

Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Mars 2025

Notater fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 7. mars 2025 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2026:

- Notat 1: Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren
- Notat 2: Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat 1

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2026 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. I notatets første del gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Del 2 og 3 i notatet beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2024 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2025. Alle tall for 2024 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet.

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Over flere år var kommunesektorens frie inntekter høyere enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig midlertidig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten i 2021 og 2022 bidro til gode netto driftsresultater og til at mange kommuner kunne spare betydelige midler i disposisjonsfond. I samme periode ble kostnadsveksten i sektoren uventet høy, noe som bidro til en nedgang i realinntektene og til at netto driftsresultat for sektoren i 2023 gikk ned til 1,3 prosent, som er lavere enn utvalgets anbefaling for sektoren samlet på 2 prosent over tid. Mens det meste av merskatteveksten har vært midlertidig, er effekten av uventet kostnadsvekst varig.

KS' regnskapsundersøkelse for 2024 viser at netto driftsresultat ble ytterligere redusert fra 2023 til 2024. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat i 2024 til 0,1 prosent av inntektene. Utvalget anslo i sin høstrapport fra november 2024 at netto driftsresultat ville bli rundt -1 prosent for sektoren samlet i 2024. Utvalgets undervurdering av netto driftsresultatet i november må ses i sammenheng med noe høyere avkastning i finansmarkedene enn lagt til grunn av kommunene og innsparingstiltak i kommunesektoren mot slutten av året. Dette gjelder spesielt noen større kommuner.

Regnskapsundersøkelsen viser særlig svake resultater for kommunene, med anslått netto driftsresultat på -0,3 prosent. Det er store forskjeller mellom kommunene. Blant annet har kommuner med inntekter fra naturressurser høyere netto driftsresultat i 2024 enn kommuner uten slike inntekter. Antall kommuner med negative netto driftsresultat økte fra 2023 til 2024. Av kommunene i regnskapsundersøkelsen i 2024 hadde 58 prosent negative netto driftsresultat i 2024 mot 42 prosent for de samme kommunene i 2023.

Svakere netto driftsresultat i kommunene må blant annet ses i sammenheng med skattesvikt, og at kommunene trenger tid til å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået, og høy utgiftsvekst blant annet for barnevern og sosialtjenester. Aktivitetsveksten var i årene fra 2022 til 2024 høyere enn det inntektsveksten skulle tilsi, noe som isolert sett bidro til å svekke driftsresultatene. Midlertidig merskattevekst har bidratt til å holde driftsresultatene oppe i årene før 2024, og har dermed i noen grad skjult en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter.

I lys av en mer utfordrende økonomisk situasjon for kommunesektoren vedtok Stortinget høsten 2024 økte bevilgninger både for 2024 og 2025. Samlet sett gir saldert budsjett for 2025 en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på rundt 13 mrd. kroner målt fra anslått nivå på inntektene i 2024 etter Stortingets behandling av RNB24. Denne inntektsveksten

trekker realnivået på frie inntekter i 2025, justert for merkostnader til demografi og oppgaveendringer, opp til om lag på samme nivå som før pandemien og som i 2023. I 2024 var nivået på realinntektene om lag som i 2016.

Utsiktene for 2025 er med det bedret, men sektoren vil ta med seg deler av ubalansen fra 2024 med driftsutgifter som har vært høyere enn budsjettert. Det er fortsatt behov for omstilling i sektoren for å tilpasse aktivitets- og kostnadsnivået til inntektene. Både staten og innbyggerne må ha realistiske forventninger til det kommunale tjenestetilbudet gitt rammevilkårene.

Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrte og ansvarlige for å tilpasse aktiviteten til inntektsnivået. Å tilpasse tjenestetilbudet til endret demografi er krevende. Mange kommuner vil oppleve nedgang i antall barn og unge, mens mange fylkeskommuner vil få nedgang i antall elever på videregående skole. Framover ventes også antall personer i yrkesaktiv alder å avta i mange kommuner. Samtidig forventes utgifts- og arbeidskraftbehovet innenfor helse- og omsorgssektoren å øke kraftig. Sektoren står dermed overfor store omstillinger.

Kommunesektoren har samlet sett fortsatt betydelige disposisjonsfond, selv etter to år med nedgang i dem. Kommuner med store disposisjonsfond har handlefrihet utover det som følger av veksten i frie inntekter i årene framover. Disposisjonsfondene gir også rom for å redusere gjeldsopptak eller foreta investeringer. Det er imidlertid store variasjoner i størrelsen på oppsparte midler mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner, og resultatene fra regnskapsundersøkelsen viser at om lag 10 prosent av kommunene ikke har disposisjonsfond. Kommuner som ikke har tilstrekkelige fond å tære på ved negative overraskelser, må i tråd med balansekravet i kommuneloven dekke inn et merforbruk i løpet av to år.

På sikt bør kommunesektoren komme tilbake til et netto driftsresultat på om lag 2 prosent av inntektene for at driften skal være på et bærekraftig nivå. Det vil innebære at driftsutgiftene må vokse mindre enn driftsinntektene.

Stortinget har vedtatt endringer i inntektssystemet for kommunene fra og med 2025. Endringene vil blant annet løfte skatteinntektene for skattesvake kommuner og kan isolert sett bidra til å bedre den økonomiske situasjonen i disse kommunene. Inntektsutjevningen vil baseres på de samme inntektsartene som i dag. Endringer i grunnlaget for den kommunale inntektsskatten vil redusere usikkerheten om skatteinngangen over tid.

Kommunesektorens utgiftsbehov endrer seg med befolkningsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen, særlig fordi det er vanskelig å anslå innvandringen til Norge. Den mest usikre faktoren er innvandringen som følge av krigen i Ukraina. Ankomst av flyktinger øker behovet for en rekke tjenester som barnehage, grunnskole, videregående opplæring for ungdommer og voksne, sosialtjenester og helse- og omsorgstjenester.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter i 2026 knyttet til demografiske endringer til 3,5 mrd. kroner, hvorav 2,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Oppdaterte beregninger for 2025 basert på den faktiske befolkningsutviklingen i 2024, viser at merutgiftene som belaster de frie inntektene var om lag 3,4 mrd. kroner. Dette er 0,2 mrd. kroner lavere enn anslått av utvalget i juni i fjor. For fylkeskommunene ble merutgiftene i 2025 til demografiske endringer derimot undervurdert, noe som særlig skyldes flere 16–18-åringer enn lagt til grunn.

Regjeringens perspektivmelding viser at handlingsrommet i finanspolitikken vil reduseres et stykke frem i tid, med mindre store kursfall på verdens børser fremskynder dette. Krigen i Ukraina og økte spenninger internasjonalt har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere i tillegg til stor enighet om direkte støtte til Ukrainas forsvarskamp. Det gir isolert sett betydelig mindre rom for andre prioriteringer. Effektivisering av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil bidra til en bedre utvikling i tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Kommunesektoren begrenses i effektiviseringsarbeidet av en del reguleringer og normer der nytten neppe står i forhold til kostnadene. Utvalget vil igjen understreke at staten bør styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

