

Den første kostnadsnøkkelen for kollektivtransport basert på objektive kriterier ble innført i 1987. Før 1987 var det statens fordeling av tilskudd til lokale ruter som lå til grunn for kostnadsnøkkelen. Formålet med kostnadsnøkkelen som ble innført i 1987 var å finne objektive kriterier som forklarte den historiske fordelingen av statstilskudd. Kostnadsnøkkelen for lokale ruter

Tabell 7.5 Dagens delkostnadsnøkkel for kollektivtransport

Kriterium	Kostnadsvekt
Andel innbyggere i alt	0,520
Andel areal	0,040
Andel innbyggere på øyer uten fast veisamband	0,050
Andel rutenett til sjøs	0,180
Andel storbyfaktor	0,090
Andel innbyggere bosatt spredt	0,120
Sum	1,000

var den eneste nøkkelen der Rattsø-utvalgets anbefalinger ikke ble fulgt opp av daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter bygger på analyser gjort av Kommunal- og arbeidsdepartementet i forbindelse med oppfølgingen av Rattsø-utvalgets innstilling. Kostnadsnøkkelen har ligget fast siden 1997. Tabell 7.5 viser dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter.

I analysene av brutto driftsutgifter til lokale ruter er det gjort et skille mellom utgifter til buss/bane og båt/ferge, siden det er store forskjeller i den fylkesvise fordelingen når det gjelder utgifter til buss/bane og utgifter til båt/ferge. Utgifter til transport av funksjonshemmede er behandlet som en del av utgiftene til buss/bane.

#### Buss og bane

Når det gjelder utgiftene til buss og bane er det forskjellige utfordringer i tettbygde og mindre tettbygde områder. Skoleskyss er det eneste lov-pålagte tjenestetilbudet innenfor rutetrafikken, og særlig i spredtbygde fylker er skoleskyssen viktig for utformingen og dimensjoneringen av rutetilbudet. Kapasitetsutnyttelsen er ofte lav, og reiseavstandene er gjerne lange. Dette trekker i retning av økt subsidiebehov.

I storbyområder er skoleskyssen i mindre grad viktig for utformingen av rutetilbudet, her kan man i større grad basere seg på ordinære bussruter. Derimot er andelen arbeidsreiser av kollektivreiser betydelig større i storbyområder, og dette har betydning for kapasitetsbehovet. Mer tettbygde fylker har gjerne kortere reiseavstander, men hyppigere avganger og reisekostnader per reisekilometer er samlet sett høy.

Reisevaneundersøkelsene til Transportøkonomisk institutt viser at det i stor grad er barn og unge i skolealder, samt unge voksne som er storforbrukere av kollektivtransport. Ulik aldersfordeling kan påvirke forskjeller i utgifter mellom fylkeskommunene gjennom ulik etterspørsel etter kollektivtransport.

I regresjonsanalysene er det testet kriterier som søker å fange opp disse tre dimensjonene ved kollektivtransporten på vei og bane. Det er gjort analyser på KOSTRA-tall fra 2010, 2011 og 2012.

Tabell 7.6 viser forslaget til delkostnadsnøkkel for buss og bane. Som i dagens kostnadsnøkkel brukes kriteriet antall innbyggere bosatt spredt for å fange opp spredt bosetting. Resultatene fra analysene viser at dette er det beste kriteriet for å fange opp sammenhengen mellom spredtbygdhet og utgifter til kollektivtransport. Alternative kriterier som er testet er areal og det nye bosettingskriteriet (basert på avstander) som er utviklet for analyse av fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring (se omtale under avsnitt 7.2.2 om videregående opplæring). Det nye bosettingskriteriet er ikke statistisk signifikant i analysene. Heller ikke areal er statistisk signifikant i analysene. Dette er ikke et uventet resultat. En viktig innvending mot å bruke areal, som også Borgeutvalget påpekte, er at kriteriet omfatter alt areal, også store ubebodde fjellområder/viddeområder uten rutetrafikk.

For å fange opp høy befolkningskonsentrasjon har vi brukt innbyggere per kilometer offentlig vei. Dette tilgodeser, og differensierer mellom, alle fylkeskommuner, i motsetning til storbyfaktoren som brukes i dagens kostnadsnøkkel. Storbyfaktoren har ligget fast siden 1994, og er basert på et usikkert datagrunnlag. Videre så har storbyfaktoren verdi 0 for alle fylkeskommuner med unntak av Oslo, Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag. Analysene er klare på at innbyggere per kilometer offentlig vei er et godt kriterium å bruke for å fange opp kostnadene i tettbygde områder.

Tabell 7.6 Forslag til delkostnadsnøkkel for buss og bane

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere per km offentlig vei (utover 16)	0,3984
Innbyggere bosatt spredt (utover 0,002)	0,4423
Innbyggere 6–34 år (utover 0,36)	0,1593
Sum	1,0000

Vi har testet kriteriene «andel innbyggere 6–34 år», og kriteriet «andel sysselsatte» i analysene, for å se på sammenhengen mellom unge brukere og arbeidsreiser i fylkeskommunenes utgifter til kollektivtransport. Begge kriteriene er statistisk utsagnskraftige, men innbyggere 6–34 år gir høyest forklaringskraft. I likhet med Borge-utvalget anbefaler vi å bruke dette kriteriet og ikke «andel sysselsatte».

Kriteriene i kostnadsnøkkelen er identiske med de Borge-utvalget foreslo, men vektingen av kriteriene avviker noe. I departementets forslag blir innbyggere 6–34 år vektet noe ned sammenlignet med Borge-utvalget sitt forslag, mens innbyggere per kilometer offentlig vei og innbyggere bosatt spredt vektet noe opp. Departementet har brukt samme metode som Borge-utvalget ved fastsetting av vektene og kriteriene. Når kriterievektene baserer seg på koeffisientene fra regresjonsanalysen, blir summen vesentlig høyere enn 1. For at vektene skal summere seg til 1,0, er det nødvendig med en kraftig nedjustering av vektene i forhold til hva koeffisientene i regresjonsanalysen tilsier. En slik nedvekting vil imidlertid føre til at kostnadsnøkkelen bare fanger opp en mindre del av de faktiske variasjonene i utgiftene som fylkeskommunene har til buss og bane. Borge-utvalget foreslo derfor å omskalere kriteriene. I stedet for å telle antall innbyggere 6–34 år samlet sett, telles antall innbyggere ut over en fastsatt minsteandel. Minsteandelen settes litt i underkant av andelen til den fylkeskommunen som har lavest verdi på innbyggere 6–34 år. Tilsvarende framgangsmåte benyttes på innbyggere per kilometer offentlig vei, og innbyggere bosatt spredt. Omskaleringen av kriterieverdiene øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene. Dette gjør at kriteriene i kostnadsnøkkelen i større grad vil fange opp de faktiske variasjonene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

#### *Båt og ferge*

Kriteriene i dagens kostnadsnøkkel for kollektivtransport som i størst grad kan sies å knytte seg til båter og ferger er rutenett til sjøs. Dette kriteriet er ikke oppdatert siden 1990, og er vektlagt med 0,783 og innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse, som er vektlagt med 0,217.

Det har vist seg vanskelig å utforme en ny sektornøkkel for båt og ferge. Dette skyldes blant annet at ikke alle fylkeskommunene har utgifter til båter og ferger. Det er 13 fylker som har oppgitt at de har utgifter til båter, og 11 fylker som har oppgitt at de har utgifter til ferger (KOSTRA-tall

2012). Dette gjør at analyser som i utgangspunktet er lite robuste på grunn av få observasjoner (observasjoner = fylkeskommuner), blir enda mindre robuste.

En omlegging av sektornøkkelen for kollektivtransport vil også medføre omfordelingsvirkninger uavhengig av hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen av midlene. Dette skyldes at båt- og fergekriteriene er for tungt vektet i dagens kostnadsnøkkel når man sammenligner med hva fylkeskommunene faktisk bruker på båt og ferge, mens buss og bane er for svakt vektet sammenlignet med den faktiske ressursbruken. Fylkeskommunene bruker mindre på båt og ferge enn i 1994 (korrigert for de nye fergene som ble overført til fylkeskommunene i forvaltningsreformen) som danner grunnlaget for dagens sektorandeler. Dette gir omfordelingseffekt utover selve endringen av kriterier og vektet, siden fylkeskommunene som har høyt utgiftsbehov til båter og ferger ikke nødvendigvis har like høyt utgiftsbehov knyttet til buss og bane. Denne effekten kalles for sammenvektingseffekten, og er nærmere omtalt i delkapittel 7.4.

Det har også vist seg vanskelig å finne gode, objektive kriterier som kan brukes i kostnadsnøkkelen for båt og ferge.

I analysene er det testet en rekke kriterier, blant annet «kystlinje fastland» og «kystlinje øyer», som var kriteriene Borge-utvalget anbefalte å bruke i sektornøkkelen for båt og ferge. Fylker med mye kyst og øyer har naturlig nok mer innslag av båt- og fergeruter enn andre fylker, og disse kriteriene gir slik en oversikt over størrelsen på området som skal betjenes og hvor det skal gis et tilbud. Kriteriene er også objektive i den forstand at fylkeskommunene ikke kan påvirke kriterieverdiene, siden kystlinjene ligger fast. På den annen side er det et problem at kriterieverdiene ligger fast, kystlinjekriteriene vil dermed ikke fange opp eventuelle forhold som endrer utgiftsbehovet i fylkeskommunene. For eksempel vil ikke en naturlig omlegging av rutetilbudet i en fylkeskommune påvirke denne fylkeskommunens andel av utgiftsbehovet. Det beste eksempelet på dette er forvaltningsreformen der fylkeskommunene overtok store deler av de gamle riksveifergene. Fylkeskommunenes samlede utgifter til ferger økte betydelig, samtidig som utgiftsfordelingen mellom fylkeskommunene også endret seg. Kystlinjekriteriene fanger ikke opp slike endringer. I departementets analyser er heller ikke kystlinjekriteriene statistisk signifikante, og departementet anser kystlinjekriteriene som uegnet til å bruke i kostnadsnøkkelen.

Båt- og fergeutgiftene er både analysert hver for seg, og samlet. Om lag 62 pst. av båt- og fergeutgiftene knytter seg til ferger (gjennomsnitt KOSTRA-tall 2010–2012)

#### Ferger

Analyser av utgiftene til ferger viser en klar sammenheng mellom andel fergesamband og utgifter, og viser også at det er svært høy korrelasjon mellom utseilt distanse og antall fergesamband (antyder at flere samband innebærer lengre utseilt distanse), men sistnevnte gir en fordeling av midlene som treffer bedre på faktiske netto driftsutgifter enn om man bruker utseilt distanse. Muligheten for å kunne påvirke kriterieverdiene er også større når det gjelder utseilt distanse enn antall samband (utseilt distanse er mindre objektivt). Andel fergesamband legges derfor til grunn som kriterium i forslaget til kostnadsnøkkel.

Analysene av samlede driftsutgifter til båt og ferge gir tilsvarende resultater som de enkeltstående analysene av fergeutgiftene med hensyn på hvilke kriterier som er statistisk utsagnskraftige.

#### Båter

I analysene av driftsutgifter til båter er det ingen av de testede kriteriene som er statistisk signifikante (kystlinje fastland, kystlinje øyer og utseilt distanse). Når det gjelder båter, er det per nå ingen objektive kriterier som departementet anser som egnede til å fange opp forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til båter på en god måte. I fordelingen av midler til båter er det derfor foreløpig lagt til grunn en «fylkesfaktor for drift av båter». Denne beregnes på bakgrunn av den enkelte fylkeskommunes driftsutgifter til båter per innbygger, et gjennomsnitt for perioden 2010–2012.

I samarbeid med KS har departementet samlet inn et stort datamateriale fra fylkeskommunene, med tall for både fergesamband og båtsamband, inkludert oppdaterte tall over rutenettet til sjøs per samband (distanse tur-retur/rundtur), frekvens per samband (årlige avganger) og antall fartøy per samband. Det finnes en del offisiell statistikk over fylkesveifenger, blant annet oversikt over antall samband, som foreløpig legges til grunn for fordeling av midler til ferger. Det innsamlede tallmaterialet må kvalitetssikres før det kan brukes i analysene, og en arbeidsgruppe med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet vil arbeide videre med sektornøkkel for båt og ferge fram mot statsbudsjettet for 2015.

Tabell 7.7 Saker med særskilt fordeling, 2014

	Beløp i 1 000 kroner
Kompensasjon NO <sub>x</sub> -avgift nye fylkesveifenger	28 763
Kompensasjon NO <sub>x</sub> -avgift «gamle» fylkesveifenger	26 089
Omklassifisering av riksveifergesamband	46 906
Skole- og studentrabatt	126 486
<b>Sum</b>	<b>270 244</b>

#### Saker med særskilt fordeling (tabell-C)

I tillegg til de store beløpene knyttet til drift og vedlikehold av fylkesveier med tilhørende ferger, investeringer og styrking frie inntekter som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen er det også en rekke mindre saker som gis en særskilt fordeling som knytter seg til samferdselsområdet. De har også til dels ligget i tabell C lenge, noe som er uheldig siden de slik er «øremerket» innenfor rammetilskuddet. De enkelte sakene med tilhørende beløp er vist i tabell 7.7. Til sammen utgjør dette om lag 270 mill. kroner (2014-kroner).

Disse sakene vil fra 2015 bli fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Kompensasjon for NO<sub>x</sub> (både «gammel» og «ny») og CO<sub>2</sub>-avgift fordeles etter båt- og fergekriteriene, det samme gjelder omklassifisering av riksvegferjesamband (telles inn i antall fergesamband). Skole- og studentrabatten fordeles etter buss- og bane-kriteriene.

#### 7.2.5 Tannhelse

Dagens kostnadsnøkkel for tannhelse består utelukkende av alderskriterier, og ble sist revidert av Rattsø-utvalget i 1997. Alderskriteriene ble valgt for å fange opp aldersfordelingen til brukerne av den offentlige tannhelsetjenesten.

Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven gi vederlagsfri tannbehandling til følgende prioriterte grupper:

- Barn og ungdom 0–18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie



Tabell 7.8 Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–15 år	0,714
Innbyggere 16–18 år	0,142
Innbyggere 19–34 år	0,076
Innbyggere 35–66 år	0,007
Innbyggere 67–74 år	0,030
Innbyggere 75 år og over	0,031
Sum	1,000

- 19–20 åringer skal gis nødvendig tannbehandling innenfor en maksimal egenandel på 25 pst.

I tillegg kan fylkeskommunene vedta å gi rett til vederlagsfri behandling til andre grupper, som for eksempel rusavhengige med tilbud i rusinstitusjon eller fengselsinnsatte, ved å fastsette dette i egen forskrift.

Fylkeskommunene kan dessuten fatte vedtak om å gi tannhelsetjenester til voksne, betalende pasienter, hvor takstene fastsettes av fylkeskommunene etter selvkostprinsippet. Departementets arbeid med kostnadsnøkkelen for tannhelse bygger på Borge-utvalgets arbeid fra 2005, samt egne analyser. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt innspill til hvilke kriterier som kan fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til tannhelse.

Departementet har gjennomført regresjonsanalyser for å finne faktorer som kan forklare hvorfor fylkeskommunenes utgifter til tannhelse varierer. Departementet har testet ut en rekke faktorer som blant annet alderskriterier, bosettings-

mønster, reiseavstand og levekår, uten å finne kriteriemodeller som gir statistisk signifikante sammenhenger mellom variabler og samtidig gir god forklaringskraft.

Siden det i tannhelsesektoren er tydelig definert hvem som er målgruppene for tjenesten, bør dette fanges opp i kostnadsnøkkelen. I likhet med Borge-utvalget foreslår derfor departementet en ny delkostnadsnøkkel som er basert på en ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten.

Utgangspunktet for ressursfordelingen er informasjon fra KOSTRA om de prioriterte gruppens bruk av offentlige tannhelsetjenester, og tall innhentet fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per prioritert gruppe. Tall for gjennomsnittlig ressursbruk er innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet i 2014.

Ressursvekten for gruppen 1–18 år er satt til 1,00 og fylkeskommunene har rapportert inn hvor stor ressursbruken er på hver av de andre gruppene i forhold til ressursbruken på gruppen 1–18 år. For hver av de prioriterte gruppene er det regnet ut et gjennomsnitt for de 17 fylkeskommunene som har rapportert inn tall til Helse- og omsorgsdepartementet. Departementet har dermed kommet fram til et mål på ressursbruken til hver av de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten.

Tabell 7.9 viser ressursfordelingen som ligger til grunn for departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel.

Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de ulike prioriterte gruppene. Eksempelvis ser vi at nær 80 pst. av ressursene kan knyttes til aldersgruppen 1–18 år.

Ressursandelene er grunnlaget for vektingen inn i ny delkostnadsnøkkel for tannhelse. Tabell 7.10 viser departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse.

Tabell 7.9 Ressursfordeling mellom prioriterte grupper i tannhelsetjenesten

Personer under offentlig tilsyn i tannhelsetjenesten (gjennomsnitt for årene 2010–2012 fra KOSTRA)	Antall personer	Gjennomsnittlig ressursbruk per bruker	Andel ressursbruk per prioritert gruppe
Innbyggere 1–18 år	1 081 158	1,00	0,7812
Innbyggere 19–20 år	97 863	1,04	0,0735
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	15 628	2,45	0,0277
Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie	79 008	2,06	0,1176
Sum	1 273 657		1,0000

I beregningene bak ressursfordelingen ble det benyttet tall på personer i de prioriterte gruppene under offentlig tilsyn fra KOSTRA, for å kunne fange opp fordelingen av ressursene mellom de som var under offentlig tilsyn av tannhelsetjenesten. Det vil imidlertid være uheldig å bruke antall personer under offentlig tilsyn som kriterium i kostnadsnøkkelen, siden tallene vil kunne fange opp at fylkeskommunene prioriterer tannhelsetjenesten forskjellig og eventuelle variasjoner i innrapportering av antall personer under offentlig tilsyn. Departementet foreslår derfor at gruppene fanges opp av alderskriteriene innbyggere 0–18 år og 19–20 år, antall psykisk utviklingshemmede over 18 år, og at eldre, langtidssyke og uføre fanges opp av kriteriet innbyggere over 67 år. Kostnadsvektene er hentet fra ressursfordelingen for hvert av kriteriene.

### 7.2.6 Samlet kostnadsnøkkel

Vekten til den enkelte sektornøkkelen i samlet kostnadsnøkkel bestemmes ut fra sektorens gjennomsnittlige andel av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter (eksklusive avskrivninger) for perioden 2010 til 2012. Tabell 7.11 viser den enkelte sektorens andel av samlet kostnadsnøkkel, bakgrunnstall og korrigeringsene

Tabell 7.10 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–18 år	0,7812
Innbyggere 19–20 år	0,0735
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0277
Innbyggere over 67 år	0,1176
Sum	1,0000

som er gjort. Det framgår også hvilke KOSTRA-funksjoner som er regnet med i de ulike sektornøkklene.

Netto driftsutgifter til drift og vedlikehold av fylkesveier på KOSTRA-funksjon 720 og 721 reflekterer ikke fylkeskommunenes fulle ressursbruk på fylkesveier etter forvaltningsreformen. Disse funksjonene knytter seg til drift og vedlikehold, men deler av midlene som ble overført i 2010 knyttet seg til investeringer, og det antas at en del av midlene derfor er ført i investeringsregnskapet. Sektorandelen til fylkesveier korrigeres derfor med gjennomsnittlig bevilget

Tabell 7.11 Sektornøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (gjennomsnitt 2010 – 2012)<sup>1</sup>

Sektornøkkel	KOSTRA-funksjoner	Netto driftsutgifter eksklusive avskrivninger (konserntall)	Ny nøkkelandel	Dagens nøkkelandel
Videregående opplæring	510, 515, 520 – 532, 538, 539, 554, 559, 560, 570, 580, 581, 590	25 215 358	0,5616	0,661
Kollektivtransport	730, 731, 732, 733, 734	10 114 664	0,2253	0,180
– Hvorav buss/bane	730, 733, 734	7 401 475	0,1648	0,139
– Hvorav båt/ferge <sup>2</sup>	731, 732	2 713 189	0,0604	0,041
Fylkesveier	720, 721	4 741 956		
– Investeringer forvaltningsreformen		1 758 939		
– Styrking frie inntekter forvaltningsreformen		1 029 803		
Fylkesveier korrigert		7 530 698	0,1677	0,096
Tannhelse	660, 665	2 039 468	0,0454	0,063
Sum		44 900 188	1,0000	1,000

<sup>1</sup> Det kan komme endringer og justeringer i statsbudsjettet

<sup>2</sup> Korrigert for fergene som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen har nøkkelandelen for båt og ferge gått noe ned sammenlignet med dagens andel

Tabell 7.12 Forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene<sup>1</sup>

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 1–18 år	0,0355
Innbyggere 16–18 år	0,4469
Innbyggere 19–20 år	0,0033
Innbyggere 67 år og over	0,0053
Innbyggere 6–34 år (utover 0,36)	0,0262
Antall innbyggere	0,0196
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0013
Søkere i høykostnads utdannings- programmer	0,1021
Gjennomsnittlig reiseavstand	0,0126
Innbyggere per km offentlig vei (utover 16)	0,0657
Innbyggere bosatt spredt (utover 0,002)	0,0729
Fylkesfaktor (båter)	0,0232
Antall samband (ferger)	0,0373
MOTIV/Fylkesfaktor drift og vedlikehold	0,1285
Veilengde	0,0196
Sum	1,0000

<sup>1</sup> Det kan komme endringer og justeringer i statsbudsjettet

beløp i tabell C (særskilt fordeling) til investeringer og styrking frie inntekter.

Tabell 7.12 viser forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

### 7.3 Skatteutjevning

I dagens inntektssystem er skatteutjevningen for fylkeskommunene forskjellig fra skatteutjevningen for kommunene. Kommunenes skatteutjevning er bygget opp som en symmetrisk utjevning rundt landsgjennomsnittet for skatt per innbygger, med et trekk/tilskudd på 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Denne delen av skatteutjevningen er selvfinansierende, ved at pst.vis trekk for kommuner

med skatteinntekter over landsgjennomsnittet tilsvarende prosentvis tilskudd for kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet. I tillegg kompenseres skattesvake kommuner ekstra, ved at kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet får en tilleggskompensasjon på 35 pst. av differansen mellom eget skatteinivå og 90 pst. av landsgjennomsnittet per innbygger. Tilleggskompensasjonen finansieres ved et likt trekk per innbygger for alle landets kommuner.

Dagens modell for skatteutjevning mellom fylkeskommunene, der fylkeskommuner med skatteinntekter under 120 pst. av landsgjennomsnittet for skatt per innbygger får kompensert 90 pst. av differansen mellom eget skatteinivå og 120 pst. av landsgjennomsnittet, er i all hovedsak god til å løfte skattesvake opp i inntektsnivå. Modellen har imidlertid noen uheldige effekter knyttet til at hele utjevningen finansieres ved at det trekkes et likt beløp per innbygger for alle fylkeskommunene, uavhengig av fylkeskommunens skatteinivå. Fylkeskommuner med skatteinntekter mellom 100 og 120 pst. av landsgjennomsnittet får beholde lite av sin merskatt over landsgjennomsnittet, noe som skyldes at trekket for finansieringen nesten vil tilsvare tillegget de får i utjevningen. Fylkeskommuner med skatteinntekter over 120 pst. av landsgjennomsnittet, dvs. Oslo, vil beholde en større prosentvis del av egen skatteinngang i og med at de kun trekkes for finansieringen. Dermed er insentivene for å øke egne skatteinntekter svake for fylkeskommuner med skatteinntekter mellom 100 og 120 pst. av landsgjennomsnittet, mens insentivene er sterke for fylkeskommuner med høye skatteinntekter.

Departementet foreslår en overgang til symmetrisk skatteutjevning for fylkeskommunene. Dette vil innebære at fylkeskommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres med en gitt prosentvis sats i forhold til landsgjennomsnittet, mens fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet trekkes med samme prosentvise sats i forhold til landsgjennomsnittet. Sammenlignet med dagens modell vil fylkeskommuner med høye skatteinntekter bidra mer i skatteutjevningen, samtidig som fylkeskommuner med skatteinntekter mellom 100 og 120 pst. av landsgjennomsnittet vil få beholde mer av egen skatteinngang. Fylkeskommunene får dermed mer like insentiver.

Flertallet av fylkeskommunene har skatteinntekter under landsgjennomsnittet. For at skattesvake fylkeskommuner ikke skal tape på omlegging til symmetrisk modell, må graden av utjevning

ning fremdeles være høy. Departementet foreslår at utjevningsgraden i den symmetriske modellen settes til 87,5 pst.

## 7.4 Overgangsordning, kompensasjonsordning og omfordelingsvirkninger

Kostnadsnøkklene for fylkeskommunene har ikke vært oppdatert siden 1997, og tallmaterialet de bygger på stammer til dels fra tidlig på 1990-tallet. I tillegg vil sammenvektingen av delkostnadsnøkklene oppdateres i tråd med dagens ressursbruk på de ulike sektorene. Samlet fører disse endringene til at omfordelingsvirkningene mellom fylkeskommunene blir betydelige. Derfor foreslår departementet å fase inn endringene gjennom en overgangsordning over 5 år, samt å gi en tapskompensasjon på til sammen 95 mill. kroner til fylkeskommuner som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel. Under avsnitt 7.5 presenteres foreløpige beregninger av omfordelingsvirkningene.

### 7.4.1 Sammenvektingseffekt

Sektornøkklene vektes sammen på bakgrunn av den enkelte sektors andel av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter, gjennomsnitt for perioden 2010–2012. Sammenvektingen i dagens kostnadsnøkkel baserer seg på tall fra 1994, og gjenspeiler daværende ressursbruk på de ulike sektorene. Her har bildet endret seg en del fram til i dag. Dette gir omfordelingseffekt utover selve endringen av kriterier og vekter. Se ellers avsnitt 7.2.6 for å se sektornøkklens vekt i den samlede kostnadsnøkkel.

### 7.4.2 Overgangsordning

Departementet foreslår å erstatte dagens inntektsgarantiordning (INGAR) med en 5-årig overgangsordning, hvor fylkeskommunenes reduksjon/økning i tilskudd som følge av ny kostnadsnøkkel fases inn med et likt beløp hvert år i 5 år.

Dette innebærer at fylkeskommuner som får en reduksjon i rammetilskuddet som følge av systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel kun

må dekke 1/5 av reduksjonen første året. I år 2 fases ytterligere 1/5 inn, slik at fylkeskommunene må dekke 2/5 av reduksjonen i tilskudd. I år 5 er hele reduksjonen faset inn. Denne ordningen finansieres med at man holder tilbake økningen i tilskudd for de fylkeskommunene som tjener på systemvirkningene, slik at de kun får realisert 1/5 av tilskuddsøkningen første året, 2/5 andre året, og hele tilskuddsøkningen realiseres først i år 5.

Tilskuddene som hittil har vært fordelt med særskilt fordeling (tabell C i Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop 1 S – Grønt hefte) inkluderes i overgangsordningen. Dette vil ikke bli fast praksis ved framtidige endringer i inntektssystemet, men det foreslås nå siden omfordelingsvirkningene er så store.

Omleggingen av skatteutjevningen omfattes ikke av overgangsordningen.

### 7.4.3 Tapskompensasjon

For å lette overgangen til nytt inntektssystem foreslår departementet at det gis en tapskompensasjon til de fylkeskommunene som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel (jf. tabell 7.13). Disse fylkeskommunene får kompensert halvparten av beregnet reduksjon i tilskudd første år i overgangsordningen. Tapskompensasjonen vil utgjøre om lag 95 mill. kroner og er i departementets illustrasjonsberegning fordelt på 7 fylkeskommuner. Departementet foreslår at tapskompensasjonen som gis blir liggende fast på nominelt samme nivå fram til neste revisjon av inntektssystemet. Tapskompensasjonen vil bli gitt med en særskilt fordeling, og vises i tabell C i Grønt hefte når statsbudsjettet legges fram.

## 7.5 Samlede fordelingsvirkninger

Tabell 7.13 viser totale fordelingsvirkninger av forslagene til endring i inntektssystemet for fylkeskommunene (unntatt saker med særskilt fordeling omtalt i tabell 7.7). Departementet vil presisere at fordelingsvirkningene som er vist her er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2015 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet til høsten.

*Tabellforklaring*

1. Viser innbyggertall per 1. juli 2013
2. Viser den samlede omfordelingsvirkningen før ny skatteutjevning, tapskompensasjon og overgangsordning
3. Viser omfordelingsvirkninger førsteåret, inkludert overgangsordning
4. Viser virkningen av omlegging til 87,5 pst. symmetrisk skatteutjevning
5. Viser fordeling av tapskompensasjon til fylkeskommuner som taper mer enn 200 kroner per innbygger på systemvirkningene av ny kostnadsnøkkel
6. Viser første års virkninger av nytt inntektssystem med overgangsordning (summen av kolonne 3, 4 og 5)

Tabell 7.13 Fordelingsvirkninger i kroner per innbygger, foreløpig beregning

Fylkeskommune	1	2	3	4	5	6
Østfold	283 583	-50	-10	1	0	-9
Akershus	570 842	-33	-7	45	0	39
Oslo	629 035	950	190	-140	0	50
Hedmark	193 968	-279	-56	-4	28	-32
Oppland	187 398	150	30	-1	0	29
Buskerud	270 397	279	56	22	0	78
Vestfold	239 909	465	93	12	0	105
Telemark	171 161	-53	-11	8	0	-3
Aust-Agder	113 232	128	26	7	0	32
Vest-Agder	177 165	6	1	10	0	11
Rogaland	455 833	346	69	50	0	119
Hordaland	500 921	-244	-49	30	24	6
Sogn og Fjordane	108 822	-2 427	-485	14	243	-229
Møre og Romsdal	260 395	23	5	15	0	20
Sør-Trøndelag	303 646	-2	0	15	0	15
Nord-Trøndelag	134 873	-708	-142	-3	71	-74
Nordland	240 301	-1 043	-209	5	104	-99
Troms	161 287	-745	-149	8	74	-67
Finnmark	74 817	-561	-112	6	56	-50
Sum	5 077 585	0	0	0	19	19

## 8 Inntektssystemet for kommunene

Inntektssystemet for kommunene fordeler rammetilskuddet mellom kommunene og omfordeler skatteinntekter. Inntektssystemet består av flere elementer, slik som kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen, de regionalpolitiske tilskuddene og de ulike skatteelementene. Regjeringen legger opp til at en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene legges fram i kommuneproposisjonen for 2017, våren 2016. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet, og inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen (jf. kapittel 4.9). Regjeringen vil vurdere ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene fram mot kommuneproposisjonen for 2016.

Som varslet i tilleggsproposisjonen 2014 har regjeringen vurdert hvordan vekstkommuner ivaretas i inntektssystemet for kommunene, dette er nærmere omtalt i kapittel 8.1. Revidering av EUs regelverk for regional støtte har gitt endringer i grensene for virkeområdet for regionalstøtte, noe som også har betydning for kriteriene som ligger til grunn for distriktstilskudd Sør-Norge. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.2. I kapittel 8.3 gis det en omtale av kostnadsnøkkelen for kommunene for 2015, mens kapittel 8.4 omhandler inndelingstilskuddet og inntektsgarantiordningen.

### 8.1 Vekstkommuner i inntektssystemet

Kommuner med sterk befolkningsvekst har særskilte utfordringer, spesielt på kort sikt når kommunen skal tilpasse areal, infrastruktur og tjenestetilbud til en voksende befolkning. Regjeringen vil derfor styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst. Det er særlig to elementer i inntektssystemet for kommunene som har betydning for utregningen av rammetilskuddet til kommuner med sterk befolkningsvekst: talletidspunktet for innbyggertall i beregningen av innbyggertilskuddet og utformingen av veksttilskuddet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert

begge disse elementene, og foreslår endringer i utformingen av veksttilskuddet fra og med statsbudsjettet for 2015. Dagens ordning med bruk av innbyggertall per 1. juli i beregningen av innbyggertilskuddet opprettholdes.

#### 8.1.1 Veksttilskuddet

Veksttilskuddet ble innført i 2009 for å ta hensyn til at det kan være vanskelig for kommuner med svært høy befolkningsvekst å tilpasse tjenestetilbudet til en voksende befolkning på kort og mellomlang sikt.

Dagens veksttilskudd tildeles kommuner med skatteinntekter under 140 pst. av landsgjennomsnittet, som gjennom den siste treårsperioden har hatt en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst ut over 175 pst. av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis. Dette betyr at vekstkommuner vil få et tilskudd begrenset til den perioden befolkningsveksten er spesielt høy, og hvilke kommuner som får veksttilskudd vil variere fra år til år. Størrelsen på det totale veksttilskuddet avhenger av hvor mange innbyggere som totalt kommer over vekstgrensen. Veksttilskuddet tildeles som en sats per innbygger ut over vekstgrensen. I 2014 er satsen på 46 575 kroner, og tilskuddet utgjør til sammen 61,2 mill. kroner.

Regjeringen ønsker å utvide ordningen slik at flere kommuner kvalifiserer for veksttilskudd, og i tillegg øke tilskuddet til kommunene som kommer inn i ordningen. Departementet anbefaler derfor en ny modell for veksttilskuddet der vekstgrensen og satsen for tilskuddet endres. I stedet for dagens relative vekstgrense der grensen er satt til 175 pst. av veksten på landsbasis, innføres en absolutt vekstgrense. Grensen settes til 1,7 pst. i gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst de siste tre årene, noe som tilsvarer om lag 150 pst. av gjennomsnittlig årlig vekst på landsbasis de siste 10 årene. En absolutt grense gjør at den enkelte kommune, ved å kjenne til egen befolkningsutvikling, kan forutsi om den vil motta veksttilskudd, uavhengig av hva som skjer på landsbasis. Endringen i vekstgrensen vil innebære at flere kommuner kommer inn i ordningen enn med dagens

modell. For å styrke tilskuddet til kommunene i ordningen økes satsen til 60 000 kroner per innbygger ut over vekstgrensen.

De to foreslåtte endringene gir en betydelig styrking av veksttilskuddet i forhold til dagens tilskudd. Med disse endringene vil det totale veksttilskuddet utgjøre om lag 340 mill. kroner i 2015. Økningen i veksttilskuddet finansieres gjennom en reduksjon i innbyggertilskuddet med et likt trekk per innbygger for alle kommuner. Dagens skattegrense på 140 pst. av landsgjennomsnittet videreføres.

### 8.1.2 Telletidspunkt for innbyggertall i innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene beregnes i dag på grunnlag av innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret. Det blir dermed et etterslep i beregningene av rammetilskuddet, slik at det kan ta noe tid før kommunen får uttelling for nye innbyggere i form av økt rammetilskudd. For kommuner med kraftig befolkningsvekst kan dette gi noen utfordringer når tjenestetilbudet må tilpasses en økende befolkning. Ordningen gir imidlertid forutsigbarhet for kommunene, siden det endelige rammetilskuddet er kjent i forkant av budsjettåret. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert dagens ordning og alternativer til denne.

I løpet av de siste årene har det vært brukt tre ulike telletidspunkt i inntektssystemet. Fram til 2003 ble rammetilskuddet beregnet med utgangspunkt i innbyggertall per 1. januar året før budsjettåret. For å ivareta vekstkommunene på en bedre måte ble det innført en ordning med at rammetilskuddet ble oppdatert med befolkningstall per 1. januar i budsjettåret fra og med 2003. Det ble da beregnet et foreløpig rammetilskudd i statsbudsjettet på høsten, og i juni (midt i budsjettåret) ble så det endelige rammetilskuddet beregnet med befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. På denne måten ble vekstkommunene kompensert for nye innbyggere raskere enn med dagens ordning. Et problem med denne ordningen var at den var lite forutsigbar for kommunene, siden endelig rammetilskudd ikke var kjent før i juni i budsjettåret. Særlig var dette utfordrende for kommuner med nedgang i innbyggertallet, som kunne få en relativ stor nedgang i rammetilskuddet midt i budsjettåret.

Fra og med 2009 ble ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall avviklet, og dagens ordning med at rammetilskuddet beregnes på grunnlag av innbyggertall per 1. juli året før budsjettåret ble innført.

### Vurdering

Dagens ordning med bruk av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret ivaretar både hensynet til fraflyttingskommunene og vekstkommunene. En fordel med denne ordningen er at kommunene vet det endelige rammetilskuddet for neste budsjettår når de vedtar sine budsjetter på høsten. Rammetilskuddet er dermed forutsigbart for kommunene, samtidig som kommunene så langt som mulig får kompensert for endringer i innbyggertall og befolkningssammensetning.

For at endelig rammetilskudd skal være kjent for kommunene i statsbudsjettet i oktober året før budsjettåret er innbyggertall per 1. juli de seneste tallene som kan benyttes. Departementet vurderer dagens ordning som et godt kompromiss mellom hensynet til kommuner med nedgang i innbyggertallet og vekstkommunene, og foreslår ikke endringer i denne ordningen. Det vil være en stor ulempe å endre rammetilskuddet midt i budsjettåret, og det vil redusere forutsigbarheten for kommunene. Vekstkommunenes utfordringer ivaretas i stedet gjennom veksttilskuddet som nå styrkes.

## 8.2 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. Tilskuddet skal i utgangspunktet oppdateres når det skjer endringer i det distriktpolitiske virkeområdet. EUs regelverk for regional støtte er nå under revidering, og som følge av dette foreslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet endringer i innretningen av distriktstilskudd Sør-Norge.

### Dagens distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge (kap. 571, post 61) blir tildelt kommuner i Sør-Norge som ikke mottar andre regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, og som har skatteinntekter under 120 pst. av landsgjennomsnittet. Tilskuddet er videre knyttet til den øvrige distrikts- og regionalpolitikken ved at distriktpolitisk virkeområde og distriktsindeks benyttes for tildeling av tilskudd.

Alle kommuner i sone IV kan motta støtte. Kommuner i sone III kan motta støtte dersom den samfunnsmessige utviklingen, målt ved distriktsindeksen, er svak. Distriktstilskudd Sør-Norge gis med én sats per kommune og én sats per innbygger. Kommuner i sone IV har de høyeste satsene,

mens for kommuner i sone III er satsene gradert etter verdi på distriktsindeksen. Distriktsindeksen er et mål som er satt sammen av indikatorer for geografi, demografi, arbeidsmarked og inntektsforhold, og gir et uttrykk for distriktsutfordringer i en kommune. Distriktsindeksen har verdi fra 0 til 100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Kommuner i sone III med distriktsindeks 0–35 har satser som utgjør 75 pst. av satsene for sone IV. Satsene trappes gradvis ned for kommuner med indeks mellom 36 og 46. Soneinndelingen og distriktsindeksen som benyttes i dagens distriktstilskudd Sør-Norge er fra 2007.

Tabell 8.1 viser satsene for distriktstilskudd Sør-Norge i 2014.

#### Ny modell for distriktstilskudd Sør-Norge

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har notifisert nye grenser for virkeområdet for regionalstøtte, godkjent av ESA 27.2.2014. I forslag til forskrift om virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte og regional transportstøtte som nå er ute på høring, foreslår departementet å ta bort differensieringen mellom sone III og sone IV i området for investeringsstøtte. I forbindelse med revideringen oppdaterte departementet også distriktsindeksen i 2013.

Innretningen av distriktstilskudd Sør-Norge bør følge endringer i den øvrige distrikts- og regionalpolitikken. Som en forenkling foreslår departementet at soneinndelingen tas bort som fordelingskriterium, og at det ikke lenger vil være noe krav for å kunne motta tilskudd at kommunen ligger innenfor virkeområdet for investeringsstøtte. Dette betyr at størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge fra og med 2015 kun baseres på distriktsindeksen. Etter departementets vurdering er distriktsindeksen et objektivt mål som på en god

Tabell 8.1 Satser for distriktstilskudd Sør-Norge 2014

Sone og indeks	Per kommune (1000 kr)	Per innbygger (kroner)
Sone 4	3 728	876
Sone 3, indeks 0–35	2 796	655
Sone 3, indeks 36–38	2 237	525
Sone 3, indeks 39–41	1 680	393
Sone 3, indeks 42–44	1 120	264
Sone 3, indeks 45–46	560	132

Tabell 8.2 Nye satser for distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktsindeks	Per kommune (1000 kr)	Per innbygger (kroner)
Indeks 0–35	3 296	655
Indeks 36–38	2 237	525
Indeks 39–41	1 680	393
Indeks 42–44	1 120	264
Indeks 45–46	560	132

måte gir uttrykk for distriktsmessige utfordringer. Departementet legger opp til å oppdatere distriktsindeksen jevnlig, og foreslår at distriktstilskudd Sør-Norge for hvert budsjettår baseres på den nyeste distriktsindeksen. Dette sikrer at kommuneoverføringene fanger opp distriktsmessige utfordringer fortløpende.

Forslaget innebærer at kommuner som per i dag ligger i sone I og II, og som ikke er i det nye virkeområdet for investeringsstøtte, vil kunne motta distriktstilskudd Sør-Norge dersom deres nivå på distriktsindeksen tilsier det. Kommuner som tidligere lå i sone IV, og som har mottatt distriktstilskudd Sør-Norge, vil imidlertid få noe redusert tilskudd. For å skjerme kommuner med de største distriktsutfordringene foreslås det at satsen per kommune for kommuner med distriktsindeks 0–35 økes med 500 000 kroner. Det foreslås ingen endring i satsen per innbygger. Kommuner som får redusert tilskudd vil også ivaretas av inntektsgarantiordningen.

Tabell 8.2 viser nye satser for distriktstilskudd Sør-Norge.

Samlet vil endringene medføre en økning i samlet distriktstilskudd Sør-Norge fra 378,3 til 382,2 mill. kroner, dvs. en økning på om lag 3,9 mill. kroner (2014-kroner). Økningen vil finansieres ved en tilsvarende reduksjon i innbyggertilskuddet.

### 8.3 Kostnadsnøkkelen for kommunene 2015

Med innføringen av samhandlingsreformen i 2012 ble det laget en egen delkostnadsnøkkel for kommunal medfinansiering og utskrivningsklare pasienter i utgiftsutjevningen i inntektssystemet for kommunene. Når kommunal medfinansiering avvikles fra og med 1. januar



2015 (jf. kapittel 10.4) må det gjøres en endring i kostnadsnøkkelen for å ta hensyn til dette. I 2015 avvikles derfor delkostnadsnøkkelen som ble innført med samhandlingsreformen. Uttrekket fra rammetilskuddet til den enkelte kommune som følge av avviklingen av kommunal medfinansiering gjøres dermed etter fordelingen gjennom samhandlingsnøkkelen.

Midlene til utskrivningsklare pasienter, som utgjorde en liten del av totalbeløpet i samhandlingsreformen, blir fra og med 2015 fordelt etter delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorgstjenester. Dette er i tråd med anbefalingen i rapporten «Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling» (Senter for økonomisk forskning, 2013).

Grunnlaget for overføring av midler fra kommunene til helseforetakene som følge av avviklingen av kommunal medfinansiering baseres på beste anslag for kommunenes faktiske utgifter til kommunal medfinansiering i 2015. Regjeringen vil

komme tilbake til dette i forslaget til statsbudsjett 2015.

Endelig kostnadsnøkkel for kommunene presenteres i statsbudsjettet for 2015.

#### **8.4 Inntektsgarantiordningen og inndelingstilskuddet**

---

Kommuner som slår seg sammen mottar kompensasjon for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune, og netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing kan i tillegg få kompensasjon for dette. Kompensasjonen for tap av rammetilskudd gis i sin helhet gjennom inndelingstilskuddet, og dette vil også inngå i grunnlaget for beregning av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet.

## 9 Skjønnsrammen for 2015

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

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2015 blir satt til 2 510 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 2 022 mill. kroner til kommunene, mens 488 mill. kroner går til fylkeskommunene.

I 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og kompensasjon gjennom skjønnsstilskuddet for disse kommunene falt bort. Kommuner og fylkeskommuner som fremdeles har hatt høyere sats på arbeidsgiveravgiften enn de hadde før omleggingen i 2004, har kunnet få kompensasjon gjennom fylkesmannens skjønnsfordeling. Dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift vil revideres som følge av nye retningslinjer for regionalstøtte. De nye retningslinjene vil gjelde fra 1.7.2014 til 31.12.2020. 31 kommuner vil nå få avgiftslettelse. Skjønnsrammen til kommunene i 2015 vil derfor bli justert ned i tråd med størrelsen på avgiftslettelsen for de kommunene som har fått kompensasjon gjennom skjønnsmidlene. Størrelsen på trekket vil ikke være klart før etter framleggelsen av kommuneproposisjonen. Det betyr at endelig skjønnsramme ikke vil være fastsatt før i statsbudsjettet.

### *Basisrammen*

Basisrammen utgjør hoveddelen av skjønnsstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen etter retningslinjer gitt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på departementets hjemmesider etter framleggelsen av statsbudsjettet.

Departementet foreslår å sette basisrammen til 1 291 mill. kroner for kommunene og 388 mill. kroner for fylkeskommunene i 2015. Isolert sett er det en reduksjon på om lag 100 mill. kroner i basisrammen for kommunene og om lag 24 mill. kroner for fylkeskommunene. Disse midlene legges over i innbyggertilskuddet. Det har blitt gitt kompensasjon gjennom skjønnsmidlene for endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Denne kompensasjonen vil fra 2015 bli lagt inn i basisrammen med samme fylkesvise fordeling som tidligere. Det gjør at basisrammen til sammen blir om lag 295,6 mill. kroner og 46,8 mill. kroner høyere for hhv. kommunene og fylkeskommunene sammenliknet med 2014.

Departementet foreslår å avvikle ordningen med særskilt skjønnsstilskudd til inntektssvake kommuner i Sør-Norge, og legge midlene over i innbyggertilskuddet.

### *Kompensasjon for endringer i inntektssystemet*

I forbindelse med endringene i inntektssystemet som gjelder fra og med 2011, ble det fordelt 400 mill. kroner til kommuner som taper mer enn 100 kroner per innbygger på summen av endringene. Fordelingen vil ligge fast med samme kronebeløp inntil neste revisjon av kostnadsnøkkelen.

### *Tilbakeholdte skjønnsmidler*

Departementet holder hvert år igjen en reservepott innenfor skjønnsrammen til kommuner og fylkeskommuner som får utforutsette utgifter i løpet av budsjettåret. Midlene går blant annet til å gi kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter flom, ras og annen naturskade.

Reservepotten for kommunene i 2015 foreslås satt til 125 mill. kroner og reservepotten for fylkeskommunene foreslås uendret satt til 100 mill. kroner.

*Prosjektskjønn*

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter som fordeles av departementet. Målgruppen for tilskuddet er kommunesektoren, men prosjekter i regi av departementet og/eller KS finansieres også via prosjektskjønnet.

Prosjektskjønnet foreslås satt til 206 mill. kroner i 2015, noe som er en økning på 74 mill. kroner fra 2014. Økningen skyldes først og fremst midlertidige behov i forbindelse med kommunereform og elektronisk valgadministrativt system.

Via prosjektskjønnet har det blitt gitt tilskudd til informasjon og folkehøring i forbindelse med endringer i kommune- og fylkesgrenser. Etter departementets oppfatning er det fortsatt viktig at departementet setter av midler, slik at det kan gis støtte til å innhente innbyggernes synspunkter også i kommunereformen. Det settes av 48 mill. kroner til kommunereformen i 2015, hvorav 8 mill. kroner kan gis til KS etter søknad.

Etter planen er 2015 siste år med bevilgning til elektronisk valgadministrasjonssystem (EVA) via prosjektskjønnet. Det vil frem mot valget i 2015 bli utført større utviklingsoppgaver i EVA knyttet til rapportering og tilrettelegging av resultater til media, bruker/roller, opptelling, rapporter og tilrettelegging av bydelsvalg for Oslo. Innenfor prosjektskjønnet er det satt av 85 mill. kroner til EVA i 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sammen med KS, LO Kommune, Unio, YS kommune og Akademikerne inngått en samarbeidsavtale om utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune*. Programmet skal støtte opp om lokalt initierte prosjekter om temaene sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid/deltidsproblematikk og omdømme. I programmet er det nå 104 kommuner. Programmet startet opp høsten 2011 og skal avsluttes i 2015. I løpet av 2015 arrangeres sluttkonferanse, og programmet skal evalueres. I 2015 er det satt av 36,5 mill. kroner til programmet. Programmet har egne nettsider på [regjeringen.no/kmd](http://regjeringen.no/kmd).

Videre er det blant annet også satt av midler i tilskudd til samordning av IKT i kommunesektoren, og til et nytt forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år.

Følgende kriterier for prosjektskjønnet gjelder for 2015:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan gi tilskudd til utviklings- og fornyingspro-

- sjekter i kommuner og fylkeskommuner. Prosjektene skal ha overføringsverdi til andre kommuner og fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet.
- Tilskudd kan gis på grunnlag av søknader fra kommuner og/eller fylkeskommuner.
- Tilskudd kan også gis der kommuner og fylkeskommuner samarbeider med andre organisasjoner om prosjektet, men kommunen eller fylkeskommunen må stå som søker.
- For å sikre åpenhet og tverrpolitisk involvering lokalt skal søknader om utviklings- og fornyingsprosjekter fra kommuner og fylkeskommuner være behandlet i kommunestyret/fylkestinget. Søknader fra flere kommuner og fylkeskommuner i samarbeid prioriteres framfor søknader fra enkeltkommuner/-fylkeskommuner.
- Tilskudd kan gis på grunnlag av søknad fra KS til utviklings- og fornyingsprosjekter, herunder også kommunereform, som gjennomføres av KS i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner.
- Tilskudd kan også gis til KS til konferanser og andre formidlingsarenaer som er åpne for alle kommuner og fylkeskommuner.
- Departementet kan selv initiere prosjekter eller programmer om utvikling eller fornying i et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Som hovedregel skal samtlige kommuner og fylkeskommuner inviteres til å søke om å få delta.
- Departementet kan i særlige tilfeller gi tilskudd til prosjekter i kommuner eller fylkeskommuner som gjennomføres av andre departementer, dersom prosjektet er i tråd med kriteriene for prosjektskjønnet.
- Tilskudd kan ikke gis til ordinært omstillings- eller omorganiseringsarbeid som er en del av kommunenes og fylkeskommunenes løpende utviklingsarbeid.
- Tilskudd kan heller ikke gis til kommuner og fylkeskommuner til rene utredninger.
- Kommuner kan søke om tilskudd til gjennomføring av lokale prosesser, for å dekke kostnader til faktainnsamling og høring av innbyggere, jf. Inndelingsloven § 10.
- Prosjektskjønnet kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via prosjektskjønnet. Det kan også gis tilskudd til KS til gjennomføring av utredninger og forskning om kommuner og fylkeskommuner.



*Del V*  
*Statlige styringssignaler*



## 10 Oppgavefordeling og regelverk

### 10.1 Arbeids- og sosialdepartementet

---

#### 10.1.1 Styrking av NAVs kontaktsentre – bedre service i tilknytning til kommunale tjenester

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår en styrking av NAVs kontaktsentre for å gi brukere av kommunale tjenester like god service på telefon som brukere av statlige tjenester. Tiltaket vil innebære en avlastning for kommunene og foreslås finansiert gjennom en reduksjon i rammetilskuddet til kommunene på 12 mill. kroner. Merkostnaden er basert på at tidsbruken knyttet til den nye oppgaven er anslått å ville kreve 18,6 nye årsverk ved kontaktsentrene.

Alle telefonhenvendelser til arbeids- og velferdsforvaltningen betjenes i dag av NAVs kontaktsentre, bortsett fra Oslo og Bergen kommuner som benytter egne sentralbordløsninger. På grunn av forvaltningsmessig taushetsplikt har kontaktsentrene ikke tilgang til opplysninger fra kommunale saksbehandlingssystemer. Dette medfører at kontaktsentrene i dag i hovedsak fungerer som et sentralbord for de kommunale brukerne. Forslaget går ut på å gi ansatte ved kontaktsentrene elektronisk tilgang til et utdrag av opplysninger fra klientsaker i den kommunale sosialtjenesten, slik at disse brukerne kan få tilsvarende service som brukere av statlige tjenester. Det antas at forslaget vil medføre en innsparingseffekt for kommunene som minst tilsvarer utgiftene gjennom en reduksjon på om lag 310 000 telefonsamtaler til den kommunale delen av NAV-kontorene.

Forslaget krever lovendring som åpner for tilgang til ellers taushetsbelagte opplysninger fra kommunale saksbehandlingssystemer. Den utvidede tilgangen vil bli begrenset til en mindre gruppe statlige medarbeidere ved kontaktsentrene som kun vil håndtere henvendelser fra brukere av kommunale tjenester.

#### 10.1.2 Innlemming av tilskudd til gjeldsrådgivning

I 2006 ble det opprettet et øremerket tilskudd for å stimulere til samarbeid mellom små kommuner og til utvikling av tjenestene knyttet til økonomi- og gjeldsrådgivning. Tilskuddet går i første rekke til interkommunalt samarbeid om tjenestene. Økonomisk rådgivning er en obligatorisk kommunal tjeneste i NAV-kontorene. Den har i utgangspunktet alle kommunens innbyggere som målgruppe, men er også et viktig virkemiddel for å unngå eller redusere bruk av økonomisk sosialhjelp. I 2013 ble det gitt 11 mill. kroner totalt i tilskudd til 22 interkommunale nettverk med til sammen 109 kommuner. Tilskuddet foreslås nå innlemmet i inntektssystemet til kommunene som frie inntekter.

### 10.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

---

#### 10.2.1 Øremerkede stillinger til kommunalt barnevern

For å bidra til at barn og unge som trenger det får hjelp fra barnevernet er det i perioden 2011 til 2014 øremerket til sammen om lag 600 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Bevilgningen har gått til 890 nye stillinger i det kommunale barnevernet. Målsettingen med satsingen er å styrke de mest utsatte barneverntjenestene. Regjeringen tar sikte på å videreføre det øremerkede tilskuddet i 2015.

#### 10.2.2 Finansieringsordningen i barnevernet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la 5. april 2013 fram Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*. Proposisjonen varslet endringer i finansieringsordningen for institusjonsplasser. Det ble blant annet foreslått at satsene for den kommunale egenandelen for oppholdsutgifter i barneverninstitusjon skulle økes gradvis og at midler skulle overføres fra staten til kommunene. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet

for 2014. Regjeringen tar sikte på å ytterligere øke satsene for den kommunale egenandelen for oppholdsutgifter i barneverninstitusjon og sentre for foreldre og barn i 2015 og kommer tilbake til dette i statsbudsjettet for 2015.

### 10.2.3 Adopsjon

Det følger av lovendring av 25. april 2014 i adopsjonsloven at utredningsansvaret for søknader om adopsjon fra utlandet flyttes fra kommunene til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), jf. Prop. 171 L (2012–2013). Det er lagt til grunn at Bufetats nye oppgave med slike utredninger skal finansieres ved at det overføres midler fra kommunenes rammetilskudd (kapittel 571) til driftsbudsjettet for det statlige barnevernet (kapittel 855). Størrelsen på overføringen skal tilsvare kommunenes ressursbruk til slike utredninger i dag, jf. Prop. 171 L (2012–2013). Ikrafttredelsestidspunkt er ikke fastsatt. Det vil bli gitt ytterligere informasjon om saken i Prop. 1 S (2014–2015).

### 10.2.4 Bosetting av flyktninger

Samarbeidsavtalen mellom staten og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre ble inngått mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og KS i april 2013. Avtalen setter mål for bosetting av flyktninger i perioden 2013–2015. Avtalen ble signert på nytt av regjeringen Solberg i konsultasjonsmøte 22. april 2014.

Avtalens mål om at kommunene skulle stille 7 500 plasser til rådighet for bosetting av flyktninger i 2013 ble ikke nådd. Kommunene bosatte 6 551 flyktninger i 2013. I 2014 ser vi en økning i antallet flyktninger som kommunene er villige til å bosette. Likevel har antallet flyktninger som sitter i mottak og venter på bosetting økt jevnt i hele 2013 og fortsatt å øke i 2014. 1. januar 2013 satt det 3 829 flyktninger i mottak og ventet på bosetting. Per 31. mars 2014 var tallet 5 549 flyktninger. Avtalens mål for 2014 er ambisiøse, og både kommunesektoren og staten må gjøre en ekstra innsats for at avtalens mål skal nås.

Kommunenes arbeid med bosetting og integrering av flyktninger de første fem årene blir i hovedsak finansiert av integreringstilskuddet. Tilskuddet utbetales årlig til kommuner som har bosatt flyktninger. I 2014 er satsen på 669 600 kroner over fem år for familier og enslige barn, og 717 600 kroner over fem år for enslige voksne.

Rammen for integreringstilskuddet ble styrket med 250 mill. kroner i 2014 for å bedre kommunenes rammebetingelser ved bosetting av flyktninger.

Tilgang til boliger er en viktig forutsetning for bosetting av flyktninger. I revidert nasjonalbudsjett for 2014 foreslår regjeringen å øke tilsagnsrammen for tilskuddet til utleieboliger med 222 mill. kroner. Bevilgningen foreslås økt med 100 mill. kroner. Dette gir rom for ytterligere 400–450 utleieboliger. Satsingen er ikke øremerket bestemte målgrupper, men vil legge til rette for økt bosetting av flyktninger.

Staten gir refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger over kap. 854, post 65. I 2014 kan kommunene få refundert 80 pst. av sine utgifter til barneverntiltak utover den kommunale egenandelen.

Det har vært en betydelig utgiftsvekst i refusjonsordningen de siste årene. Dette skyldes en økning i antall bosatte enslige, mindreårige flyktninger, en større andel enslige, mindreårige flyktninger med barneverntiltak og en økning i tiltakenes omfang. Ikke alle som bosettes har behov for barneverntiltak. Regjeringen ønsker derfor en ordning som ikke er knyttet til en enkelt tjeneste. Dette skal bidra til mer effektiv ressursbruk og stille kommunene friere i valg av hvordan tjenestetilbudet skal organiseres.

På bakgrunn av dette foreslår Regjeringen å avvikle refusjonsordningen for kommunale utgifter til barneverntiltak til enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger fra 1. januar 2015. Hoveddelen av midlene fra refusjonsordningen flyttes til det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger over kap. 821, post 61. Utbetaling av det særskilte tilskuddet er, i motsetning til refusjonsordningen, ikke knyttet til utgifter til tiltak i barnevernet, men til en fastsatt sats for hver enkelt enslig, mindreårig flyktning som bosettes. Ny sats for det særskilte tilskuddet vil bli varslet i forbindelse med framleggelsen av Prop. 1 S (2014–2015).

Utgifter til barneverntiltak for enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger som påløper i 2014, vil bli dekket etter gjeldende regelverk over kap. 854, post 65. Dette gjelder også de utgiftene som påløper i 2014, men kommer til utbetaling i 2015. Kommunene har anledning til å søke refusjon i 2015 for utgifter som påløper i 2014. Frist for innsendelse av søknad er 1. mai 2015.

En liten andel av midlene fra refusjonsordningen skal dekke utgiftene til vertskommuner som har særskilt høye utgifter til barneverntiltak knyt-



tet til omsorgsplassering av enslige mindreårige asylsøkere. Disse midlene overføres derfor til kap. 490, post 60 Vertskommunetilskudd. Bevilgningen over kap. 854, post 65 er en overslagsbevilgning, og den samlede utbetalingen av refusjoner i 2015 for utgifter påløpt til og med 31. desember 2014 vil bli dekket over denne posten.

Noen kommuner som søkte refusjon mot slutten av 2013 fikk utbetalt 80 prosent refusjon i 2014. I Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014* foreslår Regjeringen at disse kommunene får utbetalt full refusjon for søknadene som ble sendt inn i 2013. Det foreslås bevilget 12,3 mill. kroner til å utbetale de gjenstående 20 prosent av utgiftene til de berørte kommunene.

### **10.3 Finansdepartementet**

#### **10.3.1 Det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner**

ESA har i brev datert 12. juli 2013 stilt spørsmål ved det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner i skatteloven når kommunene og fylkeskommunene utøver økonomisk aktivitet. På denne bakgrunn er det satt i gang et arbeid med å vurdere det generelle skattefritaket for kommuner og fylkeskommuner i lys av EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

### **10.4 Helse- og omsorgsdepartementet**

#### **10.4.1 Omsorgstjenesten**

Regjeringen vil skape en omsorgstjeneste som er til for pasienter og brukerne, og som i større grad bidrar til at tjenesten har høy kvalitet, og at hver enkelt tjenestemottaker får mulighet til å leve et aktivt og godt liv. Den enkelte skal få større innflytelse over egen hverdag gjennom mer valgfrihet og et større mangfold av tilbud. Regjeringen vil ha en tjeneste som er mer preget av aktivitet, som styrker brukernes mestringsevne og som øker kompetansen innen flere områder, herunder tilbudet innen palliasjon. I tillegg skal staten bidra til tilstrekkelig kapasitet og god kvalitet i omsorgstjenesten.

Regjeringen vil styrke omsorgstjenesten med følgende hovedmål:

*Mer kompetanse og bedre kvalitet i omsorgstjenestene*

De ansatte er tjenestens viktigste ressurs. Omsorgstjenesten står overfor store kompetanse-

messige utfordringer. Faglig omstillingsarbeid er nødvendig for å foredle omsorgstjenestenes pleiefaglige arbeid og sikre bred tverrfaglig kompetanse på blant annet rehabilitering, aktivitet, sosialt nettverksarbeid og miljøbehandling. Dette krever endret og høyere kompetanse, nye arbeidsmetoder og nye faglige tilnærminger. Det skal gjennomføres et kompetanseløft for å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Helse- og omsorgsdepartementet vil herunder utrede innføring av kompetansekrav i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

Helse- og omsorgsdepartementet vil utrede og videreutvikle innføringen av kvalitetsindikatorer i omsorgstjenesten. Det skal legges vekt på å vurdere hvordan bruker- og pårøndererfaringer kan inkluderes i dette arbeidet. Flere og mer relevante kvalitetsindikatorer for pleie- og omsorgssektoren skal bidra til åpenhet om tjenestene for brukere, pårørende og samfunnet ellers, styrke det lokale læringsarbeidet og gi styringsinformasjon for ledere.

Regjeringen vil utrede en forsøksordning med statlig finansiering av eldreomsorgen. Forsøksordningen skal inkludere et begrenset antall kommuner, vare over tid og evalueres. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke hvordan statlig finansiering kan øke kvaliteten i omsorgstjenesten og sikre at brukernes behov dekkes på en god måte. Regjeringen vil vektlegge god dialog med kommunene og KS i utforming av ordningen.

Det er startet et arbeid med å se nærmere på dagens rettighetslovgivning knyttet til heldøgns pleie- og omsorgstjenester. På bakgrunn av denne prosessen vil regjeringen vurdere eventuelle behov for lov- og/eller forskriftsendringer.

#### *Økt kapasitet og enklere ordninger*

Samfunnet står overfor krevende omsorgsutfordringer de neste tiårene knyttet til et økende antall eldre med sammensatte omsorgsbehov. Det vil være behov for utbygging og modernisering av både sykehjem og omsorgsboliger. Regjeringen mener det er behov for en langsiktig plan for utbygging av flere heldøgns plasser, og vil vurdere et samarbeid med KS for å vurdere årlige mål for utbygging av flere plasser for heldøgns omsorg og pleie.

Dagens finansierings- og egenbetalingsordninger er ulike avhengig av om tjenestemottakeren bor i eget hjem/omsorgsbolig eller i institusjon. Regjeringen vil utrede finansierings- og egenbetalingsordningene. Utretningsarbeidet skal ses i sammenheng med regjeringens mål om å innføre

en statlig driftstilskuddsordning for å hindre skjevfordeling mellom omsorgsboliger og sykehjem, samt sikre raskere utbygging av flere sykehjemsplasser.

Regjeringens omsorgspolitikkk skal bygge videre på Stortingets behandling av Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* og sikre at hovedsakene i Omsorgsplan 2015 og Omsorgsplan 2020 videreutvikles i tråd med dagens og morgendagens behov.

#### *Omsorgsplanen*

Samtidig som dagens Omsorgsplan 2015 gjennomføres har arbeidet med å utvikle og innarbeide nye og framtidssrettede løsninger for å møte dagens og framtidens utfordringer startet. Tiltakene i Omsorgsplan 2020 inngår som nye elementer i dagens omsorgsplan og overlapper denne t.o.m. 2015.

#### *Velferdsteknologi*

Regjeringen vil videreføre satsingen på velferdsteknologi. Bruk av velferdsteknologi i de kommunale helse- og omsorgstjenestene gir først og fremst mennesker mulighet til å mestre eget liv og helse, og bidrar til at flere kan bo lenger i eget hjem til tross for nedsatt funksjonsevne. Velferdsteknologi kan også skape større trygghet for brukere og pårørende. I tillegg kan bruk av velferdsteknologi bidra til å forebygge eller utsette institusjonsinnleggelse og frigjøre tid og ressurser i omsorgstjenestene. Velferdsteknologiprogrammet som ble etablert i 2013, videreføres.

#### *Program for pårørendepolitikk og samarbeid med frivillige*

Program for en aktiv og framtidssrettet pårørendepolitikk 2014–2020 er etablert. Programmet skal bidra til at pårørende blir verdsatt og gi økt likestilling og mer fleksibilitet. Det utvikles opplærings- og veiledningstilbud til alle grupper pårørende. Videre innhentes kunnskap om avlastning, og det gis tilskudd til kommuner til pilotprosjekter for å utvikle mer helhetlige tilbud, herunder omsorgslønn, til pårørende med krevende omsorgsoppgaver.

#### *Kompetanseløftet*

Kompetanse- og rekrutteringsplanen Kompetanseløftet 2015 har som hovedmål å sikre omsorgssektoren tilstrekkelig, kompetent og stabil beman-

ning og bidra til utvikling av kompetanse, tjenester og fagmiljøer i omsorgssektoren. Regjeringen vil satse videre på å rekruttere og beholde kvalifisert personell og vil vurdere hvordan Kompetanseløftet 2015 skal videreføres.

#### *Demensplan*

Demensplan 2015 skal bidra til å styrke kvaliteten, kompetansen og kapasiteten i tjenestene til personer med demens og deres pårørende gjennom å bygge flere tilpassede botilbud, øke dagaktivitetstilbudet og sikre økt kunnskap og kompetanse.

Det er fortsatt et stort behov for dagaktivitetstilbud til personer med demens. For 2014 er det lagt opp til å gi tilskudd til 1 200 nye dagaktivitetsplasser.

Regjeringen vil styrke tjenestetilbudet til personer med demens og øke dagaktivitetstilbudet. Framtidens demensomsorg skal utvikles med utgangspunkt i bruker- og pårørendeerfaringer, kunnskap om de senere års tjenesteutvikling og dagens utfordringsbilde. Regjeringen vil vurdere hvordan Demensplan 2015 skal videreføres.

#### *Investeringsstilskuddet*

For å sikre både modernisering og utbygging av framtidens boligmasse i omsorgssektoren har Stortinget vedtatt at investeringsstilskuddet for sykehjem og omsorgsboliger videreføres etter 2015, jf. Innst. 477 S (2012–2013). Det skal vurderes om heldøgnskravet i Husbankens investeringsordning bør tilpasses, slik at ordningen kan gi rom for å gi støtte til bygging av trygghetsboliger.

Investeringsstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming.

I 2014 er det lagt til grunn en tilsagnsramme for investeringsordningen tilsvarende 2 500 plasser. Ved utgangen av 2013 var det siden ordningen ble etablert, gitt tilsagn om tilskudd til 4 005 plasser i sykehjem og 3 446 plasser i omsorgsbolig.

#### *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*

Regjeringen har fremmet forslag om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven som innebærer en rett til å få enkelte tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse.

Rettigheten skal gjelde for personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig

assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven. Tjenester som omfattes av rettigheten er praktisk bistand og opplæring, støttekontakt og avlastning for familier med hjemmeboende barn under 18 år med funksjonsnedsettelser. Dette er tjenester som kommunen skal tilby etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene b og d. Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester.

«Stort behov» er definert som et tjenestebehov på minst 25 til 32 timer per uke. Det er stilt krav til en viss stabilitet i behovet for tjenester for å ha rett til brukerstyrt personlig assistanse, ved at langvarig behov er definert som behov ut over 2 år.

Det er ikke foreslått endringer i kommunenes plikt til å ha tilbud om brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Kommunene vil derfor fortsatt ha plikt til vurdere om det er hensiktsmessig å tilby BPA også til brukere som ikke fyller vilkårene i den foreslåtte rettighetsbestemmelsen.

De samlede merkostnadene av forslaget anslås til 300 mill. kroner i 2015, økende til 500 mill. kroner i 2016.

Rettighetsfestingen skal følgeevalueres. KS skal involveres i følgeevalueringen gjennom konsultasjonsordningen.

#### 10.4.2 Opptappingsplan for rusfeltet

Regjeringen vil styrke innsatsen på rusfeltet gjennom en ny opptappingsplan som skal bidra til kapasitet og kvalitet i tilbudet til personer med rusproblemer.

Helse- og omsorgsdepartementet har i samarbeid med berørte departementer startet arbeidet med å utarbeide denne planen. Regjeringen tar sikte på å fremme opptappingsplanen for Stortinget i løpet av 2015.

#### 10.4.3 Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen har virket fra 1. januar 2012. Erfaringene så langt viser at pasientene i mindre grad enn tidligere blir liggende på sykehus og at det blir flere og bedre tilbud i kommunene.

Sentrale mål i reformen er å skape mer koordinerte helse- og omsorgstjenester av høy kvalitet og å sikre bærekraft i tjenestene. Reformen skal blant annet bidra til at vi forebygger bedre og at vi tar ansvar tidlig, tett på der folk lever og bor.

Alle helseforetak og kommuner har inngått de lovpålagte avtalene om hvordan samhandling dem imellom skal foregå. Avtalene har styrket samarbeidet mellom kommuner og helseforetak og bidratt til større likeverdighet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten, men fortsatt gjenstår mye arbeid for å operasjonalisere avtalene i alle utøvende ledd.

Det tas sikte på å iverksette en plikt for kommunene til å sørge for øyeblikkelig hjelp døgnopphold fra 1. januar 2016. Mange kommuner er allerede i gang. Ved utgangen av 2013 har 206 kommuner mottatt tilskudd. Andelen av tilskuddet som overføres kommunene fra de regionale helseforetakene, utløses når tilbudet er etablert dersom ikke annet er avtalt mellom partene. Mange kommuner har valgt å organisere sitt tilbud gjennom interkommunalt samarbeid.

Det ble i 2012 innført kommunal medfinansiering av utgifter til spesialisthelsetjenesten for de somatiske pasientene. I regjeringserklæringen står det at man skal «følge opp enigheten mellom partiene under Stortingets behandling av samhandlingsreformen, herunder reversere kommunal medfinansiering». Som en oppfølging av dette utvikles kommunal medfinansiering fra 1. januar 2015.

Etablert praksis om overføring av midler mellom forvaltningsnivåene i forbindelse med oppgaveoverføringer er at dette skal baseres på faktiske utgifter som er brukt på oppgaven. I tråd med dette vil grunnlaget for overføring av midler fra kommunene til helseforetakene baseres på beste anslag for kommunenes faktiske utgifter til kommunal medfinansiering i 2015.

Ved innføringen av kommunal medfinansiering i 2012 fikk kommunene overført om lag 5 mrd. kroner som kompensasjon for den nye oppgaven. Kommunene er over tid tilført midler til medfinansiering også utover dette. I 2010 fikk kommunene økte frie inntekter begrunnet med samhandlingsreformen. I 2012 ble deler av veksten i frie inntekter fordelt til kommuner som fikk mindre gjennom fordeling etter kostnadsnøkkelen enn deres anslåtte utgifter til kommunal medfinansiering og betaling for utskrivningsklare pasienter. Videre har utgifter til medfinansiering inngått i merkostnadene av befolkningsutviklingen som har blitt hensyntatt gjennom den årlige veksten i frie inntekter.

Regjeringen vil komme tilbake til avvikling av kommunal medfinansiering i forslaget til statsbudsjett 2015.

#### 10.4.4 Forskrift om IKT-standarder i helse- og omsorgssektoren

Effektiv og sikker elektronisk utveksling av helseinformasjon kan bidra til gode pasientforløp. Da lov om kommunale helse- og omsorgstjenester av 24. juni 2011 ble vedtatt ble det gjort endringer i helseregisterloven som gir hjemmel til å stille krav om bruk av elektronisk dokumentasjon og kommunikasjon av helseopplysninger og krav til bruk av standardiserte og sertifiserte løsninger. Meldingsutveksling er i dag den viktigste elektroniske kommunikasjonsformen mellom aktørene i helse- og omsorgssektoren. Økt bruk av meldinger vil bedre samhandlingen, jf. Meld. St. 9 (2012–2013). Forskrift om IKT-standarder i helse- og omsorgssektoren har vært på høring. Det tas sikte på at forskriften kan vedtas medio 2014 og tre i kraft fra 1. januar 2015. Formålet med forskriften er å sikre at virksomheter i helse- og omsorgstjenesten benytter fastsatte IKT-standarder for å legge til rette for og fremme sikker og effektiv elektronisk samhandling.

#### 10.4.5 Stortingsmelding om primærhelsetjenesten i kommunene

Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om primærhelsetjenesten i kommunene. Meldingen skal bygge på samhandlingsreformens mål og ses i sammenheng med kommunereformen.

#### 10.4.6 Satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Regjeringen vil fortsette å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten og jordmortjenesten. Innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene for 2015 er 200 mill. kroner begrunnet med styrking av tjenesten. I statsbudsjettet for 2014 ble 180 mill. kroner av veksten i kommunesektorens frie inntekter begrunnet med behovet for styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Midlene ble fordelt til kommunene basert på antall innbyggere i alderen 0–19 år, med et minstenivå på 100 000 kroner per kommune. Styrkingen i statsbudsjettet 2015 av helsestasjonstjenesten, inkludert skolehelsetjenesten og jordmortjenesten, foreslås fordelt etter samme nøkkel og plassert i tabell C.

#### 10.4.7 Satsing på rusfeltet og psykisk helse

Regjeringen vil styrke tilbudet til rusavhengige og personer med psykiske lidelser. Innenfor veksten

i de frie inntektene er 200 mill. kroner begrunnet med styrking av kommunale tjenester til personer med rus- og/eller psykiske problemer. Det legges til grunn at satsingen fordeles likt mellom en fordelingsnøkkel for rus og en for psykisk helse. Midlene knyttet til rus foreslås fordelt etter sosialnøkkelen, mens helsenøkkelen legges til grunn for fordelingen av satsingen på psykisk helse innenfor de frie inntektene.

### 10.5 Justis- og beredskapsdepartementet

---

#### 10.5.1 Nødnett

Utbyggingen av landsdekkende nødnett er planlagt slutført innen utløpet av 2015. Kommunesektoren er en viktig aktør i utbyggingen og driften av Nødnett som ansvarlig for kommunehelsetjenesten og brann- og redningstjenesten lokalt.

### 10.6 Klima- og miljødepartementet

---

#### 10.6.1 Endring i forurensningsloven

Klima- og miljødepartementet tar sikte på å foreslå en endring i forurensningsloven § 35 andre ledd. Endringen vil innebære at kommunene vil kunne øke renovasjonsgebyret, slik at det også dekker opprydding på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlige plasser. Forurensningsloven § 34 pålegger i dag kommunene å ta et gebyr for å dekke kostnadene forbundet med håndtering fra husholdningsavfall.

Forslaget har vært på høring, og det tas sikte på at lovendringen trer i kraft i løpet av 2015.

#### 10.6.2 Forbud mot fyring med fossil olje

Stortinget har bedt regjeringen om å innføre forbud mot fyring med fossil olje i husholdninger og til grunnlast i øvrige bygg i 2020 (jf. Stortingsvedtak nr. 563 (2011–2012)). Regjeringen vurderer nå hvordan et slikt forbud kan utformes. For kommunene og fylkeskommunene vil et forbud innebære at det blir nødvendig å legge om til andre energibærere i kommunale og fylkeskommunale bygg innen 2020.

#### 10.6.3 Miljøvedtaksregisteret

Forskrift om Miljøvedtaksregisteret trådte i kraft 1. april 2014. Det følger av forskriften at vedtak etter nærmere angitte bestemmelser skal registreres i Miljøvedtaksregisteret av det forvalt-

ningsorganet som treffer vedtaket. For kommunene er dette i første rekke aktuelt for vedtak som tar stilling til eller avklarer forholdet til en utvalgt naturtype, jf. naturmangfoldloven § 53.

Forskrift om utvalgte naturtyper omfatter fem naturtyper. Saksomfanget er derfor lite og de administrative kostnadene knyttet til registrering av vedtakene forventes å være små. De administrative kostnadene vil bli noe større etter hvert som flere naturtyper blir utvalgt. På den annen side vil informasjonen i Miljøvedtaksregisteret kunne gjøre det enklere for kommunene å behandle saker. Registeret vil i tillegg kunne spare kommunene for administrativt arbeid knyttet til innsynsbegjæring og på sikt også medføre redusert kunngjøring og rapportering.

## 10.7 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### 10.7.1 Nye virkeområder for regionalstøtte

EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte for EØS-landene og vil vedta nye retningslinjer for gruppeunntak som begge skal gjelde fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020. Dette medfører endringer i virkeområdene for regionalstøtte i Norge.

#### *Nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte til bedrifter*

Nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte til bedrifter er notifisert av ESA og gjelder fra 1.7.2014. Ved revisjon av virkeområdet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet lagt vekt på flere faglige kriterier, i tillegg til regelverkets formelle kriterier. Et viktig verktøy har vært distriktsindeksen som er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har sammenliknet med andre kommuner. Gjennom distriktsindeksen vurderes hvordan faktorer som befolkningsstruktur og befolkningsutvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid i den enkelte kommune. Videre har departementet vektlagt å likebehandle områder som har de samme utfordringene.

Som følge av endrede utfordringer og dagens utviklingstrekk har departementet justert hvilke kommuner som skal inngå i virkeområdet. Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte går fra 284 til 281 kommuner, der følgende syv kommuner går ut: Flesberg (Buskerud), Finnøy, Vindafjord (Rogaland), Austevoll (Hordaland), Kristi-

ansund, Aukra og Herøy (Møre og Romsdal), mens følgende fire kommer inn i virkeområdet: Øyer, Vestre Toten (Oppland), Nord-Odal og Sør-Odal (Hedmark).

De maksimale støttesatsene for investeringsstøtte (offentlig støtte som del av totale investeringskostnader i enkeltprosjekt) er videreført og gjelder fra 1.7.2014 for hele virkeområdet:

- 15 prosent for store bedrifter (over 250 ansatte)
- 25 prosent for mellomstore bedrifter (inntil 250 ansatte)
- 35 prosent for små bedrifter (inntil 50 ansatte)

Distriktsrettet investeringsstøtte over programkategori 13.50 innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte er skattefri virksomhetsinntekt, jf. skatteloven § 5-31. Dette gjelder uavhengig av hvem som forvalter og/eller tildeler midlene.

Transportstøtte er fra 1.7.2014 hjemlet i det nye regelverket for gruppeunntak og kan brukes innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte. Bruk av transportstøtte som virkemiddel innen virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte etter 1.7.2014, behøver ikke meldes til ESA.

Regelverket for distriktsrettet investeringsstøtte og transportstøtte reguleres gjennom forskrift. *Forskrift om geografiske virkeområder og bruken av de distriktpolitiske virkemidlene* med hjemmel i stortingsvedtak og vedtak fattet av ESA, gjelder fra 1.7.2014.

Som følge av nytt virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte vil det distriktpolitiske virkeområdet bli revidert. Dette kan medføre endringer i hvilke kommuner som inngår i beregningsgrunnlaget ved fylkesvis fordeling av kap. 551, post 60 i 2015. Dette vil bli avklart i Prop. 1 S (2014–2015).

#### *Nytt virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift*

Differensiert arbeidsgiveravgift er et treffsikkert, effektivt og ubyråkratisk distriktpolitisk virkemiddel for å opprettholde sysselsettingen og dermed også bosettingen i norske regioner. Norge har sendt notifikasjon til ESA med forslag til ny ordning med differensiert arbeidsgiveravgift og legger til grunn at notifikasjonen blir godkjent i tide til at ordningen kan tre i kraft fra 1.7.2014. Regjeringen har foreslått at 31 nye kommuner tas inn i ordningen, mens ingen kommuner tas ut av ordningen.

De nye retningslinjene innebærer imidlertid at transportsektoren, energisektoren og bank-/forski-

kringssektoren ikke lenger kommer inn under ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Det gis en omtale av aktuelle kompenserende tiltak i revidert nasjonalbudsjett. Regjeringen vil komme tilbake til de konkrete forslagene i egen proposisjon om differensiert arbeidsgiveravgift. Skipsbygging, som tidligere ikke kunne motta regionalstøtte, er nå omfattet av retningslinjene.

### 10.7.2 Proposisjon om forenklinger i plan- og bygningsloven

Med bakgrunn i regjeringens ønske om forenklinger og tidligere utsendte forslag til forenklinger i byggesaker, legger Kommunal- og moderniseringsdepartementet fram en lovproposisjon for Stortinget 14. mai 2014. Proposisjonen tar utgangspunkt i høringen sommeren/høsten 2013 om at færre byggetiltak enn i dag skal være søknadspliktige, enklere regler for nabovarsling, reduksjon av klager, opphevelse av kravet om lokal godkjenning av foretak i byggesaker, i tillegg til en del mindre endringer. Forslagene vil bety færre saker for kommunene, enklere behandling for tiltakshavere, og at tiltakshavere dermed også får større ansvar for tiltakenes lovlighet knyttet til kommunale planer, regelverk og andre myndigheter.

I tillegg vil det før sommeren 2014 bli sendt på høring forslag til nye bestemmelser i byggt teknisk forskrift om blant annet tilgjengelighet i boliger.

### 10.7.3 Ny forskrift om startlån

Den 1. april 2014 trådte ny forskrift for Husbankens startlånsordning i kraft. Startlånet er nå i større grad rettet mot personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. I særskilte tilfeller åpnes det også for inntil 50 års nedbetalingstid på startlån.

Kommunenes formidling av startlån har økt kraftig i de senere år. I 2007 ble det formidlet 5 400 nye startlån, mens antallet i 2013 var 11 300. I samme periode har gjennomsnittsinntekten for startlånsmottakere økt noe mer enn inntektsøkningen for befolkningen generelt. I de senere år har det også utviklet seg en betydelig variasjon i kommunenes bruk av startlånet. Mange kommuner har bare gitt lån til personer med store boligsosiale utfordringer. Andre kommuner har hatt en mer liberal praksis og også gitt lån til unge som har inntekt til å kunne få vanlig banklån, men som ikke oppfyller bankenes krav til egenkapital.