2 Aktivitet- og inntektsutviklingen

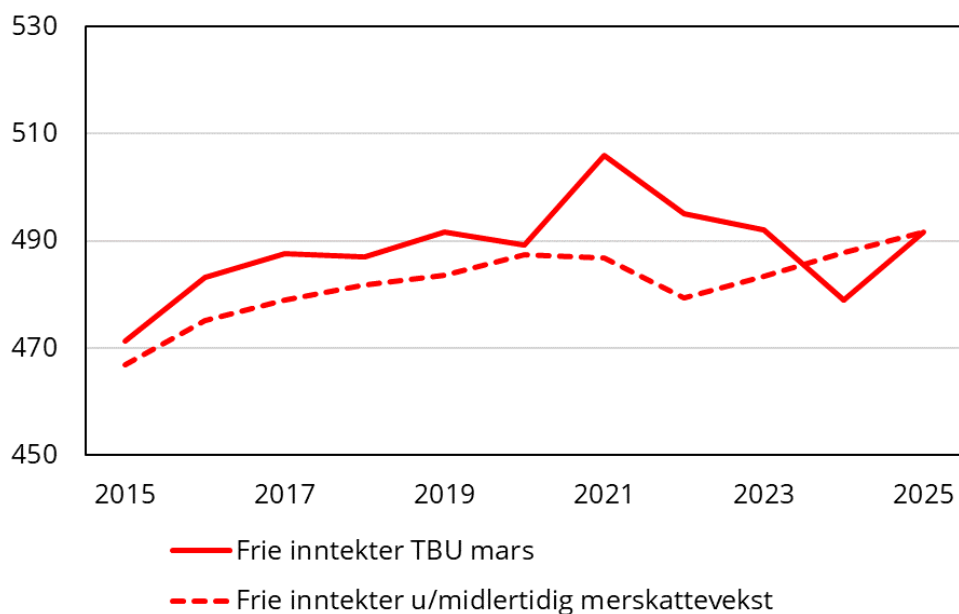
Etter en lang periode med god kommuneøkonomi, gjenspeilet i gode netto driftsresultater og sparing i disposisjonsfond fram til 2022, har høy kostnadsvekst og svak utvikling i realinntektene de siste årene bidratt til at det nå er mange kommuner som står i en utfordrende situasjon. Stortinget vedtok høsten 2024 regjeringens forslag om å gi sektoren tilleggsbevilgning på 5 mrd. kroner både i 2024 og i 2025.

Regnskapstall viser at sektoren fikk en skattesvikt på 8,5 mrd. kroner i fjor sammenlignet med da kommunene vedtok sine 2024-budsjetter. Skattesvikten ble 2,5 mrd. kroner større enn utvalget la til grunn i november i fjor. TBU anslo i november netto driftsresultatet i kommunesektoren i 2024 til -1 pst. KS sin regnskapsundersøkelse, som kom i slutten av februar, indikerer at netto driftsresultat for sektoren blir bedre enn anslått av TBU og om lag 0,1 pst for sektoren samlet sett. Utvalgets undervurdering av netto driftsresultatet i november må ses i sammenheng med noe høyere avkastning i finansmarkedene enn lagt til grunn av kommunene og innsparingstiltak i kommunesektoren mot slutten av året. KOSTRA-tall per 17. mars vil gi oppdatert informasjon om faktisk driftsresultat.

Kommunesektoren har over flere år hatt høyere skatteinntekter enn ventet (merskattevekst), noe som har løftet sektorens frie inntekter. I perioden 2021 til 2023 har om lag 70 pst. av merskatteveksten vært midlertidig, og kan ha skjult underliggende utfordringer i sektoren som har bygget seg opp over flere år.

Figur 1 viser realutviklingen i frie inntekter fra 2015 til 2025, justert for oppgaveendringer og merkostnader til demografi og pensjon, med og uten midlertidig merskattevekst. Det anslåtte nivået på de frie inntektene i 2025 er om lag på nivået før pandemien og som i 2023 (heltrukken linje). Med unntak av i fjor har sektoren hatt midlertidig merskattevekst hvert eneste år siden 2015. Merskatteveksten kommer sent på året, og har bidratt til å styrke realinntektene. Dette var særlig tilfellet i årene 2021 til 2023. I 2022 og 2023 ble kostnadsveksten i sektoren uventet høy, noe som bidro til en nedgang i realinntektene. Mens om lag 70 pst. av merskatteveksten har vært midlertidig, er effekten av uventet kostnadsvekst varig.

Regnet utenom midlertidige skatteinntekter har realutviklingen i de frie inntektene vært mer stabil (se stiplet linje), men også noe svakere de siste årene sammenlignet med før pandemien. I fjor fikk sektoren en midlertidig skattesvikt, noe som bidro til at den underliggende utviklingen i frie inntekter var noe bedre enn faktisk utvikling. Det «underliggende nivået» på frie inntekter i 2025, anslås nå ligge over nivået før pandemien og



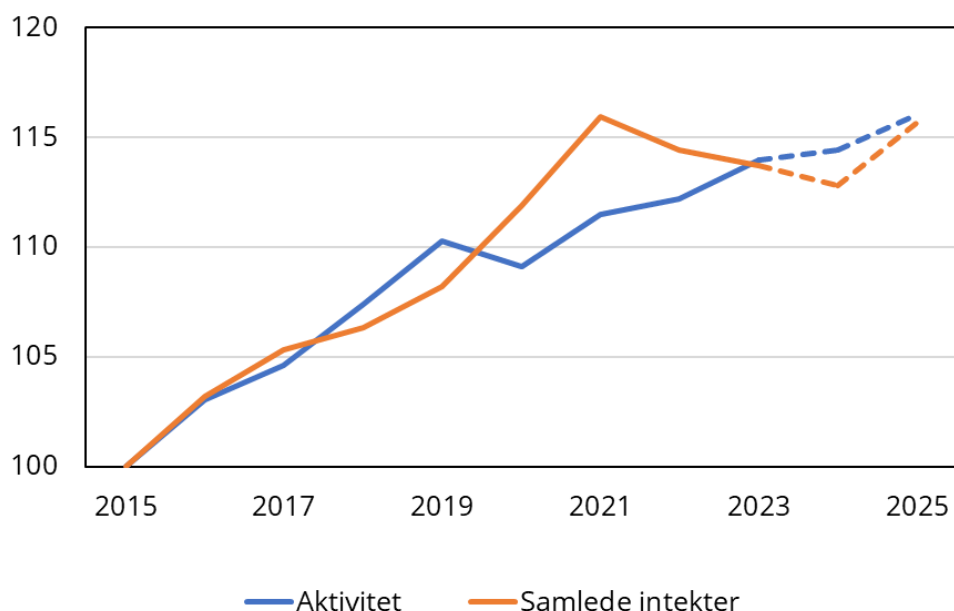
Figur 1 Reell utvikling i frie inntekter¹ med og uten midlertidig merskattevekst². 2025-kroner³

¹ Korrigeret for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv. og justert for merkostnader til pensjon og demografi

² Endring i skatteinntektene etter revidert nasjonalbudsjett i det respektive år

³ Anslag på 2025 er anslag fra Saldert budsjett 2025.

betydelig høyere enn i 2022 og 2023, se figur 1. Økningen i realinntektene i 2025 må ses i sammenheng med betydelige bevilgninger til kommunesektoren, både i det ordinære budsjettet for 2025 og i tilleggspolisjon i fjor høst, samt den midlertidige mindreskatteveksten i 2024.



Figur 2 Aktivitets- og inntektsnivå^{1,2}. Indeks 2015 = 100

¹ Samlet aktivitetsutvikling åles ved en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), produktinnsats og brutto realinvesteringer veies sammen.

² Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget (frie inntekter, øremerkede tilskudd, gebyrer etc.) og inntekter fra konsesjonskraft *ikke* korrigeret for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

Økningen i disposisjonsfondene fra 2020 til 2023 tilsier at om lag halvparten av merskatteveksten ble spart. Det indikerer at det resterende av merskatteveksten har blitt brukt til drift og investeringer. I 2021 og 2022 var det både betydelig merskattevekst og uventet høy kostnadsvekst. Dersom varige utvidelser av tjenestetilbudet delvis ble finansiert med midlertidig merskattevekst, har kommunene pådratt seg høyere kostnader enn det varige inntektsgrunnlaget gir rom for. I år uten merskattevekst, eller med skattesvikt, som i 2024, vil det gi en krevende budsjettsituasjon og man kan se et raskt omslag fra balanse til ubalanse i økonomien til mange kommuner.