Med den nye forskriften blir startlånsordningen mer tydeliggjort, og den målrettes mot perso-

ner med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Forskriften innebærer at noen flere blir henvist til å søke ordinære lån og spare noen år før boligkjøp. Samtidig kan det føre til at de som er vanskeligst stilt (men har økonomisk evne til å betjene et lån) prioriteres høyere. En tydeligere avgrensning av målgrupper vil kunne hjelpe kommunene i å prioritere, noe som vil forenkle kommunenes arbeid.

I enkelte særskilte tilfeller kan lånesøkeren ha lav, stabil inntekt og stabil livssituasjon. Eksempler på personer i denne målgruppen kan være unge uføre. I slike særskilte tilfeller åpnes det i den nye forskriften for å kunne formidle startlån med opptil 50 års nedbetalingstid.

### 10.7.4 Ny boligsosial strategi

Regjeringen la i mars 2014 fram en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid – Bolig for velferd (2014–2020). Det er Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er ansvarlige for strategien. Formålet er å samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I strategien er det fastsatt mål og prioriterte innsatsområder for arbeidet fram til 2020. Kommunene har hovedansvaret for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Departementene og direktoratene skal sikre gode rammebetingelser. Frivillige og ideelle organisasjoner er viktige samarbeidspartnere. God måloppnåelse avhenger av at alle slutter opp om strategien og tar sin del av ansvaret.

Husbanken skal koordinere arbeidet på direktoratsnivå, og direktoratene skal årlig utarbeide felles tiltaksplaner og statusrapporter. Direktoratene utarbeider også en boligsosial veileder som skal gi en samlet framstilling av gjeldende lovverk, aktuelle virkemidler og vise til gode eksempler på resultatmål, metoder og tiltak.

### 10.7.5 Evaluering av individuell plan

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* er lovpåleggene om individuell plan (IP) omtalt på generell basis. Det pekes i meldingen på at det er viktig å innhente mer kunnskap om hvordan dette virkemidlet fungerer. Det ble lagt til grunn at ytterligere innføring av lovpålegg om individuell plan skal avvente en evaluering av gjeldende regelverk, og at resultatet av evalueringen er lagt fram for Stortinget.

(Daværende) Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i september 2012 FOU-miljøer til å gjennomføre en evaluering av IP som virkemiddel for ledelse og samordning av tjenester i kommunene. Uni Rokkansenteret i Bergen vant konkurransen om oppdraget og leverte sin rapport i juni 2013.

Retten til IP omfatter ulike brukergrupper, men er primært rettet mot personer med langvarige og sammensatte tjenestebehov. Om lag 25 000 personer hadde i 2012/2013 en slik plan. Systemet med individuell plan har vokst fram fra tusenårsskiftet, og det finnes lovbestemmelser om individuell plan i totalt ni lover. Planen er ment å skape klarhet for tjenestemottakeren, avklare ansvarsforhold og danne grunnlag for vedtak om tjenester fra det offentlige. Ofte er ansvaret for å utarbeide planen og koordinere oppfølgingen lagt til kommunene. Som regel inneholder lovbestemmelsene også pålegg om samarbeid mellom ulike tjenesteytere for at den enkelte skal kunne gis et helhetlig tilbud.

Uni Rokkansenteret har gjennomført oppdraget ut fra tre hovedelementer:

1. En kunnskapsoppsummering av tidligere forskning om IP
2. Analyse av tilsynsrapporter om bruken av IP
3. En ny web-survey til utvalgte ledere på to tjenesteområder: barneverntjenester og psykiske helsetjenester for voksne. Webundersøkelsen ble også sendt rådmenn i 100 kommuner (der også faglederne ble spurt).

Uni Rokkansenteret fant at det meste av forskningen rundt IP var konsentrert om tjenestemottakeres og yrkesutøveres erfaringer rundt samarbeid og praksis, og at det er lite forskning om IP som styrings- og koordineringsverktøy. Tidligere studier viser blant annet at kommunene mener at IP bidrar til samordning og tilpassning av tjenester, men at IP er et ressurskrevende verktøy og at det er vanskelig å involvere alle aktuelle tjenester (kommunale og statlige).

Uni Rokkansenterets forskningsrapport fra 2013 viser til at en tredjedel av rådmennene svarte at IP virker inn på overordnet tjenesteorganisering i nokså stor grad. Mange fagledere/enhetsledere mente at IP er et viktig koordineringsverktøy både innad i tjenesten og mellom tjenestenivåer, men åtte av ti mente at IP har liten eller ingen betydning for samarbeidet med spesialisthelsetjenesten. Mer enn halvparten av rådmennene

mente at IP påvirker kommunens handlingsrom når det gjelder organisering av tjenester. Utredningen gir imidlertid ikke svar på hvordan rådmennene mener handlefriheten påvirkes.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil peke på at evalueringen er en nyttig kilde til kunnskap om hvordan/i hvilken grad arbeidet med IP kan påvirke og ha betydning for samordning og ledelse i kommunene. Arbeidet med IP er krevende for kommunene, blant annet å etterleve forutsetningene om koordinering og samarbeid mellom ulike tjenesteområder og forvaltningsnivåer. Departementet mener derfor at regelverket om IP bør utformes mest mulig fleksibelt og rammepreget, slik at arbeidet med slike planer kan tilpasses ulike organisasjonsmodeller samtidig som den enkeltes rett til individuell plan blir ivaretatt.

## 10.8 Kulturdepartementet

---

### 10.8.1 Den norske kirke og kommunene – prestenes tjenestebolig

Prestene har fra gammelt av hatt rett og plikt til å bo i den presteboligen som tilhører stillingen. Prestenes tjenesteboliger stilles til rådighet av Opplysningsvesenets fond eller kommunen. Kommunenes ansvar følger av kirkeloven § 33, som åpner for at departementet kan forplikte en kommune til å holde prestebolig. Regjeringen tar sikte på å avvikle prestenes boplikt. Gjennomføringen av saken er under utredning.

## 10.9 Kunnskapsdepartementet

---

### 10.9.1 Endring i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Forslag til endring av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager har vært på høring. Endringen innebærer at tilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal beregnes på grunnlag av regnskapsførte utgifter i kommunale barnehager. Grunnlaget for beregningen skal være kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. I dag beregnes tilskuddet til ikke-kommunale barnehager ut fra budsjetterte utgifter i de kommunale barnehagene. Forskriftsendringen vil tre i kraft 1. januar 2015.

### 10.9.2 Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøgskoleloven

Kunnskapsdepartementet la 11. april 2014 fram Prop. 68 L (2013–2014) *Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøgskoleloven (leksehjelp m.m.)*. I lovproposisjonen foreslås følgende endringer som vil berøre kommunesektoren:

- endring av bestemmelsene om leksehjelp i opplæringsloven og privatskoleloven, slik at ordningen skal kunne gjelde hele grunnskolen – ikke bare 1. til 4. årstrinn som i dag
- innføring av rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom som er over opplæringspliktig alder, men under 18 år, og søker om oppholdstillatelse
- oppheving avplikten til å gi gratis frukt og grønnsaker på skoler med ungdomstrinn
- innføring av rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring
- fjerning av kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring
- lovfesting av fylkeskommunens ansvar for grunnskoleopplæring i fengsel

### 10.9.3 Lovproposisjon med forslag om endringer i privatskolelova («ny friskolelov»)

Det varsles at Kunnskapsdepartementet høsten 2014 vil sende på offentlig høring forslag til helhetlige endringer i privatskoleloven («ny friskolelov»). Det tas sikte på at lovproposisjonen med forslag til ny friskolelov vil bli lagt fram for Stortinget våren 2015. For å muliggjøre godkjenning av enkelte private skoler som ikke oppfyller kravene til godkjenningsgrunnlag i dagens privatskolelov (for eksempel et religiøst grunnlag eller en anerkjent pedagogisk retning) i perioden fram til ny friskolelov er vedtatt, la departementet 11. april fram Prop. 75 L (2013–2014) med forslag om en midlertidig dispensasjonsbestemmelse i gjeldende privatskolelov.

### 10.9.4 Forskriftsendringer om kompetansekrav for undervisningspersonell

Kunnskapsdepartementet har fastsatt forskriftsendringer om kompetansekrav for undervisningspersonell. Forskriftsendringene trådte i kraft 3. april 2014. Endringene innebærer blant annet at

det nå er gitt nærmere kompetansekrav for å kunne undervise i ulike fag på ulike årstrinn, slik det var forutsatt i ny § 10-2 i opplæringsloven som trådte i kraft 1. januar 2014. De nye kravene gjelder dem som blir ferdig utdannet som lærer fra og med 1. januar 2014; det vil si de som ikke hadde tilfredsstillende kompetanse for å bli ansatt i undervisningsstilling før dette tidspunktet. I opplæringsloven § 10-2 er det også gitt visse unntak fra hovedregelen om at de som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.

### 10.9.5 Fagskoler

I forbindelse med forvaltningsreformen ble drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene overført til fylkeskommunene i 2010, og tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet. For årene 2010 til 2014 ble det gjort en særskilt fordeling av tilskuddet utenfor utgiftsutjevningen, på basis av antall registrerte fagskolestudenter. Det tas sikte på at midlene også for 2015 gis som en særskilt fordeling basert på studenttall (antall registrerte studenter høsten 2013).

Det offentlig oppnevnte Fagskoleutvalget har fått i mandat å se på fagskolens plass i utdannings-systemet, utdanningskvalitet, fagskolenes rolle for arbeidslivets kompetansebehov nå og i framtiden, finansiering av fagskoleutdanning, opptaksgrunnlag og samspillet mellom fagskoler og universitets- og høyskolesektoren. Rapporten fra utvalget vil foreligge innen utgangen av 2014.

### 10.9.6 Uttrekk fra kommunerammen ved endringer i kontantstøtten og foreldrebetaling i barnehagene

Ved endringer i kontantstøtten og foreldrebetalingen i barnehagene legges det til grunn at etterspørselen etter barnehageplasser endres. Bevilgningen på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd har blitt endret tilsvarende anslått effekt på antall barnehageplasser. Metoden som har vært benyttet for å anslå effekter av endringer i perioden 2012–2014, har vist seg å ha svakheter som sannsynligvis gjør at det har blitt lagt til grunn for sterke etterspørselseffekter. Dette vil i så fall bety at det har blitt lagt inn for mye i kommunenes rammetilskudd i forbindelse med avviklingen av kontantstøtten for toåringene i 2012 og i forbindelse med nominell videreføring av foreldrebetalingen i barnehagene i 2012 og 2013, og at det har blitt trukket ut for mye fra kommunenes rammetilskudd i forbindelse med økt kontantstøtte for ettåringene i 2012 og 2014.



Regjeringen vil derfor vurdere metoden for å beregne etterspørselseffekter og vil gå i dialog med KS om dette. Formålet med en slik gjennomgang vil være å sikre et best mulig grunnlag for å anslå etterspørselseffekter av eventuelle framtidige endringer i kontantstøtten og foreldrebetalingen i barnehagene. Regjeringen vil som en del av dette arbeidet sammen med KS gjennomgå bevilgningsendringene knyttet til endret kontantstøtte og foreldrebetaling i perioden 2012–2014.

### **10.9.7 Innlemming av tilskudd til leirskoleopplæring i kommunenes rammetilskudd**

I 2004 ble tilskuddet til leirskoleopphold innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utdannings- og forskningsdepartementet. Tilskudd til dekning av lønnsutgifter til lærerne som blir med elevene på leirskole blir likevel fremdeles gitt som et øremerket tilskudd over kap. 225 Tiltak i grunnopplæringen, post 66 Tilskudd til leirskoleopplæring på Kunnskapsdepartementets budsjett. Regjeringen mener at også disse midlene bør innlemmes i rammetilskuddet til kommunene og vil foreslå dette i statsbudsjettet for 2015. Med innlemming av tilskuddet over kap. 225, post 66 får kommunene et helhetlig ansvar for å legge til rette for og finansiere leirskoleopplæring.

## **10.10 Samferdselsdepartementet**

---

### **10.10.1 Opprettelse av nasjonal transportløyveenhet i Lærdal**

Overføring av løyveansvaret etter yrkestransportlova for de ikke-behovsprøvde løyvene fra fylkes-

kommunene til Statens vegvesen fra 1. januar 2015 innebærer færre oppgaver for fylkeskommunene på området fra 2015, jf. lovvedtak nr. 66 (2012–2013). Utkast til endring i yrkestransportforskriften i forbindelse med oppfølging av lovvedtaket ble sendt på høring 3. februar 2014.

### **10.10.2 Prøveordning med statlig kjøpsansvar på Bratsbergbanen**

Etter sterkt ønske fra Telemark fylkeskommune i 2010 overtok staten midlertidig ansvaret for togtilbudet på Bratsbergbanen i en prøveperiode på fire år, fram til desember 2014. Prøveperioden forutsatte en rekke konkrete vilkår, herunder at dersom det ikke er 100 000 reisende «innen frist for søknad om ruteleier i april 2014», legges togtilbudet ned, eller fylkeskommunen overtar på nytt tilskuddsansvaret. Disse vilkårene ble også speilet inn i Trafikkavtalen (TA) 2012–2017 som staten inngikk med NSB AS. Vilåret om 100 000 reisende er langt fra nådd. Ihht. TA opphører således prøvedriften på Bratsbergbanen som Samferdselsdepartementet har hatt ansvar for fra rutetterskiftet i desember 2014. Videre vises det til at tilskuddet per reisende på den 64 km lange strekningen i 2013 var på 347 kroner. Tilskuddet per reisende vil øke til 446 kr i 2015 som følge av økte kostnader uten tilsvarende estimert økning i antall reisende.

Samferdselsdepartementet har bedt NSB om å bestille ruteleier til eventuell videre drift på Bratsbergbanen og vil diskutere dette nærmere med Telemark fylkeskommune.

## 11 Konsultasjonsordningen med KS

Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon). Ordningen legger til rette for en samordnet diskusjon om makroøkonomiske forhold og enkeltsaker i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Ordningen har bidratt til bedre kontakt mellom KS og staten, og større enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Fra og med 2014 består ordningen av to plenumsmøter og en bilateral møterekke mellom KS og enkeltdepartementer. Tidspunktene for de faste møtene er i forkant av viktige milepæler i regjeringens årlige budsjettprosess. Den bilaterale møterekken legges til oktober/november. I tillegg er det bilateral kontakt mellom enkeltdepartementer og KS utenom disse møtene, både på administrativt og politisk nivå. Noen av de bilaterale prosessene blir initierte i konsultasjonsmøtene, og det er ikke uvanlig at saker som er håndtert i slike bilaterale prosesser blir tatt med tilbake til konsultasjonsmøtene.

### *Involvering av KS i statlige lovutredninger*

Rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren ble fastsatt på det første konsultasjonsmøtet i 2013.

I tråd med Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* skal avveininger mellom hensyn som tilsier nasjonal styring og hensyn til lokaldemokratiet og kommunal handlingsfrihet framgå av departementenes høringsdokumenter og lovproposisjoner til Stortinget. Medvirkningen fra KS kan bidra til å synliggjøre denne avveiningen gjennom å belyse konsekvenser for kommunesektoren ved utredning av nytt eller revidert lov og regelverk. Formålet med medvirkningen fra KS er at regjeringen og Stortinget får et best mulig beslutningsgrunnlag.

Ordningen omfatter statlig initierte lov- og forskriftsendringer, inkludert rettighetslovgivning,

som pålegger kommunesektoren nye eller endrede oppgaver eller plikter. Rutinene for medvirkning fra KS vil også gjelde når arbeidet med nye lover eller forskrifter har sin bakgrunn i EU/EØS-regelverk. Rutinene vil bygge på de administrative og politiske samarbeidsarenaene som allerede eksisterer gjennom konsultasjonsordningen. Både KS og departementene kan melde opp saker som er aktuelle for lovmedvirkning.

### *Involvering av KS i kostnadsberegning av statlig initierte reformer*

I 2007 ble det innført rutiner for å involvere KS i kostnadsberegninger av statlig initierte reformer. Rutinene skal bidra til at det utarbeides et best mulig beslutningsgrunnlag for regjeringen og Stortinget. Disse prosessene skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre at KS involveres uten at det gis innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Involvering av KS i kostnadsberegninger er et fast tema på konsultasjonsmøtene, og både departementene og KS kan melde inn aktuelle saker.

### *Bilaterale samarbeidsavtaler*

Bilaterale samarbeidsavtaler er blitt et vanlig virkemiddel i styringen og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Bilaterale samarbeidsavtaler i konsultasjonsordningen inngås mellom KS og ett eller flere departementer, og skal bidra til tjenesteutvikling og måloppnåelse på sentrale områder som kommunesektoren har ansvaret for. Et annet formål med samarbeidsavtalene er å fremme samordning mellom ulike fagområder og sektorer. Avtalene kan brukes på prioriterte kommunale politikkområder som alternativ til sterkere styringsvirkemidler som lovfesting og øremerking. En avtale tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren har sammenfallende interesser på et område, og definerer felles mål for samarbeidet. Gjeldende samarbeidsavtaler er avtaler om kvalitetsutvikling, avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen, eller

mellom forvaltningsnivåene. Både staten og KS kan foreslå nye avtaler. Det er per mai 2014 fem gjeldende bilaterale avtaler.

Gjeldende avtaler er:

- Avtale om veiledning av nytilsatte, nyutdannende pedagoger i barnehagen og skolen
- Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet

- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene
- Utviklingsavtale for partnerskapet stat-kommune om NAV-kontorene

En nærmere omtale av konsultasjonsordningen, referater og møtedokumenter ligger på departementets nettsider på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). Departementet har utarbeidet en veileder om konsultasjonsordningen (H-2228), som det tas sikte på å revidere i 2014.



*Del VI*  
*Resultater i kommunal sektor*



## 12 Utviklingen i kommuneøkonomien

### 12.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

---

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,7 pst. i 2013, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,1 pst. Veksten i samlede inntekter og frie inntekter ble høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettoplegget for 2013 (henholdsvis 1,1 og 0,8 pst.), noe som hadde sammenheng med god skatteinntang, både for inntekts- og formuesskatt og eiendomsskatt.

I de senere årene har aktivitetsveksten i kommunesektoren vært lavere enn inntektsveksten. Den relativt lave aktivitetsveksten skyldes nedgang i investeringene, mens sysselsettingsveksten har vært mer på linje med inntektsveksten. I 2013 var sysselsettingsveksten noe lavere enn inntektsveksten, samtidig som det var en viss vekst i investeringene.

Kommunesektoren som helhet fikk et netto driftsresultat på 2,9 pst. av inntektene i 2013, som er noe lavere enn i 2012. I fylkeskommunene økte netto driftsresultat i 2013, mens kommunene fikk en liten nedgang. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat bør ligge på rundt 3 pst. for sektoren samlet over tid.

Kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig finansiell situasjon, blir underlagt noe sterkere statlig kontroll enn de øvrige. Disse kommunene og fylkeskommunene er ført opp i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Det fins klare, objektive kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret: Kommunestyret eller fylkestinget må ha vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i økonomisk balanse, de må ha vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år, eller de har ikke klart å følge opp den opprinnelig vedtatte inndekningsplanen. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon, og bidra til at økonomisk balanse gjenoprettes.

Ved inngangen til mai 2014 var i alt 51 kommuner oppført i ROBEK. Ingen fylkeskommuner var

i ROBEK. Dette er et lavt tall, historisk sett. Dette bygger opp under at den økonomiske situasjonen for øyeblikket er god i de aller fleste kommunene.

### 12.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

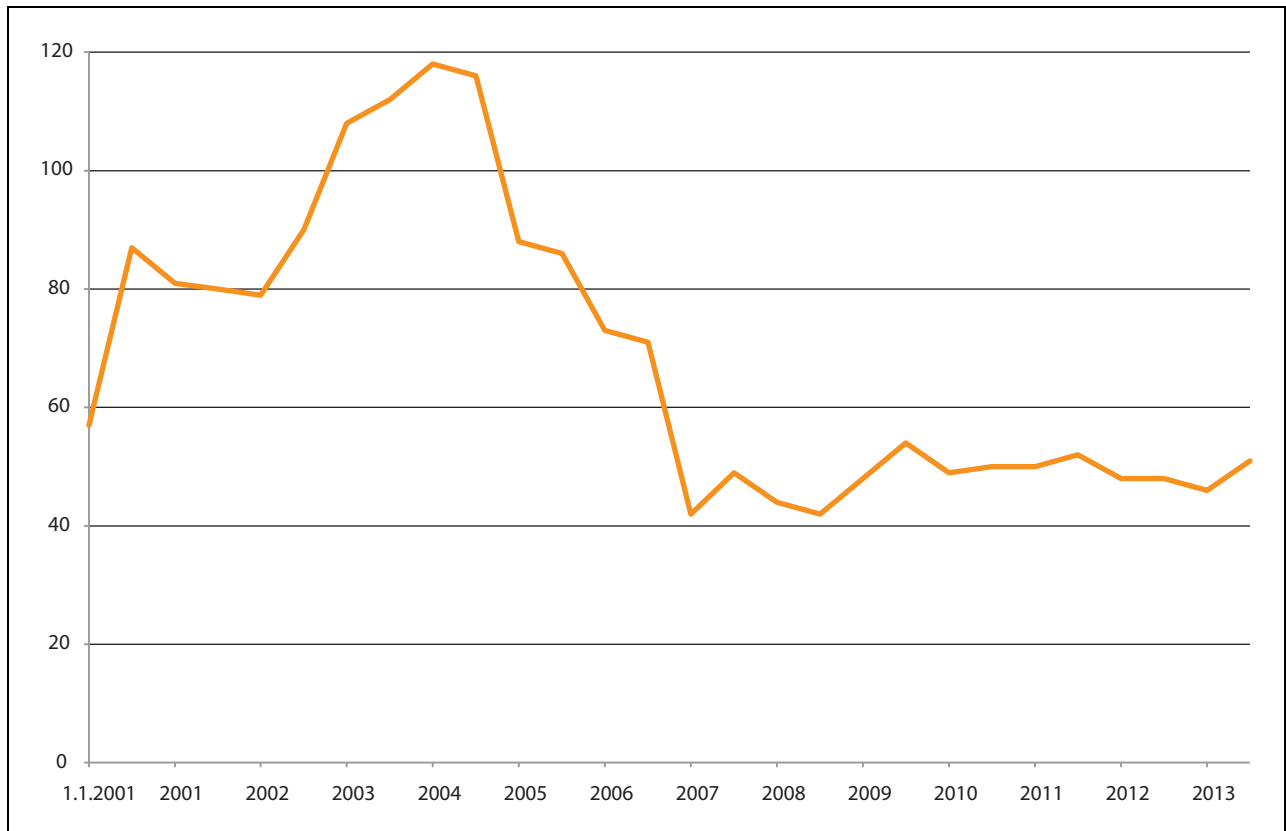
---

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I tabell 12.1 er det vist noen indikatorer for kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Indikatorene tegner i grove trekk et stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 1990 og fram til 2012. Nedgangen fra og med 2002 målt ved samtlige indikatorer har sammenheng med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten dette året (sykehusreformen).

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 pst. både i 2012 og 2013. Tabellen viser videre at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 13 pst. i perioden 2002–2008, for så å øke til rundt 14 pst. etter 2009.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsettingsandelen svakt fram til 2008. De siste fem årene har timeverksandelen økt svakt og anslås å utgjøre 15,5 pst. i 2013. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer anslås den kommunale sysselsettingsandelen til vel 19 pst. etter 2010, det samme som i 2002.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold til norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009, har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum i 2012 og 2013 har den kommunale andelen vist en svak økning siden 2009. Målt ved inntektene som



Figur 12.1 Antall kommuner oppført i ROBEK. 2001–2013

andel av BNP for Fastlands-Norge er økningen i den kommunale andelen noe større. Inntektsandelen øker til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter ikke har vært høyere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009–2013, jf.

figur 12.2. Dette har flere forklaringer, blant annet at de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012) der reformene betraktes som oppgave-

Tabell 12.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi, 1990–2013

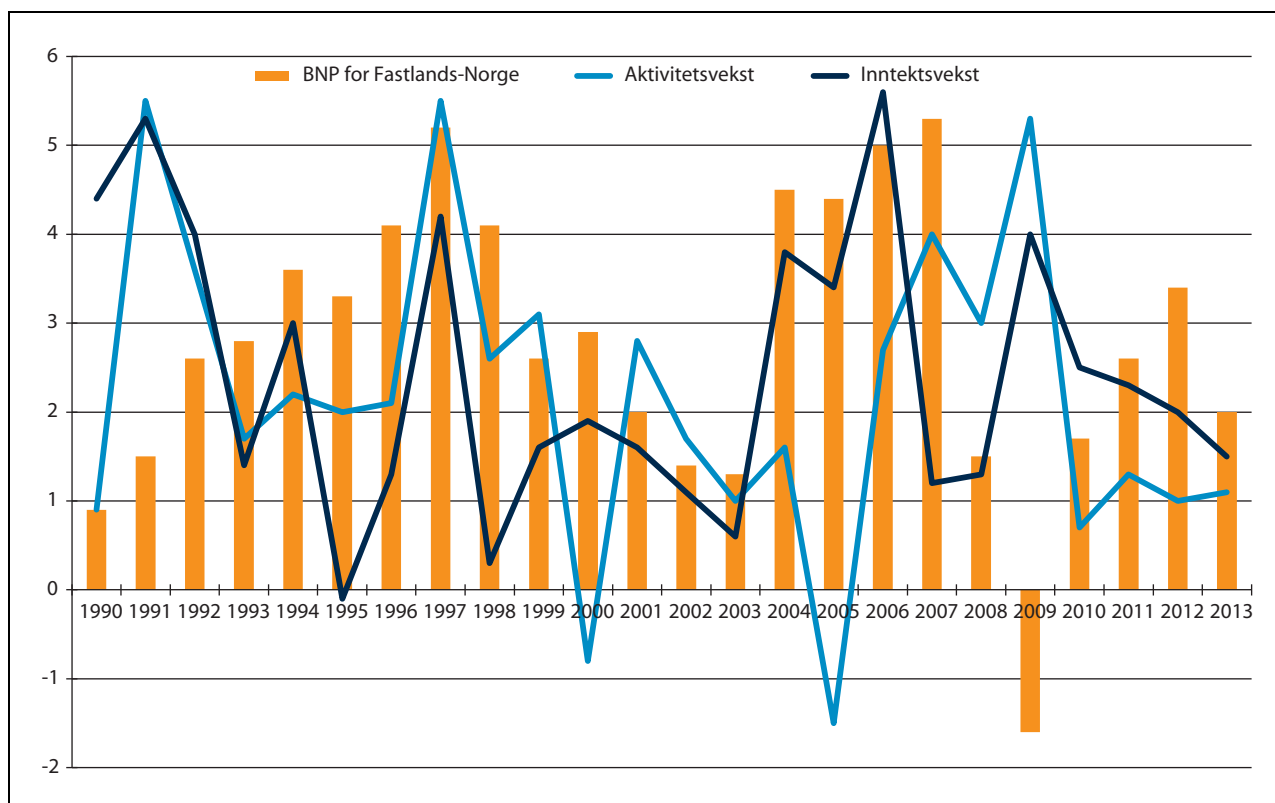
	1990–2001 <sup>1</sup>	2002–2005 <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>2</sup>
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,3	12,9	12,3	12,0	12,6	13,6	13,8	14,1	14,0	14,0
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	20,5	16,4	16,2	15,7	15,9	17,4	17,6	17,9	18,1	18,1
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	18,5	15,1	14,6	14,4	14,4	15,0	15,3	15,4	15,4	15,5
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av landet	22,5	19,2	18,7	18,3	18,2	18,7	19,1	19,3	19,2	19,3

<sup>1</sup> Gjennomsnitt over perioden. Tallene fra 2002 er påvirket av overføring av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Denne funksjonsendringen førte til at kommunesektorens omfang ble redusert fra 2002.

<sup>2</sup> Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.





Figur 12.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2013. Prosentvis volumendring fra året før<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Som vekter brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og bruttorealinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.

<sup>2</sup> For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene ikke helt sammenlignbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

Kilde: Finansdepartementet og rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) mai 2014.

endringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi, jf. nærmere omtale i avsnitt 12.3.

### 12.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. I figur 12.2 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntekts-

veksten og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1990–2013.

Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne utviklingen var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 12.2. Særlig i 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. Etter 2009 har den anslåtte årlige aktivitetsveksten vært klart lavere enn den årlige realinntektsveksten i samme periode. Den årlige veksten i aktiviteten har i snitt vært rundt 1 pst., mens den gjennomsnittlige årlige realveksten i inntektene har i snitt vært rundt 2 pst. i denne perioden. Mens oppbremsingen i aktivitetsveksten fram til 2012 særlig var knyttet til lavere vekst i bruttorealinvesteringene, var den moderate aktivitetsveksten i 2013 også drevet av oppbremsing av sysselsetningsveksten, og ikke bare av lavere investeringsvekst.

Tabell 12.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 1990–2013. Volumendring i pst. fra året før

	1990–2001 <sup>1</sup>	2002–2005 <sup>1,2</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>3</sup>
Sysselsetting <sup>4</sup>	1,7	0,1	1,2	2,9	3,3	2,3	2,0	2,7	1,9	1,2
Produktinnsats	3,8	2,1	3,4	1,2	2,3	10,6	2,4	0,6	0,3	1,1
Brutto realinvesteringer	5,4	1,0	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,3	-3,1	-1,6	0,6
Aktivitet totalt	2,7	0,7	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,3	1,0	1,1

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

<sup>2</sup> Korrigert for overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.

<sup>3</sup> Foreløpige tall.

<sup>4</sup> Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 12.3 Kommunesektorens inntekter 1990–2013. Reell endring i pst. fra året før<sup>1</sup>

	1990–2001 <sup>1</sup>	2002–2005 <sup>1,2</sup>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>3</sup>
Samlede inntekter	2,3	2,2	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,0	1,5
Frie inntekter	0,9	1,2	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9

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

<sup>2</sup> Korrigert for overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.

<sup>3</sup> Foreløpige tall.

Tabell 12.3 viser realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter i perioden 1990–2013. Gjennomgående i perioden har veksten i de frie inntektene vært lavere enn veksten i de samlede inntektene. Dette skyldes i første rekke at reformer og satsinger innen pleie- og omsorgssektoren, helsesektoren og barnehager har vært finansiert ved øremerkede tilskudd. Økningen i frie midler som skyldes at øremerkede ordninger innlemmes, eller at det bevilges midler til finansiering av nye oppgaver som pålegges kommunesektoren, regnes ikke med i veksten i de frie inntektene.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinngangen er usikker og kan avvike fra prognosene som legges til grunn i de økonomiske oppleggene, samt at varslede svingninger i inntektene ikke vil slå fullt ut i aktivitetsnivået på kort sikt.

## 12.4 Netto driftsresultat

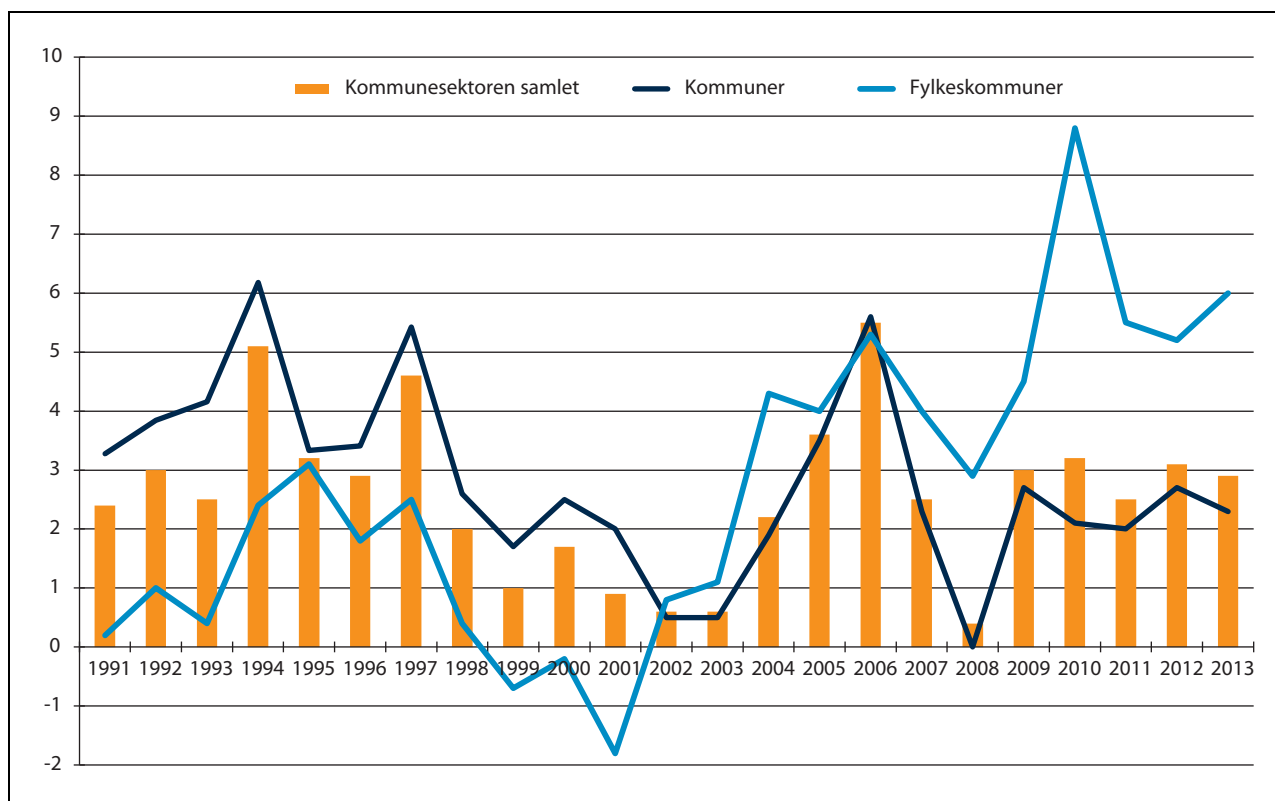
Netto driftsresultat er TBUs hovedindikator for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og

er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Over tid bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett utgjøre om lag 3 pst. av inntektene. Kravet vil variere fra kommune til kommune, særlig knyttet til graden av lånefinansiering i den enkelte kommune. Utviklingen i driftsresultatet fra 1991 til 2013 framgår av figur 12.3.

For 2013 anslås netto driftsresultat til 2,9 pst. for sektoren som helhet, som er noe lavere enn i 2012.

I kommunene ble resultatet redusert fra 2,7 pst. i 2012 til 2,3 pst. i 2013. Svekkelsen kan henføres til at driftsutgiftene økte raskere enn driftsinntektene (redusert brutto driftsresultat), men dette ble i noen grad motvirket av at netto finansutgifter gikk ned. Reduksjonen i netto finansutgifter har sammenheng med lavere renter på lån og god avkastning på finansielle plasseringer.

Fylkeskommunene fikk en betydelig økning i netto driftsresultat, fra 5,2 pst. av inntektene i 2012 til 6,0 pst. i 2013. Økningen skyldes en kombinasjon av økt brutto driftsresultat og reduserte netto finansutgifter. Økningen i brutto driftsresultat har sammenheng med avviklingen av fritak av merverdiavgift på offentlige veganlegg fra 1. januar 2013, noe som førte til økt momskompensasjon og økte driftsinntekter. Reduksjonen i



Figur 12.3 Netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene 1991–2013 i pst. av brutto driftsinntekter

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

netto finansutgifter hadde sammenheng med lavere lånerenter.

Dersom også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) samt interkommunale selskaper (IKS) inkluderes, var netto driftsresultat noe bedre. For sektoren samlet utgjorde netto driftsresultat for 2013 da 3,2 pst., mens det for kommunene og fylkeskommunene lå på henholdsvis 2,6 og 6,0 pst.

F.o.m. 2014 skal kompensasjon for merverdiavgift knyttet til investeringer regnskapsføres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet. TBU vil derfor i løpet av inneværende år gjøre en ny vurdering av anbefalt nivå på netto driftsresultat.

## 12.5 Nettofinansinvesteringer og gjeld

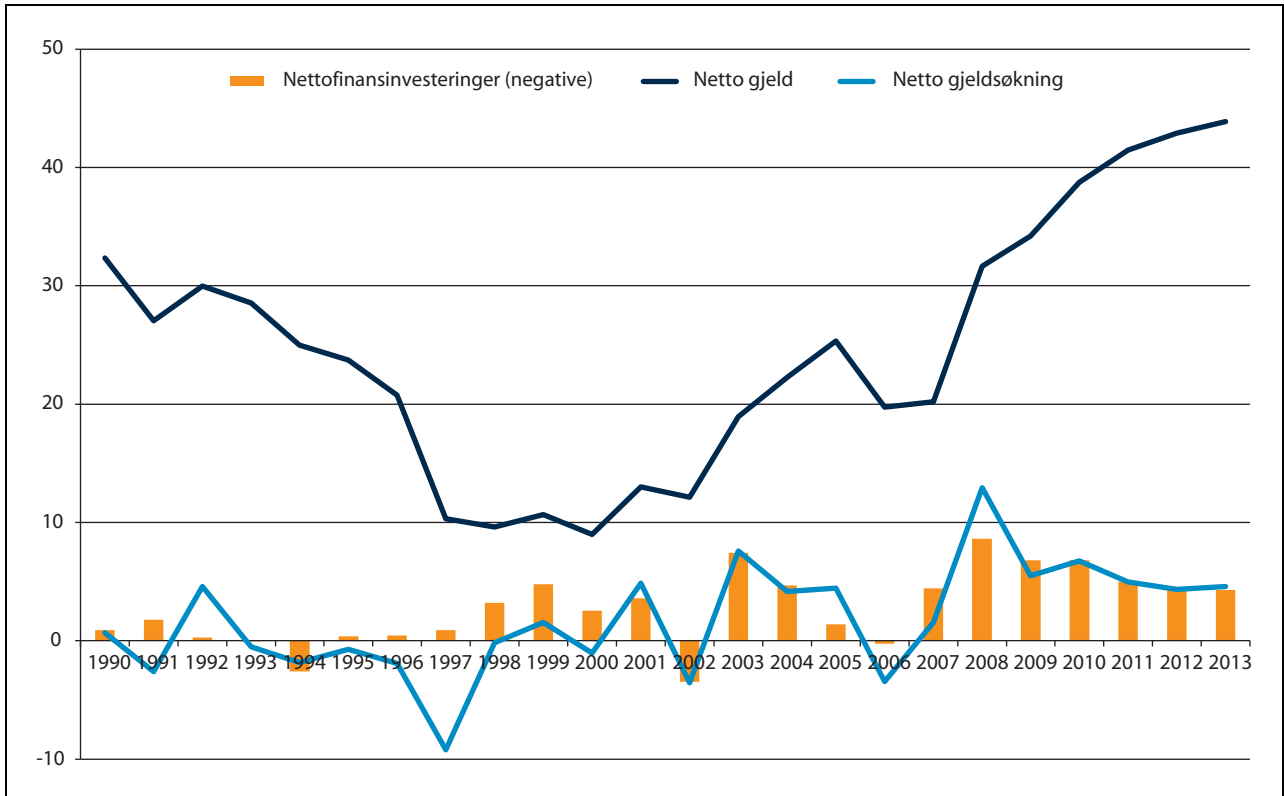
Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvestering, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer.

Dersom aktivitetsveksten er lavere enn inntektsveksten trekker dette i retning av at nettofinansinvesteringene vil bli mindre negative.

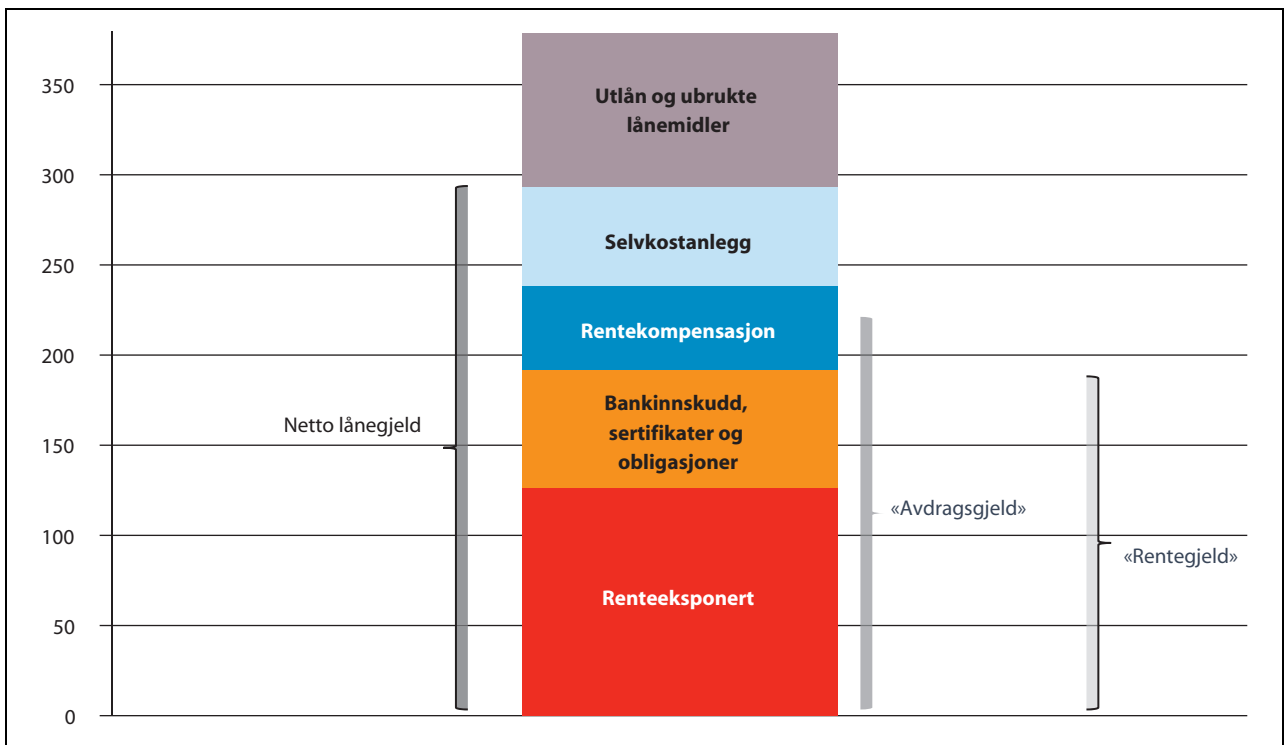
Figur 12.4 viser utviklingen i nettofinansinvesteringer og netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer, basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper) over perioden 1990–2013. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd. Siden 2011 har underskuddet avtatt noe, målt som andel av inntektene.

Som følge av store negative nettofinansinvesteringer de siste årene har netto gjeld steget til over 40 pst. av inntektene i 2011 og 2012. Dette er høyere enn gjeldsnivået på slutten av 1980-tallet. For årene 1997–2000 var nettogjelden så lav som rundt 10 pst. av inntektene, blant annet som følge av flere år med positive omvurderinger av fordringsposter.

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget til over 40 pst. av inntektene er den samlede rentebelastende gjelden lavere enn dette. I figur 12.5 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt



Figur 12.4 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld og netto gjeldsøkning i kommuneforvaltningen 1990–2013. Pst. av inntekter



Figur 12.5 Kommunesektorens gjeld. 2013. Mrd. kroner

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, dekomponert.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld ved utgangen av 2013 nærmere 380 mrd. kroner. Tallet for langsiktig gjeld i figuren er hentet fra balanseregnskapene som kommunene og fylkeskommunene har rapportert inn i KOSTRA og inkluderer også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

Deler av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 85 mrd. kroner). Noe knytter seg til investeringer innen vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (om lag 55 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak. For sykehjemmene innebar ordningen at staten dekker både renter og avdrag (rundt 15 mrd. kroner). I de øvrige ordningene dekker staten renteutgiftene (om lag 30 mrd. kroner).

Basert på disse tallene kan gjelden som netto-belaster kommunesektorens budsjetter og regnskaper, anslås til rundt 220 mrd. kroner, det vil si nærmere 60 pst. av den samlede langsiktige gjelden. Gjelden der renteutgiftene netto belaster budsjettene og regnskapene, kan anslås til godt og vel 190 mrd. kroner, eller om lag halvparten av samlet gjeld.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 65 mrd. kroner. Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale renteesponering ved utgangen av 2013 anslås til godt og vel 125 mrd. kroner. Det tilsvarer i størrelsesorden 30 pst. av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 1¼ mrd. kroner, eller om lag 0,3 pst. av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.

Kommunesektoren har imidlertid også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger), som motsvares av tilsvarende pensjonsforpliktelser. På dette området vil sektoren ha fordel av høyere rente.

I figur 12.6 er tilsvarende øvelse gjort for enkeltkommuner. Ikke alle kommuner har rapportert de nødvendige dataene i KOSTRA, men for å få med flest mulig er det her brukt tall for 2012, ikke de foreløpige 2013-tallene. I alt inngår 382 kommuner i

figuren. Søylene viser hver enkelt kommunes renteesponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter nivå. Eksempelvis vil en renteesponering på 50 pst. innebære at ved en økning i renten på 1 prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 pst. av driftsinntektene før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (f.eks. utleieboliger der leieinntektene dekker rentene).

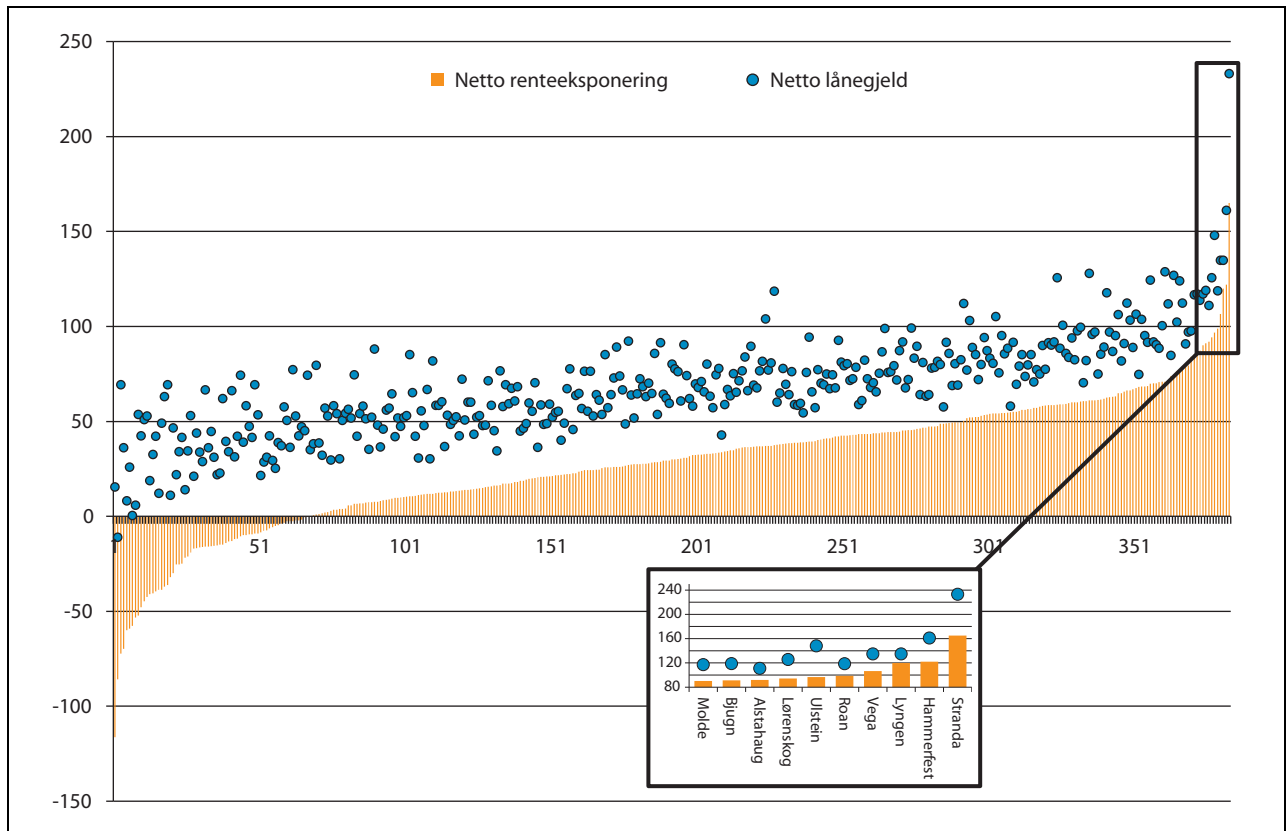
Punktene i figuren viser netto lånegjeld, dvs. langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, som andel av driftsinntektene for samme kommune, jf. også vedlegg 4. Differansen mellom punkt og søyle kan henføres til gjeld knyttet til henholdsvis selvkosttjenester og rentekompensasjonsordninger samt rentebærende plasseringer, jf. også figur 12.6.

Figuren viser at de aller fleste kommunene er eksponert for renteendringer i klart mindre grad enn hva indikatoren for netto lånegjeld alene indikerer. Eksempelvis hadde 35 av kommunene som inngikk i tallgrunnlaget, en netto lånegjeld som oversteg de årlige driftsinntektene. Når det også tas hensyn til de ulike inntekter som kan knyttes til renten, hadde bare fire av disse en renteesponering høyere enn de årlige inntektene. For disse kommunene vil effekten av en eventuell renteoppgang på 1 prosentpoeng kunne anslås å utgjøre i overkant av 1 pst. av kommunens driftsbudsjettet, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.

I underkant av 290 kommuner hadde en renteesponering på under 50 pst. Av disse hadde nærmere 70 kommuner en negativ renteesponering, dvs. at de i utgangspunktet vil tjene på en eventuell renteoppgang.

I overkant av 90 kommuner hadde en renteesponering over 50 pst. Av disse hadde knapt 20 en renteesponering som oversteg 75 pst., og fire av disse hadde altså en renteesponering over 100 pst. Stranda kommune hadde klart høyest netto lånegjeld og renteesponering.

De kommunevise variasjonene kan være påvirket av en rekke faktorer, og nærmere vurderinger av hva som er et fornuftig gjeldsnivå må foretas i hvert enkelt tilfelle. F.eks. vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå samt forventet utvikling framover, økonomisk handlingsrom m.m. være noen momenter som kan ha betydning for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Det bør også ses nærmere på hva slags type gjeld kommunen har utover hva det er gått inn på her, f.eks. om den er knyttet til utleieboliger der leieinntektene dekker rentene.



Figur 12.6 Netto lånegjeld og renteeksponering for kommunene, sortert stigende etter nivå. 2012. Prosent av brutto driftsinntekter

Den reelle gjeldsbelastningen for den enkelte kommune kan altså være påvirket av flere faktorer som ikke er tatt opp i dette kapitlet. Figuren illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld og i utgangspunktet vil være klart mer utsatt for endringer i rentenivået enn andre. Den enkelte kommune bør derfor tenke nøye gjennom hvordan de bruker pengene sine og om de kan tåle en høyere gjeld og en høyere rente, og det er viktig at de tar høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner og innretter sin finans-

forvaltning deretter. Lånefinansierte investeringer med økte renter og avdrag er naturlig for å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne, men det vil binde opp midler i driften. Derfor må det alltid vurderes opp mot kommunens øvrige oppgaver og behovet for å styrke driften av tjenestene på andre områder. Dette er prioriteringer som de lokale folkevalgte skal og må gjøre, og det er en naturlig del av oppgavene som følger med å være lokalpolitiker.

## 13 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i løpet av 2013 og for perioden 2008 til 2013.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall ble publisert 17. mars 2014, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

Til slutt er det en kort omtale av effektivitetsutviklingen fra 2010 til 2012 og effektivitetspotensialet for utvalgte kommunale tjenester.

### *Demografisk utvikling*

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2008–2013 beskrives i tabell 13.1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere 67 år og over. I perioden 2008–2013 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 106 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Tallet på barn og unge i grunnskolealder var stabilt, og det ble færre eldre mellom 80 og 89 år. I de øvrige aldersgruppene gikk imidlertid innbyggertallet opp. Veksten var særlig sterk i antall eldre (aldersgruppene 67–79 år og 90 år og over). Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 310 000, tilsvarende 6,5 pst. Til sammenligning økte antall innbyggere i målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med 6,2 pst. i samme periode.

I 2013 var veksten i barne- og ungdomskullene relativt lav, mens antall eldre økte kraftig. Samlet sett ble det vel 25 000 flere eldre over 67 år fra 2012 til 2013. Som i de foregående årene var veksten svært sterk både i aldersgruppen 67–79 år og

blant de aller eldste (90 år og over), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80–89 år.

### *Barnehager*

Barnekullene ble større i perioden 2008–2013. Samtidig med at det ble flere barn i barnehagealder, økte også barnehagedekningen fra om lag 87 prosent i 2008 til 90 prosent i 2013. I alt hadde i overkant av 25 000 flere barn barnehageplass i 2013 sammenlignet med 2008. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

Den økte dekningsgraden skyldtes i første rekke den sterke barnehageutbyggingen i disse årene. For de eldste barna stabiliserte dekningsgraden seg i løpet av perioden, mens dekningsgraden for 1–2-åringene fortsatte å øke. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned.

I tillegg til flere barn og høyere barnehagedekning, var det også en kraftig økning i oppholdstiden. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass nærmere to timer mer i barnehagen per uke i 2013 enn i 2008. Kapasitetsveksten var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med vel to prosent årlig fra 2008 til 2013, mens veksten i antall barn med plass i barnehage utgjorde i underkant av to prosent.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2008 under ett, var veksten i ressursinnsatsen i de kommunale barnehagene (11,0 pst.) på om lag samme nivå som kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerede oppholdstimer (11,5 pst.).

Både andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning og andelen assistenter med fagutdanning gikk opp i perioden.

Tabell 13.1 Demografisk utvikling 2008–2013

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Barnehager:</i>							
Antall barn 1–5 år	296 800	314 500	316 400	19 600	1 900	1,3	0,6
Antall barn 1–2 år	119 700	124 900	123 600	3 900	-1 200	0,6	-1,0
Antall barn 3–5 år	177 100	189 600	192 800	15 700	3 200	1,7	1,7
<i>Grunnskole:</i>							
Antall barn 6–15 år	617 700	616 800	618 100	400	1 300	0,0	0,2
<i>Videregående opplæring:</i>							
Antall unge 16–18 år	193 100	196 200	197 100	4 000	900	0,4	0,5
<i>Barnevern:</i>							
Antall barn og unge 0–17 år	1 103 500	1 122 900	1 125 200	21 700	2 300	0,4	0,2
<i>Pleie- og omsorg:</i>							
Antall eldre 67 år og over	616 600	673 200	698 700	82 100	25 500	2,5	3,8
Antall eldre 67–79 år	397 000	451 600	478 000	81 000	26 300	3,8	5,8
Antall eldre 80–89 år	185 000	180 500	178 400	-6 600	-2 200	-0,7	-1,2
Antall eldre 90 år og over	34 700	41 100	42 400	7 700	1 300	4,1	3,2
<i>Totalt:</i>							
Antall innbyggere i alt	4 799 300	5 051 300	5 109 100	309 800	57 800	1,3	1,1
Antall innbyggere 1–18 år og 67 år og over	1 724 200	1 800 700	1 830 400	106 200	29 700	1,2	1,6
Andel innbyggere 1–18 år og 67 år og over (pst.)	35,9	35,6	35,8	-0,1	0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 13.2 Utvikling i barnehagesektoren 2008–2013 (private og kommunale)

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Barn med plass i barnehage i alt	261 800	286 000	287 100	25 300	1 100	1,9	0,4
– herav andel i kommunal barnehage (pst.)	52,9	52,4	51,9	-1,0	-0,5		
Barn under 1 år med plass i barnehage	2 700	2 300	1 900	-800	-400	-6,9	-18,3
Barn 1–2 år med plass i barne- hage	89 400	100 100	98 700	9 300	-1 400	2,0	-1,4



Tabell 13.2 Utvikling i barnehagesektoren 2008–2013 (private og kommunale)

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
Barn 3–5 år med plass i barnehage	169 200	183 200	186 100	16 900	2 900	1,9	1,6
Korrigerte oppholdstimer (i 1 000) <sup>1</sup>	779 700	875 100	878 700	99 000	3 600	2,4	0,4
– herav i kommunale barnehager (i 1000) <sup>1</sup>	403 800	452 300	450 100	46 300	-2 200	2,2	-0,5
Ukorrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000) <sup>1</sup>	280 300	312 900	313 300	32 900	300	2,2	0,1
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	88,8	94,6	95,8	7,0	1,2		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	41,8	43,2	43,6	1,8	0,4	0,8	0,9
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel av 1–5-åringene som har barnehageplass	87,1	90,1	90,0	2,9	-0,1		
Andel av 0-åringene som har barnehageplass	4,5	3,8	3,2	-1,3	-0,6		
Andel av 1–2-åringene som har barnehageplass	74,7	80,2	79,8	5,1	-0,4		
Andel av 3–5-åringene som har barnehageplass	95,5	96,6	96,5	1,0	-0,1		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Antall årsverk	65 100	73 200	74 300	9 200	1 100	2,7	1,6
– herav antall årsverk i kommunale barnehager	35 300	38 900	39 200	3 900	300	2,1	0,6
<i>Kvalitet:</i>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	83,7	85,7	87,3	3,6	1,6		
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	24,8	26,8	28,5	3,7	1,7		

<sup>1</sup> Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for oppholdstidskategorier. Oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 timer vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Indikatoren korrigerte oppholdstimer er i tillegg korrigert for alder. Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1,5 og 4–6 åringer vektet med 1.

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, avtok veksten i 2013. I alt 1 100 flere barn fikk plass i barnehage i løpet av året, sammenlignet med året før. Økningen kom i de private barnehagene, mens det i de kommunale barnehagene var en liten nedgang (-800, tilsvarende -0,5 pst.). Økningen i antall barn med barnehageplass kan også i sin helhet henføres til aldersgruppen 3–5 år, mens det som følge av mindre alderskull fra året før var en nedgang i antallet 1–2-åringene med barnehageplass.

For de eldste barna ser barnehagedekningen ut til å ha stabilisert seg på om lag 96,5 pst. I 2013 var det for første gang også en nedgang i dekningsgraden for de minste barna. Det kan indikere at også for denne aldersgruppen kan dekningsgraden nå ut til å ha stabilisert seg, og da på et noe lavere nivå, rundt 80 pst. Samlet barnehagedekning lå på 90,0 pst.

I snitt tilbrakte barna mer tid i barnehagen i 2013 sammenlignet med 2012. Antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (korrigerte oppholdstimer), økte med 0,4 pst. Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk vokste på sin side med 1,5 pst.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning samt andelen assistenter med fagutdanning fortsatte å øke i 2013. Økningen fra 2012 var noe høyere enn hva den hadde vært i de foregående årene.

#### *Grunnskole*

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2008–2013. Økningen kan henføres til de private skolene, mens elevtallet i de kommunale skolene gikk litt ned. Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, vokste noe sterkere enn elevtallet i perioden, og veksten kan knyttes til at spesialundervisningen økte i omfang. Det kan indikere endringer i lærertettheten, men tallene er også påvirket av økningen i spesialundervisning i samme periode. I løpet av perioden hadde også en stadig større del av elevene plass i skolefritidsordningen (SFO).

Også i 2013 var det en liten nedgang i elevtallet i de kommunale skolene, mens elevtallet i de private fortsatte å vokse. Samlet sett var det en beskjeden vekst i elevtallet. Veksten i årstimer til undervisning var på om lag samme nivå. Den sterke veksten som en tidligere så i omfanget av

spesialundervisningen, ser imidlertid ut til å ha snudd i løpet av de to siste årene. Nedgangen i 2013 skyldtes både at færre elever fikk spesialundervisning og at de som fikk det, i snitt hadde færre timer utenfor klassen enn i 2012.

Rundt 63 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2012 plass i skolefritidsordningen (SFO), om lag på samme nivå som året før.

#### *Videregående opplæring*

I perioden 2008–2013 økte elevtallet i videregående skole med om lag 13 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet kan henføres til det ble flere unge i alderen 16–18 år, samt at en litt høyere andel i denne aldersgruppen tok videregående opplæring. Veksten i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk, var noe svakere enn veksten i elevtallet. Antallet lærlinger er tilbake på 2008-nivået etter en nedgang i perioden 2008–2010.

For videregående opplæring var bildet i 2013 i all hovedsak det samme som i 2012. Elevtallet var tilnærmet uendret. I de private skolene gikk det litt ned, mens det ble flere elever i de fylkeskommunale skolene. Lærerårsverkene i de fylkeskommunale skolene var på samme nivå som året før. Antallet lærlinger gikk opp, og det ble også flere studenter ved de fylkeskommunale fagskolene.

#### *Barnevern*

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2008–2013. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok i mot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når en ser det i forhold til veksten i antallet barn og unge.

Antallet årsverk innenfor barnevernet økte kraftig også i 2013. Når det gjelder antall undersøkelser som ble gjennomført, er definisjonen endret fra 2013, slik at tallene før 2013 ikke er sammenlignbare med 2013.

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden overskred fristen i lovverket på tre måneder, gikk noe opp i 2013 etter en liten nedgang i 2012.

Tabell 13.3 Utvikling i grunnskoleopplæring 2008–2013 (privat og kommunal)

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Elever i alt i grunnskolen	612 900	614 400	614 900	2 000	500	0,1	0,1
– herav elever i private grunnskoler	13 000	18 200	19 100	6 100	900	8,1	5,0
Antall elever med plass i SFO	144 200	154 600	157 300	13 100	2 700	1,7	1,7
Antall elever med spesialundervisning	43 100	52 500	50 800	7 700	-1 700	3,4	-3,2
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel elever 6–9 år med plass i SFO <sup>1</sup>	59,5	62,7	63,0	3,5	0,3		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk (kommunale)	90 500	94 100	94 100	3 600	-	0,8	0,0
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) <sup>2</sup>	35 680	35 900	35 980	300	80	0,2	0,2
– herav årstimer til spesialundervisning (i 1000) <sup>2</sup>	5 950	6 460	6 390	440	-70	1,4	-1,1
Årstimer til undervisning i alt per elev <sup>2</sup>	58,2	58,4	58,5	0,3	0,1	0,1	0,1
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und. <sup>3</sup>	138,1	123,0	125,7	-12,4	2,6	-1,9	2,1
<i>Kvalitet:</i>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.–4. årstrinn <sup>4</sup>	13,1	13,3	13,6	0,5	0,3	0,8	2,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 5.–7. årstrinn <sup>4</sup>	13,3	13,0	13,1	-0,2	0,1	-0,3	0,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.–10. årstrinn <sup>4</sup>	14,8	14,7	14,4	-0,4	-0,3	-0,5	-2,0

<sup>1</sup> Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

<sup>2</sup> Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

<sup>3</sup> Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

<sup>4</sup> Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Tabell 13.4 Utvikling i videregående opplæring 2008–2013 (private og fylkeskommunale)

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall elever i videregående skole i alt	186 300	199 500	199 300	13 000	-200	1,4	-0,1
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	173 800	182 500	183 300	9 500	800	1,1	0,4
Antall lærlinger/lærekandidater	39 100	37 900	39 100	-	1 200	0,0	3,1
Antall studenter i fagskoler	3 400	6 200	6 600	3 200	400	14,0	5,7
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	90,8	91,8	91,8	1,0	-		
Andel elever over 20 år <sup>1</sup>	7,2	8,8	.	.	.		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale	33 000	34 000	33 800	800	-200	0,4	-0,7
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	20 800	21 400	21 400	600	-	0,5	-0,1
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær	8,5	8,8	8,9	0,4	0,1	0,9	1,1
<i>Kvalitet:</i>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	.	88,3	.	.	.		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	68,4	69,6	.	.	.		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,5	4,6	4,9	0,4	0,3		

<sup>1</sup> Tallene omfatter ikke egen innsamling for voksne.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 13.5 Utvikling i barnevernet 2008–2013 (privat og kommunalt)

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall undersøkelser <sup>1</sup>	33 500	43 300	49 400	.	.	.	.
Antall barn med barnevern- tiltak	44 800	53 900	53 600	8 800	-300	3,7	-0,5
– herav hjelpetiltak	36 900	44 900	44 600	7 700	-300	3,8	-0,7
– herav omsorgstiltak	7 900	9 000	9 100	1 200	100	2,9	0,,8
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	3,0	3,9	4,1	1,1	0,2		
Andel barn med barnevern- tiltak av innbyggere 0–17 år	4,1	4,8	4,8	0,7	0,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk	3 300	4 400	4 800	1 500	400	7,9	10,1
<b>Kvalitet:</b>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år	2,7	3,6	3,8	1,1	0,2		
Andel undersøkelser med behandlingstid under 3 måneder	76,3	77,6	75,2	-1,1	-2,4		

<sup>1</sup> Fra og med rapporteringsåret 2013 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert. 2013 er derfor ikke sammenlignbart med tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Sosialtjenester

Innenfor sosialhjelpstjenestene var det en økning i antall sosialhjelpstilfeller i perioden 2008–2013, og andelen i aldersgruppen 20–66 år som mottok sosialhjelp, var høyere i 2013 enn i 2008 og 2012.

### Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte økte om lag i takt med folketallet i perioden 2008–2013. Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelse utgjør en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at en tilstrekkelig andel av boligene tilrettelegges for rullestolbrukere. Siden 2008 har en stadig større andel av boligene vært tilrettelagt for personer som bruker rullestol.

Andelen husstander som oppholdt seg i midlertidig botilbud av kortere varighet enn tre måneder, ble redusert med tre prosentpoeng i 2013. Fra 2011 til 2012 var det en tilsvarende nedgang, mens statistikken ikke har sammenlignbare tall fra før 2011.

### Pleie- og omsorgstjenester

Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene økte i perioden 2008–2013. Antall årsverk økte med 12 600, tilsvarende en årlig vekst på to prosent, og en stadig høyere andel av disse hadde fagutdanning.

Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenesten. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten

Tabell 13.6 Utvikling i sosialtjenestene 2008–2013

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av sosialhjelp	116 100	120 900	128 700	12 600	7 800	2,1	6,4
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år	3,9	3,9	4,1	0,2	0,2	1,0	
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk	5 600	5 800	5 900	300	100	1,0	0,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 13.7 Utvikling i kommunalt disponerte boliger 2008–2013

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall kommunalt disponerte boliger	96 800	103 200	104 600	7 800	1 400	1,6	1,4
<i>Dekningsgrad:</i>							
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	20	20	20	-	-		
<i>Kvalitet:</i>							
Andel kommunale boliger tilgjengelige for rullestolbrukere <sup>1</sup>	41	47	48	7	1		
Andel husstander i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd.	.	74	71	.	-3		

<sup>1</sup> Brudd i statistikken mellom 2008 og 2009. Fra og med 2009 er begrepet «tilgjengelig» benyttet i stedet for «tilrettelagt» ved innsamling av data.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

isolert sett skulle tilsi, og utgjorde en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. I de eldre aldersgruppene var det på sin side en liten nedgang i andelen som mottok hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene.

Hjemmetjenestemottakerne under 67 år får i snitt tildelt flere timer hjemmesykepleie og praktisk

bistand enn mottakere i de øvrige aldersgruppene. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant de yngre (under 67 år) og blant de aller eldste (over 90 år) kan derfor tyde på økt pleietyngde i hjemmetjenestene.

Også innen den institusjonsbaserte omsorgen var det i perioden 2008–2013 en vekst i antallet yngre mottakere og en nedgang i andelen eldre. Samtidig har det skjedd en dreining i hvor tjenes-

Tabell 13.8 Utvikling i pleie- og omsorgstjenestene 2008–2013 (private og kommunale)

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Produksjon:</i>							
Antall mottakere av hjemmetjenester	178 800	190 800	192 600	13 800	1 800	1,5	0,9
– herav under 67 år	70 000	82 500	83 900	13 900	1 400	3,7	1,7
– herav 67–79 år	31 900	33 500	34 300	2 400	800	1,4	2,3
– herav over 80 år	76 900	74 800	74 400	-2 500	-400	-0,7	-0,6
Antall beboere i institusjon	42 100	43 900	43 100	1 000	-800	0,5	-2,0
– herav under 67 år	4 100	4 800	4 800	700	-	3,2	-0,4
– herav 67–79 år	6 900	7 700	7 700	800	-	2,2	-0,3
– herav over 80 år	31 100	31 400	30 500	-600	-900	-0,4	-2,6
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 300	41 700	41 600	300	-100	0,1	-0,2
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	20 100	22 000	22 300	2 200	300	2,0	1,1
<i>Dekningsgrad:</i>							
Andel 67–79 år som mottar hjemmetjenester	8,0	7,4	7,2	-0,8	-0,2		
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester	34,8	33,8	33,7	-1,1	-0,1		
Andel 67–79 år som bor på institusjon	1,7	1,7	1,6	-0,1	-0,1		
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,2	14,2	13,8	-0,4	-0,4		
<i>Ressursinnsats:</i>							
Årsverk i alt <sup>1</sup>	121 200	131 200	133 800	12 600	2 600	2,0	2,0
<i>Kvalitet:</i>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,33	0,43	0,46	0,13	0,03	6,9	7,0
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon <sup>2</sup>	0,34	0,36	0,38	0,04	0,02	2,2	5,6
Andel årsverk med fagutdanning	72	74	75	3	1		
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,6	93,5	93,7	0,1	0,2		

<sup>1</sup> Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på NAVs Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Tallene for Oslo for 2012 lå noe for lavt. Årsaken var at Oslo kommune hadde mangler i rapporteringen til NAVs Aa-register.

<sup>2</sup> Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 13.9 Utvikling i sentraladministrasjonen 2008–2013<sup>1</sup>

	2008	2012	2013	Endring 2008–13	Endring 2012–13	Årlig endring 2008–13, pst.	Endring 2012–13, pst.
<i>Ressursinnsats:</i>							
Avtalte årsverk	54 700	57 600	57 600	2 900	-	1,1	0,0
– herav i kommunene	46 600	48 500	48 500	1 900	-	0,8	0,0
– herav i fylkeskommunene	8 000	9 100	9 200	1 200	-	2,7	0,4

<sup>1</sup> Tallene inkluderer ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper ettersom Statistisk sentralbyrå ikke publiserer tids-serier tilbake til 2008 som inkluderer disse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tene ytes. Utbyggingen av institusjonsplasser har siden 2008 kommet i form av boliger med heldøgns bemanning, mens antallet plasser i syke- og aldershjem har vært tilnærmet uendret.

Utviklingen fra de foregående årene i pleie- og omsorgstjenestene fortsatte i 2013. Flere innbyggere mottok pleie- og omsorgstjenester fra kommunene, og veksten kom i de hjemmebaserte tjenestene og hovedsakelig i aldersgruppen under 67 år. Blant de eldre ble det relativt sett færre tjenestemottakere, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Avtalte årsverk økte med om lag 2 600, tilsvarende den gjennomsnittlige årsveksten i den siste femårsperioden, og lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre.

#### Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med vel én pst. årlig i perioden 2008–2013. Til sammenligning var årsverksveksten i samme periode om lag 1½ pst. årlig for sektoren samlet sett. Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn i kommunene i denne perioden. I 2013 var antall årsverk i administrasjonen tilnærmet uendret.

#### Effektivitet i kommunale tjenester

Senter for økonomisk forskning (SØF) har foretatt beregninger av effektivitetsutviklingen fra 2010 til 2011 og fra 2011 til 2012. Metoden som har blitt benyttet, er såkalte DEA-analyser. Formålet er å anslå effektiviseringspotensial i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. På nasjonalt nivå er effektiviteten nokså stabil. Fra 2010 til 2011 var det på nasjonalt nivå en liten økning i beregnet effektivitet (0,1 prosentpoeng), mens effektiviteten var uendret fra 2011 til 2012. Effektivitetsutviklingen er svakere enn i tidligere beregninger for 2008–2009 og 2009–2010, hvor samlet effektivitet økte med henholdsvis 1 og 0,3 prosentpoeng. På nasjonalt nivå (veid gjennomsnitt) er effektiviseringspotensialet beregnet til 14 pst. i de tre sektorene samlet sett.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2015.

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2015 i samsvar med et vedlagt forslag.



## **Forslag**

### **til vedtak om Kommuneproposisjonen 2015**

#### I

Stortinget gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 510 millioner kroner for 2015. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

---

**Vedlegg 1****Kommunereform****1 Utviklingen i kommunestrukturen**

- 1838–1930 karakteriseres ved en vidtgående oppdeling av de herredskommunene som ble etablert i 1838, samt opprettelsen av en rekke nye byer. Antallet kommuner økte fra 392 til 747 rundt 1930.
- 1930–1957 preges av stor stabilitet i inndelingen for herredskommunene, i hovedsak små byutvidelser, og noen få sammenslutninger. Antallet kommuner ble redusert til 744.
- 1958–1967 domineres av sammenslutninger i forbindelse med Schei-komiteens arbeid. Antallet kommuner ble redusert med 290 til 454 kommuner.
- 1968–1974 kjennetegnes av Schei-komiteens etterdønninger, ved at det finner sted en del byutvidelser som ikke ble avklart i forrige periode. Antallet kommuner ble redusert med 11 til 443.
- 1974–1977 preges av kommunedelinger. Det ble skilt ut 11 enheter av kommuner som var berørt av sammenslutninger 10–15 år tidligere. Antall kommuner økte til 454.
- 1978–1994 er karakterisert av stabilitet i kommunestrukturen. Unntaket er at flere innlemte bykommuner blir slått sammen med omegnskommunene. Antallet ble redusert med 19 til 435 kommuner
- Perioden etter 1995 er fortsatt preget av stabilitet. I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslutninger, det vil si at alle involverte kommuner skal være enige om å slutte seg sammen. I perioden har det funnet sted syv sammenslutninger som involverte 14 kommuner. Per 1.1.2013 er det 428 kommuner i Norge.

**1.1 Schei-komiteen**

Den administrative inndelingen hadde i den mer enn hundreårige perioden fra 1837 fram til utlø-

Tabell 1.1 Endringer i antall kommuner 1838–2013

År	Antall kommuner pr. 1.1.	Endringer i antall kommuner
1838	392	
1930	747	355
1957	744	-3
1967	454	-290
1974	443	-11
1978	454	11
1994	435	-19
2013	428	-7

pet av 2. verdenskrig ikke vært gjenstand for noen helhetlig kritisk vurdering før Schei-komiteen ble nedsatt i oktober 1946. Komiteen ble ledet av Fylkesmann i Sogn og Fjordane, Nikolai Schei.

Komiteens mandat var femdelt:

- Utrede spørsmålet om revisjon av kommuneinndelingen som gjorde kommunene så vel administrativt som økonomisk bedre i stand til å løse sine oppgaver, herunder drøfte spørsmålet om lovfestet, interkommunalt samarbeid.
- Vurdere spørsmålet om opphevelse av sognekommunen
- Utrede bykommunenes forhold til fylkeskommunen med sikte på å besvare spørsmålet om forholdet skulle reguleres gjennom et lovfestet samarbeid, eller om byene burde inngå i fylkeskommunen.
- Vurdere fremgangsmåten ved kommunereguleringene og fastsette prinsippene for økonomisk oppgjør.
- Legge fram konkret forslag til ny kommuneinndeling.

Komiteen la fram tre innstillinger. Innstilling I, i 1948 om opphevelse av sognekommunen, innstilling II i 1951 som ga de prinsipielle retningslinjer for komiteens forslag til ny kommuneinndeling, og innstilling III (1959–62) som ga konkrete forslag til kommunereguleringer.

Schei-komiteen konkluderte med at det gjaldt å skape kommuner som «med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utviklingen av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen», (Sitat hentet fra NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring).

Schei-komiteens forslag til prinsipielle retningslinjer ble i hovedtrekk fulgt av Stortinget i 1956 og kan sammenfattes slik:

- En minstestørrelse som kunne sikre kommunene tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat. 2500–3000 innbyggere og 5–10 000 innbyggere der de geografiske forholdene lå til rette for det.
- Enheter med et så allsidig næringsliv at det kunne gi flere ben å stå på i vanskelige tider og som kunne demme opp mot fraflytting.
- Enheter der en hadde eller kunne utvikle et kraftig, levedyktig sentrum.
- Enheter der en kunne rasjonalisere skoleverket og danne grunnlag for en vellykket utbygging av den ni-årige skolen.

Stortinget tok ikke stilling til kommuneinndelingen for byene i 1956. Det var enighet om å avvente dette bl.a. til byenes forhold til fylkeskommunen var avklart. I tillegg lå det også en uenighet om byenes rolle og den avgrensning av byene dette krevde. Schei-komiteen gikk inn for å opprettholde to sett av primærkommuner, byer og herreder. For å styrke byenes evne til å løse de spesielle «byoppgavene» mente komiteen at byenes omland burde stå i et likeverdig forhold til byen. Bykommunene måtte derfor ikke bli for store. Dette førte til at komiteen gikk inn for å skape relativt konsentrerte bykommuner med snevre grenser. Således ble det uttrykt at en ikke ønsket landbruksområder innen bykommunene.

Kommunaldepartementet hadde et noe annet syn på spørsmål om avgrensning av bykommunene. Særlig hensynet til arealdisponeringen sto sentralt. Departementet mente for snevre grenser bare ville gi en midlertidig løsning på byenes behov for arealer og nye og hyppige krav om byut-

videlser. Videre pekte departementet på at små bykommuner ville medføre dobbeltarbeid og dermed dyrere administrasjon og drift av kommunene. I samsvar med dette gikk departementet som en hovedregel inn for å løse inndelingsproblemene i byområdene der endringer var nødvendig, med full sammenslåing av bykommunen og en eller flere av omegnskommunene.

Stortinget ga sin tilslutning til Kommunaldepartementets retningslinjer for inndelingen i byområdene i 1962, etter en enstemmig innstilling fra kommunalkomiteen. Retningslinjene hadde tre hovedelementer:

- Kommuneinndelingen løses vanligvis ved en sammenslåing av en bykommune med en eller flere omegnskommuner.
- Den nye kommunale enhetens status bestemmes ut fra sosiologiske kriterier basert på folketallets størrelse, bosettingsstruktur og byfunksjoner.
- Framgangsmåten for inndelingsendringer i byene bygger på de samme prinsipper som i landdistriktene, jfr. lov om endring i den kommunale inndelingen av 1956.

Loven av 1956 trådte imidlertid ikke i kraft før fra 1. januar 1967 da kommuneinndelingen i kjølvannet av Schei-komiteen var avsluttet. Endringene i inndelingen i forbindelse med Schei-komiteens arbeid ble basert på midlertidige bestemmelser som var en del av komiteens innstilling III. Av særlig betydning var at Kongen ble tillagt avgjørelsesmyndighet i langt større grad enn i den ordinære endringsloven. Stortingets samtykke ble således ikke krevd selv om berørte kommuner eller fylker skulle gå imot det aktuelle forslaget om endring i inndelingen. Forutsetningen var at Regjeringens avgjørelse samsvarte med Schei-komiteens, og at ikke mer enn to av komiteens faste medlemmer gikk i mot.

Endringene av kommuneinndelingen som følge av Schei-komiteen fant sted fra 1958 til 1967. Når perioden starter med 1958 skyldes det sammenslutningen mellom Haugesund og Skåre, som på sett og vis innledet «sammenslåingsepoken.» Når perioden avsluttes med 1967, er det fordi den midlertidige loven som Schei-komiteen arbeidet under, da ble opphevet.

De fleste sammenslutningene fant sted i årene 1962–1965, med hovedtyngden i 1964 og 1965 hvor antall kommuner ble redusert med henholdsvis 164 og 59 kommuner. Schei-komiteens arbeid resulterte i en reduksjon av kommunetallet fra 744 i 1957 til 454 i 1967. Reduksjonen fordelte seg svært ulikt både på fylker og landsdeler.

Tabell 1.2 Antall kommuner og nedgang i antall kommuner 1957–1967

År	Nedgang i kommunetallet gjort gjeldende fra 1.1.	Kommunetallet pr. 1.1. etter nedgangen dette året		
		Herreder	Byer	I alt
1957		680	64	744
1958	1	679	64	743
1959		679	64	743
1960	11	670	62	732
1961	1	669	62	731
1962	26	647	58	705
1963	16	631	58	689
1964	164	476	49	525
1965	59	419	47	466
1966	6	413	47	460
1967	6	407	47	454
I alt	290			

Endringene var ikke alltid i samsvar med de prinsipielle retningslinjene som Stortinget hadde vedtatt for henholdsvis herredsinndelingen og inndelingen for byene.

### 1.2 Byutvidelser

Fra 1968 til 1974 ble det gjennomført noen byutvidelser som ikke var avklart etter Schei-komiteens arbeid. Antall kommuner ble redusert med 11. Foruten sammenslåing av Ålen og Haltdalen til Holtålen kommune omfattet sammenlutningene byene Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

### 1.3 Tallaksenutvalget

Tallaksenutvalget ble nedsatt i 1971 og leverte sin innstilling i 1974 (NOU 1974: 14). Mandatet var å se på behovet for å dele noen av de allerede sammenslåtte kommunene. I alt 21 kommuner ble behandlet av utvalget. I utvalget var det flertall for oppløsning av bare tre av de 21 kommunene som ble behandlet. Ved Stortingsbehandlingen ble det flertall for oppløsning av 10 av de 21 kommunene, slik at det ble 11 nye kommuner. Delingene fant sted i 1976–1977.

### 1.4 Buvikutvalgene

Etter delingene på slutten av 70-tallet skjedde det lite før i 1988, med unntak av enkelte grensejusteringer. Buvikutvalgene ble ledet av Fylkesmann i Troms, Martin Buvik. Det første Buvikutvalget ble oppnevnt i 1984 og la fram en enstemmig innstilling i 1986 (NOU 1986: 7 Forslag til endringer i kommuneinndelingen for Horten, Tønsberg og Larvik). Kommunaldepartementet hadde i utvalgets mandat gitt en beskrivelse av den situasjonen mange bykommuner med trange grenser befant seg i. Dette var i stor grad en gjentakelse av de argumentene som ledet til de prinsipielle retningslinjene for kommuneinndelingen i byområdene som Stortinget ga sin tilslutning til i 1962.

Flere byområder ble omtalt, men bare Larvik, Tønsberg og Horten med omegnskommuner ble tatt med i det endelige mandatet. Tønsberg og Sem ble enige om sammenslåing, mens for de øvrige ble sammenslåing vedtatt av Kongen på tross av stor lokal motstand. Sammenslåingene ble gjennomført i 1988 og antall kommuner ble redusert med 6.

I 1987 ble Buvikutvalget med visse endringer gjenoppnevnt for å se på kommuneinndeling i andre byområder. Utvalget la fram sin utredning i 1989 (NOU 1989: 16 Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og

Hammerfest) og anbefalte sammenslåing for alle områdene. Stortinget vedtok i store trekk de foreslåtte sammenslåingene, også disse på tross av stor lokal motstand. Gjennomføringen av sammenslåingene ble gjort i 1992 med unntak av Hamarområdet som ble gjennomført i 1994. Antall kommuner ble dermed redusert med ytterligere 13.