Figur 2 sammenligner aktivitets- og inntektsveksten for kommuneforvaltningen fra 2015 til 2025. Figuren viser at aktivitetsveksten var høyere enn inntektsveksten skulle tilsi i perioden 2022 til 2024 noe som gjenspeiles i lavere netto finansinvesteringer og økt gjeldsvekst. En sterkere aktivitetsvekst enn inntektsvekst vil ikke være bærekraftig over tid.

Tabell 1 Utviklingen i kommuneøkonomien 2015-2024¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi										
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	14,9	14,8	14,0	14,2	14,4
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-N.	18,2	18,8	19,0	18,8	18,7	19,5	19,4	18,3	18,3	18,2
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,5	17,5	17,1	17,2	17,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av total	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7	19,1	18,9	19,1
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien										
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	1,4	0,9	2,2	1,9	2,3	-2,8	4,5	4,3	0,7	0,6
Saml. inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. ²	3,9	3,1	2,0	0,8	1,3	1,4	2,1	-0,6	1,0	1,0
Kommunal deflator, pst. endring	2,4	2,5	2,4	3,0	3,2	1,0	4,4	6,7	4,3	4,4
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter pluss mva.-kompensasjon	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,4	72,0	71,5
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av samlede inntekter pluss mva.-kompensasjon	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,4	77,0	76,7	76,3
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	3,5	2,9	1,4	0,3	1,1	-0,2	3,4	-1,7	0,1	-0,8
Aktivitetsendring i kommunesektoren, pst. endring	2,2	3,0	1,5	2,6	2,7	-1,0	2,2	0,6	1,6	0,4
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,3	1,1	1,1	0,4
Produktinnsats, pst. volumendring	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,7	-1,5	4,8	-1,0
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	2,5	-2,4	3,0
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,3	13,9	13,1	14,1	15,2	14,5	13,3	14,0	13,7	14,1
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3	-
Disposisjonsfond, pst. av driftsinntekter ³	8,2	10,2	11,4	12,4	12,2	11,8	13,8	14,9	13,6	-
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-1,5	-2,9	-5,2	-6,9
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter ⁴	45,0	44,2	43,4	44,1	47,2	48,0	46,6	46,7	52,4	-

¹ Tall for 2024 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 11. februar 2025, statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 10. desember 2024 og KOSTRA-tall publisert 17. juni 2024.

² Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigeret for oppgaveendringer og midlertidige bevilgninger, herunder bevilgninger begrunnet med koronapandemien. Anslaget i 2024 er utvalgets anslag basert på anslaget i NB25 inkludert tilleggsvilgning varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 samt anslått total skattesvikt på 6 mrd. kroner.

³ Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

⁴ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver i pst. av løpende inntekter ekskludert formuesinntekter fra Statistisk sentralbyrås statistikk for offentlige finanser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

For å gi et første anslag for netto driftsresultat i 2024 basert på avlagte regnskapstall, har utvalget basert seg på tall som KS har samlet inn fra kommunene og fylkeskommunene.

KS' regnskapsundersøkelse omfattet alle fylkeskommunene og 225 kommuner av 357 kommuner. Disse dekker i alt 84,5 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen.

Oslo kommune inngikk ikke i undersøkelsen, men avla årsregnskapet 27. februar 2025. Oslo er innarbeidet i de nasjonale anslagene i tabell 2 og 3 samt i figur 3 i dette notatet, men ikke i de øvrige tabellene og figurene.

Tabell 2 viser brutto og netto driftsresultat i 2024 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen samt Oslo. Dersom kommunene som ikke inngår i undersøkelsen, følger samme utvikling som kommunene i undersøkelsen, vil netto driftsresultat i kommunesektoren bli -0,1 prosent i 2024. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2023. Anslag alle kommuner 2024.

	2023	2024 ¹
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	4,6	3,8
Netto driftsresultat	1,1	-0,1
Kommunene (inkl. Oslo)		
Brutto driftsresultat	3,9	3,3
Netto driftsresultat	0,5	-0,6
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	8,2	6,8
Netto driftsresultat	4,2	2,7

¹ Anslag for 2024 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 225 kommuner og alle fylkeskommunene, samt årsregnskapet for 2024 fra Oslo kommune, som kommunen avla 27. februar 2025.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2023 og KS' regnskapsundersøkelse 2024.

Tabell 3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2015–2024.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹
Kommunesektoren										
Brutto driftsresultat	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	7,8	6,0	
Netto driftsresultat	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3	0,1
Kommunene (inkl. Oslo)¹										
Brutto driftsresultat	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	7,4	5,6	
Netto driftsresultat	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	3,0	0,8	-0,3
Fylkeskommunene										
Brutto driftsresultat	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	10,1	8,2	
Netto driftsresultat	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,4	4,2	2,7

¹ Anslag for 2024 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 225 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2015–2023 var netto driftsresultat for sektoren 0,02 til 0,4 prosentpoeng høyere, og med et snitt rundt ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. Resultatene for kommunene lå i snitt 0,3 prosentpoeng høyere, mens resultatene for fylkeskommunene stort sett lå på samme nivå.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2024 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

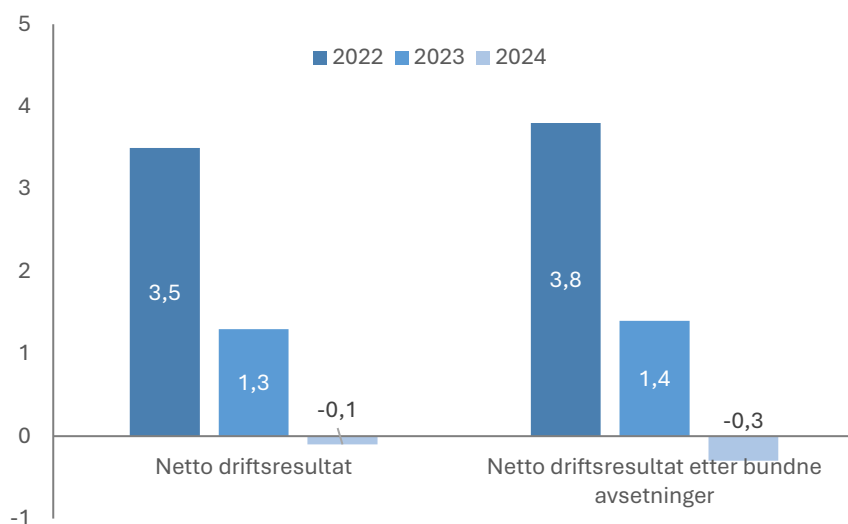
Utviklingen i brutto og netto driftsresultat når også foretakene og interkommunale selskaper er tatt med, er vist i tabell 3 for perioden 2015–2024. Netto driftsresultat lå fram til 2022 på et nivå godt over utvalgets anbefaling for kommunene, og for fylkeskommunene med unntak av 2019. I 2023 var netto driftsresultat for kommunene under anbefalingen, mens fylkeskommunene hadde et resultat nær det anbefalte nivået.

Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til 0,1 prosent i 2024, det vil si godt under utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er i størrelsesorden –0,3 prosent og 2,7 prosent for fylkeskommunene. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper. Historisk har foretakene og de interkommunale selskapene bidratt til å trekke opp driftsresultatene i kommunene.

Netto driftsresultat for 2024 ser ut til å bli klart bedre enn hva utvalget anslo i november 2024, et anslag som blant annet var basert på kommunenes og fylkeskommunenes prognoser i rapportene for 2. tertial. Utvalgets undervurdering av netto driftsresultatet i november må ses i sammenheng med noe høyere avkastning i finansmarkedene enn lagt til grunn av kommunene og innsparingstiltak i kommunesektoren mot slutten av året. Dette gjaldt spesielt enkelte større kommuner. Økt utbytte som ble vedtatt mot slutten av året kan også bidra til å forklare noe av bedringen.