### 1.5 Christiansenutvalget

Christiansenutvalget ble oppnevnt i 1989 og ble ledet av Ragnar Christiansen, Fylkesmann i Buskerud 1980–1988. Utvalget hadde 13 medlemmer. Utvalgets mandat var å foreta en vurdering av gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og på bakgrunn av vurderingen legge fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling bør ordnes. Uvalgets skulle ikke utrede eller legge fram konkrete forslag til endringer i inndelingen.

Utvalget la fram sin innstilling i 1992 (NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring).

Utvalget oppfattet at mandatet forutsatte et ønske om å tilpasse inndelingen til at det fortsatt skulle være mulig å utvikle kommunene og fylkeskommunene som generalistkommuner under et felles nasjonalt styringssystem.

Christiansen-utvalget la til grunn at kommunenes virksomhet var knyttet til tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati, og utviklet et sett av kriterier basert på disse tre dimensjonene, i alt 15 kriterier.

*Kriteriene som ble knyttet opp mot tjenesteyting var:*

1. Tjenesteproduksjonens tilpasning til befolkningens behov – antatt desentraliseringsgevinst ved at kommunene tilpasser tjenestesammensetningen. Desentraliseringsgevinsten er antatt å være størst når kommunene er homogene i forhold til befolkningens ønsker og når det er stor forskjell i preferanser mellom kommunene.
2. Graden av egenfinansiering – i hvilken grad kommunene selv kan finansiere tjenestetilbudet (gjennom skatter og avgifter fra innbyggerne i kommunen).
3. Utnyttelse av stordriftsfordeler – fallende gjennomsnittskostnader ved økende produksjon av en vare eller tjeneste – større kommuner kan ha bedre forutsetninger for å utnytte stordriftsfordeler – manglende utnyttelse av stordriftsfordeler gir høyere kostnader enn nødvendig for tjenestene.

4. Betydningen av geografisk betingede kostnadsforhold – kostnader varierer med bosettingsmønster og naturmessige forhold – kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende områder kan øke kostnadene ved kommunale tjenester.
5. Omfanget av utilsiktede virkninger mellom forvaltningsenhetene – kommunenes tjenesteproduksjon kan ha konsekvenser ut over kommunenes egne grenser. Jo mer kommune- og fylkesgrenser går på tvers av kommunikasjoner og bosettingsmønster, jo større omfang kan det forventes av utilsiktede virkninger.
6. Styringsevne over egen økonomi og tjenesteproduksjon – kommunestørrelse gir ulike forutsetninger for styringsevnen – knyttet til kompetanse, kompleksitet og beslutningsprosess.
7. Likhet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet – et mål i statlig styring at det kommunale tjenestetilbudet når ut og er tilgjengelig for alle grupper over hele landet og at befolkningens levekår utjevnes mellom kommunene.
8. Betingelser for nasjonaløkonomisk styring – kommuneinndelingen kan påvirke kommunenes evne til god ledelse, kontroll og økonomistyring – færre og større enheter kan gjøre den nasjonale styringen enklere og mindre detaljert.
9. Betingelser for ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn – ivaretagelse av rettsikkerhetshensyn stiller krav til kompetent saksbehandling, uavhengighet og rettferdighet i den interne beslutningsprosessen i kommunene.

*Kriteriene som ble knyttet opp mot samfunnsutbygging var:*

10. Fysisk planlegging – kommunens ansvar for den fysiske planleggingen pålagt gjennom plan- og bygningsloven krever kompetanse og kapasitet i kommunen.
11. Næringsutvikling – utvikling av en effektiv næringspolitikk setter krav til faglige ressurser, at kommunenes innsats sikrer tilstrekkelig geografisk samordning, og at kommunene har et tilstrekkelig differensiert næringsliv som reduserer den økonomiske sårbarheten.
12. Miljøvern – for å realisere lokale og nasjonale mål i miljøvernpolitikken er det nødvendig med tilgang til kompetanse og å kunne håndtere oppgaver i miljø- og ressursforvalt-

ningen på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

*Kriteriene som ble knyttet opp mot demokrati var:*

13. Befolkningens deltakelse – gjennom valg, i politiske aksjoner og som interesserepresentant.
14. Lokal tilhørighet – hvorvidt tilhørighet i befolkningen er knyttet til kommunen eller andre enheter på høyere eller lavere geografisk nivå.
15. Lokal påvirkningskraft – inndelingen må bidra til at kommunene har ressurser som står i rimelig forhold til de oppgaver som skal løses, at kommunene har utviklingsevne og evne til å ivareta befolkningens behov for offentlige tjenester.

*I vurderingen av konsekvenser for lokal statsforvaltning vektla utvalget følgende fire generelle kriterier:*

- Kostnadseffektivitet ved frambringelse av tjenestene
- Kvalitet og tilgjengelighet i tjenestetilbudet
- Kompetanseoppbygging og spesialisering
- Hensynet til behov for administrativ og geografisk samordning

Utvalget la i sitt arbeid til grunn at en vurdering av reformbehovet i prinsippet kan lede til tre typer svar:

- a. At det ikke er behov for omfattende endringer med det resultat at nødvendige endringer skjer ved fortsatt løpende reguleringer
- b. Et reformbehov avdekkes, men løsningen er utvikling av interkommunalt samarbeid
- c. Det avdekkes et reformbehov som ikke lar seg løse på andre måter enn gjennom endringer i inndelingen

Utvalgets flertall (12 av 13 medlemmer) konkluderte med et reformbehov som omfattet både kommuneinndelingen og fylkesinndelingen. Hovedpoenget var at fordelene ved å endre gjeldende inndeling ble vurdert som vesentlige større enn å fortsette med eksisterende inndeling. Det ble antatt at det forelå en åpenbar nettogevinst i vid forstand gjennom en reform. I tillegg til det generelle reformbehovet anså flertallet at det var et særlig reformbehov i hovedstadsområdet.

På bakgrunn av vurderingen av reformbehovet fant utvalget det naturlig å formulere et overordnet mål for en reform:

«Det overordnede målet for en reform av kommune- og fylkesinndelingen bør være å skape en inndeling som legger grunnlag for et reelt lokalt selvstyre innen rammen av det nasjonale fellesskap gjennom;

- en tjenesteproduksjon som er effektiv og som frambringer tjenester som er praktisk tilgjengelige for brukerne,
- en samfunnsbygging som gir gode utbyggingsmønstre og utviklingsdyktige kommuner og fylkeskommuner,
- et levende lokaldemokrati som også gir kommunen og fylkeskommunene økt påvirkningskraft overfor omverdenen.

Inndelingen skal i tillegg legge til rette for enheter som er hensiktsmessige for den lokale statsforvaltning på kommune og fylkesnivå.»

I tråd med det overordnede målet utformet utvalget forslag til tre hovedprinsipper og tre tilleggsprinsipper for endringer i kommuneinndelingen;

*Hovedprinsipper:*

- Kommunene bør avgrensnes slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.
- Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5000 innbyggere.
- Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud. (Inntil 60 min. reisetid en vei ble foreslått som veiledende norm).

*Tilleggsprinsipper:*

- Ved kommunesammenslutninger bør det generelt legges til rette for enheter med ett kommunesenter.
- U hensiktsmessige avgrensninger av kommuner, som berører en mindre del av den enkelte kommunes befolkning bør løses på en slik måte at befolkningens egne ønsker om kommunetilhørighet tillegges stor vekt.
- Kommuneinndelingen bør primært ta hensyn til kommunenes virksomhet. Samtidig bør kommuneinndelingen gi grunnlag for en god

administrativ inndeling for lokal statsforvaltning, når det ikke kommer i strid med de øvrige inndelingsprinsipper.

Utvalget foreslo også tre hovedprinsipper og tre tilleggsprinsipper for endringer i fylkesinndelingen, som bygger på samme prinsipielle innhold som for kommuneinndelingen. Utvalget foreslo at fylkene burde så vidt mulig ha minst 200 000 innbyggere.

#### Hovedstadsområdet

Den administrative inndelingen i hovedstadsområdet ble vurdert som særskilt problematisk. Utvalget viste til en lang forhistorie med tildels lite fruktbare forsøk på å løse felles problemer gjennom ulike former for frivillig samarbeid i hovedstadsregionen. Utvalget viste også til tidligere utredninger på 1960- og 70-tallet som konkluderte med at fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus burde oppheves for å legge bedre til rette for samordning av oppgaveløsningen på tvers av fylkesgrensene.

Utvalget drøftet inndelingssituasjonen i hovedstadsområdet ut i fra en overordnet tilnærming, uten omfattende analyser av konsekvensene av gjeldende inndeling for de enkelte sektorer av kommunal- og fylkeskommunal virksomhet. På bakgrunn av erfaringene fra samarbeidsbestrebelsene i regionen, og en vurdering av tilgjengelig informasjon om utviklingen i hovedstadsområdet, konkluderte utvalget med at det forelå et stort reformbehov, særlig i fylkesinndelingen.

Utvalget anbefalte derfor at det ble arbeidet videre med en prinsippskisse som gikk ut på at fylkene Oslo og Akershus ble sluttet sammen, og at Oslo kommunes fylkeskommunale oppgaver ble overført til en ny felles fylkeskommune for både Oslo og Akershus. Utvalget pekte også på at det i forbindelse med en inndelingsendring i hovedstadsområdet burde vurderes om selve ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for enkelte oppgaver burde endres. Utvalget foreslo at Oslo kommune, i likhet med de øvrige kommunene i det nye Akershus fylke, burde avgi enkelte ordinære kommunale funksjoner til den nye fylkeskommunen. Ut fra en foreløpig vurdering mente utvalget dette bl.a. kunne være aktuelt for overordnet fysisk planlegging, teknisk sektor med hovedanlegg for vannforsyning, avløp og renovasjon, og ansvaret for større oppgaver innenfor naturforvaltning og miljøvern. Utvalget understreket at de prinsipielle og praktiske sidene ved en slik modell måtte utredes

grundigere før en eventuell reform kunne gjennomføres.

#### Behandling

I St.meld. nr. 32 (1994–95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, ble høringsuttalelsene til Christiansenutvalget oppsummert, samt ytterligere beskrivelser av situasjonen for utvalgte sektorer i hovedstadsområdet presentert.

Høringsrunden etter Christiansenutvalgets innstilling avdekket enighet i kommunesektoren i området om behovet for reformer. Det var imidlertid uenighet om hvilke løsninger som burde legges til grunn for konkrete endringer. Mange av høringsinstansene mente at en nærmere utredning av konsekvensene av dagens inndelingsforhold burde gjennomføres, før det kunne trekkes konklusjoner om endringer. Flere instanser påpekte at selve oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingen) burde vurderes spesielt i dette området, i tillegg til inndelingsforholdene.

Året før den endelige behandlingen av St. meld. 32 (1994–95) vedtok Stortinget den 1. juni 1995 at frivillighet skal ligge til grunn for kommunesammenslutninger:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»

I St.meld. nr. 32 (1994–95) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble det slått fast at det var et generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen.

Med utgangspunkt i innstilling fra Kommunalkomiteen debatterte Stortinget meldingen 7. juni 1996. Flertallet var enig med regjeringen i at det finnes uhensiktsmessige grenser som kunne gi behov for både grensereguleringer og sammenslutninger, men at omfanget av disse ikke er så store at det er nødvendig med en nasjonal inndelingsreform. Stortinget behandlet denne meldingen i mai og juni 1996 (Innstilling S. nr. 225 (1996–96)). Flertallet i Stortingets kommunalkomitee erkjente at det eksisterer særlige samhandlingsproblemer i hovedstadsområdet, men mente at drøftinger om konkrete inndelingsendringer i dette området, som for resten av landet, bør bygge på lokale initiativ og lokal enighet.

Prinsippet om frivillighet ved kommunesammenslutninger er siden videreført. Det innebærer

Tabell 1.3 Kommunesammenslutninger 2002–2013

År	Ny kommune	Sammenslåtte kommuner	Folketall året før	Den største kommunens andel
2002	Re	Ramnes og Våle	8 038	53 %
2005	Bodø	Bodø og Skjerstad	43 775	98 %
2006	Aure	Aure og Tustna	3 626	72 %
2006	Vindafjord	Ølen og Vindafjord	8 120	58 %
2008	Kristiansund	Kristiansund og Frei	22 522	76 %
2012	Mosvik	Mosvik og Inderøy	6 717	88 %
2013	Harstad	Harstad og Bjarkøy	24 095	98 %

at eventuelle kommunesammenslutninger skal være tuftet på lokale beslutninger, etter lokale initiativ og lokale vurderinger.

Etter dette er det gjennomført syv frivillige kommunesammenslutninger. Den første i 2002, Ramnes og Våle ble slått sammen til Re kommune, og den foreløpig siste i 2013, Harstad og Bjarkøy ble nye Harstad kommune. Vi har dermed 428 kommuner i dag.

### 1.6 Erfaringer fra kommunesammenslutninger i Norge

Til sammen har det vært gjennomført 15 kommunesammenslutninger fra 1988 til 2013. Etter at Stortinget i 1995 vedtok at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslutninger, er det gjennomført syv frivillige sammenslutninger.

På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet har sammenslåingene i perioden 2002 og 2008 blitt evaluert av to ulike forskningsmiljøer. Agenda Utredning og utvikling evaluerte Re kommune i 2006, mens Telemarksforskning har evaluert sammenslåingen i Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund i 2009. I tillegg fulgte Asplan Viak og Telemarksforskning gjennomføringsprosessene i sammenslåingene fra 2005–2008 på oppdrag fra KS.

Kommunesammenslåingene mellom Ramnes og Våle, Aure og Tustna og Ølen og Vindafjord, kan med bakgrunn i at kommunene hadde noenlunde samme befolkningstall, karakteriseres som sammenslutninger av like kommuner.

Sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad og Kristiansund og Frei, kan i større grad karakteriseres som innlemmelsesprosesser hvor det ikke ble nødvendig med store organisatoriske omstruktureringer, og småkommunene ble mer eller mindre føyd inn i storkommunens organisa-

sjon. Det samme gjelder sammenslåingen mellom Harstad og Bjarkøy.

Hovedmålsettingen for alle sammenslåingene var å skape livskraftige og handlekraftige kommuner. I tillegg har de små kommunene vært spesielt opptatt av å sikre et godt kommunalt tjenestetilbud. De underliggende motivene har likevel vært forskjellige. I Bodø/Skjerstad hadde Skjerstad store utfordringer knyttet til økonomi og opprettholdelse av tjenestetilbud, og ønsket derfor å slå seg sammen med Bodø for å være bedre i stand til møte framtidige utfordringer. I Ølen/ Vindafjord var det en målsetting å skape en livskraftig kommune på Indre Haugalandet for å stå sterkere i forhold til nærliggende byområder. Det samme gjaldt for Re, hvor det ble lagt vekt på å skape en motvekt mot byenes utvikling. Re er for øvrig den eneste sammenslåingen der det er opprettet et nytt administrasjonssenter nær den gamle kommunegrensen. I Aure og Tustna var sammenslåingen nærmest et virkemiddel for å få etablert Imar-sundforbindelsen for å snu negative utviklingstendenser, og skape et bedre grunnlag for næringsliv og bosetting. Sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei var spesielt motivert ut fra at kommunene fungerte som et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. Kristiansund manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene, og det var behov for en mer helhetlig og langsiktig planlegging.

Sammenslåingen mellom Ramnes og Våle ble evaluert av Agenda som konkluderte med at «Re kommune er en mer geografisk funksjonell enhet, har bredere kompetanse, større utviklingskraft og er etter all sannsynlighet bedre tilpasset framtidige utfordringer enn de to gamle kommunene. Resultatene summerer seg til en fornyelse av lokaldemokratiet som kan tolkes som sterkere, viktigere og mer interessant for innbyggerne og



lokalpolitikkerne enn det var med utgangspunkt i de gamle kommunene.»

Kommunen har i følge evalueringsrapporten blitt en mer profesjonell organisasjon med bredere kompetanse og positive fagmiljøeffekter på en rekke områder. Positive fagmiljøeffekter er særlig tydelig innenfor smale tjenesteområder som helsetjenester, sosialtjeneste og barnevern, regulering, kart og oppmåling, byggesak, kultur-tjenester og administrative støttefunksjoner. Kommunen tilbyr også bredere og mer spesialiserte tjenester sammenliknet med tidligere enheter.

Med bakgrunn i en gjennomført innbyggerundersøkelse konkluderte Agenda også med at innbyggerne var mer fornøyde med dagens tjenestetilbud enn de var i de gamle kommunene. Et flertall av innbyggerne fikk bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud.

Videre pekte Agenda på at kommunen har gjennomført innsparinger og høstet stordriftsfordeler i kommunal administrasjon til fordel for økt tjenesteproduksjon. Den samlede innparingen i lønnskostnader til ledelse- og støttefunksjoner ble beregnet til 10,8 millioner kroner. Av dette er stordriftsfordelene som følge av en ny kommune anslått til 8,1 millioner kroner. Innsparingen i lønnskostnader til sentral ledelse og støtte utgjør 28 % av kommunens samlede utgifter til denne type administrasjon.

Den overordnede styringen av kommunen synes i følge forskerne å ha blitt mer profesjonell og mer utviklingsorientert, bl.a. i forhold til ledelse og eksternt samarbeid. Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Kommuneplanen ble mer helhetlig ved at den behandler og avveier et bredere sett av plantemaer. Den sektorvise planleggingen ble mer offensiv og strukturert.

Agenda pekte i sin evalueringsrapport også på at kommunesammenslutningen medførte en kommune med større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter, og medført viktige samordningsgevinster for lokale statsetater.

Evalueringer av gjennomførte sammenslutninger viser at ett definert kommunesenter vil kunne gi en sammenslått kommune større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og andre offentlige myndigheter. Kommunesenteret vil tiltrekke seg ulike servicefunksjoner og næringsliv. Dette gjelder spesielt i Re kommune som utviklet et nytt kommunesenter etter sammenslåingen, men også til dels i Vindafjord kommune der formålet bl.a. var å utvikle Ølen som et mer attraktivt

regionalt sentrum. Begge kommunene har samtidig hatt fokus på å opprettholde sterke bygder. Evalueringen av Re viser også at sammenslåingen medførte mindre lokal konkurranse i næringspolitikken og dermed bedre betingelser for en proaktiv næringspolitikk, samt at sammenslåingen ga kommunen større investeringskraft. Det førte til at kommunen etter sammenslåingen har lagt betydelig vekt på utbygging av den kommunale infrastrukturen. Flere av investeringene kan ses i sammenheng med strategien om utviklingen av Revtal som et felles sentrum.

Telemarksforskning har evaluert sammenslåingene i 2005 til 2008 ut fra kommunenes fire hovedroller og trekker i sin rapport fram følgende funn og effekter knyttet til disse rollene:

#### Demokrati:

- Sammenslåingene har gitt mindre politisk representasjon, færre representanter i kommunestyret.
- Det er registrert noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv.
- Handlingsrom og mulighet for å ta mer helhetlige grep i forhold til framtidige utfordringer har blitt styrket.
- Tidligere bygdelister har blitt borte i forbindelse med kommunesammenslutningene.
- Det forekommer sjelden eller aldri politiske avstemminger der skillelinjene følger de gamle kommunegrensene.
- Bodø og Vindafjord har gode erfaringer med lokalutvalg/grendeutvalg.

#### Tjenesteleverandør:

- Sammenslåingene har gitt bedre tjenester der det har blitt større fagmiljø f.eks. innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, meldes det også om at man har fått en sterkere og mer robust tjeneste, og at man spesielt i de minste kommunene ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver.
- Ressurser er flyttet fra ledelse og administrasjon til tjenesteproduksjon.
- Harmonisering av tjenestenivået mellom kommunene har vært en utfordring.
- Et desentralisert tjenestetilbud har blitt opprettholdt. Noe som gjør potensialet for realisering av framtidige stordriftsfordeler betydelig større enn før sammenslutningen.

- Helhetsinntrykket er at kommunesammenslutningene ikke har medført store endringer i folks opplevelse av tjenestetilbudet.

#### Myndighetsutøver:

- Alle kommunene anser seg som mer robuste og at de har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerheten. Spesielle områder som nevnes i så måte er barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.
- Det har blitt lettere å unngå inhabilitet.
- Andelen klager ser ut til å ha gått ned.

#### Samfunnsutvikler:

- Generelt har kommunene fått bedre forutsetninger, muligheter og handlingsrom til lokalt og regionalt utviklingsarbeid.
- Kommunene har fått større påvirkningskraft.
- I de kommunene som har slitt med fraflytting og befolkningsnedgang, har den negative befolkningsutviklingen bremsset opp eller fått en mer positiv utvikling etter sammenslutningen.

Det er på samfunnsutviklingsrollen Telemarkforskning finner de mest positive tilbakemeldingene fra innbyggerne. I alle de sammensluttede kommunene er det et klart flertall som mener at kommunesammenslutningen har bidratt til at man har fått en kommune som står bedre rustet for å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling.

Samtidig med sammenslåingene var den økonomiske situasjonen for kommunene stram, og flere måtte gjennomføre innstramminger samtidig eller rett etter sammenslåingen. De sammenlåtte kommunene påpeker at den økonomiske situasjonen kunne vært vanskeligere å håndtere dersom kommunen ikke hadde vært sammen-sluttet.

Samlet sett konkluderer Telemarkforskning med at fordelene av de fire kommunesammenslutningene er større enn ulempene på alle disse områdene. Videre skriver de at måten en sammenslutning gjennomføres på, også har betydning for hvilke resultater man oppnår som følge av sammenslutningen, spesielt på kort sikt. Betydningen av god informasjon, tidlig ansettelse av felles ledelse, samordning av de ulike kommunale budsjettene, involvering av ansatte og innbyggere samt raushet fra den store kommunen trekkes spesielt fram.

Etablering av nye administrative strukturer fordrer også nye samhandlingssystemer, regler og rutiner. Parallelt med dette skal kommunene også ivareta normale driftsoppgaver, noe som medfører betydelige belastninger og slitasje på dem som er involvert i prosessene. Det er heller ingen garanti for at den nye organisasjonen vil fungere som forutsatt. Både i Re, i nye Aure og nye Vindafjord har det vært behov for betydelig organisatoriske endringer i ettertid.

Sammenslåingen i Bodø og Skjerstad trekkes av Telemarkforskning fram som et eksempel på at et desentralisert tjenestetilbud opprettholdes og utvikles etter en sammenslåing, som følge av økt investeringskraft i den nye kommunen. Her var det satt i gang en prosess for å slå sammen skolen i Skjerstad og Misvær for å spare penger, og det var sendt ut varsel om oppsigelse til flere ansatte i kommunen. Som følge av sammenslåingen ble skolestrukturen bevart, det er etablert en ny skole i Misvær og sykehjemmet her ble sikret bemanning.

Evalueringsene viser at nye kommunene vil kunne innta en mer aktiv rolle fordi de får økte ressurser og muligheter til å satse på helhetlige utviklingstiltak. Utredninger viser også at større funksjonelle enheter vil ha et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret, sammenliknet med de gamle kommunene. Det skyldes at kommunen har blitt et større og mer geografisk funksjonelt planområde, samt at planleggingen kan skje med utgangspunkt i ett prioriterte organ i stedet for to eller flere.

Asplan Viak og Telemarkforskning trekker i sin rapport fra 2006 fram følgende hovedfunn:

- Gjennomføring av en kommunesammenslutning er en særdeles krevende oppgave.
- De sammenslutningene som er gjennomført, har alle kommet i mål til fastsatt tid.
- Alle utfordringer løses imidlertid ikke før sammenslutningen skjer. I flere tilfelle er oppgaver og økonomiske utfordringer skjøvet over til den nye kommunen.

Erfaringene fra disse sammenslåingene tilsier at en gjennomføringsfase ned mot 1,5 år kan medføre for stort tidspress, mens varighet på tre år eller mer kan bli langdrygt med tendenser til «seigpining» og fare for utmattelse. En gjennomføringsfase på om lag to år, kan derfor se ut til å være fornuftig.

Med bakgrunn i de fire sammenslåingene fra 2005–2008 samt fra sammenslåingen i 2002 inneholder rapporten 21 praktiske råd som kan ligge

til grunn for planlegging og gjennomføring av en kommunesammenslutningsprosess.

Når det gjelder Inderøy og Mosvik er det ikke foretatt noen evaluering av forskningsmiljøer, til det er det for kort tid siden sammenslåingen. Telemarksforskning utredet mulighetene og konsekvensene ved en sammenslåing på forhånd, og de er i stor grad samsvarende med det som gjaldt for sammenslåingene 2002–2008.

## 1.7 Erfaringer fra andre land

### 1.7.1 Kommunereformen i Danmark

I oktober 2002 satte den danske regjeringen ned en Strukturkomisjon som skulle gi et grunnlag for å vurdere fremtidig kommunestruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i Danmark.

Kommisjonens mandat var på bakgrunn av en teknisk og faglig analyse å vurdere fordeler og ulemper ved alternative modeller for inndelingen og fordelingen av oppgaver i den offentlige sektoren. På bakgrunn av dette skulle de komme med anbefalinger som var holdbare over en lengre tidsperiode.

I vurderingen av fordeler og ulemper skulle kommisjonen legge regjeringens foreslåtte kriterier til grunn og avveie disse i forhold til hverandre.

Siden flere av kriteriene henger tett sammen valgte kommisjonen å gruppere kriteriene i fire overordnede grupper, der noen av kriteriene inngår i flere av de overordnede gruppene. I tillegg mente kommisjonen at også kriteriene enkelhet og styrbarhet var relevante. Kommisjonen gruperte kriteriene slik:

- Borgernes innflytelse og demokratisk kontroll
  - dialogen mellom innbyggere og politikere, nærhet til innbyggerne, demokratisk bæredyktighet og demokratisk kontroll, samt klarhet i ansvarsfordelingen.
- Borgernes stilling som bruker – innflytelse, nærhet, rettssikkerhet, og valgmuligheter samt enkelhet.
- Effektivitet og faglig bæredyktighet i forvaltning og oppgaveløsning – økonomisk effektivitet, kvalitet i oppgaveløsningen og faglig bæredyktighet.
- Koordinering og styring – klarhet i ansvarsfordelingen, sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar, økonomisk bæredyktighet og styrbarhet.

Kommisjonen skulle i tillegg foreta en vurdering av hvilke geografiske og befolkningsmessige kriterier, herunder hvilke kommune og fylkesstørrel-

ser, som bør legges til grunn for en framtidig inndeling. Disse kriteriene var:

- Samhørighet
- Tilhørighet, pendling, handelsområde, kommunale fellesskap, infrastruktur, natur og landskap
- Homogenitet mellom enhetene
- Land/by, befolkning og inntekt, utdanningsinstitusjonenes plassering og næring
- Øvrige faktorer
- Geografisk utstrekning, antall sentre i en kommune og særlig problematikk rundt større byer

Konkrete forslag til inndeling lå ikke i kommisjonens mandat, men de anbefalte at dersom gjeldende oppgavefordeling lå fast, ville en kommune-størrelse på minst 20 000 innbyggere kunne sikre en tilfredsstillende faglig bærekraft i løsningen av de vesentligste oppgaver også på lengre sikt, samtidig som hensynet til nærhet, innbyggermedvirkning og demokratisk bæredyktighet ble ivare tatt. I sine tre alternative modeller med en endret oppgavefordeling (bred kommunemodell, regionsmodell, statsmodell) vurderte kommisjonen at kommunene burde ha minst 30 000 innbyggere.

Kommisjonen la fram sin utredning i januar 2004 og på bakgrunn av denne, fremmet regjeringen sine forslag våren 2004. Etter politiske forhandlinger med opposisjonen inngikk regjeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk folkeparti en avtale (strukturavtalen) om kommunereform bestående av tre hovedelementer; en ny kommuneinndeling, en ny oppgavefordeling og en finansierings- og utjevningsreform. I følge avtalen var målet med reformen å fastholde og videreutvikle en demokratisk styrt offentlig sektor, med et solid fundament for en fortsatt utvikling av det danske velferdssamfunnet.

På bakgrunn av avtalen ble det utarbeidet 50 lovforslag som ble behandlet av Folketinget i februar 2005. Over halvparten av forslagene ble vedtatt med støtte fra flere partier enn de som hadde inngått avtalen.

Avtalen innebar flere nye oppgaver til kommunene, som i hovedsak fikk ansvaret for å løse langt på vei alle innbyggerrelaterte velferdsoppgaver, Amtenes største oppgave var sykehusene som utgjør 95 % av amtenes budsjett. Staten fikk ansvaret for all utdanning og forskning med unntak av folkeskolen og spesialundervisning.

Før reformen var det 14 amter og 271 kommuner i Danmark, med en gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på 19 900 i kommunene. Alle kommuner med et innbyggertall under

20 000 skulle finne sammen med kommuner som gjennom en sammenslutning ville sikre at den nye kommunen fikk over 20 000 innbyggere. Alternativt kunne de inngå i et forpliktende samarbeid med nabokommuner om løsning av både eksisterende og nye oppgaver. Slike samarbeidsløsninger skulle ha et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere.

Gjennomføringen av reformen skulle følge det prinsippet at både bygninger, materiell og offentlig ansatte skulle følge oppgaven. Samme prinsipp skulle gjelde for de offentlige utgiftene. Reformen skulle være utgiftsnøytral og pengene følge med oppgavene, noe som innebar at oppgavene flyttes med det eksisterende servicenivået.

Kommunene skulle selv bære omkostningene ved sammenslutningen. Samtidig skulle de beholde det de henter ut i synergigevinster.

Kommunene fikk sommeren 2004 frist til 1. januar 2005 med å melde tilbake til departementet hvordan de skulle oppfylle kriteriene. På bakgrunn av kommunens tilbakemeldinger ble det iverksatt politiske forhandlinger om den nye inndelingen. Dette resulterte i en bred politisk avtale mellom forlikspartiene i strukturavtalen (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti), samt Socialdemokratene og Det Radikale Venstre.

De nye kommunegrensene gjaldt fra og med 1. januar 2007. Resultatet ble at det nye danmarkskartet består av 98 kommuner som ble dannet av:

- 65 sammensluttede kommuner. 11 kommuner ble delt som et resultat av lokale avstemninger.
- 33 uendrede kommuner. Herav syv kommuner under 20 000 innbyggere som alle inngår i forpliktende samarbeid. Fem av disse er øy-kommuner.

De 14 amtene ble lagt ned og erstattet av 5 regioner, hvor 95 % av regionenes budsjett gjelder sykehusene. De nye regionene har mellom 0,6 mill. til 1,6 mill. innbyggere.

Etter reformen bor én prosent av befolkningen i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere, mot en tredjedel av befolkningen før reformen. Gjennomsnittlig kommunestørrelse er nå om lag 55 000 innbyggere.

En evaluering av reformen fra mars 2013 finner at den faglige bæredyktigheten i kommunene generelt er styrket, og at den på noen områder har medvirket til økt nytenkning i oppgaveløsningen og bedre kvalitet på tjenestene. Evalueringen viser også at den økonomiske bæredyktigheten er styrket ved at det er skapt mer økonomisk robuste enheter.

Det var en forventning om at reformen kunne gi en mer effektiv oppgaveløsning ved at stordriftsfordelene i større grad ble utnyttet. Analyser foretatt av Houlberg (2011) viser at de sammenslåtte kommunene hadde hentet ut stordriftsfordeler, men at disse var mindre enn forventet. Resultatene viser også at resultatet mer skyldes en sterk økning i administrasjonsutgiftene for kommunene som ikke slo seg sammen, enn reduserte utgifter i de sammenslåtte kommunene.

De samlede utgiftene til kommunesektoren i Danmark er redusert med over 12 mrd. danske kroner i perioden 2009–2012. Dette i følge en publikasjon utgitt av Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL juli 2013. Det er ikke mulig å skille ut hvor mye av reduksjonen som skyldes generelle økonomiske innstramminger, kommunereformen eller at den statlige styringen er endret. Regnskapstall fra danske kommuner (2012) viser at kommunene har redusert administrasjonsutgiftene med 1,3 mrd. danske kroner i den samme perioden. Det har vært gjennomført studier for å isolere effekten av kommunesammenslåinger. Dette med bakgrunn i at det er 33 kommuner i Danmark som ikke har blitt sammenslått. I en nylig publisert artikkel i *American Journal of Political Science* (AJPS) konkluderer forskerne Houlberg, Blom Hansen og Seritzlev (2014) med at sammenslåtte kommuner ligger 10 % lavere i administrasjonskostnader pr. innbygger, enn de kommunene som ikke har blitt sammenslått. Det gjennomføres også tilsvarende analyser innenfor de enkelte tjenesteområdene, men resultatene fra disse foreligger ikke ennå.

Kommunereformen i Danmark har gitt unike muligheter for å kartlegge konsekvenser av en kommunereform, da 1/3 av de danske kommunene ikke ble berørt av sammenslutninger. Hansen og Hjelmer (2013) oppsummerer innbyggernes oppfatning av lokaldemokratiet. De fant at innbyggere bosatt i sammenslåtte kommuner i en periode fikk større interesse for lokalpolitikk, men deres forståelse av kommunepolitikk har blitt litt dårligere. I tillegg viste undersøkelsene at kommunepolitikerne i de sammenslåtte kommunene ble oppfattet som mindre lydhøre overfor innbyggernes meninger og holdninger. Dette er effekter som kan observeres seks år etter reformen, og de regner derfor med at dette er permanente endringer i innbyggernes tillit til lokalpolitikerne og egen opplevelse av å kunne finne fram i systemet og ta kontakt. Det blir pekt på at resultatene viser at det er viktig å få etablert kanaler og mekanismer, slik at de valgte lokalpolitikerne treffer beslutninger som innbyggerne i større grad opplever å være i over-

ensstemmelse med deres egne ønsker. Konklusjonen er ellers at reformen ikke hadde noen effekt på innbyggernes politiske deltakelse.

Olsen (2013) har sett nærmere på hvordan lokalpolitikernes opplevelse på fire sentrale områder har utviklet seg i perioden 1995–2013. For det første har opplevelsen av statlig styring vært relativt konstant, noe som er litt overraskende sett i forhold til den offentlige debatten om temaet. For det andre har enkeltsaker gått fra å være et primært hinder for overordnet diskusjon i 1995 til det minste hinderet i 2013. For det tredje finner han en svak stigende tendens til at politikerne finner det vanskelig å få gjennomslag for synspunkter som går på tvers av de ledende embetsmennene i kommunene. I begge målingene etter kommunereformen er funnene systematisk sterkere enn før reformen. Og sist viste den relative innflytelsen for politikerne seg å være relativt stabil, med en svak stigende tendens. Det har også vært undersøkelser, blant annet opinionsundersøkelser for de store danske riksavisene, som peker på at lokalpolitikere føler at de har fått mindre makt på bekostning av administrasjonen.

Også i Danmark finnes det flere typer interkommunale samarbeidsordninger. Det mest omfattende «kommunale fællesskap» er en samarbeidsform som kan ta på seg alle oppgaver så sant det ikke er begrenset i annen lovgivning. Kommunalreformen førte til omtrent en halvering av slike samarbeider. Enda sterkere var effekten på «betjeningsoverenskomster», fordi reformen reduserte antall småkommuner som trengte hjelp av en større kommune for å løse oppgavene. Samtidig har større regioner skapt behov for nye typer samarbeid mellom de nye kommunene, for eksempel rundt oppgaver knyttet til mottak og rehabilitering av pasienter. Erfaringer fra Danmark viser at det fortsatt er behov for interkommunale samarbeid selv etter omfattende kommunesammenslutninger.

### 1.7.2 Kommunereformen i Finland

Finland er i nå i startfasen av en ny kommunereform som omfatter flere elementer:

- Kommunestruktur (mål om gjennomføring 2015–2017)
- Finansieringen av de offentlige oppgavene (mål om at nytt system skal tas i bruk 2015)
- Totalrevisjon av kommuneloven (mål om at ny lov trer i kraft 2015)
- Sosial og helsevesenet (minimum 20 000 innbyggere kreves for å løse basisoppgavene. Ny

struktur og organisering skal være klar senest 01.01.2017)

- Evaluering av kommunens oppgaver (egen arbeidsgruppe arbeider ut mai 2014)
- Byregionene og hovedstadsområdet (dette gjelder 11 byregioner og 14 kommuner i hovedstadsområdet. Arbeidet med nye lover skal være ferdig i mars 2014)

I Finland er kommunene pålagt samarbeid på noen områder, for eksempel spesialtjenester, tjenester for handikappede, brann og miljø. Den finske staten kan i dag tvangssammenslå kommuner som er i økonomisk krise.

Kommune- og servicestrukturreformen ble gjennomført i 2005–2012, og resulterte i en reduksjon fra 415 til 320 kommuner. Rangert etter antall innbyggere har mediankommunen 6145 innbyggere. 2/3 av kommunene har under 20 000 innbyggere.

Utgangspunktet for den nye reformen er den nye kommunestrukturloven som trådte i kraft 1. juli 2013. Loven inneholder bestemmelser om:

- a. Kommunenes utredningsplikt og utredningskriterier
- b. Avvik fra kriteriene
- c. Nye bestemmelser om økonomisk støtte for sammenslutninger

Bakgrunnen for reformbehovet er økonomiske utfordringer, en aldrende befolkning og reduksjon av andelen personer i arbeidsfør alder.

Formålet med reformen er å styrke kommunenes forutsetninger for å kunne gi likeverdig service til sine innbyggere, gjøre samfunnsstrukturen mer ensrettet, og å styrke det kommunale selvstyret. I tillegg er det et mål å styrke kommunenes mulighet for i hovedsak å sørge for egen tjenesteproduksjon, og kommunenes evne til å kunne benytte seg av markedet. Innsparinger på 1 mrd. euro inngår også som et av målene med reformen.

Kommunene har gjennom kommunestrukturloven en plikt til å utrede sammenslutning med andre kommuner dersom ett eller flere av fire kriterier i loven krever utredning.

Kriteriene er:

- a. Befolkningsunderlag som kreves for ulike tjenester – kommuner med under 20 000 innbyggere må utrede sammenslåing med andre kommuner. Dette fordi 20 000 innbyggere anses nødvendig for å kunne holde et basisnivå på ulike tjenesteområder. For å sikre høy kvalitet og likeverdighet spesielt i grunnskolen, anses

Tabell 1.4 Modell for dekning av engangskostnader i den finske kommunereformen

Antall kommuner/innbyggertall mill. euro	Under 20 000	20 000–49 999	50 000–79 999	Over 80 000
2	2	3	3,5	4
3–4	3	4,5	5	6
5–6	4	5,5	6,5	8
Flere enn 6	5	7	8	10

det nødvendig med et befolkningsgrunnlag som sikrer årskull på minst 50 barn.

- b. Selvforsørgelsesgrad i forhold til arbeidsplasser og pendling – kommuner må utrede sammenslåing dersom selvforsørgelsesgraden av arbeidsplasser er under 80 % og pendlingsgraden er 25–35 %, og dersom tettsteder strekker seg over kommunegrenser. Den nye kommunen skal ha over 20 000 innbyggere.
- c. Kommunenes økonomiske situasjon – en kommune må utrede sammenslåing dersom kommunen er i økonomisk krise, eller er i ferd med å bli det.
- d. Helsingfors metropolområde – kommuner skal utrede sammenslåing i områder som har behov for en mer enhetlig struktur på grunn av felles sentralt tettsted i vekst, som utgjør en funksjonell enhet, og som motiveres ut fra helheten i området.

Kommuner som ikke oppfyller noen av kriteriene må også delta i utredning dersom andre kommuner ikke kan oppnå en funksjonell helhet på noen annen måte. Kommuner kan søke om unntak fra utredningskriteriene dersom:

- Området utgjør en alternativ funksjonell enhet
- Det ikke lar seg gjøre å lage en annen funksjonell enhet på noen annen måte på grunn av spredt bosetting

- Avvik er nødvendig for å beskytte språklige minoriteter
- Avvik er nødvendig for å beskytte samers rettigheter til eget språk og egen kultur

Kommunene fikk frist til 30. november 2013 med å gi tilbakemelding til departementet hvem de vil utrede sammenslåing med. Det er et mål at ny kommunestruktur skal være gjennomført 2015–17.

Utredningskostnadene i tråd med kriteriene betales av staten. Kommunene som har vedtatt sammenslåing før 01.07.14 og hvor selve sammenslåingen skjer senest i 2017 vil få et tilskudd til dekke engangskostnadene ved sammenslåingen avhengig av antall kommuner og antall innbyggere slik som vist i tabell 1.4.

I tillegg gis det ytterligere tilskudd til sammenslåinger der kommuner som oppfyller kriteriet om utredning på bakgrunn av den økonomiske situasjonen inngår. Tilskuddet utgjør 150 euro per innbygger i de aktuelle kommunene. Dette tilskuddet kan maksimalt utgjøre 1 mill euro pr. sammenslåing.

Dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar mindre statstilskudd enn de gamle kommunene fikk, kompenseres staten for inntektstapet f.o.m. det året sammenslåingen skjer og t.o.m. 2019.

**Vedlegg 2****Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2011–2014**

Tabell 2.1 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. 2011–2014. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Endring fra året før, pst.	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
<b>A. Inntekter i alt</b>	<b>390 487</b>	<b>414 304</b>	<b>438 360</b>	<b>457 447</b>	<b>5,8</b>	<b>4,4</b>
Formuesinntekter	19 841	17 002	18 183	18 045	6,9	-0,8
Skatteinntekter	143 585	153 620	162 844	167 679	6,0	3,0
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>135 503</i>	<i>145 065</i>	<i>153 375</i>	<i>158 100</i>	<i>5,7</i>	<i>3,1</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>8 082</i>	<i>8 555</i>	<i>9 469</i>	<i>9 579</i>	<i>10,7</i>	<i>1,2</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	172 663	187 035	197 550	209 785	5,6	6,2
Gebyrinntekter	48 396	51 288	54 117	56 100	5,5	3,7
Andre overføringer	6 002	5 359	5 666	5 838	5,7	3,0
<b>B. Totale utgifter</b>	<b>408 918</b>	<b>431 538</b>	<b>456 395</b>	<b>475 288</b>	<b>5,8</b>	<b>4,1</b>
Renteutgifter	12 132	12 681	13 191	12 989	4,0	-1,5
Overføringer til private	36 220	37 725	39 686	41 082	5,2	3,5
Overføringer til statsforvaltningen	3 024	8 467	8 809	9 425	4,0	7,0
Lønnskostnader	210 654	221 847	234 685	245 581	5,8	4,6
Produktinnsats	76 498	78 520	82 399	85 473	4,9	3,7
Produktkjøp til husholdninger	20 798	22 119	23 388	24 451	5,7	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	49 251	49 989	54 037	55 887	8,1	3,4
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 493	-2 101	-2 100	-1 900	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 834	2 291	2 300	2 300	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b>	<b>-18 431</b>	<b>-17 234</b>	<b>-18 035</b>	<b>-17841</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	292 587	306 134	324 138	339 120	5,9	4,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

### Vedlegg 3

## Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2013

### 1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2013, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Som frie inntekter regnes her rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer. Det vises også tall for frie inntekter inkl. naturressursskatt og eiendomsskatt. Korrigerte frie inntekter i 2013 for kommunene er gruppert etter landsdel (tabell 3.1), etter fylke (tabell 3.2) og etter innbyggertall (tabell 3.3). Tabell 3.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 3.5 viser tall for den enkelte kommune.

### 2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

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

Når man skal sammenligne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. En ser dermed på utgifts- og inntektssiden samlet. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes forutsetningene kommunene har for å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det er imidlertid elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner også etter utgiftsutjevningen. Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

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

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

Det er viktig å huske på at det er visse svakheter knyttet til å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenligner inntektsnivået mellom kommuner. Viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

For å få et mål på de korrigerte frie inntektene som er mest mulig sammenlignbart over tid, er skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av naturskader og lignende holdt utenom beregningen. De siste årene har det totalt sett vært en økning i denne typen skjønnstilskudd, og for den enkelte kommune eller fylkeskommune kan inntektene variere mye fra det ene året til det andre.

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2013, er det brukt innbyggertall per 1. juli 2012, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2013. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2013, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2013. I 2013 utgjorde de frie inntektene om lag 3/4 av samlede inntekter i kommunesektoren. Tallene for eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og hjemfallsinntekter er fra 2012.



Tabell 3.1 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter landsdel. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Landsdel	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter
Akershus	102	98
Hedmark og Oppland	97	99
Sør-Østlandet	97	97
Agder og Rogaland	101	101
Vestlandet	100	102
Trøndelag	100	100
Nord-Norge	106	108
Oslo	105	101
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

I denne tabellen inneholder de ulike grupperingene følgende fylker: Akershus (Akershus), Hedmark og Oppland (Hedmark, Oppland), Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark), Agder og Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark), Oslo (Oslo).

### 3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. 324 kommuner hadde inntekter i form av eiendomsskatt i 2012.

I tabell 3.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet gruppert etter landsdel. Tabellen viser at det i 2013 var kommunene i Nord-Norge som hadde høyest nivå på de korrigerte frie inntektene, både når man regner med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Innad i den enkelte landsdel kan det være store variasjoner mellom kommunene.

Tabell 3.2 viser tilsvarende tall for kommunene fordelt fylkesvis. De utgiftskorrigerte frie inntektene, eksklusiv eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, varierer fra 96 pst. av landsgjennomsnittet for kommunene i Østfold til 118 pst. for kommunene i Finnmark.

I tabell 3.3 vises frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommuner med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper med like mange kommuner i hver. De mest folkerike kom-

munene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene; Bergen, Stavanger og Trondheim og Oslo. I tillegg er 23 kommuner med høye inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Se også rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fra november 2013 for mer informasjon om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt.

Sammen med kraftkommunene har de minste kommunene det høyeste nivået på korrigerte frie inntekter.

### 4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 3.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2013 (rammetilskudd og skatt på inntekt og naturressursskatt), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 3.4 framgår det at det er store inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene. Korrigerte frie inntekter varierer fra 90 pst. i Østfold til 134 pst. i Sogn og Fjordane. Tallene for fylkeskommunene er sterkt påvirket av forvaltnings-

Tabell 3.2 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Fylke	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
Østfold	96	97
Akershus	102	98
Oslo	105	101
Hedmark	97	98
Oppland	97	99
Buskerud	99	98
Vestfold	97	94
Telemark	98	101
Aust-Agder	97	100
Vest-Agder	97	100
Rogaland	103	102
Hordaland	100	101
Sogn og Fjordane	101	108
Møre og Romsdal	99	100
Sør-Trøndelag	100	100
Nord-Trøndelag	99	99
Nordland	102	105
Troms	106	107
Finnmark	118	121
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Tabell 3.3 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommunegruppe	Korrigerte frie inntekter ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
< 2145 innb.	112	115
2145 – 4035 innb.	104	106
4035 – 7449 innb.	99	102
7449 – 20 000 innb.	98	99
>20 000 innb.	99	98
Bergen, Stavanger, Trondheim	102	101
Kraftkommuner <sup>1</sup>	106	161
Oslo	105	101
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Tabell 3.4 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Fylkeskommune	Korrigerte frie inntekter i pst. av landsgjennomsnittet
Østfold	90
Akershus	91
Oslo	99
Hedmark	96
Oppland	99
Buskerud	95
Vestfold	92
Telemark	97
Aust-Agder	95
Vest-Agder	95
Rogaland	95
Hordaland	102
Sogn og Fjordane	134
Møre og Romsdal	108
Sør-Trøndelag	96
Nord-Trøndelag	110
Nordland	127
Troms	125
Finnmark	130
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>

reformen. Midlene som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen ligger i tabell C i Grønt hefte med særskilt fordeling. Dette betyr at midlene ikke fordeles etter kostnadsnøkkelen, og at midlene til disse formålene heller ikke blir korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. I 2013 ligger 8,2 mrd. kroner med særskilt fordeling i tabell C i Grønt hefte. Se for øvrig nærmere omtale i kapittel 7 om nytt inntekssystem for fylkeskommunene.

Oslo har som eneste fylkeskommune beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette over tabell C i Grønt hefte med særskilt fordeling. Dette er en

oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene.

## 5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 3.5 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2013, både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
0101 Halden	96	98
0104 Moss	96	98
0105 Sarpsborg	95	97
0106 Fredrikstad	96	97
0111 Hvaler	100	96
0118 Aremark	105	101
0119 Marker	96	93
0121 Rømskog	111	107
0122 Trøgstad	96	93
0123 Spydeberg	97	97
0124 Askim	96	98
0125 Eidsberg	96	92
0127 Skiptvet	95	99
0128 Rakkestad	96	95
0135 Råde	97	97
0136 Rygge	96	98
0137 Våler	96	95
0138 Hobøl	98	97
<i>Østfold</i>	<i>96</i>	<i>97</i>
0211 Vestby	98	95
0213 Ski	99	95
0214 Ås	98	95
0215 Frogn	102	98
0216 Nesodden	99	96
0217 Oppegård	103	99
0219 Bærum	109	105
0220 Asker	108	104
0221 Aurskog-Høland	96	92
0226 Sørum	98	97
0227 Fet	99	96
0228 Rælingen	98	95
0229 Enebakk	96	92
0230 Lørenskog	100	99

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
0231 Skedsmo	98	96
0233 Nittedal	99	96
0234 Gjerdrum	100	97
0235 Ullensaker	98	95
0236 Nes	96	95
0237 Eidsvoll	96	93
0238 Nannestad	95	92
0239 Hurdal	101	97
<i>Akershus</i>	<i>102</i>	<i>98</i>
<i>0301 Oslo</i>	<i>105</i>	<i>101</i>
0402 Kongsvinger	96	96
0403 Hamar	96	100
0412 Ringsaker	95	96
0415 Løten	96	94
0417 Stange	96	97
0418 Nord-Odal	98	99
0419 Sør-Odal	97	98
0420 Eidskog	99	100
0423 Grue	101	102
0425 Åsnes	102	100
0426 Våler	101	102
0427 Elverum	96	95
0428 Trysil	99	101
0429 Åmot	106	109
0430 Stor-Elvdal	101	98
0432 Rendalen	101	114
0434 Engerdal	105	106
0436 Tolga	102	102
0437 Tynset	99	107
0438 Alvdal	101	103
0439 Folldal	104	107
0441 Os	103	103
<i>Hedmark</i>	<i>97</i>	<i>98</i>

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
0501 Lillehammer	97	98
0502 Gjøvik	96	97
0511 Dovre	100	98
0512 Lesja	100	109
0513 Skjåk	100	113
0514 Lom	100	100
0515 Vågå	100	107
0516 Nord-Fron	99	111
0517 Sel	99	99
0519 Sør-Fron	100	107
0520 Ringebu	98	101
0521 Øyer	97	101
0522 Gausdal	98	102
0528 Østre Toten	97	93
0529 Vestre Toten	96	94
0532 Jevnaker	95	92
0533 Lunner	96	96
0534 Gran	96	94
0536 Søndre Land	101	97
0538 Nordre Land	99	100
0540 Sør-Aurdal	100	101
0541 Etnedal	104	107
0542 Nord-Aurdal	95	100
0543 Vestre Slidre	100	104
0544 Øystre Slidre	99	102
0545 Vang	104	123
<i>Oppland</i>	<i>97</i>	<i>99</i>
0602 Drammen	98	94
0604 Kongsberg	103	104
0605 Ringerike	96	96
0612 Hole	109	105
0615 Flå	113	115
0616 Nes	96	102

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
0617 Gol	97	102
0618 Hemsedal	104	111
0619 Ål	98	105
0620 Hol	104	158
0621 Sigdal	102	98
0622 Krødsherad	104	102
0623 Modum	97	97
0624 Øvre Eiker	96	93
0625 Nedre Eiker	96	93
0626 Lier	100	97
0627 Røyken	98	95
0628 Hurum	97	93
0631 Flesberg	101	100
0632 Rollag	109	130
0633 Nore og Uvdal	106	150
<i>Buskerud</i>	<i>99</i>	<i>98</i>
0701 Horten	96	92
0702 Holmestrand	97	95
0704 Tønsberg	98	94
0706 Sandefjord	96	93
0709 Larvik	96	93
0711 Svelvik	96	95
0713 Sande	96	93
0714 Hof	100	96
0716 Re	98	94
0719 Andebu	97	93
0720 Stokke	96	93
0722 Nøtterøy	99	95
0723 Tjøme	99	95
0728 Lardal	101	97
<i>Vestfold</i>	<i>97</i>	<i>94</i>
0805 Porsgrunn	96	97
0806 Skien	96	96

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
0807 Notodden	98	103
0811 Siljan	99	97
0814 Bamble	95	99
0815 Kragerø	99	101
0817 Drangedal	101	101
0819 Nome	100	103
0821 Bø	98	97
0822 Sauherad	99	99
0826 Tinn	105	126
0827 Hjartdal	107	114
0828 Seljord	101	109
0829 Kviteseid	101	103
0830 Nissedal	106	125
0831 Fyresdal	103	127
0833 Tokke	104	138
0834 Vinje	107	140
<i>Telemark</i>	<i>98</i>	<i>101</i>
0901 Risør	96	97
0904 Grimstad	96	97
0906 Arendal	96	96
0911 Gjerstad	104	106
0912 Vegårshei	104	100
0914 Tvedestrand	96	92
0919 Frøland	96	98
0926 Lillesand	97	97
0928 Birkenes	96	94
0929 Åmli	104	108
0935 Iveland	108	119
0937 Evje og Hornnes	97	96
0938 Bygland	109	131
0940 Valle	109	166
0941 Bykle	137	270
<i>Aust-Agder</i>	<i>97</i>	<i>100</i>



Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1001 Kristiansand	97	99
1002 Mandal	96	92
1003 Farsund	95	97
1004 Flekkefjord	97	98
1014 Vennesla	96	98
1017 Songdalen	95	94
1018 Søgne	96	96
1021 Marnardal	100	105
1026 Åseral	110	168
1027 Audnedal	108	106
1029 Lindesnes	96	106
1032 Lyngdal	96	92
1034 Hægebostad	104	100
1037 Kvinesdal	99	114
1046 Sirdal	122	200
<i>Vest-Agder</i>	<i>97</i>	<i>100</i>
1101 Eigersund	98	98
1102 Sandnes	101	98
1103 Stavanger	109	107
1106 Haugesund	99	97
1111 Sokndal	99	100
1112 Lund	100	96
1114 Bjerkreim	99	100
1119 Hå	97	93
1120 Klepp	100	96
1121 Time	100	97
1122 Gjesdal	98	98
1124 Sola	107	103
1127 Randaberg	104	102
1129 Forsand	107	170
1130 Strand	98	100
1133 Hjelmeland	103	121
1134 Suldal	104	163

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1135 Sauda	106	119
1141 Finnøy	109	112
1142 Rennesøy	103	100
1144 Kvitsøy	123	120
1145 Bokn	108	126
1146 Tysvær	98	121
1149 Karmøy	96	96
1151 Utsira	150	148
1160 Vindafjord	107	106
<i>Rogaland</i>	<i>103</i>	<i>102</i>
1201 Bergen	101	99
1211 Etne	101	101
1216 Sveio	98	98
1219 Bømlo	99	98
1221 Stord	98	95
1222 Fitjar	103	103
1223 Tysnes	105	105
1224 Kvinnherad	100	114
1227 Jondal	107	109
1228 Odda	102	125
1231 Ullensvang	102	101
1232 Eidfjord	119	238
1233 Ulvik	112	144
1234 Granvin	113	113
1235 Voss	98	101
1238 Kvam	100	108
1241 Fusa	99	101
1242 Samnanger	103	109
1243 Os	98	94
1244 Austevoll	105	106
1245 Sund	97	96
1246 Fjell	99	95
1247 Askøy	96	93

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1251 Vaksdal	99	123
1252 Modalen	127	234
1253 Osterøy	98	98
1256 Meland	98	98
1259 Øygarden	98	156
1260 Radøy	97	98
1263 Lindås	98	116
1264 Austrheim	108	112
1265 Fedje	121	125
1266 Masfjorden	107	141
<i>Hordaland</i>	<i>100</i>	<i>101</i>
1401 Flora	100	103
1411 Gulen	105	116
1412 Solund	119	114
1413 Hyllestad	107	109
1416 Høyanger	100	147
1417 Vik	101	126
1418 Balestrand	107	135
1419 Leikanger	102	103
1420 Sogndal	99	101
1421 Aurland	111	179
1422 Lærdal	106	146
1424 Årdal	101	125
1426 Luster	101	124
1428 Askvoll	101	98
1429 Fjaler	101	99
1430 Gaular	101	100
1431 Jølster	100	103
1432 Førde	100	100
1433 Naustdal	101	102
1438 Bremanger	100	115
1439 Vågsøy	101	102
1441 Selje	101	97

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1443 Eid	96	92
1444 Hornindal	104	101
1445 Gloppen	98	99
1449 Stryn	96	96
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>101</i>	<i>108</i>
1502 Molde	98	100
1504 Ålesund	99	96
1505 Kristiansund	100	101
1511 Vanylven	103	99
1514 Sande	106	102
1515 Herøy	103	99
1516 Ulstein	104	100
1517 Hareid	96	93
1519 Volda	96	93
1520 Ørsta	97	93
1523 Ørskog	100	97
1524 Norddal	106	142
1525 Stranda	99	96
1526 Stordal	111	107
1528 Sykkylven	95	92
1529 Skodje	98	94
1531 Sula	97	94
1532 Giske	97	94
1534 Haram	99	96
1535 Vestnes	98	97
1539 Rauma	98	100
1543 Nesset	102	108
1545 Midsund	106	102
1546 Sandøy	111	109
1547 Aukra	96	180
1548 Fræna	98	100
1551 Eide	99	95
1554 Averøy	97	100

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1557 Gjemnes	105	109
1560 Tingvoll	99	96
1563 Sunndal	98	119
1566 Surnadal	100	107
1567 Rindal	100	108
1571 Halså	102	100
1573 Smøla	101	108
1576 Aure	112	129
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
1601 Trondheim	100	101
1612 Hemne	99	103
1613 Snillfjord	107	105
1617 Hitra	102	103
1620 Frøya	104	102
1621 Ørland	99	96
1622 Agdenes	107	103
1624 Rissa	100	97
1627 Bjugn	102	99
1630 Åfjord	103	101
1632 Roan	108	109
1633 Osen	107	103
1634 Oppdal	99	101
1635 Rennebu	101	118
1636 Meldal	103	101
1638 Orkdal	96	93
1640 Røros	102	105
1644 Holtålen	103	104
1648 Midtre Gauldal	99	97
1653 Melhus	96	96
1657 Skaun	97	93
1662 Klæbu	96	98
1663 Malvik	97	94

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1664 Selbu	101	107
1665 Tydal	107	159
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
1702 Steinkjer	97	96
1703 Namsos	99	98
1711 Meråker	99	109
1714 Stjørdal	96	93
1717 Frosta	103	99
1718 Leksvik	101	98
1719 Levanger	97	98
1721 Verdal	97	98
1724 Verran	104	108
1725 Namdalseid	105	102
1736 Snåsa	107	107
1738 Lierne	112	122
1739 Røyrvik	125	151
1740 Namsskogan	117	153
1742 Grong	111	123
1743 Høylandet	108	106
1744 Overhalla	99	100
1748 Fosnes	126	123
1749 Flatanger	115	115
1750 Vikna	99	99
1751 Nærøy	99	99
1755 Leka	128	124
1756 Inderøy	105	102
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	102	102
1805 Narvik	100	106
1811 Bindal	108	118
1812 Sømna	105	102
1813 Brønnøy	100	99
1815 Vega	114	112

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1816 Vevelstad	122	118
1818 Herøy	107	108
1820 Alstahaug	100	100
1822 Leirfjord	104	104
1824 Vefsn	101	105
1825 Grane	109	114
1826 Hattfjelldal	110	111
1827 Dønna	108	110
1828 Nesna	113	110
1832 Hemnes	102	125
1833 Rana	100	105
1834 Lurøy	105	108
1835 Træna	135	130
1836 Rødøy	108	110
1837 Meløy	100	117
1838 Gildeskål	107	122
1839 Beiarn	114	142
1840 Saltdal	99	97
1841 Fauske	100	110
1845 Sørfold	108	162
1848 Steigen	105	106
1849 Hábmer Hamarøy	108	120
1850 Divtasvuodna Tysfjord	110	121
1851 Lødingen	106	103
1852 Tjeldsund	114	111
1853 Evenes	111	112
1854 Ballangen	103	103
1856 Røst	128	123
1857 Værøy	115	111
1859 Flakstad	108	107
1860 Vestvågøy	101	99
1865 Vågan	99	100

Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerede frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
1866 Hadsel	100	99
1867 Bø	105	101
1868 Øksnes	100	96
1870 Sortland	101	101
1871 Andøy	103	102
1874 Moskenes	112	109
<i>Nordland</i>	<i>102</i>	<i>105</i>
1902 Tromsø	104	104
1903 Harstad	105	106
1911 Kvæfjord	107	103
1913 Skånland	106	104
1917 Ibestad	120	118
1919 Gratangen	118	115
1920 Lavangen	122	118
1922 Bardu	106	122
1923 Salangen	109	107
1924 Målselv	103	106
1925 Sørreisa	103	99
1926 Dyrøy	117	112
1927 Tranøy	115	114
1928 Torsken	120	120
1929 Berg	124	121
1931 Lenvik	102	100
1933 Balsfjord	102	106
1936 Karlsøy	115	116
1938 Lyngen	114	113
1939 Storfjord	118	129
1940 Gáivuotna Kåfjord	123	129
1941 Skjervøy	116	117
1942 Nordreisa	104	107
1943 Kvænangen	131	147
<i>Troms</i>	<i>106</i>	<i>107</i>



Tabell 3.5 Frie inntekter i 2013 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter
2002 Vardø	130	126
2003 Vadsø	111	111
2004 Hammerfest	114	142
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	122	121
2012 Alta	110	111
2014 Loppa	146	140
2015 Hasvik	143	138
2017 Kvalsund	137	139
2018 Måsøy	139	134
2019 Nordkapp	117	116
2020 Porsanger Porsángu Porsanki	114	112
2021 Kárásjohka Karasjok	123	119
2022 Lebesby	133	145
2023 Gamvik	147	144
2024 Berlevåg	143	138
2025 Deatnu Tana	122	119
2027 Unjárga Nesseby	144	141
2028 Båtsfjord	126	122
2030 Sør-Varanger	113	116
<i>Finnmark</i>	<i>118</i>	<i>121</i>
<i>Landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

## Vedlegg 4

# Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2013, publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 17. mars 2014. Regnskapstallene bygger på rapporter fra i alt 400 kommuner og 18 fylkeskommuner.

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på drøye 428 mrd. kroner i 2013, hvorav fylkeskommunenes andel (eksklusiv Oslo) var på drøye 67 mrd. kroner. To av fylkeskommunene hadde et negativt netto driftsresultat. I 2012 var det 59 kommuner med negativt netto driftsresultat, mens det i 2013 var 80 kommuner.

Følgende indikatorer er brukt for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene
- Disposisjonsfond + mindreforbruk i pst. av driftsinntektene
- Merforbruk i pst. av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrasket premieavvik) i pst. av driftsinntektene
- Netto lånegjeld i pst. av driftsinntektene
- Bruk av lån til investeringer i pst. av brutto investeringsutgifter og utlån

### Definisjoner av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser at et driftsresultat på om lag tre pst. for sektoren samlet er nødvendig over tid for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer, og for å ha en sunn økonomi på sikt.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering i drifts- eller investeringsutgifter.

Regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsbudsjettet.

Et regnskapsmessig mindreforbruk er de midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. Disposisjonsfond og mindreforbruk er slått sammen til én indikator for å vise hvor mye kommunene reelt sett har til disposisjon. Indikatoren sier noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift.

Et regnskapsmessig merforbruk vil si at kommunen/fylkeskommunen har overskredet det vedtatte, balanserte budsjettet. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Indikatoren som brukes her er akkumulert merforbruk. Den viser ikke bare årets merforbruk, men kommunenes/fylkeskommunenes totale merforbruk som må dekkes inn.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inkludert premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Premieavviket er derfor trukket fra i indikatoren for arbeidskapital for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Netto lånegjeld gir uttrykk for hvor mye av kommunens/fylkeskommunens langsiktige gjeld som skal betjenes av kommunens ordinære driftsinntekter. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket formidlingslån, utlån av egne midler og ubrukte lånemidler. Kommunens/fylkeskommunens pensjonsforpliktelser er holdt utenom. I likhet med disposisjonsfond, regnskapsmessig mer-/mindreforbruk og nivået på arbeidskapitalen er netto lånegjeld et resultat av den økonomiske utviklingen i kommunen/fylkeskommunen gjennom flere år.

Utviklingen i langsiktig gjeld avhenger av forholdet mellom nye låneopptak som kommunen/fylkeskommunen tar opp til egne investeringer og avdrag på tidligere opptatte lån. Indikatoren her påvirkes også av utviklingen i utlån av midler og endringer i ubrukte lånemidler. Utlån og ubrukte lånemidler trekkes fra kommunenes langsiktige gjeld for å komme fram til netto lånegjeld. I tolkningen av indikatoren netto lånegjeld er det viktig å være klar over at deler av gjelden vil være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skole og kirkebygg, og innen selvkostregulerte tjenester som vann, avløp og renovasjon blir renter og avdrag i prinsippet dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. Disse fak-

torene er det ikke tatt hensyn til i indikatoren, men de vil påvirke kommunens reelle gjeldsbelastning.

Bruk av lån viser kommunens/fylkeskommunens bruk av lån som andel av sum brutto investeringsutgifter og utlån. Indikatoren uttrykker hvor stor andel av regnskapsårets investeringer og utlån som finansieres ved hjelp av bruk av lån.

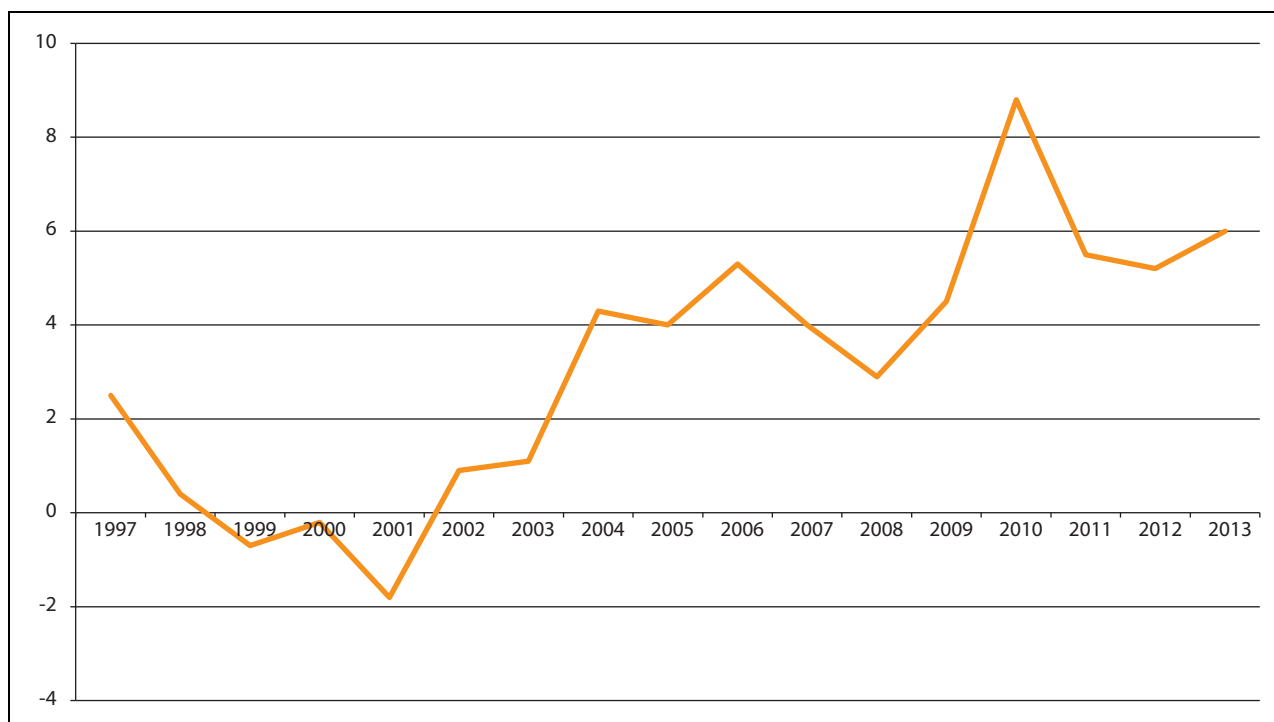
## 1 Fylkeskommuner

De foreløpige regnskapstallene for fylkeskommunene viser et forholdsvis høyt driftsoverskudd i 2013. Etter en oppgang fra 2008 til 2010, ble driftsresultatet redusert i 2011, men har deretter stabilisert seg opp mot 6 pst.

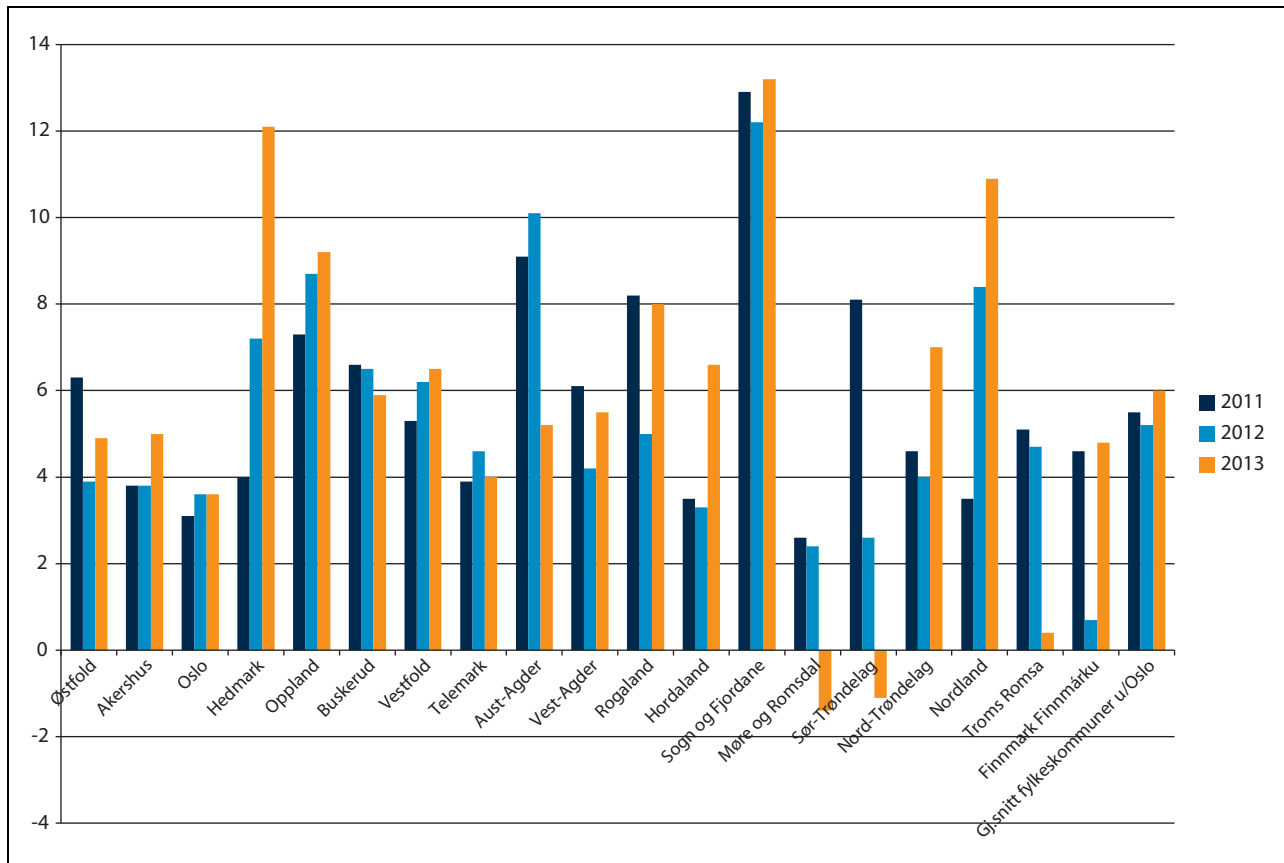
### Netto driftsresultat

Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 6,0 pst. av driftsinntektene. Dette er et av de bedre driftsresultatene som er målt de siste 15 årene, jf. figur 4.1.

Figur 4.2 viser at to av fylkeskommunene hadde et negativt driftsresultat i 2013, nemlig Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Alle unntatt disse to og Troms hadde et driftsresultat som var tre pst. eller høyere.



Figur 4.1 Utvikling i netto driftsresultat 1997–2013 for fylkeskommunene utenom Oslo i pst. av driftsinntektene



Figur 4.2 Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene for alle fylkeskommunene i 2011, 2012 og 2013

#### Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Disposisjonsfond inklusiv mindreforbruket utgjorde for landet utenom Oslo 8,0 pst. Det er en svak nedgang fra 2012. Tabell 4.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2013. Østfold hadde i 2013, som i 2012 og 2011, høyest kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 15,1 pst. Ingen av fylkeskommunene hadde et merforbruk i 2013.

#### Arbeidskapital

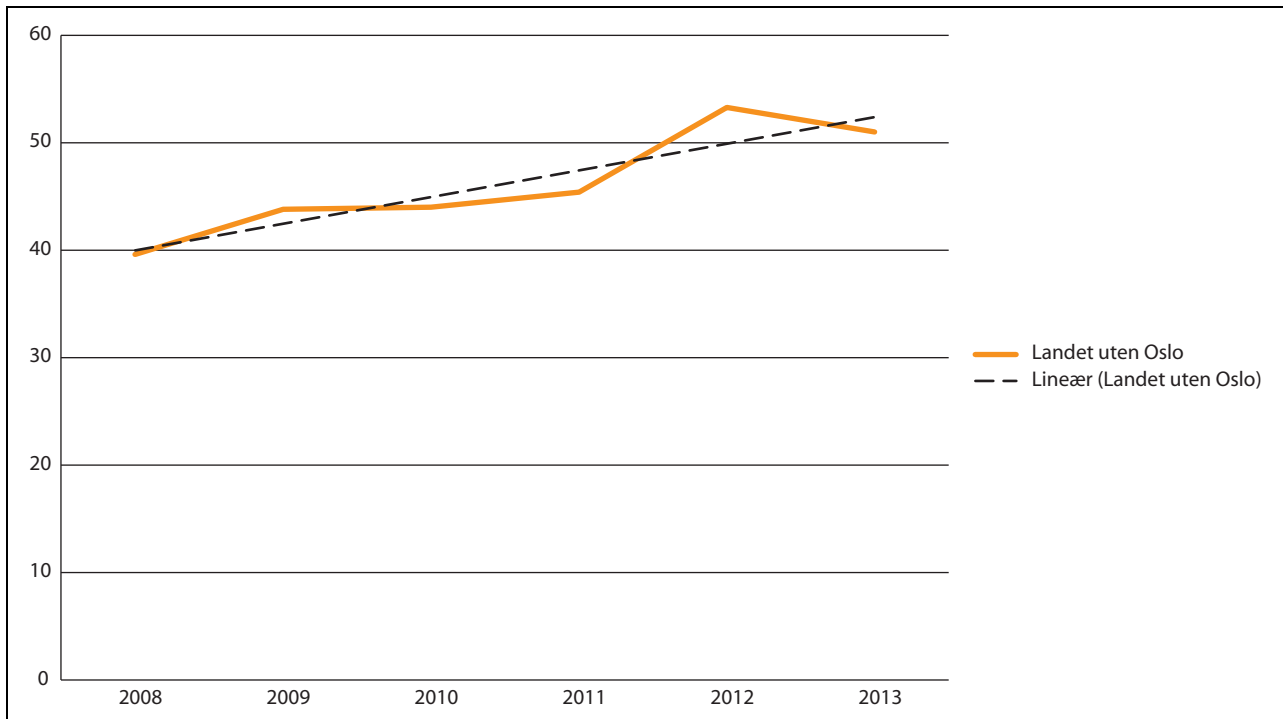
Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) utgjorde for fylkeskommune utenom Oslo 11,2 pst. av driftsinntektene i 2013, jf. tabell 4.1. Dette er svak nedgang fra 2012, og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har gått litt ned. Tabell 4.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

#### Netto lånegjeld

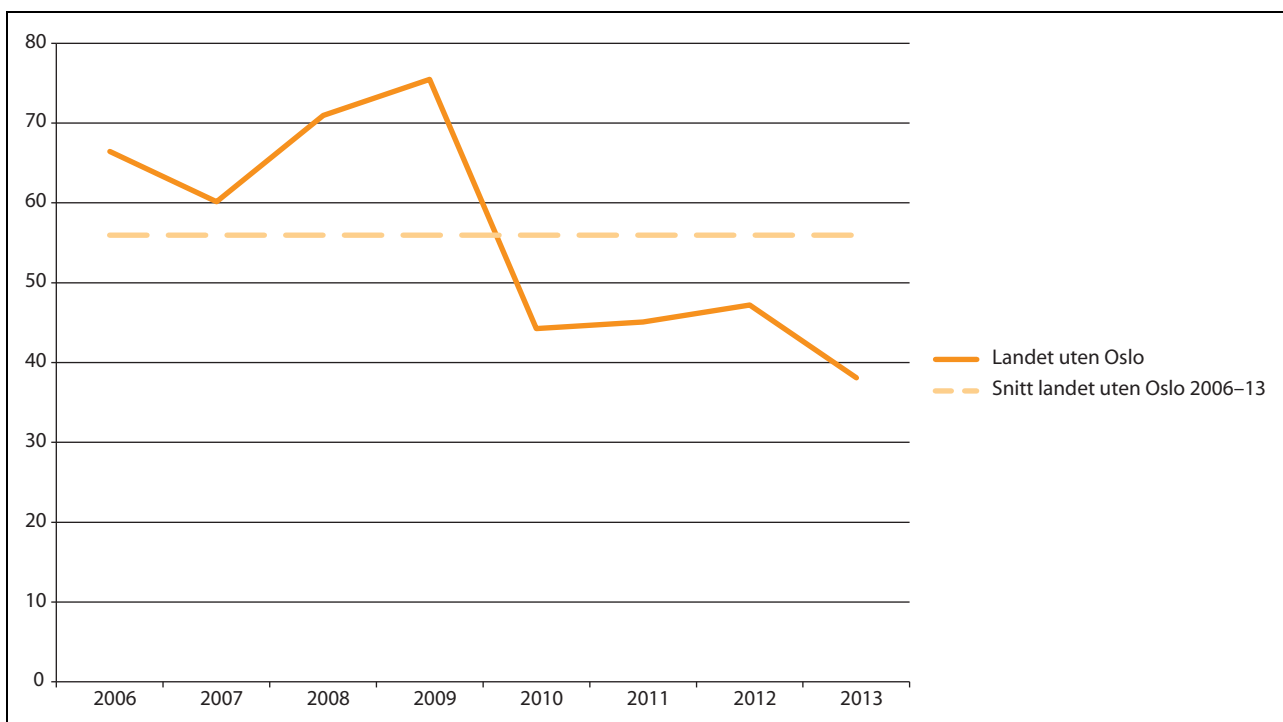
Netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 51 pst. av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusive Oslo, jf. tabell 4.1. Lånegjelden i 2013 som andel av driftsinntektene er svakt nedadgående, jf. figur 4.3. Investeringene i 2013 er mye av det samme som i 2012, blant annet innen samferdsel, kultur og fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø.

#### Bruk av lån til investeringer

Bruk av lån til investeringer og utlån viser at andelen lån for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 38,1 pst. i 2013. Dette viser at fylkeskommunenes investeringer ble finansiert i snitt med 61,9 pst. egenkapital og tilskudd/refusjoner. Bruk av lån til investeringer har gått ned i 2013, etter å ha gått opp de to siste årene, jf. figur 4.4. Her er det stor variasjon mellom de ulike fylkeskommunene. Nordland fylkeskommune hadde lavest andel bruk av lån på 0,9 pst., mens Møre og Romsdal hadde høyest andel på 81,1 pst.



Figur 4.3 Utviklingen i netto lånegjeld som andel av driftsinntektene for fylkeskommunene 2008–2013



Figur 4.4 Utvikling i bruk av lån til investeringer og utlån for fylkeskommunene i prosent av brutto investeringsutgifter

Tabell 4.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene i 2013 i prosent av driftsinntektene

	Netto drifts- resultat (pst)	Disp.fond + mindrefor- bruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb.kapital ekskl. premie- avvik (pst)	Netto lånegjeld (pst)*	Bruk av lån (pst)*
Østfold	4,9	15,1	0	18,4	52	27,3
Akershus	5	11,2	0	10,1	32,7	16,1
Hedmark	12,1	9,4	0	18,2	33,3	46,9
Oppland	9,2	11,8	0	10,4	37,9	8,6
Buskerud	5,9	7,4	0	5,2	49,8	57,8
Vestfold	6,5	13,3	0	10,9	82,7	70,4
Telemark	4	10,4	0	8,9	72,8	64,8
Aust-Agder	5,2	8,1	0	23,5	60,6	58,8
Vest-Agder	5,5	2,6	0	9,1	52,7	8,7
Rogaland	8	6,2	0	4,7	64,2	59,2
Hordaland	6,6	4,6	0	9,4	83,6	30,8
Sogn og Fjordane	13,2	14,3	0	24,5	75,4	31
Møre og Romsdal	-1,4	8,6	0	18,8	74,1	81,1
Sør-Trøndelag	-1,1	4,5	0	-1,4	-3**	66,4
Nord-Trøndelag	7	7,7	0	8,7	0,4***	63,6
Nordland	10,9	7,6	0	12,6	31,4	0,9
Troms Romsa	0,4	1,6	0	6,7	45,7	57,2
Finnmark Finnmarku	4,8	2,0	0	24,2	71,1	40,8
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>6</i>	<i>8,0</i>	<i>0</i>	<i>11,2</i>	<i>51</i>	<i>38,1</i>

\* Konsern.

\*\* Sør-Trøndelags netto lånegjeld har gått ned fra 79,7 til -3 %, og er mest trolig feilrapportert. Dette trekker landssnittet ned.

\*\*\* Nord-Trøndelag fylkeskommune har en netto lånegjeld på 0,4 pst. Dette skyldes store videreutlån til kraftselskap som blir trukket fra når en regner ut netto lånegjeld konsern.