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift, men kan påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår, og i mellomtiden settes ubrukte øremerkede midler av i bundne fond. I 2024 var øremerkede inntekter større enn bruken av dem, mens det motsatte var tilfellet året før.¹ Det

¹ For fylkeskommunene var avsetningene til bundne fond større enn bruken både i 2023 og i 2024, men differansen var større i 2024.



Figur 3 Netto driftsresultat for kommunesektoren før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2022, 2023 og 2024 i prosent av driftsinntektene. Anslag for 2024 omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2022 og 2023) og KS' regnskapsundersøkelse 2024 samt avlagt årsregnskap 2024 for Oslo kommune.

kan tyde på at den underliggende økonomiske balansen i 2024 var noe svakere og svekkelsen fra 2023 til 2024 noe større enn netto driftsresultat indikerer, jf. figur 3 som viser netto driftsresultat for sektoren samlet før og etter at det er korrigert for avsetninger til bundne fond.

For både kommunene og fylkeskommunene kan nedgangen i netto driftsresultat fra 2023 til 2024 henføres til at driftsutgiftene økte mer enn driftsinntektene (svakere brutto driftsresultat) og til økte netto finansutgifter, selv om sistnevnte hadde mindre betydning for fylkeskommunene.

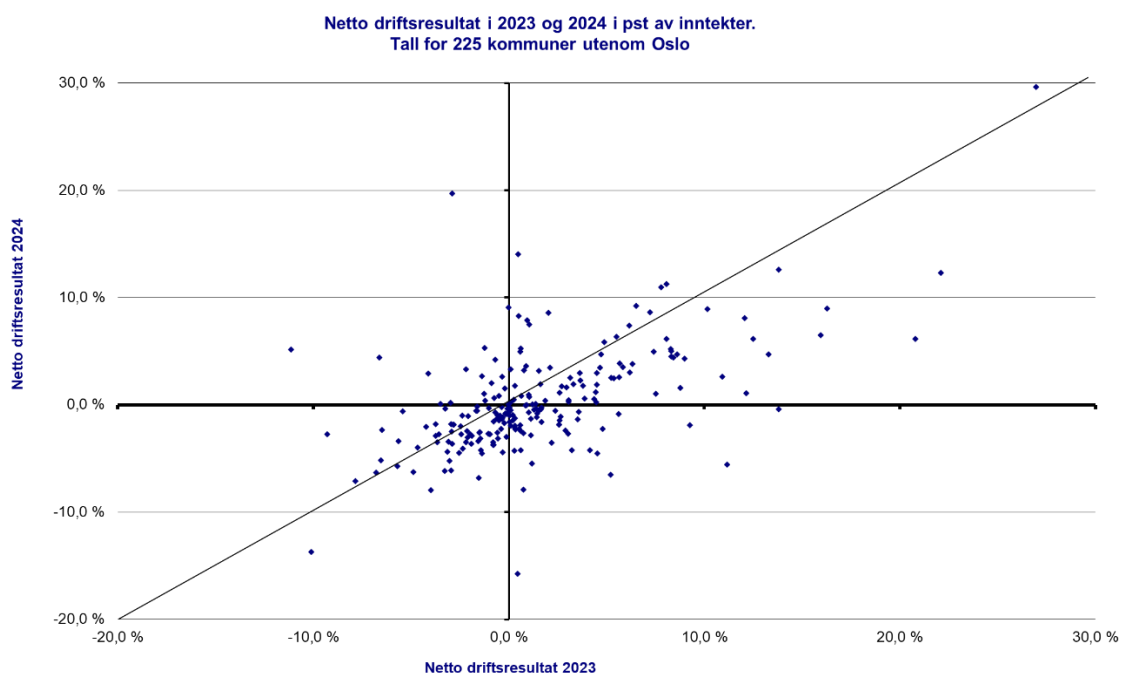
For kommunene var veksten i driftsutgiftene svært sterk innen sosialtjenestene (11 prosent nominelt når avskrivninger og pensjonspremier holdes utenfor). Bidrag til livsopphold stod for nesten 60 prosent av denne veksten. Dette antas blant annet å ha sammenheng med at forkortelsen i introduksjonsprogrammet for flyktninger fra Ukraina førte til at mange gikk over fra introduksjonsprogrammet til økonomisk sosialhjelp. Veksten i driftsutgiftene var lavest innen administrasjon og veier (2 prosent). De store sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene hadde alle en utgiftsvekst på rundt 5 ½ prosent.

For fylkeskommunene var utgiftsveksten sterkest innen båt og ferje (14 prosent) og tannhelse (12 prosent) og svakest innen kultur og idrett (0 prosent). Målt ved relevante indekser er det høy observert prisvekst i samferdselssektoren, i første rekke i 2021 og 2022 og spesielt knyttet til innenriks sjøfart, busstransport og drift/vedlikehold av fylkesvei.² Dette har betydning for regulering av vilkår i driftskontrakter mv., hvor forsinkede effekter gjør seg gjeldende for fylkeskommunene også i 2024. Innen tannhelse er behandlingsbehovene for flyktninger utslagsgivende for kostnadsveksten, men også rettigheter for nye aldersgrupper.

² Indeksene det vises til her er Statistisk sentralbyrås tabell [11585 Innenriks sjøfart](#), tabell [11931 Kostnadsindeks for buss, inkl. kapitalkostnader](#) og tabell [08663 Kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veier](#).

Spredningen i kommunenes netto driftsresultater var stor også i 2024, om enn noe mindre enn i 2023, fra –12 prosent av driftsinntektene i kommunen med lavest resultat til 30 prosent i kommunen med høyest resultat. Av kommunene som svarte på undersøkelsen, hadde 184 kommuner ikke vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. For de 75 prosent av kommunene som lå nærmest median blant disse, var det 10 prosentpoeng mellom ytterpunktene. Med unntak av 2023 var dette den høyeste spredningen blant disse kommunene i perioden 2016–2024. En forklaring på den store spredningen antas å være at en del kommuner også i 2024 hadde høye inntekter fra kraft og fra havbruksfondet samtidig som det har vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Havbrukskommunene hadde for eksempel et samlet netto driftsresultat som lå 2 prosentpoeng over de øvrige kommunene. God avkastning på finansielle plasseringer vil også kunne ha bidratt til å øke forskjellene i driftsresultatet mellom kommuner som henholdsvis har og ikke har slike plasseringer. Med et høyere rentenivå enn i foregående år vil også ulik gjeldsbelastning i betydelig grad bidra til stor spredning.

Antall kommuner med negativt driftsresultat økte i 2024. Dette framgår av figur 4. I alt 58 prosent av kommunene i undersøkelsen hadde et negativt netto driftsresultat i 2024 (resultat på 42 prosent i 2023 for de samme kommunene). Nesten halvparten av disse igjen hadde et driftsresultat lavere enn –2 prosent. 36 prosent hadde negativt netto driftsresultat både i 2023 og 2024. Kommunene som ligger under hjelpelinja, svekket driftsresultatet fra 2023 til 2024. For 72 prosent av kommunene ble driftsresultatet i 2024 svakere enn året før.



Figur 4 Netto driftsresultat i 2023 og 2024 i prosent av driftsinntektene. Tall for 225 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2024

Tabell 5 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2023–2024.