## 2 Kommuner

### Netto driftsresultat

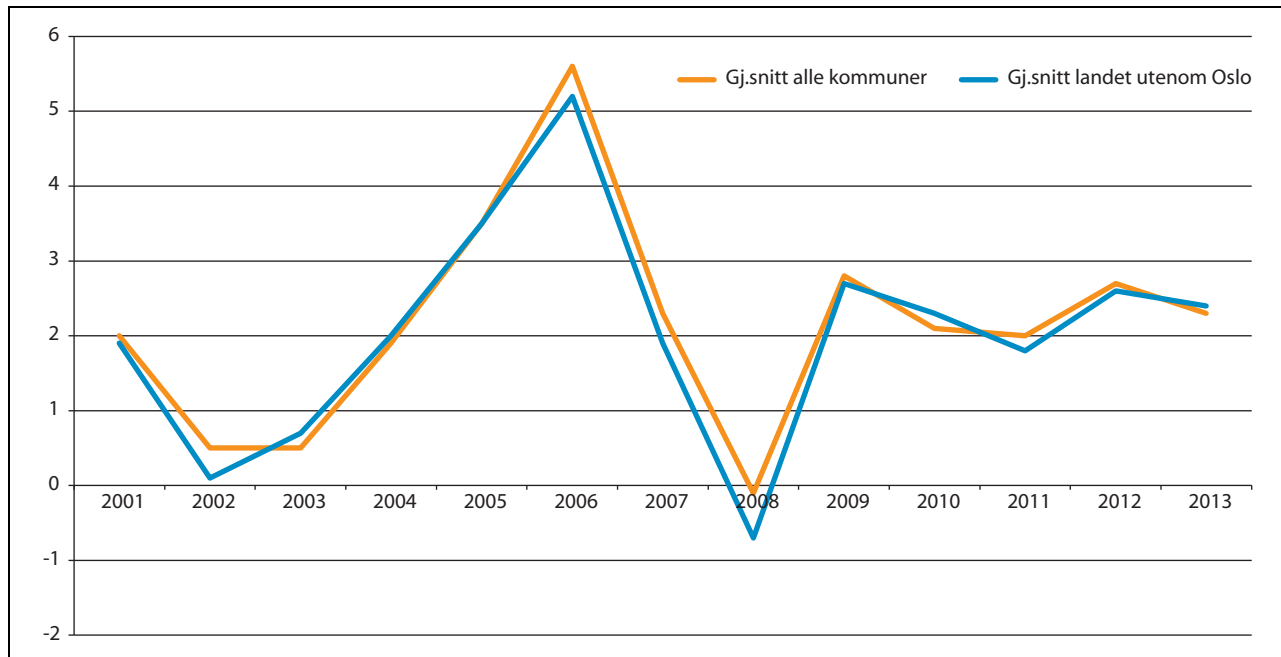
Ureviderte KOSTRA-tall for 2013, basert på regnskapstall fra 400 kommuner (som utgjør om lag 93 pst. av landets befolkning), tyder på at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo har gått ned fra 2012 til 2013, jf. figur 4.5.

De foreløpige tallene for 2013 viser at netto driftsresultat for alle kommuner utenom Oslo var på 2,4 pst. av driftsinntektene. I 2012 var netto

driftsresultatet som andel av driftsinntektene på 2,6 pst.

På landsbasis hadde 80 av de 400 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA et negativt driftsresultat for 2013. Dette er en økning på 21 kommuner fra 2012. Per 5. mai 2013 var det 51 kommuner i ROBEK, mot 53 kommuner på tilsvarende tidspunkt i 2012.

Tabell 4.2, med fylkesvise gjennomsnittstall, viser at kommunene i Vestfold hadde høyest netto driftsresultat med 4,2 pst. mens kommunene i Østfold hadde lavest snitt på 0,7 pst.

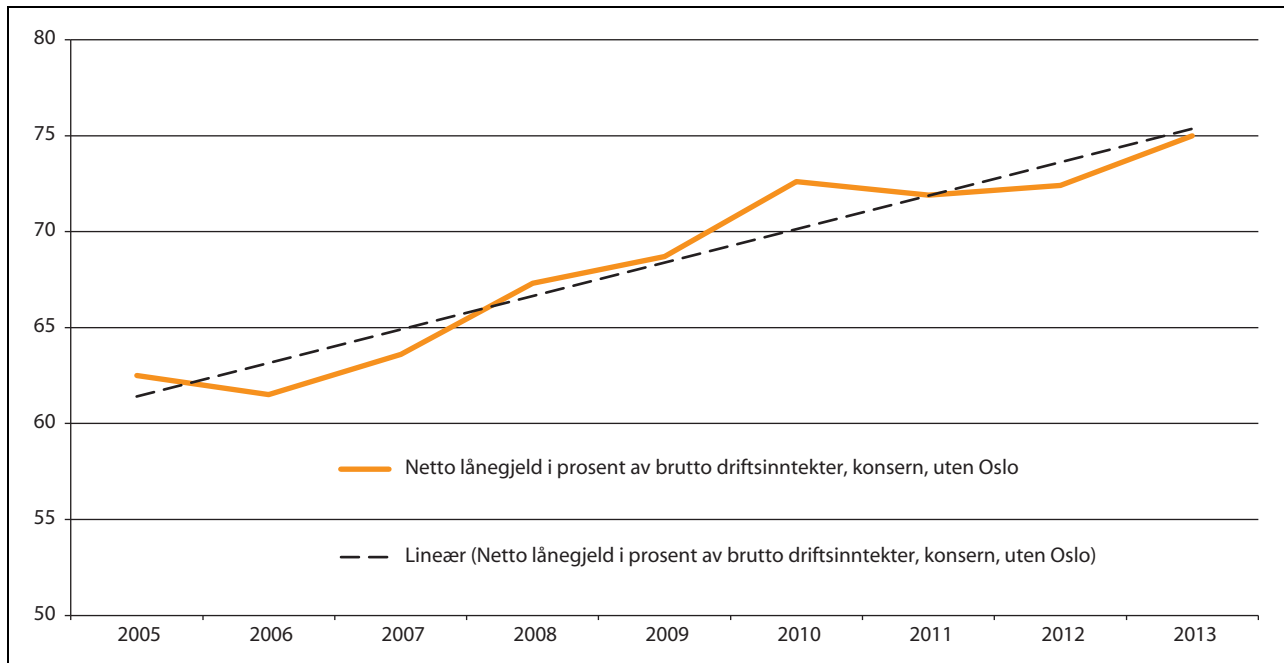


Figur 4.5 Utviklingen i netto driftsresultat 2001–2013 for kommunene med og uten Oslo i pst. av driftsinntektene

Tabell 4.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i 2013

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital ekskl. premieavvik (pst)	Netto lånegjeld (pst)*	Bruk av lån (pst)*
Østfold	0,7	4,0	1,7	9,9	75,6	72,5
Akershus	3,9	12,6	0,1	26,3	81,6	65,7
Oslo	1,7	5,5	0,0	-0,9	38,4	63,4
Hedmark	2,4	8,2	0,1	22,1	66,5	74,9
Oppland	1,5	8,1	0,1	25,1	57,2	59,4
Buskerud	1,3	4,3	0,2	5,3	74,2	67,2
Vestfold	4,2	7,8	0,6	25,9	64,2	62,9
Telemark	1,6	4,8	0,2	13,3	75,9	57,1
Aust-Agder	2,1	3,5	0,0	10,9	87,1	52,1
Vest-Agder	2,6	8,6	0,1	21,3	88,2	67,8
Rogaland	2,6	4,8	0,3	9,1	61,4	55,9
Hordaland	2,7	3,9	0,1	4,6	71,4	75
Sogn og Fjordane	2	4,1	2,8	13,4	74,3	65
Møre og Romsdal	1,6	3,9	1,2	15,6	87,5	67
Sør-Trøndelag	3,9	5,8	0,2	23,3	87,6	40
Nord-Trøndelag	1	4,0	0,3	7,4	76,7	72,4
Nordland	1,5	4,3	1,1	14,4	68,3	85,6
Troms	1,4	2,2	0,6	4,1	88,8	64,3
Finnmark	2,3	3,4	0,3	14,5	74	67,6
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>2,4</i>	<i>5,9</i>	<i>0,5</i>	<i>14,9</i>	<i>75</i>	<i>64,5</i>

\* Konsern.



Figur 4.6 Utvikling i netto lånegjeld som andel av driftsinntektene 2005–2013

#### Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Landet utenom Oslo hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 5,9 pst. av driftsinntektene i 2013. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, men også på fylkesnivå, jf. tabell 4.2. Kommunene i Akershus hadde den høyeste kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 12,6 pst.

Akkumulert merforbruk i landet utenom Oslo var på 0,5 pst. Sogn og Fjordane har det klart høyeste fylkessnittet for merforbruk tilsvarende 2,8 pst. av driftsinntektene. Dette kan forklares med de to Terra-kommunene i fylket, som fremdeles har store underskudd å dekke inn. Aust-Agder og Oslo er fylker uten merforbruk ved utgangen av 2013.

#### Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene, jf. tabell 4.2. Snittet for landet utenom Oslo var på 14,9 pst. i 2013. I 2012 var nivået på 14,2 pst., noe som indikerer at likviditeten til kommunene samlet sett har blitt litt sterkere i 2013. Det fylkesvise snittet varierer fra -0,9 pst. i Oslo til 25,9 pst. i Vestfold.

#### Netto lånegjeld

Kommunenes gjeldsbelastning som andel av driftsinntektene, målt ved langsiktig gjeld eksklusive pensjonsforpliktelser fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, har steget med over 12 prosentpoeng fra 2005 til 2013, jf. figur 4.6. Dette betyr at lånegjelden utgjør en stadig større andel av driftsinntektene. Gjeldsøkningen skyldes det høye investeringsnivået de siste årene. Deler av investeringene har vært innen selvkostregulerte tjenester som vann, avløp og renovasjon, der kostnadene dekkes gjennom gebyrene fra abonnentene, og innen rentekompensasjonsordningene for skole og kirkebygg, der staten dekker renteutgiftene. Deler av gjelden vil derfor være knyttet til lån som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien.

Landet utenom Oslo hadde en netto lånegjeld som andel av driftsinntektene på 75,0 pst. i 2013. Kommunene i Akershus, Vest-Agder, Aust-Agder, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms hadde alle i gjennomsnitt over 80 pst. netto lånegjeld.

#### Bruk av lån til investeringer

Andelen lån til investeringer varierer fra år til år. Snittet har i perioden 2006–2013 vært på 70,6 pst. for landet uten Oslo, jf. figur 4.7. Dette viser at kommunenes investeringer i snitt ble finansiert med 29,4 pst. egenkapital og tilskudd/refusjoner. Snittet varierer mellom fylkene.





Figur 4.7 Utvikling i bruk av lån til investeringer og utlån for kommunene i prosent av brutto driftsutgifter

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0101 Halden	-3	0,2	14,3	-14,8	81,3
0104 Moss	-1,5	0,9	0,7	1,0	78,6
0105 Sarpsborg	1,1	5,9	0,0	17,6	75,2
0106 Fredrikstad	1,5	2,9	0,0	13,0	86,3
0111 Hvaler	3,1	6,7	0,0	23,3	68,2
0118 Aremark	4,6	0,3	0,0	9,6	34,7
0119 Marker	-0,9	0,0	0,4	-10,3	48
0121 Rømskog	1,7	37,4	0,0	49,0	29,3
0122 Trøgstad	4,8	18,6	0,0	33,7	32,5
0123 Spydeberg	0,7	3,2	0,0	25,3	65,6
0124 Askim	3,7	11,5	0,0	13,9	84,3
0125 Eidsberg	1,9	6,4	0,0	10,8	71,5
0127 Skiptvet	0,5	10,5	0,0	18,1	18,4
0128 Rakkestad	0,5	3,2	0,0	4,3	85,3

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0135 Råde	4,3	2,7	0,0	22,5	56
0136 Rygge	0,2	0,5	0,2	6,3	69,4
0137 Våler (Østf.)	1,1	7,1	0,0	18,1	53,8
0138 Hobøl	-3,6	0,0	5,7	4,3	49,2
<i>Østfold</i>	<i>0,7</i>	<i>4,0</i>	<i>1,7</i>	<i>9,9</i>	<i>75,6</i>
0211 Vestby	7,5	23,9	0,0	43,4	107,4
0213 Ski	4,3	10,9	0,0	23,3	103,4
0214 Ås	3	7,3	0,0	35,2	83,2
0215 Frogn	5,6	9,8	0,0	15,9	74,4
0216 Nesodden	2,6	3,7	0,0	7,5	79,7
0217 Oppegård	4,5	9,9	0,0	14,0	84,1
0219 Bærum	5,9	21,3	0,0	37,4	71,8
0220 Asker	4,7	16,0	0,0	42,5	83
0221 Aurskog-Høland	3,7	7,3	0,0	18,8	57,1
0226 Sørums	-1,7	2,8	0,0	4,5	97,2
0227 Fet	1,1	5,4	0,0	13,4	108,7
0228 Rælingen	2,9	7,4	0,0	-12,6	66
0229 Enebakk	1,4	8,3	0,0	28,1	71,2
0230 Lørenskog	1,3	5,5	0,0	20,8	126,5
0231 Skedsmo	3,4	9,1	0,0	24,9	60,8
0233 Nittedal	2,3	11,6	0,0	25,1	43,8
0234 Gjerdrum	-3	20,6	1,2	32,0	86,2
0235 Ullensaker	5,4	4,3	0,0	11,1	119,1
0236 Nes (Ak.)	3,2	11,2	0,0	17,4	50,8
0237 Eidsvoll	-0,7	10,9	1,3	31,8	72
0238 Nannestad	6,1	17,7	0,0	29,4	102,3
0239 Hurdal	14,2	5,3	0,0	6,6	83,7
<i>Akershus</i>	<i>3,9</i>	<i>12,6</i>	<i>0,1</i>	<i>26,3</i>	<i>81,6</i>
0301 Oslo kommune	1,7	5,5	0,0	-0,9	38,4
<i>Oslo</i>	<i>1,7</i>	<i>5,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,9</i>	<i>38,4</i>
0402 Kongsvinger	3,3	5,1	0,0	16,3	84,6
0403 Hamar	4,8	8,4	0,0	29,7	65
0412 Ringsaker	4,2	19,2	0,0	46,9	46,5

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
0415 Løten	-1,6	14,2	0,0	28,3	60,6
0417 Stange	2,6	12,3	0,0	26,8	64
0418 Nord-Odal	-1	1,9	0,0	10,4	81,1
0419 Sør-Odal	1,3	3,8	0,0	5,6	83,2
0420 Eidskog	2,2	2,9	0,0	5,9	79,3
0423 Grue	-4	0,0	2,2	-5,4	82,1
0425 Åsnes					
0426 Våler (Hedm.)	1,2	5,9	-0,3	10,3	64
0427 Elverum	-0,3	1,6	0,0	8,7	79,1
0428 Trysil					
0429 Åmot	1,4	4,3	0,0	17,6	81
0430 Stor-Elvdal	2,1	2,5	1,4	3,0	60,2
0432 Rendalen	4,9	16,1	0,0	17,3	48,1
0434 Engerdal	9,5	8,1	0,0	32,2	21,6
0436 Tolga	1,1	3,7	0,0	6,1	49,2
0437 Tynset	2,3	3,6	0,0	17,2	69,8
0438 Alvdal	1,1	5,9	0,0	15,7	43,3
0439 Følldal	1,1	2,2	0,0	9,2	65,2
0441 Os (Hedm.)					
<i>Hedmark</i>	<i>2,4</i>	<i>8,2</i>	<i>0,1</i>	<i>22,1</i>	<i>66,5</i>
0501 Lillehammer	-1,6	3,0	0,0	7,5	59,7
0502 Gjøvik	3,8	12,7	0,0	48,6	57,3
0511 Dovre	-1,5	5,4	0,9	5,3	58,2
0512 Lesja	-0,5	1,2	1,6	13,9	47,1
0513 Skjåk	5,4	15,5	0,0	49,0	15,1
0514 Lom	6,3	11,7	0,0	31,8	54,3
0515 Vågå	2,3	6,0	0,0	20,7	84,8
0516 Nord-Fron	2,9	8,1	0,0	17,6	48,3
0517 Sel	2	5,6	0,0	7,4	56,5
0519 Sør-Fron	4,8	9,6	0,0	14,9	35,9
0520 Ringebu	1,2	11,8	0,0	22,5	76,7
0521 Øyer	5,2	4,0	0,0	9,4	95,9
0522 Gausdal	-1,7	17,9	0,0	30,7	74,6

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0528 Østre Toten	0,1	2,2	0,0	14,4	58,6
0529 Vestre Toten					
0532 Jevnaker	1,5	5,6	0,0	8,2	72,4
0533 Lunner	0,3	2,9	0,0	13,0	61,3
0534 Gran	-0,1	5,9	0,0	9,4	45,6
0536 Søndre Land	1,6	6,2	0,0	44,3	40,1
0538 Nordre Land	-1,9	3,7	0,0	125,2	48,4
0540 Sør-Aurdal	1,7	5,5	0,0	14,7	55,3
0541 Etnedal	6,5	18,4	0,0	14,5	20,7
0542 Nord-Aurdal	6,1	21,8	0,0	19,9	53,4
0543 Vestre Slidre	-0,6	9,8	0,0	12,7	36,5
0544 Øystre Slidre	1,9	23,1	0,0	25,6	49
0545 Vang	7,4	12,8	0,0	42,9	1,1
<i>Oppland</i>	<i>1,5</i>	<i>8,1</i>	<i>0,1</i>	<i>25,1</i>	<i>57,2</i>
0602 Drammen	2	5,6	0,0	-8,7	152,1
0604 Kongsberg	1	0,3	0,0	5,0	53,4
0605 Ringerike	0,3	0,0	1,5	0,4	42,5
0612 Hole	1,6	4,2	0,0	6,0	74
0615 Flå	2,5	14,5	0,0	23,9	33,3
0616 Nes (Busk.)	-2	0,4	0,2	7,8	30,8
0617 Gol	-1,1	15,4	0,0	26,4	34,3
0618 Hemsedal	4,7	11,4	0,0	16,2	66,8
0619 Ål	3,7	7,2	0,0	21,0	30,7
0620 Hol	-8,2	13,0	0,0	45,4	47
0621 Sigdal	6,6	6,4	0,0	28,1	42,3
0622 Krødsherad	6,1	9,8	0,0	19,3	16,2
0623 Modum	1,7	4,8	-0,8	9,9	33,9
0624 Øvre Eiker	1,1	8,1	0,0	11,0	74,5
0625 Nedre Eiker	-1	0,0	1,3	3,0	75,6
0626 Lier	2,1	2,9	0,0	5,1	72,7
0627 Røyken	4,3	5,0	0,0	10,6	32
0628 Hurum	-0,1	2,2	0,0	3,7	48

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
0631 Flesberg	-3,5	0,2	0,9	3,6	31,8
0632 Rollag	2,4	5,2	0,0	15,4	29,7
0633 Nore og Uvdal	5,5	5,5	0,0	16,8	28
<i>Buskerud</i>	<i>1,3</i>	<i>4,3</i>	<i>0,2</i>	<i>5,3</i>	<i>74,2</i>
0701 Horten	1,9	2,0	0,0	20,5	65,8
0702 Holmestrand	8,3	14,5	0,0	36,6	90,1
0704 Tønsberg	2,6	0,0	1,7	-0,4	65,5
0706 Sandefjord	9,2	22,2	0,0	54,9	23,9
0709 Larvik	1,5	3,1	0,0	23,9	81,7
0711 Svelvik	-1,8	0,1	10,2	-9,0	68,9
0713 Sande (Vestf.)	0,7	2,2	0,0	12,6	58,5
0714 Hof	0,4	5,2	0,0	9,8	36,6
0716 Re	7,4	4,2	0,0	25,3	96,1
0719 Andebu	4,3	10,3	0,0	36,8	58
0720 Stokke	1,6	6,9	0,0	42,5	55,7
0722 Nøtterøy	7,5	9,0	0,0	22,4	79,8
0723 Tjøme	4,9	18,7	0,0	42,6	118,2
0728 Lardal	1,5	19,4	0,0	57,4	49,2
<i>Vestfold</i>	<i>4,2</i>	<i>7,8</i>	<i>0,6</i>	<i>25,9</i>	<i>64,2</i>
0805 Porsgrunn	-0,2	8,0	0,0	25,5	90,6
0806 Skien	1,4	1,3	0,0	5,0	78,2
0807 Notodden	-0,7	1,1	0,3	4,4	96,1
0811 Siljan	-0,9	5,3	0,0	23,7	35,5
0814 Bamble	1,7	12,0	0,0	33,2	62,3
0815 Kragerø	2,9	0,0	0,1	4,5	97
0817 Drangedal	4,6	1,8	1,7	1,3	102,3
0819 Nome					
0821 Bø (Telem.)					
0822 Sauherad	0,9	0,1	2,7	-0,3	74,3
0826 Tinn	3,5	13,5	0,0	11,2	37,7
0827 Hjartdal	-1,3	4,8	0,0	14,0	29,7
0828 Seljord	1	1,8	0,0	3,0	69,7
0829 Kviteseid					

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0830 Nissedal	-1,9	0,7	0,0	17,5	51,1
0831 Fyresdal	4,8	3,1	0,0	12,4	9
0833 Tokke	-0,8	5,3	0,0	15,1	42,5
0834 Vinje	13	12,7	0,0	20,7	66,5
<i>Telemark</i>	<i>1,6</i>	<i>4,8</i>	<i>0,2</i>	<i>13,3</i>	<i>75,9</i>
0901 Risør	2,1	3,3	0,0	19,3	90,6
0904 Grimstad	2,4	2,5	0,0	12,8	70,7
0906 Arendal	0,9	0,5	0,0	-0,6	101,3
0911 Gjerstad	-0,7	17,2	0,0	18,7	125,2
0912 Vegårshei	0,8	1,4	0,0	24,3	61,6
0914 Tvedestrand	0,9	1,2	0,3	-0,4	51,3
0919 Froland	4,4	0,6	0,0	12,9	92,2
0926 Lillesand	-0,1	2,4	0,0	7,8	129,3
0928 Birkenes	2,3	0,9	0,5	26,5	104,9
0929 Åmli	3,7	3,1	0,0	23,0	87,7
0935 Iveland	7	30,1	0,0	43,0	19,4
0937 Evje og Hornnes	2	8,9	0,0	17,5	53,6
0938 Bygland	5,2	13,7	0,0	30,2	52,4
0940 Valle	0,7	4,2	0,3	23,7	57,4
0941 Bykle	15,9	24,7	0,0	47,1	11,8
<i>Aust-Agder</i>	<i>2,1</i>	<i>3,5</i>	<i>0,0</i>	<i>10,9</i>	<i>87,1</i>
1001 Kristiansand	1,7	8,1	0,0	12,7	111,7
1002 Mandal	1,3	3,9	0,0	16,9	92,3
1003 Farsund	3	0,6	0,4	19,1	78,8
1004 Flekkefjord	2,5	2,5	0,0	7,4	68,3
1014 Vennesla	3	10,9	0,0	23,6	60,5
1017 Songdalen	6,2	8,4	0,0	43,9	92,1
1018 Søgne	2,9	10,8	0,0	37,6	70,4
1021 Marnardal	6,8	43,9	0,0	75,6	69,4
1026 Åseral	12,2	58,3	0,0	131,0	51,2
1027 Audnedal	2,5	31,2	0,0	135,8	66,2
1029 Lindesnes	8	5,4	0,0	22,9	66,8
1032 Lyngdal	2	6,4	0,0	13,8	70,8

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1034 Hægebostad	-5,2	8,9	2,7	21,0	41,7
1037 Kvinesdal	3,4	0,6	0,0	7,1	4,7
1046 Sirdal	6,7	21,6	0,0	46,3	71,3
<i>Vest-Agder</i>	<i>2,6</i>	<i>8,6</i>	<i>0,1</i>	<i>21,3</i>	<i>88,2</i>
1101 Eigersund	1,2	3,7	0,0	4,6	54,5
1102 Sandnes	3,5	6,0	0,0	6,2	63,8
1103 Stavanger	2,1	1,9	0,0	-0,4	66,3
1106 Haugesund	-0,6	0,2	4,3	-3,9	67,2
1111 Sokndal	3	13,8	0,0	51,1	99,9
1112 Lund	3	5,8	0,9	14,4	58,8
1114 Bjerkreim	3,9	4,8	0,0	21,4	49,8
1119 Hå	7,1	10,4	-1,5	26,9	35,3
1120 Klepp	2,1	8,9	0,0	11,3	56,1
1121 Time	2,5	0,4	0,0	6,7	57
1122 Gjesdal	3,5	5,0	0,0	23,6	85,5
1124 Sola	1,8	4,5	0,0	11,2	67,2
1127 Randaberg	2,1	2,1	0,0	19,9	72,3
1129 Forsand	15,7	36,9	0,0	58,0	40,8
1130 Strand	1,1	4,3	0,0	9,2	50,1
1133 Hjelmeland	2,5	1,0	15,1	5,6	62,6
1134 Suldal	5,6	31,4	0,0	49,9	22
1135 Sauda	1,2	9,4	0,3	19,5	68,4
1141 Finnøy	3,2	5,0	0,0	24,0	57,1
1142 Rennesøy	4,9	2,3	0,0	11,1	101,1
1144 Kvitsøy	2,5	15,6	0,0	13,1	30,5
1145 Bokn	3,9	15,0	0,0	19,7	26,4
1146 Tysvær	4,6	7,0	0,0	12,9	77
1149 Karmøy	1,9	3,4	0,0	16,7	42,2
1151 Utsira	4,3	16,6	-121,8	39,4	41,4
1160 Vindafjord	8	11,5	0,0	26,1	54,2
<i>Rogaland</i>	<i>2,6</i>	<i>4,8</i>	<i>0,3</i>	<i>9,1</i>	<i>61,4</i>
1201 Bergen	1,7	2,1	0,0	-5,8	69,4
1211 Etne	3,4				

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1216 Sveio	4,6	3,8	0,0	14,7	51,5
1219 Bømlo	0	0,2	0,4	-1,5	64,2
1221 Stord	3,2	2,9	1,5	8,3	90,5
1222 Fitjar	6,8	2,9	0,0	6,8	68,2
1223 Tysnes	0	7,3	0,0	13,8	50,4
1224 Kvinnherad	9,6	6,0	0,0	45,9	90,5
1227 Jondal	1	11,7	0,0	234,9	41,8
1228 Odda	5	2,8	0,0	11,9	63,4
1231 Ullensvang	2,5	6,0	0,0	-102,2	43
1232 Eidfjord	10,3	27,3	0,0	51,5	-13,3
1233 Ulvik	4,6	12,9	0,0	64,1	12
1234 Granvin	10,3	10,9	0,0	35,5	49,2
1235 Voss	4,2	0,7	0,2	19,3	47
1238 Kvam	2,2	5,1	0,0	31,5	102,5
1241 Fusa	1,5	2,8	0,0	13,1	61,6
1242 Samnanger	1,6	1,1	0,0	8,9	68,4
1243 Os (Hord.)	6	15,8	0,0	23,6	98,2
1244 Austevoll	4	6,9	0,0	-7,2	63,2
1245 Sund	1,1	3,2	0,0	7,2	68,5
1246 Fjell	-0,1	8,0	1,2	8,9	89,1
1247 Askøy	0,8	1,3	0,3	2,2	112,8
1251 Vaksdal	9,9	17,9	0,0	26,1	44,3
1252 Modalen	7,9	14,1	-3,1	27,7	13,2
1253 Osterøy	1,1	0,0	2,1	10,2	43,3
1256 Meland	6,4	0,6	0,0	5,2	77,8
1259 Øygarden	5,6	1,8	0,0	12,6	52,2
1260 Radøy	0,7	1,8	0,0	2,9	56,7
1263 Lindås	5,9	12,1	0,0	25,8	67
1264 Austrheim	2,3	3,5	0,0	9,1	54,2
1265 Fedje	3,8	11,0	0,0	39,3	6,4
1266 Masfjorden	2,9	14,9	0,0	21,6	34
<i>Hordaland</i>	<i>2,7</i>	<i>3,9</i>	<i>0,1</i>	<i>4,6</i>	<i>71,4</i>



Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1401 Flora	0,8	0,5	0,0	6,4	96,6
1411 Gulen	1,3	16,0	0,0	21,7	30,3
1412 Solund	2,6	2,4	0,0	14,7	55,6
1413 Hyllestad	1,4	0,0	0,2	13,3	64,7
1416 Høyanger	-0,1	-1,3	1,6	-2,1	85,6
1417 Vik	6,2	1,1	18,4	-15,5	48,9
1418 Balestrand	3,3	4,4	0,0	18,4	38,1
1419 Leikanger	2,7	18,8	0,0	51,1	78,1
1420 Sogndal	6,8	10,2	0,0	22,7	52,9
1421 Aurland	6	4,8	0,0	18,7	32
1422 Lærdal	-0,9	0,1	0,0	8,6	92,1
1424 Årdal	0,9	0,9	5,3	12,5	83,5
1426 Luster	1,8	12,7	0,0	31,3	54,3
1428 Askvoll	0,5	0,0	2,7	3,9	75,3
1429 Fjaler	2,1	0,8	0,0	9,2	59,4
1430 Gaular	1,4	0,0	1,4	22,4	48,7
1431 Jølster	1,4				
1432 Førde	3,4	6,1	0,0	29,3	114,8
1433 Naustdal	-2,2	0,0	3,1	-7,7	72,2
1438 Bremanger	7,4	0,1	36,3	-41,8	80,8
1439 Vågsøy	-0,3	0,0	1,0	7,7	74,5
1441 Selje	-2,2	0,0	4,8	0,5	86,9
1443 Eid	-0,1	4,8	0,0	35,0	96,1
1444 Hornindal	3,7	19,4	0,0	43,2	71,6
1445 Gloppen	1,5				
1449 Stryn	1,3	4,5	0,0	15,4	52,4
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>2</i>	<i>4,1</i>	<i>2,8</i>	<i>13,4</i>	<i>74,3</i>
1502 Molde	-0,3	0,0	1,1	7,6	123
1504 Ålesund	-1,6	0,0	2,7	0,9	96
1505 Kristiansund	-0,4	1,4	0,9	4,5	74
1511 Vanylven	7,5	1,7	-0,7	21,8	69,3
1514 Sande (M. og R.)	0,2	2,5	0,0	25,6	80,4
1515 Herøy (M. og R.)	-6,2	2,6	-0,6	20,7	85

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1516 Ulstein	5,2	4,7	0,0	11,8	58,6
1517 Hareid	1,6	0,0	4,5	0,2	92,4
1519 Volda	1,4	2,2	0,0	27,1	97,6
1520 Ørsta	3,1	1,0	1,4	5,6	83,3
1523 Ørskog	2,4	8,0	0,0	22,9	67,3
1524 Norddal	-1,7	6,3	2,3	20,4	119,2
1525 Stranda	6,2				
1526 Stordal					
1528 Sykkylven	-0,2	0,2	9,2	-12,7	91
1529 Skodje	0,1	11,2	2,0	20,6	85,9
1531 Sula	3,6	12,8	0,0	34,1	97,8
1532 Giske	5,3	3,6	0,0	45,5	116,4
1534 Haram	5,5	2,4	0,0	95,4	112,6
1535 Vestnes	-0,1	0,0	0,0	12,8	64,1
1539 Rauma	0,2	0,5	0,2	15,5	49,8
1543 Nesset	-1,2	2,6	0,0	12,8	80,4
1545 Midsund	3,6	2,4	0,0	17,0	74,3
1546 Sandøy	0,6	28,7	1,6	90,5	78,1
1547 Aukra	26	34,9	0,1	44,5	76
1548 Fræna	0	0,2	4,1	10,6	85
1551 Eide	-0,2	10,3	0,0	26,4	103,8
1554 Averøy	3,3	1,6	0,0	5,8	113,3
1557 Gjemnes	6	0,0	3,7	5,9	69,3
1560 Tingvoll	0,9	5,2	0,7	12,8	104,2
1563 Sunndal	4,2	10,1	0,0	15,8	54,1
1566 Surnadal	-3,2	9,0	0,0	11,1	65,1
1567 Rindal	3,3	13,8	0,0	10,5	62
1571 Halså	6,1	4,4	0,0	8,2	96,3
1573 Smøla	2,1	8,0	0,0	11,6	68,4
1576 Aure					
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>1,6</i>	<i>3,9</i>	<i>1,2</i>	<i>15,6</i>	<i>87,5</i>
1601 Trondheim	4,5	4,9	0,0	26,5	95,7
1612 Hemne					

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1613 Snillfjord	2,5	3,4	0,0	15,0	41,2
1617 Hitra	3,5	13,8	0,0	33,3	124,1
1620 Frøya	10,8	7,7	0,0	60,3	118,7
1621 Ørland	4,7	0,9	2,3	6,5	120,3
1622 Agdenes	9	25,3	0,0	60,9	21,7
1624 Rissa	2,3	6,3	-0,3	35,2	78,4
1627 Bjugn	0,7	-1,1	1,5	26,8	108,8
1630 Åfjord	1,8	7,5	-1,6	13,8	84,1
1632 Roan	-3	-7,1	2,7	-4,5	116,3
1633 Osen	4,1	4,1	-1,8	8,8	33,4
1634 Oppdal	5,4	8,0	0,0	16,3	52
1635 Rennebu	3,2	8,8	0,0	14,0	61,4
1636 Meldal	3,3	5,4	0,0	7,4	58,1
1638 Orkdal	4	9,6	0,0	9,8	56,7
1640 Røros	-3,7	0,0	3,9	6,4	77,9
1644 Holtålen	0,8	0,5	2,5	-1,7	99,2
1648 Midtre Gauldal	3	3,1	0,0	9,8	60,5
1653 Melhus	6,1	11,4	0,0	27,1	100
1657 Skaun	6,1	19,8	0,0	21,6	54
1662 Klæbu	2,4	9,6	0,0	16,9	58,1
1663 Malvik	-0,8	2,2	1,5	15,5	75,4
1664 Selbu	-2,6	0,6	0,0	11,7	59,6
1665 Tydal	0,3	5,1	0,0	7,8	48,7
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>3,9</i>	<i>5,8</i>	<i>0,2</i>	<i>23,3</i>	<i>87,6</i>
1702 Steinkjer	2,4	6,8	0,0	9,3	50
1703 Namsos	-1,1	0,7	0,7	0,2	73,9
1711 Meråker	0,4	3,8	0,0	14,2	87,6
1714 Stjørdal	1,6	4,7	0,0	12,8	87,5
1717 Frosta	-2,1	0,9	0,6	-2,3	80,6
1718 Leksvik	-0,8	-0,4	3,6	-6,3	68,1
1719 Levanger	0,3	2,8	1,0	5,8	93,3
1721 Verdal	-1,7	2,4	0,0	2,9	97,7
1724 Verran	2	0,6	0,0	0,6	75,2

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1725 Namdalseid	5	6,1	0,0	8,8	76,9
1736 Snåase Snåsa	-0,4	8,1	0,0	8,3	97
1738 Lierne	3,2	4,9	0,0	17,0	64,3
1739 Røyrvik	0,5	2,0	0,0	16,6	55,7
1740 Namsskogan	-2,7	1,7	0,1	11,2	53,1
1742 Grong	2,3	9,2	0,0	14,3	79,6
1743 Høylandet	4	8,4	0,0	24,0	42,7
1744 Overhalla	3,2	4,9	0,0	2,8	70,6
1748 Fosnes	-0,3	4,8	0,0	11,2	47,2
1749 Flatanger	1	5,2	1,1	0,8	61,2
1750 Vikna					
1751 Nærøy	2,3	1,9	0,0	3,3	82,5
1755 Leka	-0,4	6,2	0,0	9,4	44,5
1756 Inderøy (f.o.m. 2012)	4,4	5,2	0,0	10,7	72
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>1</i>	<i>4,0</i>	<i>0,3</i>	<i>7,4</i>	<i>76,7</i>
1804 Bodø	2,7	3,0	0,0	16,7	81
1805 Narvik	2,2	0,0	1,5	-14,1	58,2
1811 Bindal	4,9	28,4	0,0	30,9	34,3
1812 Sømna	2,9	12,5	0,0	14,8	60,8
1813 Brønnøy	-1,6	0,2	2,0	10,5	79,6
1815 Vega	2,5	0,0	0,6	13,7	133,4
1816 Vevelstad	-3,6	10,2	0,0	26,6	39,2
1818 Herøy (Nordl.)	3,5	12,6	6,3	25,5	98,3
1820 Alstahaug	4	6,9	0,0	14,9	108,9
1822 Leirfjord	1,2	0,6	0,0	5,9	59,6
1824 Vefsn	0,8	8,4	0,0	9,9	89,8
1825 Grane	-3,2	4,0	0,0	43,9	37,4
1826 Hattfjelldal	4,1	8,6	29,1	16,4	32,6
1827 Dønna	-2,1	5,5	6,0	-5,0	73,7
1828 Nesna	0,3	4,5	0,0	15,7	70,7
1832 Hemnes	5	0,1	0,0	-0,6	81,5
1833 Rana	2,2	4,0	0,0	12,9	57,1
1834 Lurøy	12,4	18,9	0,0	24,4	23,8

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1835 Træna					
1836 Rødøy	-0,5	0,0	0,0	16,5	46
1837 Meløy	-2,2	5,9	1,4	23,1	54,2
1838 Gildeskål	1,3	2,3	0,1	163,2	81
1839 Beiarn	-0,7	5,4	0,0	177,2	56,8
1840 Saltdal					
1841 Fauske	0,6	1,1	0,6	16,2	64,9
1845 Sørfold					
1848 Steigen	0,9	1,0	1,7	-8,4	92,5
1849 Håbmer Hamarøy					
1850 Divtasvuodna Tysfjord					
1851 Lødingen	4,1	3,4	0,0	2,8	43,9
1852 Tjeldsund					
1853 Evenes					
1854 Ballangen					
1856 Røst	2,3	0,7	4,0	-1,7	90,6
1857 Værøy					
1859 Flakstad	-5,3	0,1	15,5	-2,6	60,2
1860 Vestvågøy	-1				
1865 Vågan	-1,2	0,2	0,5	0,9	54,3
1866 Hadsel	-3,6	0,4	3,3	4,4	44,4
1867 Bø (Nordl.)					
1868 Øksnes	0,7	0,0	0,0	0,4	78,5
1870 Sortland	2	6,1	0,0	4,9	77,4
1871 Andøy	-0,2	0,7	0,0	3,9	52,2
1874 Moskenes					
<i>Nordland</i>	<i>1,5</i>	<i>4,3</i>	<i>1,1</i>	<i>14,4</i>	<i>68,3</i>
1902 Tromsø	0,1	1,8	0,0	2,1	98,1
1903 Harstad (f.o.m. 2013)	3,7	0,1	0,0	0,8	109,4
1911 Kvæfjord	-0,5	0,0	2,3	-10,6	40,8
1913 Skånland	-1,2	1,7	-0,3	7,2	88
1917 Ibestad	3,7	5,5	0,0	7,4	38,1
1919 Gratangen	0,8	3,3	0,6	17,2	92,1

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1920 Lavangen	3,6	5,2	0,0	3,2	42,4
1922 Bardu					
1923 Salangen	3,7	0,0	0,2	9,4	83,4
1924 Målselv	0,6	2,0	0,0	5,5	69,7
1925 Sørreisa	1,8	4,8	0,0	6,3	83,7
1926 Dyrøy	1,9	8,5	0,0	7,1	74,4
1927 Tranøy	0,5	0,0	0,1	-3,4	61,1
1928 Torsken	4	0,0	17,0	-8,2	66,7
1929 Berg	7,7	13,8	0,0	26,1	58,1
1931 Lenvik	-0,2	0,6	1,5	4,4	84,9
1933 Balsfjord	0,6	2,2	0,0	4,8	85
1936 Karlsøy					
1938 Lyngen	1,6	3,1	0,0	-4,6	125,7
1939 Storfjord	1,8	1,2	7,6	3,3	82,3
1940 Gáivuotna Kåfjord	2,5	0,1	0,1	7,2	63,2
1941 Skjervøy	3,5	4,8	0,3	8,0	80,4
1942 Nordreisa	4,2	-1,0	2,4	3,0	88,6
1943 Kvænangen	4,2	21,6	0,0	31,3	66
<i>Troms</i>	<i>1,4</i>	<i>2,2</i>	<i>0,6</i>	<i>4,1</i>	<i>88,8</i>
2002 Vardø					
2003 Vadsø	-0,6	0,1	1,2	5,4	94,5
2004 Hammerfest	2,6	2,7	0,0	19,5	53,9
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	2,2	-3,9	0,0	13,4	60,4
2012 Alta	1,2	2,3	0,0	13,4	71,9
2014 Loppa	3,2	19,3	0,0	26,0	36,4
2015 Hasvik	8,9	18,9	0,0	23,7	32,3
2017 Kvalsund	4,1	3,9	1,1	11,6	48,6
2018 Måsøy	3,9	2,3	0,0	12,2	84,6
2019 Nordkapp	0,5	1,9	0,0	-6,7	93,3
2020 Porsanger Porsángu Porsanki					
2021 Kárásjohka Karasjok	7,9	0,1	1,6	18,9	52,6
2022 Lebesby					

Tabell 4.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2013 i prosent av brutto driftsinntekter

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindre- forbruk (pst)	Mer- forbruk (pst)	Arb. kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
2023 Gamvik	5,5	0,0	-5,5	4,0	9,7
2024 Berlevåg	1	9,2	0,0	32,7	14
2025 Deatnu Tana	3	2,3	0,0	7,4	99,5
2027 Unjárga Nesseby	2,2	14,6	0,0	25,3	87,3
2028 Båtsfjord					
2030 Sør-Varanger	2,1	2,2	0,4	17,4	124,2
<i>Finnmark</i>	<i>2,3</i>	<i>3,4</i>	<i>0,3</i>	<i>14,5</i>	<i>74</i>
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>2,4</i>	<i>5,9</i>	<i>0,5</i>	<i>14,9</i>	<i>75</i>

\* Konsern.