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget
0–3 000	2,0	3,3	2,4	17,8	20,4	19,0
3–5 000	4,1	3,2	1,5	17,7	19,5	19,5
5–10 000	-0,5	0,5	-0,2	11,4	13,8	12,3
10–20 000	0,4	1,0	-0,5	11,6	12,3	10,4
20–50 000	0,0	0,1	-1,3	11,1	11,3	8,4
Over 50 000 ¹	1,4	1,4	-0,3	13,4	13,4	11,6
Landet	0,8	1,0	-0,4	12,9	13,2	11,2

¹ Anslag for 2024 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 225 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

² Snittene er veide snitt for kommunene i de ulike gruppene. Netto driftsresultat kan være preget av enkeltkommuner. Uvektet snitt og median kan avvike mye. Det gjelder særlig gruppene for kommuner med 3 000–5 000 (median -0,5 og uvektet snitt 2,0 for driftsresultatet) og 5 000 – 10 000 innbyggere (median-1,4 og uvektet snitt 0,5 for resultatet).

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2024

Tabell 5 viser netto driftsresultat for kommuner gruppert etter innbyggertall. Alle kommunegrupper hadde svakere netto driftsresultat i 2024 enn 2023. Driftsresultatet var høyest i utvalgskommunene med under 3 000 innbyggere. I alle kommunegruppene med mer enn 5 000 innbyggere var driftsresultatene negative i 2024.

Gjennomsnittene er veide snitt for kommunene i de ulike gruppene. Netto driftsresultat kan være preget av enkeltkommuner. Uvektet snitt og median kan avvike mye. Det gjelder særlig gruppene for kommuner med 3 000 – 5 000 (median -0,5 og uvektet snitt 2,0 for driftsresultatet) og 5 000 – 10 000 innbyggere (median-1,4 og uvektet snitt 0,5 for resultatet).

Tabell 6 viser netto driftsresultat gruppert etter landsdeler. Gjennomsnittene er veide snitt for kommunene i de ulike landsdelene. Netto driftsresultat var høyest i Trøndelag og i Agder og Rogaland, og svakest i Nord-Norge og på Vestlandet. Kommunene i Vestlandet hadde også den største svekkelsen i resultatet fra 2023 til 2024. Netto driftsresultat kan også her være preget av enkeltkommuner, og uvektet snitt og median kan avvike relativt mye fra det samlede resultatet. Det gjelder særlig kommuner i Trøndelag (median -1,1 og uvektet snitt 0,8 prosent for driftsresultatet) og i Nord-Norge (median-1,1 og uvektet snitt 0,8 prosent).

Disposisjonsfondene ble redusert fra 2023 til 2024 som følge av negative driftsresultater og ved at de ble brukt til å finansiere investeringer. I utvalgskommunene utgjorde disposisjonsfondene 11,2 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2024, en nedgang på 2 prosentpoeng fra året før. Nivået på disposisjonsfondene i Nord-Norge ved utgangen av 2024 var på et klart lavere nivå enn i de øvrige landsdelene. Én av ti kommuner i undersøkelsen hadde ikke midler på disposisjonsfond og i hver fjerde kommune var disposisjonsfondet under 5 prosent av inntektene.

Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjon i resultatene.

Fylkeskommunenes disposisjonsfond utgjorde 12,8 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2024, ned fra 15,2 prosent i 2023.

Tabell 6 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2023-2024.

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget
Østlandet	1,1	1,2	-0,7	14,0	14,1	11,6
Agder og Rogaland	2,9	2,7	0,4	14,4	13,7	12,5
Vestlandet	0,7	1,2	-1,2	11,8	13,5	10,8
Trøndelag	-0,2	0,4	0,4	13,3	14,0	13,8
Nord-Norge	-1,9	-2,3	-1,3	8,1	7,5	5,2
Landet	0,8	1,0	1,0	12,9	13,2	11,2

¹ Anslag for 2024 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 225 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2024

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at langsiktig gjeld økte noe mer enn driftsinntektene i kommunene og noe mindre i fylkeskommunene.

Notat 2

Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter i 2026 isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen hvis standard og dekningsgrad ikke endres. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2025 etter at SSB 25. februar 2025 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2025.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen til 3,5 mrd. 2025-kroner, hvorav 2,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,0 mrd. kroner kommunene, mens om lag 0,8 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene. I tråd med vanlig praksis tas det utgangspunkt i de demografiske endringene gjennom 2025 altså fra starten av budsjettåret før til starten av det aktuelle budsjettåret. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt. Utvalget vil oppdatere anslaget i juni.

Utvalget tar utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene av merutgifter framover knyttet til demografi. Dette alternativet legger til grunn en merinnvandring på 10 000 fra Ukraina i 2025. Etter utvalgets vurdering er dette godt i tråd med foreløpige anslag fra IMDi over bosettingskapasitet i 2025. Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina.

Utvalgets beregning av merkostnadene av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindrekostnader i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. I praksis vil eksempelvis endring av skolestruktur og nedleggelse av barnehager ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Merkostnader i 2025 knyttet til befolkningsendringene ble i juni 2024 anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2024 til 1.1.2025 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2024 var 44 100 personer, mens TBU anslag la til grunn en økning på 49 900 personer. Oppdaterte beregninger basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2024 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2025 ble om lag 4,2 mrd. 2024-kroner, dvs. om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn TBUs anslag fra juni 2024. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 3,4 mrd. kroner, dvs. også om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn det utvalget anslo i juni 2024 og som regjeringen også la til grunn i Statsbudsjettet 2025. Litt lavere merutgifter enn lagt til grunn av utvalget hadde særlig sammenheng med noe lavere nettoinnvandring fra Ukraina enn i SSBs middelalternativ.

For kommunene ble merutgiftene til demografi som finansieres av de frie inntektene overvurdert med rundt 0,3 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

1 Hovedtrekk – metode

Beregningene skal gi et anslag på endringene av kostnadene ved å videreføre nivået på sentrale tjenester gitt uendret standard og dekningsgrad når befolkningens størrelse og sammensetning endres. For disse beregningene legges det til grunn et anslått gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene multiplisert med framskrevet endringer i befolkningen i aldersgruppen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det beregningsopplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget benytter nå i tillegg ny informasjonen om befolkningsutviklingen til å justere SSBs befolkningsframskriving slik at den normalt vil bli mer treffsikker. Metoden utvalget bruker for å innarbeide denne informasjonen, har vært brukt regelmessig i utvalgets arbeid fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i 2019.

Fra og med notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2023, har utvalget også innarbeidet ny metodikk for å ta hensyn til ulike utgiftsbehov innad i de eldste aldersgruppene. Denne metodikken er nå revidert fra og med dette notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2025.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på SSBs befolkningsframskrivinger. Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2024 og er basert på registrert folketall 1. januar 2024. Anslag på merutgifter i 2026 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026. Forventet befolkningsvekst gjennom 2025 vil normalt vært basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juni 2024 (alternativ MMM), justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2025 og faktisk befolkning 1. januar 2025 for det enkelte årskull. Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring som følge av krigen i Ukraina. Middelalternativet i SSBs framskrivinger fra juni 2024 vil i praksis innebære en netto bosetting av 10 000 flyktninger fra Ukraina i 2025.

Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger denne gangen er godt i tråd med informasjon så langt om bosettingskapasitet av ukrainske flyktninger per 4. februar 2025.

Det legges blant annet til grunn konstante gjennomsnittskostnader i aldersgruppene. Det innebærer uendret produktivitet. Men også at nødvendig ressursinnsats for å oppnå uendret dekningsgrad ikke tas hensyn til eventuelle framtidige endringer som har konsekvenser for behovsstrukturen innen aldersgruppene, for eksempel knyttet til utviklingen i arbeidsledighet, innvandring/landbakgrunn, sykefravær, helsetilstand, funksjonsevne og bosettingsmønster. Beregningene tar altså heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet.

Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn.

Usikkerheten knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite. Etersom kostnadene knyttet til de over 90 år er nesten 20 ganger større enn for en 0-åring, er kostnadene knyttet til demografiske endringer likevel følsom for utviklingen i de eldste aldersgruppene.

I beregning av demografiutgiftene i 2026 har utvalget tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2023 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2025.

Beregningen av merutgifter til kommunesektoren som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning gjøres stegvis:

- Endring i befolkningen

- Metoden for beregning av mer- og mindretgifter
- Beregnede mer- og mindretgifter i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen
- Mer- og mindretgifter i 2025 – oppdaterte beregninger

2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for blant annet barnehager, grunnskole, videregående opplæring og helse- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen.

Metode for justering av befolkningsframskrivingene

I juni 2024 publiserte SSB nasjonale befolkningsframskrivinger for perioden 2024–2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2024.

Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2025 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2026 og faktisk befolkning per 1. januar 2025, og det er endringen i dette tidsrommet som gir de demografirelaterte merkostnadene i 2026.

Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2025 er ny informasjon etter publiseringen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskriving slik at beregningen normalt sett blir mer treffsikker. Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de som var ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2026 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2025. Dermed får en tatt hensyn til at prognoseavviket for antallet i en alder i ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antallet som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivinger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2025 og 1. januar 2026 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år. For personer i aldersgruppen 105 år og over har utvalget fra og med dette konsultasjonsnotatet endret litt på metoden. Utvalget legger på tilsvarende måte som for 0-åringer til grunn endringen fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

Utvalgets alternativ for befolkningsendringer gjennom 2025

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger opererer med en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Middelalternativet i SSBs framskrivinger fra juni 2024 vil i praksis innebære en ekstra netto bosetting av 10 000 flyktninger fra Ukraina i 2025 utover hva som vil være tilfellet i en normalsituasjon.

Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2025, som følge av krigen i Ukraina. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger denne gangen er godt i tråd med informasjon fra IMDi om

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026: Utvalgets hovedalternativ basert på MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2024

Utvalgets justerte versjon av MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2024		
Aldersgruppe	Absolutt endring	Pst. endring
0 år	1 213	2,2
1-5 år	-964	-0,3
6-12 år	-5 857	-1,3
13-15 år	-2 371	-1,2
16-18 år	2 744	1,3
19-22 år	5 461	2,1
23-24 år	-3 102	-2,3
25-29 år	975	0,3
30-49 år	12 582	0,8
50-66 år	6 558	0,5
67-79 år	7 631	1,1
80-89 år	14 436	6,4
90 år og over	140	0,3
Sum	39 446	0,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

bosettingskapasitet av ukrainske flyktninger per 4. februar 2025.³ IMDi vurderer foreløpig at kommunenes bosettingskapasitet er rundt 15 000 i 2025. Samtidig viser tall fra Statistisk sentralbyrå at utflyttingen av ukrainske statsborgere økte i 2024. Med omtrent samme returnmigrasjon i 2025 som i 2024 vil den ekstra nettoinnvandringen fra Ukraina bli om lag 10 000 ved en ekstra bruttoinnvandring på 15 000.

Utvalget skisserer usikkerheten i anslagene for merkostnader til demografi i et eget avsnitt.

Tabell 1 viser utvalgets anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 i utvalgets hovedalternativ. Anslått vekst i total folkemengde i SSBs middelalternativ fra juni 2024 er 39 400 personer eller 0,7 prosent.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 1–5-åringer og 6-15-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage og grunnskole, og flere 16-18-åringer og 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til videregående skole og helse- og omsorgstjenestene.

3 Anslag for mer- og mindretgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter

Beregningene av hvordan de demografiske endringene isolert sett påvirker kommunesektorens utgifter, gjøres både for utgiftene i alt (uavhengig av hvordan tjenestene finansieres) og utgiftene som er ment finansiert gjennom de frie inntektene. Den reelle belastningen på de frie inntektene vil være lavere enn for de samlede siden deler av utgiftene dekkes gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd og andre inntekter.

³ [Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2025](#)

Metodene for beregning av merutgifter til demografi i alt og merutgifter knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like. Forskjellen er at det for frie inntekter tas utgangspunkt i netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter når utgiftsbehovet beregnes og kostnadsnøklerne vektet sammen.

I netto driftsutgifter er driftsinntekter som kan henføres direkte til de respektive tjenestene trukket fra brutto driftsutgifter. Disse inntektene omfatter brukerbetaling og andre gebyrinntekter, øremerkede tilskudd samt salgs- og leieinntekter. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye kommunene bruker av sine frie inntekter på de ulike tjenestene.

4 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på en sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i hvordan utgiftene fordeler seg, beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer i denne gruppen. Til slutt beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på en rekke forenklete forutsetninger. Det legges blant annet til grunn konstante gjennomsnittskostnader i aldersgruppene. Det innebærer uendret produktivitet. Men også at nødvendig ressursinnsats for å oppnå uendret dekningsgrad ikke tas hensyn til eventuelle framtidige endringer som har konsekvenser for behovsstrukturen innen aldersgruppene, for eksempel knyttet til utviklingen i arbeidsledighet, innvandring/landbakgrunn, sykefravær, helsetilstand, funksjonsevne og bosettingsmønster. Beregningene tar altså heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet.

Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte kostnader knyttet til endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som er tidsperspektivet i dette notatet.

Beregningene gjøres for landet som helhet. Det tas dermed ikke hensyn til at det eksempelvis vil være kostnader knyttet til å bygge ned en tjeneste i én kommune og bygge den tilsvarende opp i en annen kommune selv med uendret samlet tjenestebehov.

Beregningsopplegget tar utgangspunkt i driftsutgiftene til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette representerer om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede driftsutgifter (utenom finansutgifter) og rundt 85 prosent for utgifter som belaster de frie inntektene og er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke tjenesteproduksjonen proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015 en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra

innbygger, anslått å øke med oppunder 80 prosent av gjennomsnittskostnaden⁴. Også utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten til Telemarksforskning viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene (den prosentvise kostnadsøkningen ev én prosents økning i produksjonen) fra prosjektet til grunn.

Bruker regnskapstall for 2023 og framskriver inntektene til 2025-nivå

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2026 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2023, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2023 (KOSTRA-tall) og framskrevet til 2025 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter hentet fra Nasjonalbudsjettet 2025, korrigert for endringer i rammetilskuddet i saldert budsjett. Metoden innebærer dermed at en legger til grunn at utgiftsbehovet følger anslaget for de frie inntektene i perioden.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene til 491,1 mrd. kroner i 2025. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 90,3 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 581,5 mrd. kroner i 2025. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2025 framkommer som brutto driftsutgifter i 2023, på henholdsvis 435,5 mrd. kroner for kommunene og 80,2 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2023 til 2025 på 12,78 prosent for kommunene og 12,59 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøklerne anslått til henholdsvis 430,1 mrd. kroner og 74,4 mrd. kroner i 2023, samlet 504,5 mrd. kroner i 2025. Anslaget på netto driftsutgifter i 2025 framkommer som netto driftsutgifter i 2023, på henholdsvis 381,3 mrd. kroner for kommunene og 66,1 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2023 til 2025.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøklerne i inntektssystemet for kommunesektoren for 2025, som vist i Grønt hefte for

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Framskrevet med nominell vekst fra 2023 til 2025

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	491,1	0,845	430,1	0,852
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	90,3	0,155	74,4	0,148
Sum	581,5	1,000	504,5	1,000

¹ Med nasjonale velferdstjenester menes de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøklerne, med unntak av kommunal administrasjon og fylkeskommunal vei.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

⁴ TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

2025 (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2024-2025)) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, kommunehelse, pleie og omsorg og sosialtjenester. For fylkeskommunene omfatter den videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklede kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2. Som følge av at graden av brukerbetaling og øremerking varierer mellom de ulike tjenestene, blir vektingen mellom de ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov «uavhengig av finansiering» og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