## Vedlegg 5

# Skjønnsfordelingen i 2013 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

## 1 Skjønnsfordelingen i 2013

Kommunal- og moderniseringsdepartementet for- deler årlig en del av rammetilskuddet til kommu- nene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I behandlingen av statsbudsjettet for 2013 fikk departementet tilslutning til å fordele en samlet skjønnsramme på 2 684 mill. kroner. Av denne rammen gikk 2 175 mill. kroner til kommunene, og 509 mill. kroner til fylkeskommunene.

Departementet fordelte selv skjønnsstilskuddet til fylkeskommunene, og fastsatte fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Fylkesman- nen fordele disse fylkesrammene videre ut til kommunene etter retningslinjer gitt av departe- mentet. Tabell 5.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnsstilskuddet til kommunene og fylkeskom- munene.

### *Kommunene*

Av rammen på 2 175 mill. kroner utgjorde basis- rammen om lag 996 mill. kroner. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, uten andre føringer enn retningslinjene for skjønns- deling gitt av departementet.

I 2013 ble 100 mill. kroner av skjønnsrammen fordelt til inntektsvake kommuner i Sør-Norge. Departementet fastsatte den fylkesvise fordelin- gen, og fylkesmannen fordelte midlene på enkelt- kommuner etter retningslinjer fra departementet.

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differen- siert arbeidsgiveravgift (DAA) endret, og mange kommuner fikk tilbake samme nivå på satsen for arbeidsgiveravgift som de hadde før omleggingen av ordningen i 2004. For disse kommunene falt derfor kompensasjonen for økning i satsen, som de mottok i perioden 2004 til 2006, bort. Da enkelte kommuner ikke eller kun delvis fikk gjen- innført redusert sats for arbeidsgiveravgift, ble en andel av kompensasjonen videreført i skjønnsram-

men. I 2013 ble 382 mill. kroner av skjønnsram- men begrunnet med økt sats for DAA.

I 2013 ble 396,6 mill. kroner av skjønnsram- men til kommunene fordelt direkte av departe- mentet til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 2011. Denne fordelingen vil ligge fast fram til neste revisjon av kostnadsnøkke- len i inntektssystemet for kommunene.

I 2013 ble det til sammen utbetalt om lag 120 mill. kroner i kompensasjon til naturskaderam- mede kommuner. Mer informasjon om utbetaling av midler er publisert på [regjeringen.no/kmd](http://regjeringen.no/kmd).

Departementet kan også dele ut skjønnsmid- ler til andre særlige forhold som ikke i tilstrekke- lig grad kompenseres i inntektssystemet. Ørland kommune fikk i 2013 4 mill. kroner i forbindelse med etableringen av ny kampflybase. Bykle kom- mune fikk tilbakebetalt i overkant av 1 mill. kro- ner i forbindelse med for lite utbetalt rammetil- skudd i 2012.

Innenfor skjønnsrammen til kommunene i 2013 ble det avsatt 50 mill. kroner til psykososial oppfølging etter terrorangrepene 22. juli. Tilskud- det ble fordelt av fylkesmannen etter retningslin- jer fra Helse- og omsorgsdepartementet. Midlene ble tildelt etter søknad fra kommunene. Det kom inn et relativt lavt antall søknader fra kommunene i 2013, og alle søknader om midler til tiltak som falt inn under intensjonen med skjønnsmidlene ble innvilget. Det ble derfor et mindreforbruk på 36,3 mill. kroner i 2013, og bevilgningen ble der- for redusert med 36,3 mill. kroner i nysaldert bud- sjett. Informasjon om utbetaling av midler er publisert på [regjeringen.no/kmd](http://regjeringen.no/kmd).

Det ble i 2013 satt av 123 mill. kroner til utviklings- og utredningsprosjekter (prosjekt- skjønn). Bevilgningsbehovet til dette formålet viste seg å bli mindre enn antatt, og det ble derfor omdis- ponert om lag 10,3 mill. kroner fra prosjektskjønnet til reservepotten for uforutsette hendelser i desem- ber 2013. I avsnitt 3 følger en nærmere omtale av prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet.



Tabell 5.1 Fylkesvis fordeling av skjønnsrammen til kommunene og fylkeskommunene i 2013 (i mill. kroner)

	Kommuner Kap. 571, post 64	Fylkeskommuner Kap. 572, post 64
Østfold	62,7	8,0
Akershus	64,5	0
Oslo	0	0
Hedmark	99,1	17,0
Oppland	77,0	63,8
Buskerud	45,1	7,8
Vestfold	44,4	21,6
Telemark	50,4	14,3
Aust-Agder	32,6	8,0
Vest-Agder	38,0	9,1
Rogaland	73,8	15,8
Hordaland	137,6	41,1
Sogn og Fjordane	77,4	27,8
Møre og Romsdal	107,2	12,8
Sør-Trøndelag	129,1	33,0
Nord-Trøndelag	64,5	15,3
Nordland	152,6	48,0
Troms	139,4	22,6
Finnmark	81,6	43,0
<i>Sum fylkesvis fordeling</i>	<i>1 477,0</i>	<i>409,0</i>
Skjønnsmidler til prosjekter og fordeling gjennom året	248,0	100,0
Skjønnsmidler gitt som kompensasjon for endringer i inntektssystemet	396,6	
Skjønnsmidler fordelt til psykososial oppfølging i kommunene etter 22. juli 2011	13,7	

*Fylkeskommunene*

Den samlede skjønnsrammen for fylkeskommunene utgjorde 512 mill. kroner i 2013. Innenfor skjønnsrammen ligger kompensasjon for økt sats på differensiert arbeidsgiveravgift (DAA). Den utgjorde om lag 71 mill. kroner i 2013.

I 2013 ble det etablert en egen reservepott for fylkeskommunene på 100 mill. kroner, og om lag 119 mill. kroner til naturskaderammede fylkeskommuner i 2013. Mer informasjon om utbetaling

av skjønnsmidler er tilgjengelig på [regjeringen.no/kmd](http://regjeringen.no/kmd).

*Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler*

Fylkesmennene har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene som er fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler en andel av sin fylkesramme i statsbudsjettet, men har anledning til å holde igjen en pott til fordeling gjennom året. I 2013 satte fylkesmennene av om

lag 336 mill. kroner til dette formålet. Det er stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på de tilbakeholdte midlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette utgifter gjennom året, samt prosjektmidler til fordeling gjennom året, herunder fornyingsprosjekter som er omtalt under avsnitt 2.

## 2 Fylkesmannens bruk av prosjektskjønn til omstilling og fornying i kommunene

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

Fylkesmennene kan finansiere kommunale fornyingsprosjekter gjennom tildeling av skjønnsmidler. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnsfordeling, men fylkesmannen har myndighet til å tilpasse skjønnsfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Fylkesmannen kan finansiere prosjekter i enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid. Det blir spesielt oppfordret til å støtte prosjekter som stimulerer til utvikling av kvalitet i tjenestene, effektiv ressursbruk og bedret økonomistyring.

I 2005 opprettet departementet en database med oversikt over alle omstillings- og fornyingsprosjekter som mottok skjønnsmidler av fylkesmannen. Databasen inneholder informasjon om fornyingsprosjekter fylkesmannen har støttet med skjønnsmidler fra årene 2004 til 2013. Departementet endret skjemaet for rapportering i 2007 og 2009 og data for de enkelte år er derfor ikke direkte sammenliknbare. Det arbeides for tiden med en ny integrert søknads- og rapporteringsdatabase som vil være klar for prosjektskjønn 2015. Nedenfor presenteres hovedtrekkene for 2013.

I 2013 fordelte fylkesmennene 163 mill. kroner på til sammen 588 omstillings- og fornyingsprosjekter. Det betyr at hvert prosjekt i snitt fikk om lag 278 000 kroner i støtte. Til sammenligning støttet embetene samlet sett 537 prosjekter med drøye 151 mill. kroner i 2012.

Antall fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierer betydelig i 2013. Dette har en

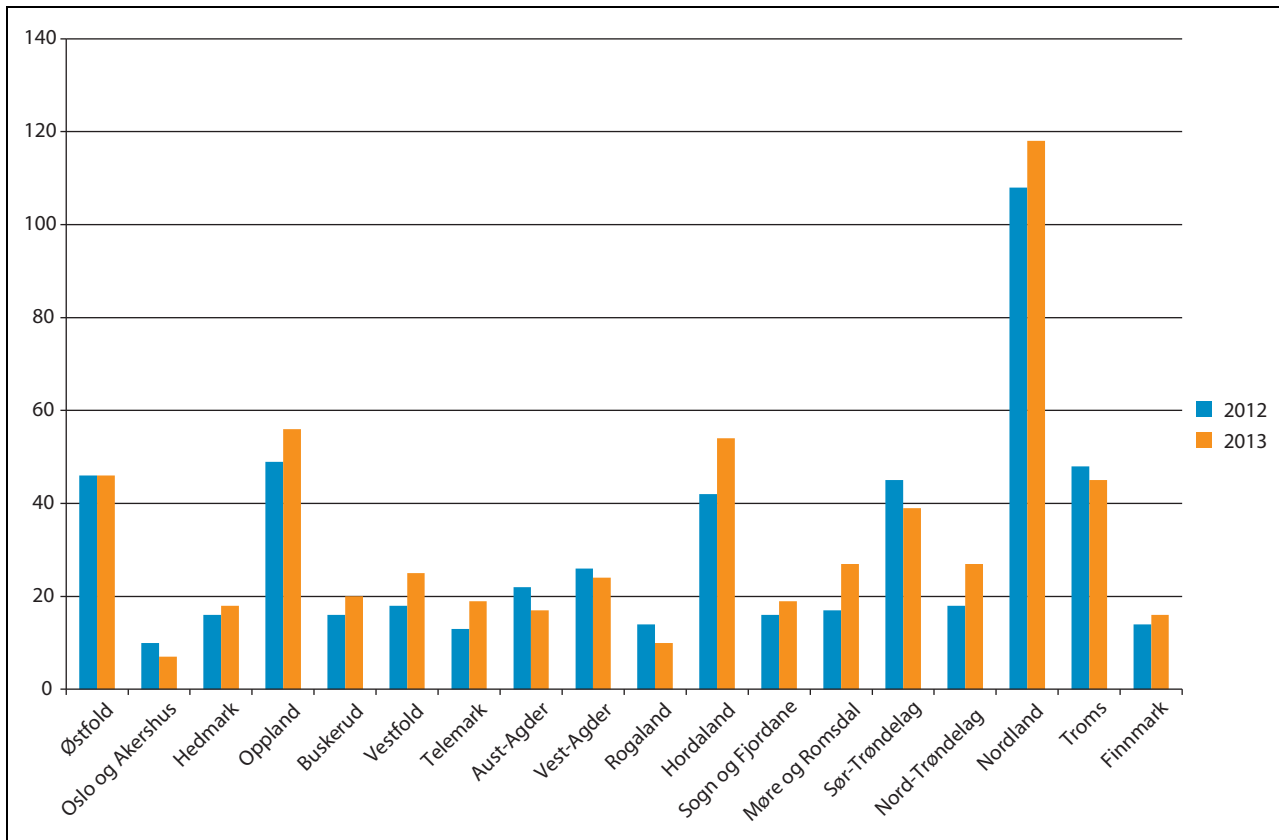
naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen, og hvor stor del av skjønnsrammen som settes av til fornyingsprosjekter. Figur 5.1 viser fordelingen av antall prosjekter i 2012 og 2013. Nordland fordeler klart mest skjønnsmidler til fornyingsprosjekter, 33,8 mill. kroner på 118 prosjekter. Embetene med færrest prosjekter var Oslo og Akershus som fordelte 2,7 mill. kroner på 7 prosjekter, og Rogaland med om lag 2,5 mill. kroner på 10 prosjekter. Embetene fordeler fornyingsmidlene etter søknader fra kommunene, og de fleste embetene har en åpen prosess om hvilke kriterier som vektlegges ved fordelingen.

Det er et stort mangfold blant prosjektene både i omfang, tema, metode og involverte parter. Noen prosjekter omfatter utvalgte sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Mange av prosjektene er samarbeidsprosjekter som skal gi bedre løsninger innen for eksempel barnevern, helse og omsorg, nettverk, kompetanseutveksling mellom kommuner og arealplanlegging. For mange av prosjektene er formålet økt kvalitet og trivsel i tjenestene for både ansatte og mottakere.

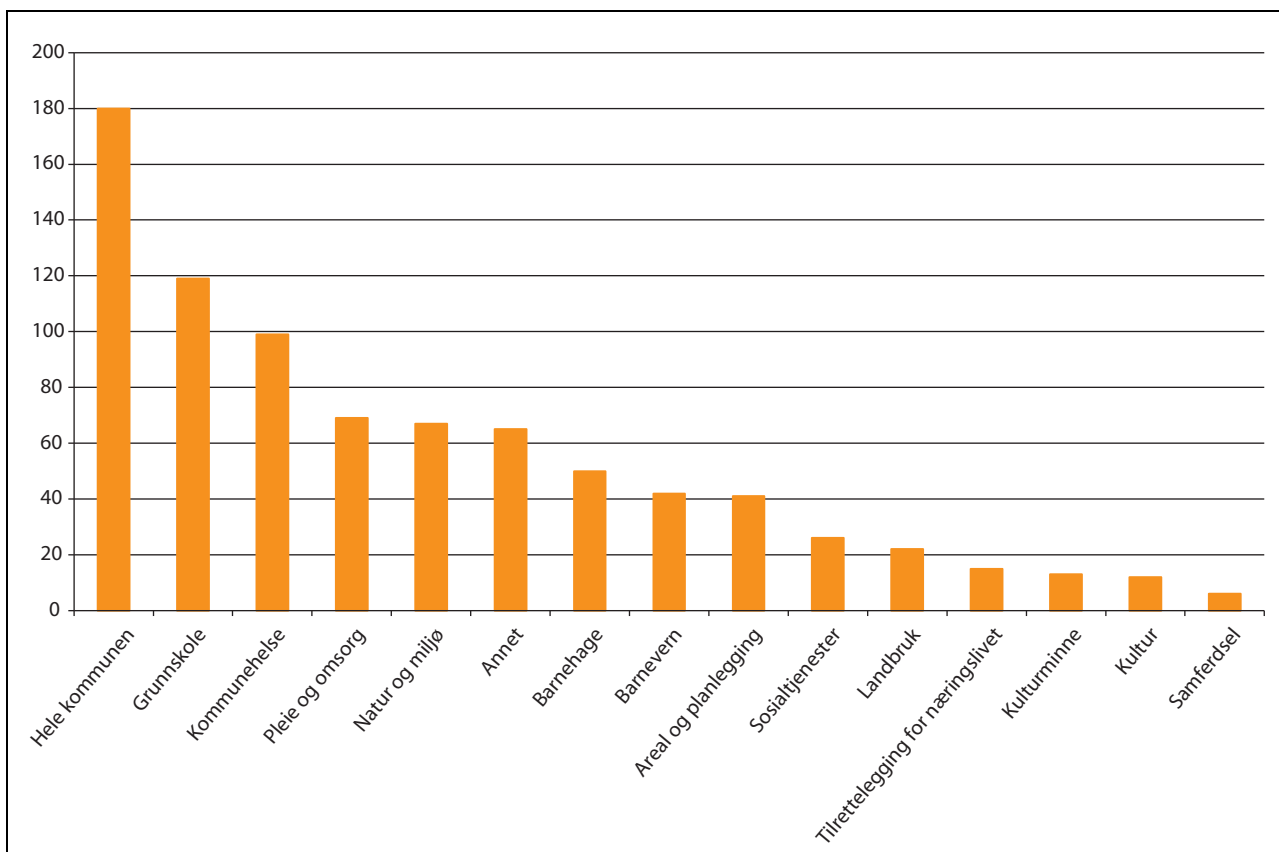
Målene med prosjektene er effektivisering, kvalitets- og tjenesteutvikling, samfunnsutvikling, demokrati og deltakelse og etikk og tillitskapende forvaltning. Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. 81 pst. av prosjektene har kvalitets- og tjenesteutvikling som mål, mens en drøy tredjedel har mål om effektivisering.

Nesten halvparten av prosjektene brukte organisatoriske virkemidler i prosessen. Ofte innebærer det politiske og administrative endringer i kommunen. I tillegg benyttet en fjerdedel av prosjektene seg av ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggerne, og opplæring og erfaringsdeling gjennom nettverk. Andre virkemidler brukt i prosjektene er styringssystemer, konkurransesetting, arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak (for eksempel kompetanseutvikling og målings- og belønningstiltak) og IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger).

Figur 5.2 viser antall prosjekter fordelt mellom sektorene. Om lag 30 pst. av fornyings- og utviklingsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen grunnskole og kommunehelse. Pleie og omsorg, natur og miljø og barnehage er også sektorer med et visst omfang av prosjekter. Det er færrest prosjekter innen tilrettelegging for næringslivet, kulturminne, kultur og samferdsel.



Figur 5.1 Antall prosjekter per fylke, 2012–2013



Figur 5.2 Prosjekter fordelt på sektorer 2013

### 3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

#### 3.1 Valg og lokaldemokrati

*EVA, valgadministrativt system og e-valgsprosjektet*

Det valgadministrative systemet EVA ble i 2013 innført og tatt i bruk av alle landets 428 kommuner. Dette systemet hadde tidligere blitt prøvd ut i 10 forsøkskommuner ved valget i 2011. EVA består av tre deler. Hoveddelen er et valgadministrativt system, og de to andre delene gir mulighet til å skanne stemmesedler og for å stemme over internett. I 2013 ble det også gjennomført forsøk med internettstemmegivning i 12 kommuner og forsøk med elektronisk avkryssing i manntall i 15 kommuner. Skannermodulen ble benyttet i ca. 100 kommuner i 2013. Samlet ble det i 2013 brukt 61,8 mill. kroner på disse prosjektene over prosjektskjønnet.

*Good governance (Valencia-initiativet)*

Europarådets kommunalministerkonferanse i 2007 vedtok en strategi for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå. Norge er et av pilotlandene og fikk i 2011 akkreditering av Europarådet til å tildele kommuner som kvalifiserer for det, en utmerkelse for godt styresett. To kommuner mottok utmerkelsen i 2013. Det har vært relativt lav søkning fra kommunene med hensyn til å delta i strategien. Derfor er det i 2013 gjort endringer i metoden for hvordan kommunene skal evalueres med hensyn til om de skal kvalifisere til utmerkelsen. Den blir prøvd ut i 2014. KS fikk i 2013 et tilskudd på 200 000 kroner til prosjektet.

#### 3.2 Kommuneloven og øvrig juridisk rammeverk

*Åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid i kommunesektoren*

Prosjektet Åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid i kommunesektoren er et fellesprosjekt mellom KS og Transparency International Norge (TI). Målet med prosjektet er å bidra til bevisstgjøring av aktørene i sektoren, å utvikle og formidle verktøy og metoder som kan redusere risikoen for korrupsjon og avvikssituasjoner i kommunene. I prosjektet inngår forpliktelse til å formidle resultater fra prosjektet til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Det er utarbeidet en antikorrupsjonshåndbok for kommuner i prosjektet. Departement utbetalte 495 000 kroner til prosjektet i 2011,

650 000 kroner i 2012 og 1,3 mill. kroner i 2013. Prosjektet avsluttes i 2014.

*Etikkportalen*

For å opprettholde høy tillit til kommunal sektor må kommunene ha verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet, og arbeide aktivt mot misligheter og uetiske forhold. Staten kan legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet gjennom hensiktsmessig regelverk, men det viktigste arbeidet for å opprettholde og styrke tilliten til kommunene må finne sted i den enkelte kommune. Dette forutsetter at kommunene har en bevisst og klar holdning til disse utfordringene. Videre forutsetter dette at kommunene ivaretar egenkontrollen på en god måte. God egenkontroll i kommunene er avgjørende for å sikre effektiv og riktig bruk av bruk av ressursene.

Departementet etablerte [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no) i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. Nettportalen har etikk og tillitskapende forvaltning som tematisk overbygning. På portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet.

I 2011 ble portalen utvidet med et omfattende register over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er utarbeidet av kommunerevisjonen i Oslo og videreutviklet av sekretariatet i Norges Kommunerevisorforbund. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning, og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Departementet har gitt økonomisk støtte til prosjektet med 250 000 kroner i 2013.

*Pilotprosjekt – utvidet samarbeid om tilsyn og kontroll*

Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, Fylkesmannen i Vest-Agder og KS-Agder satte i 2013 i gang et pilotprosjekt om samordnet tilsyn og egenkontroll på utdanningsområdet. Prosjektet skal utarbeide forslag til hvordan økt læring, faglig veiledning og forbedring av utdanningstjenestene kan realiseres i forbindelse med fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Prosjektet skal videre utarbeide forslag til samhandlingsrutiner mellom fylkesmannens tilsyn og den kommunale egenkontrollen på utdanningsområdet. Prosjektet

tar sikte på å løpe til 2016. Departementet har gitt KS-Agder tilskudd til prosjektet på 357 500 kroner i 2013.

#### *Følgeevaluering av bruk av vertskommune med folkevalgte nemnder i Værnesregionen*

Det skal i perioden 2013–2015 gjennomføres en følgeevaluering av vertskommunesamarbeid med folkevalgte nemnder etter kommuneloven kap. 5A inngått mellom fem kommuner i Nord-Trøndelag. Samarbeidet omfatter områdene barnevern, legevakt og helse- og omsorg. Evalueringen utføres av ekstern evaluator, og skal bidra til kunnskap om hvordan en slik større og sentralisert styringsmodell fungerer. Erfaringer og resultater skal meddeles i etterkant til andre kommuner/regionsamarbeid, regionale og sentrale myndigheter. Evalueringen har en kostnadsramme på 2 580 000 kroner, og skal resultere i en sluttrapport 1. april 2015. Anslått bevilgningsbehov i perioden fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er til sammen 390 000 kroner. Departementet har i 2013 utbetalt tilskudd til evalueringen på 130 000 kroner.

### **3.3 Fornyings tiltak og erfaringsspredning**

#### *Sammen om en bedre kommune*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet samarbeider med KS, LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademikerne om utviklingsprogrammet Sammen om en bedre kommune. Programmet støtter lokale prosjekter som jobber innenfor temaene sykefravær/nærvær, heltid/deltid, kompetanse/rekruttering og omdømme. Programmet startet opp høsten 2011 og vil gå ut 2015.

I 2013 var 110 kommuner med i programmet, omtrent likt fordelt på to puljer. Disse mottok til sammen i underkant av 30 mill. kroner fra departementet. I tillegg er det brukt i underkant av 6 mill. kroner til gjennomføring av programaktivitet med blant annet 24 nettverkssamlinger, nasjonal erfaringskonferanse, bidrag fra kompetansemiljø som leveranse av kunnskapsgrunnlag, deltakelse på samlinger og analyse av rapporter, og formidlingsarbeid.

Programmet har inngått kontrakt med kompetansemiljøer (FAFO, Agenda Kaupang og Ressursenter for omstilling i kommunene) som bidrar med faglig bistand på temaene, samt analyse av kommunenes aktivitet for å hente ut resultater og erfaringer. Kompetansemiljøenes oppsummering av resultatene fra 2013 for pulje én viser blant annet at 12 av 15 kommuner har forbedret nærværsprosenten i 2013 sammenlignet med 2012.

15 av 16 kommuner har høyere nærværsprosent per 31.12.2013 enn det de hadde ved oppstart. Blant kommunene i samme pulje som jobber med heltidskultur har 5 av 6 kommuner hatt en markert forbedring i gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Åtte av ni kommuner har en positiv bevegelse med økning i antall heltidsstillinger, av disse har fem en markert økning. Det er foreløpig for tidlig å hente ut resultatene fra arbeidet i kommunene i pulje to.

Noen av kommunene jobber i et eget innovasjonsnettverk. Prosjektene handler om de samme temaene nevnt over, men kommunene bruker innovasjonsmetodikk for å angripe problemstillingene. Det innebærer blant annet at de bruker lang tid på å diskutere behovet fra ulike vinklinger, før de går videre til løsninger og tiltak.

Det er en stor bredde i tiltakene som prøves ut. Departementet har engasjert kompetansemiljøene til å foreta dypdykk i 16 av kommunene for å finne ut mer om hvilke tiltak som har effekt og hva som påvirker resultatene. I første delrapport viser kompetansemiljøene blant annet til hvilke lokale forutsetninger som må være på plass for at prosjektene skal få resultater. God forankring hos politisk og administrativ ledelse og ansatte, og bevissthet om behovet og hvorfor prosjektet er viktig hos alle parter, er blant disse.

#### *Fra ord til handling – et taktskifte innen lokal og regional energieffektivisering*

Energiråd Innlandet har i 2013 fått støtte til prosjektet Fra ord til handling – etablering av et regionalt prosjekt for et taktskifte innen energieffektivisering lokalt og regionalt. Det ble utbetalt 400 000 kroner til prosjektet i 2013. Målet med prosjektet har vært å oppnå reduksjon i kommunenes energiforbruk og klimagassutslipp gjennom iverksetting av tiltak i energi- og klimaplaner. Metoder for å oppnå dette på har vært økt kompetanse innen energi- og klimaspørsmål blant kommunepolitikere og -administrasjon, effektive metoder og verktøy for planlegging og gjennomføring av konkrete tiltak for energieffektivisering, og omlegging av fornybare energisystemer og bedre overføring av gode erfaringer mellom kommuner og virksomheter. Prosjektet er nå avsluttet.

#### *Fra klimaplan til klimahandling – på vei mot nullutslippskommunen*

Miljøstiftelsen Zero har i 2013 fått støtte til prosjektet Fra klimaplan til klimahandling – på vei

mot nullutslippskommunen. Målet med prosjektet er å få de tilknyttede kommunene og fylkeskommunene til å gjennomføre målrettede klimatiltak i sine organisasjoner. I 2013 var seks kommuner og to fylkeskommuner tilknyttet prosjektet. Zero har i prosjektåret blant annet gitt veiledning og klimarådgivning, organisert seminarer og nettverksmøter, og drevet med klimarettet informasjons-spredning opp mot deltakerkommunene. Det ble utbetalt 1,011 mill. kroner til prosjektet i 2013.

#### *Nynorskprisen*

Ørsta kommune ble i oktober 2013 tildelt nynorskprisen. Ørsta kommune fikk prisen for sitt systematiske arbeid for å styrke nynorskbruken på ulike samfunnsområder, blant annet gjennom et aktivt samarbeid med media og næringslivet. Prisen var på 100 000 kroner og et bilde av Terje Risberg.

#### *Samordning av IKT i kommunesektoren – støtte til KommIT*

KS fikk i 2013 støtte på 9,650 mill. kroner til utviklingsprosjekter i regi av KommIT. KommIT er et program for IKT-samordning i kommunesektoren eid av KS. Kommuner og fylkeskommuner bidrar også i finansieringen av programmet. Programmet skal gå fram til 2015, og skal i siste fase evalueres for å finne egnet organisasjons- og finansieringsform fra 2016.

KommIT har i 2013 blant annet arbeidet med utviklingen av en felles kommunal IKT-arkitektur, utvikling av rammeverk for informasjonssikkerhet og lagt til rette for digitale dialoger gjennom videreutvikling av SvarUT. KommIT arbeider også med å utvikle kurs og læringsarenaer som skal bidra til å øke den digitale kompetansen i kommunesektoren. Sammen med KS har KommIT vært kommunesektorens representanter i nasjonale prosesser innen IKT, blant annet gjennom del-

takelse i SKATE (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også i 2014 satt av 10 mill. kroner til samordning av IKT i kommunesektoren.

#### *Evalueringsprosjekt med Midtre Namdal samkommune*

Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla kommuner i Nord-Trøndelag fikk i brev av 8. september 2009 godkjenning for etablering av forsøk med Midtre Namdal samkommune.

Departementet viser til at evaluering er en viktig del av forsøksvirksomhet. Departementet har støttet kommunenes planlagte evaluering av forsøket med totalt 350 000 kroner. 50 000 kroner ble utbetalt i 2010, og den øvrige støtten ble fordelt med 100 000 kroner hvert år i 2011, 2012 og 2013. Det er utarbeidet flere rapporter underveis i evalueringen, som er tilgjengelig på samkommunens hjemmeside [www.midtre-namdal.no](http://www.midtre-namdal.no).

#### *Utredning av alternative kommunestrukturmodeller i Helgelandregionen*

Helgeland regionråd søkte om støtte til prosjekt om alternative kommunestrukturmodeller for kommunene Vefsn, Dønna, Leirfjord og Alstahaug. Det ble utbetalt 322 500 kroner i støtte i 2013.

#### *Utredning kommunestruktur Bjugn/Ørland kommuner*

Departementet kan etter søknad støtte utredning av konsekvenser av kommunesammenslåing. Bjugn og Ørland kommuner fikk i 2013 utbetalt til sammen 450 000 kroner til en utredning av kommunesammenslåing. Utredningen ble gjennomført av Telemarksforskning, og er tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

## Vedlegg 6

---

# Forsøk

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) når kommuner er involvert.

## 1 Forsøk etter forsøksloven

---

Etter lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Det skilles mellom ulike typer forsøk: 1) unntak fra gjeldende lover og forskrifter, 2) avvik fra bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner og 4) enhetsfylke.

Formålet med forsøksvirksomheten er å utvikle funksjonelle og effektive drifts- og organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling. Det skal legges særskilt vekt på å forbedre tjenestene til innbyggerne. Forsøk er forvaltningsutvikling, og ikke et verktøy for generelle dispensasjoner fra gjeldende lovgivning. For en nærmere omtale av forsøk vises det til kap. 6.6 Forsøk som utviklingsverktøy i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og til departementets nettsider om forsøk på [www.regjeringen.no/kmd](http://www.regjeringen.no/kmd).

### 1.1 Forsøk med etablering av snøscooterløyper

Det er etablert en forsøksordning hvor forsøkskommunene gis myndighet til å etablere snøscooterløyper gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Formålet med ordningen er å undersøke virkningene av at kommunene gis myndighet til å etablere snøscooterløyper i snødekt utmark og på islagte vassdrag for

- naturmangfold, friluftsliv og folkehelse
- kommunenes praktisering av tillatelses- og dispensasjonsbestemmelsene i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag med forskrifter
- lokal næringsvirksomhet, herunder leiekjøring

Forskriften skal sikre en helhetlig vurdering av berørte interesser når slike løyper etableres. Klima- og miljødepartementet har gitt Miljødirektoratet i oppgave å iverksette evaluering av forsøket.

De deltakende forsøkskommunene må utføre forsøket innenfor rammene av en standardforskrift for forsøket, som vedtas i kommunestyrene. Fristen for å sende inn lokale forskrifter til departementet for stadfesting var 1. april 2014. 104 lokale forskrifter er stadfestet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forsøksperioden er fra forskriftenes ikrafttredelsestidspunkt og fram til senest 31. desember 2018.

---

**Vedlegg 7****Dokumentasjon av analyser til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene****1 Innledning**

Som bakgrunn for ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i all hovedsak basert arbeidet på statistiske metoder; brukerstatistikk, kostnadsanalyser og regresjonsanalyse. Regresjonsanalyse er en statistisk metode som kan benyttes for å avdekke betydningen av både kostnadsforhold og etterspørselsfaktorer. Ut fra en regresjonsanalyse kan man si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommuner. I tillegg er den nye kostnadsnøkkel for fylkeveier delvis basert på normative kostnadsmodeller. Departementets arbeid er også basert på Borgeutvalgets utredning fra 2005 (NOU 2005: 18) og andre rapporter gitt nedenfor:

- Econ Pöyry (2009): *Delkostnadsnøkkel for videregående skole*. Rapport 2009–042.
- Econ Pöyry (2010): *Lokale ruter for kollektivtransport i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Rapport 2010-004.

Dette vedlegget dokumenterer analysene som departementet selv har gjennomført, og som har blitt benyttet i forslaget til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

**2 Datagrunnlag**

I analysene av fylkeskommunenes utgifter har departementet brukt tall for fylkeskommunekonsern fra KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING). KOSTRA publiseres på ssb.no. Utgiftsbegrepene som er brukt er brutto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger, og netto driftsutgifter, fratrukket avskrivninger. I analysene er det gjennomgående benyttet tall fra KOSTRA-rapporteringen for 2010, 2011 og 2012. Reviderte KOSTRA-tall for 2013 vil ikke foreligge før 15. juni 2014. For bereg-

ning av kostnadsvekter i delkostnadsnøkklene og sammenvektning av samlet kostnadsnøkkel er det benyttet et gjennomsnitt av utgiftstall for årene 2010–2012.

Innbyggertall fordelt på ulike aldersgrupper, samt antall innbyggere bosatt spredtbygd, er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk. Det nye reiseavstandskriteriet på fylkesnivå er utviklet av SSB i samarbeid med Geodata, og bygger på innbyggertall i grunnkretser.

Tall for søkere til videregående opplæring er hentet fra Utdanningsdirektoratet.

MOTIV-data og veilengde er hentet fra Vegdirektoratet.

Antall fergesamband er hentet fra Håndbok 157 – Ferjestatistikk (Statens vegvesen).

For de fleste øvrige kriterier som er brukt i analysene er SSB kilde til tallene, enten via offisiell statistikk eller statistikk utarbeidet for departementet.

**3 Delkostnadsnøkkel for videregående opplæring**

For beregning av vekt på søkerkriteriet, dvs. søkere i høykostnads utdanningsprogrammer, er det gjennomført en kostnadsanalyse av utgifter per elev i dyrere utdanningsprogrammer, sett i forhold til gjennomsnittlige utgifter per elev. Det tas også hensyn til andelen elever i de to ulike gruppene.

Vekten til kriteriet gis ved formelen:

$$((C_{gr2} - C_{gr1}) * E_{gr2}) / ((E_{gr1} * C_{gr1}) + (E_{gr2} * C_{gr2}))$$

C og E betegner henholdsvis utgift per elev og elevandel, mens fotskrift gr1 og gr2 betegner henholdsvis lavkostnads utdanningsprogrammer (gruppe 1) og høykostnads utdanningsprogrammer (gruppe 2).

Bakgrunnstall for beregningen er gjengitt i tabell 7.1, tabell 7.2 og tabell 7.3.



Tabell 7.1 Gjennomsnittlig kostnad ekskl. felleskostnader i kroner per elev (vektede helårsekvivalenter), per utdanningsprogram. 2010–2012

Utdanningsprogram	Utgifter per elev 2010	Utgifter per elev 2011	Utgifter per elev 2012
Studiespesialisering	53 897	54 972	57 783
Idrettsfag	61 197	63 125	66 100
Gjennomsnitt lavkostnads utdanningsprogrammer (gruppe 1)	54 789	55 958	58 769
Bygg- og anleggsteknikk	82 690	85 344	90 371
Elektrofag	79 449	81 297	84 963
Design og håndverksfag	81 742	84 081	88 046
Restaurant- og matfag	92 196	95 926	101 007
Helse- og sosialfag	71 815	72 854	76 256
Teknikk og industriell produksjon	82 460	84 352	87 542
Musikk, dans og drama	93 331	96 813	102 665
Medier og kommunikasjon	71 870	71 836	74 981
Naturbruk	114 865	117 599	125 820
Service og samferdsel	75 923	76 819	79 235
Gjennomsnitt høykostnads utdanningsprogrammer (gruppe 2)	80 969	82 602	86 457

Tabell 7.2 Andel elever (vektede helårsekvivalenter) i lavkostnads og høykostnads utdanningsprogrammer. 2010–2012

Utdanningsprogram	Andel elever 2010	Andel elever 2011	Andel elever 2012
Lavkostnads utdanningsprogrammer (gruppe 1)	0,53	0,54	0,53
Høykostnads utdanningsprogrammer (gruppe 2)	0,47	0,46	0,47

Tabell 7.3 Beregning av kostnadsvekt søkerkriteriet. 2010–2012

	2010	2011	2012
Kostnadsvekt søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,1827	0,1813	0,1812

For å forklare variasjonen i øvrige utgifter per innbygger til videregående opplæring 2010–2012 er

det brukt regresjonsanalyse. Resterende vekt er lagt på innbyggere 16–18 år.

Tabell 7.4 Estimeringsresultater 2011–2012. Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til videregående opplæring ekskl. avskrivninger, per innbygger. Estimeringsresultater er vanlig minste kvadraters metode

Variabel	2011		2012	
	Regresjons- koeffisient	t-verdi	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-1302,31583	-1,37	-1122,16968	-1,14
Frie inntekter per innbygger	0,17403	3,38	0,12884	2,53
Innbyggere 16–18 år per innbygger	38489	2,06	39482	2,32
Elever i høykostnads utdanningsprogrammer per innbygger	51628	2,48	50668	2,32
Gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger	17,77514	0,47	18,14454	1,93
R – justert		0,9353		0,9395

I regresjonsanalysene er det også testet følgende kriterier, som ikke har gitt effekt på fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring: innbyggere bosatt spredt, innbyggere 19–34 år, innbyggere 25–39 år, innbyggere 25–49 år, arbeidsledige, skilte og separerte, dødelighet, uføre 18–49 år, innbyggere med lav inntekt, innbyggernes utdanningsnivå og innvandrere 16–19 år.

er normert per innbygger. I analysene er fylkeskommunenes utgifter til buss og bane definert som brutto driftsutgifter ført på funksjonene 730, 733 og 734.

Følgende kriterier er også blitt testet i analysene:

Areal, innbyggere 6–49 år, sysselsatte 15–74 år og gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger.

## 4 Delkostnadsnøkkel for kollektivtransport

### 4.1 Buss og bane

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til buss og bane per innbygger i årene 2010, 2011 og 2012. Variablene

### 4.2 Ferge

Departementet har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til ferger per innbygger i årene 2010, 2011 og 2012. Variablene er normert per innbygger. I analysene er fylkeskommunenes utgifter til ferger definert som brutto driftsutgifter ført på funksjon 731.

Tabell 7.5 Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til buss og bane ekskl. avskrivninger og brutto driftsinntekter, per innbygger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode

Variabel	2010		2011		2012	
	Regresjons- koeffisient	t-verdi	Regresjons- koeffisient	t-verdi	Regresjons- koeffisient	t-verdi
Konstantledd	-2199,82554	-2,32	-1988,04605	-2,25	-2496,11246	-2,29
Frie inntekter per innbygger	0,05504	2,58	0,05173	2,64	0,05391	2,19
Innbyggere per kilometer offentlig ve per innbyggeri	5,11655	7,04	5,49990	8,10	4,09772	4,71
Innbyggere bosatt spredt per innbygger	2393,67504	3,57	2734,35467	4,40	2339,75105	2,89
Innbyggere 6-34 år per innbygger	4513,46716	2,21	3894,08624	2,03	5685,27386	2,42
R – justert		0,7984		0,8325		0,6795

Tabell 7.6 Avhengig variabel er brutto driftsutgifter til ferger ekskl. avskrivninger og brutto driftsinntekter, per innbygger. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode

Variabel	2010		2011		2012	
	Regresjonskoeffisient	t-verdi	Regresjonskoeffisient	t-verdi	Regresjonskoeffisient	t-verdi
Konstantledd	-10,16444	-0,05	115,21311	0,54	9,24637	0,04
Frie inntekter per innbygger	0,00253	0,12	-0,01281	-0,57	-0,00551	-0,23
Antall fergesamband per innbygger	1531400603	6,99	1762909910	7,03	17708742	6,54
R – justert		0,9339		0,9266		0,9218

Tabell 7.7 Ressursfordeling tannhelse

	Antall personer (gj.snitt-KOSTRA 2010–2012)	Gj. snittlig ressursbruk per pasient i de prioriterte gruppene	Ressursbruk (antall personer * gj.snittlig ressursbruk)	Andel av ressursbruk
Personer under offentlig tilsyn av tannhelsetjenesten				
Innbyggere 1–18 år	1 081 158	1,00	1 081 158	0,7812
Innbyggere 19–20 år	97 863	1,04	101 778	0,0735
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	15 628	2,45	38 288	0,0277
Eldre, uføre og langtidssyke i institusjon eller hjemmetjeneste	79 008	2,06	162 757	0,1176
Sum	1 273 657		1 383 981	1,0000

Følgende kriterier er også blitt testet i analysene:

Utseilt distanse, lengde kystlinje fastland, lengde kystlinje øyer og innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse.

## 5 Delkostnadsnøkkel for tannhelse

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse er basert på en ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene i den offentlige tannhelsetjenesten.

Utgangspunktet for ressursfordelingen er informasjon fra KOSTRA om de prioriterte gruppene bruk av offentlige tannhelsetjenester (personer under offentlig tilsyn), og tall innhentet fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per prioritert gruppe.

For antall personer under offentlig tilsyn har vi brukt et gjennomsnitt for årene 2010–2012.

Tall for gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de prioriterte gruppene er innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet i 2014. Ressursvekten for gruppen 1–18 år er satt til 1,00 og fylkeskommunene har rapportert inn hvor stor ressursbruken er på hver av de andre gruppene i forhold til ressursbruken på gruppen 1–18 år. For hver av de prioriterte gruppene er det regnet ut et gjennomsnitt for de 17 fylkeskommunene som har rapportert inn tall til Helse- og omsorgsdepartementet. Departementet har dermed kommet fram til et mål på ressursbruken til hver av de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten.

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 05/2014