Når for eksempel aldersgruppa 6–12 år har en vekt på 0,200 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 20,0 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

For 2025 var det en revisjon av kostnadsnøkklene for kommunene. I utvalgets høstrapport for 2024 er konsekvensene av nye kostnadsnøkler for merutgifter til demografi drøftet nærmere.⁵

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0 år	0,003	0,000	0,003	0,003	0,000	0,003
1-5 år	0,173	0,009	0,147	0,179	0,008	0,154
6-12 år	0,200	0,013	0,171	0,209	0,013	0,180
13-15 år	0,090	0,006	0,077	0,094	0,006	0,081
16-18 år	0,017	0,629	0,112	0,017	0,653	0,110
19-22 år	0,021	0,030	0,023	0,021	0,028	0,022
23-24 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,015	0,011
25-29 år	0,018	0,034	0,021	0,017	0,032	0,019
30-49 år	0,128	0,140	0,130	0,123	0,130	0,124
50-66 år	0,059	0,111	0,067	0,056	0,103	0,063
67-79 år	0,129	0,008	0,110	0,124	0,008	0,107
80-89 år	0,098	0,003	0,083	0,094	0,003	0,081
90 år og over	0,055	0,001	0,046	0,053	0,001	0,045
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

⁵ Kapittel 9, boks 9.1 i [NOU 2024: 23 - regjeringen.no](#).

5 Beregnede mer- og mindretgifter i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen

Samlede utgifter som relateres til de enkelte aldersgruppene for 2026 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkelen i tabell 3. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2025. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2026 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 for aldersgrupper til og med 66 år.

Beregningsopplegget knyttet til de over 66 år

Innenfor alle tjenester har TBU for demografiberegningene til og med 2023 lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi for 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger i årskullet øker fram til og med 99 år. Det er gjort justeringer i metodikken fra og med dette konsultasjonsnotatet. Det er gjort nærmere rede for metodikken og forutsetningene i vedlegg 1.

Utgift per innbygger i 2025

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2025 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2025. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2025	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2025-kr)	Utgift per innb. (2025-kr)	Kostnadsnøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2025-kr)	Utgift per innb. (2025-kr)
0 år	54 168	0,003	1,7	31 623	0,003	1,5	27 691
1-5 år	278 343	0,147	85,8	308 104	0,154	77,6	278 664
6-12 år	435 753	0,171	99,2	227 660	0,180	90,7	208 132
13-15 år	203 665	0,077	44,6	218 891	0,081	40,7	200 053
16-18 år	204 529	0,112	65,0	317 795	0,110	55,7	272 460
19-22 år	263 556	0,023	13,2	50 176	0,022	11,2	42 606
23-24 år	137 145	0,011	6,5	47 197	0,011	5,5	40 300
25-29 år	369 240	0,021	12,0	32 461	0,019	9,8	26 640
30-49 år	1 510 340	0,130	75,5	50 013	0,124	62,4	41 321
50-66 år	1 199 965	0,067	39,0	32 461	0,063	32,0	26 640
67-79 år ¹	667 099	0,110	64,0	95 907	0,107	53,8	80 593
80-89 år ¹	224 953	0,083	48,2	214 068	0,081	40,7	180 921
90 år og over	45 584	0,046	26,9	589 929	0,045	22,8	500 406
Sum	5 594 340	1,000	581,5	103 936	1,000	504,5	90 175

¹Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindretgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgifter i 2026

Tabell 5 viser mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, for de enkelte aldersgruppene for TBUs hovedalternativ for befolkningsendring fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026. Tabell 6 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets beregninger basert på hovedalternativet gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 3,5 mrd. kroner i 2026, se tabell 5. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås i dette alternativet til 2,8 mrd. kroner, se tabell 5.

Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,0 mrd. kroner kommunene, mens om lag 0,8 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene.

Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 16–18 år, 67–79 år og 80–89. Beregningene gir nedgang i utgiftene som finansieres av de frie inntektene på rundt 2 mrd. kroner for barn i barnehage- og grunnskolealder i 2026. Utvalgets beregning av merkostnadene av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindrekostnader i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. I praksis vil eksempelvis endring av skolestruktur og nedleggelse av barnehager ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra 2025 til 2026 som følge av den demografiske utviklingen, uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper.

	Anslått endr. i bef. 2025-2026	Uavhengig av finansiering		Finansiert av de frie inntektene	
		Utgift per innb.	Mer-/ mindreutgift (mill. 2025-kr)	Utgift per innb.	Mer-/ mindreutgift (mill. 2025-kr)
0 år	1 213	31 623	38	27 691	34
1-5 år	-964	308 104	-297	278 664	-269
6-12 år	-5 857	227 660	-1 333	208 132	-1 219
13-15 år	-2 371	218 891	-519	200 053	-474
16-18 år	2 744	317 795	872	272 460	748
19-22 år	5 461	50 176	274	42 606	233
23-24 år	-3 102	47 197	-146	40 300	-125
25-29 år	975	32 461	32	26 640	26
30-49 år	12 582	50 013	629	41 321	520
50-66 år	6 558	32 461	213	26 640	175
67-79 år ¹	7 631	95 907	771	80 593	648
80-89 år ¹	14 436	214 068	2 920	180 921	2 467
90 år og over ¹	140	589 929	56	500 406	48
Sum	39 446	103 936	3 509	90 175	2 810

¹Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Usikkerhet

Utvalget understreker at det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene, og at usikkerheten strekker seg lenger enn antall bosatte fra Ukraina. For fylkeskommunene gjelder usikkerheten særlig utviklingen i antall 16–18-åringene.

Om en legger til grunn samme aldersfordeling for innvandrere som i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024, vil eksempelvis vil 10 000 ekstra netto innvandrere gi rundt 1 mrd. kroner i økte samlede utgifter og 800 mill. kroner i økte utgifter som belaster de frie inntektene. På tilsvarende måte vil 10 000 færre innvandrere gi nærmere 1 mrd. kroner i reduserte samlede utgifter og 800 mill. kroner i reduserte utgifter som belaster de frie inntektene.

6 Mer- og mindretgifter i 2025 – oppdaterte beregninger

I TBUs hovedalternativ fra juni 2024 ble de samlede merutgiftene i 2025 som følger av den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 4,4 mrd. kroner basert på SSBs hovedalternativ i befolkningsframskrivingene fra juni 2024. Dette var omtrent uendret fra anslaget til 1. konsultasjonsmøte i mars som baserte seg på hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2022, korrigert for et anslag på netto bosatte flyktninger fra Ukraina.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2025 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 ble om lag 44 100, dvs. 5 800 lavere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra juni 2024. Befolkningsutviklingen ble særlig svakere enn anslått for aldersgruppene mellom 2 og 15 år og mellom 21 og 49 år. Innvandrere fra Ukraina er yngre

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2024		Utvalgets hovedalternativ juni 2024		Endelige tall per 1.1.2025, publisert 25.2.2025	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2024-kr)
0-1 år	646	69	1 335	153	1 801	206
2-5 år	-2 811	-802	-2 584	-794	-3 160	-971
6-15 år	-4 000	-798	-5 036	-1 077	-5 993	-1 282
16-18 år	4 869	1 347	4 657	1 387	5 244	1 561
19-20 år	1 945	78	1 750	78	1 846	82
21-22 år	618	25	904	40	464	21
23-24 år	-2 018	-62	-1 169	-40	-2 203	-75
24-25 år	-114	-3	3 636	117	-6	0
30-49 år	12 457	420	14 243	549	10 692	412
50-66 år	13 734	437	10 934	394	13 297	479
67-79 år	9 838	788	7 581	665	8 103	703
80-89 år	14 535	2 943	13 898	3 007	14 202	3 096
90 år og over	-234	-124	-231	-109	-150	-52
Sum	49 465	4 318	49 918	4 369	44 137	4 180

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

enn befolkningen ellers. SSBs befolkningsstatistikk viser at antall ukrainske statsborgere økte med om lag 14 800 fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025, noe som er rundt 5 000 lavere enn som ble lagt til grunn i SSBs middelalternativ fra juni 2024 og i utvalgets hovedalternativ fra samme tidspunkt⁶. Dette er dermed trolig hovedårsaken til at utvalget overvurderte merutgiftene til demografi i 2025, men overvurderingen ble motvirket av noe større økning i befolkningen i aldersgruppene over 49 år enn lagt til grunn.

Merutgiftene i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen beregnes nå til om lag 4,2 mrd. kroner, dvs. 0,2 mrd. kroner lavere enn i beregningen fra juni 2024, se tabell 7. For kommunene ble merutgiftene til demografi overvurdert med rundt 0,3 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

Merutgiftene i 2025 som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 3,4 mrd. kroner, også dette omtrent 0,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn av utvalget i juni 2024, se tabell 8. For kommunene ble også merutgiftene til demografi som finansieres av de frie inntektene overvurdert med rundt 0,3 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

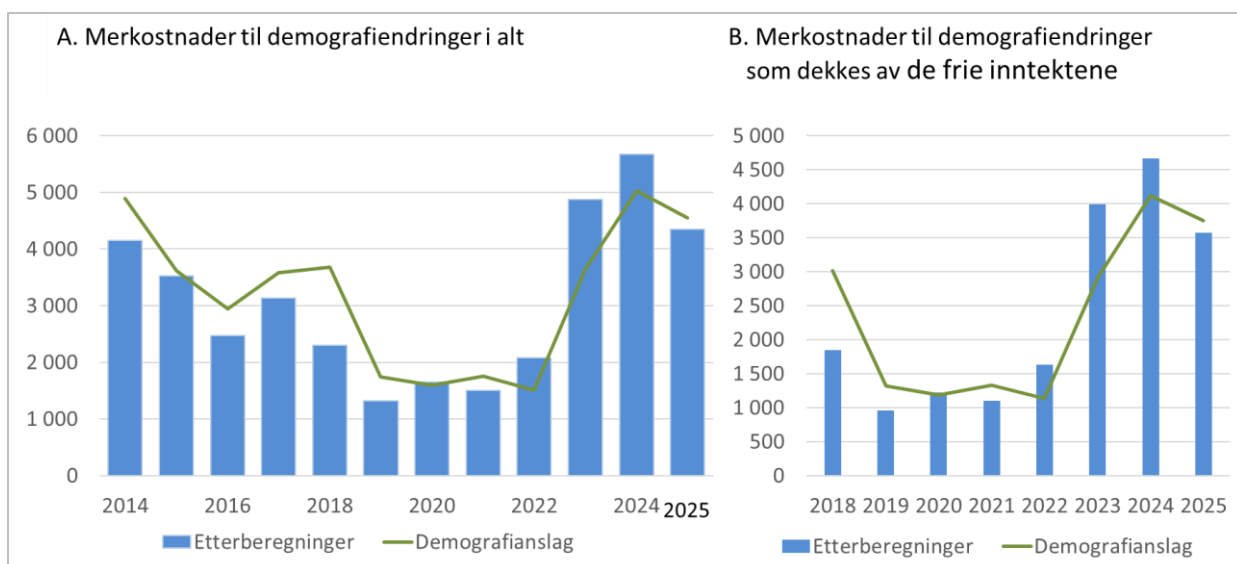
Usikkerheten knyttet til anslagene er betydelige. Det synliggjøres i figur 1 der etterberegningene blir sammenlignet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte merutgiftene til demografi for 2018 og 2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene, mens

Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2024		Utvalgets hovedalternativ juni 2024		Endelige tall per 1.1.2025, publisert 25.2.2025	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)
0-1 år	646	61	1 335	137	1 801	185
2-5 år	-2 811	-719	-2 584	-719	-3 160	-880
6-15 år	-4 000	-713	-5 036	-969	-5 993	-1 153
16-18 år	4 869	1 144	4 657	1 187	5 244	1 337
19-20 år	1 945	65	1 750	65	1 846	69
21-22 år	618	21	904	34	464	17
23-24 år	-2 018	-51	-1 169	-33	-2 203	-62
24-25 år	-114	-3	3 636	97	-6	0
30-49 år	12 457	351	14 243	462	10 692	347
50-66 år	13 734	363	10 934	330	13 297	401
67-79 år	9 838	662	7 581	560	8 103	592
80-89 år	14 535	2 486	13 898	2 543	14 202	2 618
90 år og over	-234	-105	-231	-92	-150	-44
Sum	49 465	3 563	49 918	3 603	44 137	3 428

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

⁶ Noe upresist, da Ukraina også var ordinært representert i befolkningsframskrivingene sammen med andre land i samme landgruppe.



Figur 1 Beregnede merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra 1.1 året før budsjettåret til 1.1. i budsjettåret Demografianslaget er basert på SSBs befolkningsframskrivninger og etterberegningene er basert på de faktiske endringene i befolkningen i samme tidsperiode. Mill. 2025-kroner⁷

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

merutgiftene ble undervurdert i 2022, 2023 og 2024. Utvalget overvurderte merutgiftene i 2025, men overvurderingen var relativt beskjeden.

⁷ Korrigeret fra 2024- til 2025-kroner for 2025 fra først publiserte versjon.

Vedlegg

Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

Innenfor alle tjenester har utvalget tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger innenfor aldersgruppene er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivningene av merutgifter til demografi i 2024 tok utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene ble det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger øker lineært med alder, men fortsatt slik at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i utgangsåret blir den samme som for aldersgruppen som helhet basert på øvrig metodikk.

Utvalget har nå justert metodikken noe for de eldste aldersgruppene.

For aldersgruppene over 67 år er det fortsatt lagt til grunn at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i hele aldersgruppen skal være det samme etter justering som før justering.

For å finne et passende startnivå og stigningstall for gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger innenfor hver alder har utvalget studert resultater fra Statistisk sentralbyrås modell DEMEC og tall for gjennomsnittlig utgiftsbehov i pleie og omsorg per årskull i Trondheim kommune. Det er på bakgrunn av dette tallmaterialet lagt til grunn at utgiftene per innbygger øker prosentvis – ikke lenger lineært – med alder innenfor aldersgruppene fram til og med 99 år. For alder over 99 år er det ikke lenger forutsatt stigning, men at alle eldre over 99 år har samme gjennomsnittlige utgiftsbehov som en 99-åring.

Det er skjønnsmessig lagt til grunn at den prosentvise økningen per år i aldersgruppene 80–89 år og 90 år og opp til 99 år skal være lik innenfor aldersgruppen. Det skal også minst mulig forskjeller i prosentvis økning per år mellom aldersgruppene, noe som er avveiet mot et rimelig startnivå for utgiftsnivå for 67-åringene sammenliknet med aldersgruppen 50–66 år.

Gjennomgangen av metodikken under er med utgangspunkt i utvalgets justerte versjon av hovedalternativet (MMM) i SSB befolkningsframskrivinger fra juni 2024.

Samlede utgifter

Tabell V1-1 – V1-4 viser metodikk og beregning for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene.

Tabell V1-1. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2026. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
50-66 år	15 641				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	7,3 %				
67 år	51 141	58 905	3 012	1 308	67
68 år	54 872	58 786	3 226	-507	-28
69 år	58 876	56 742	3 341	1 357	80
70 år	63 172	55 025	3 476	1 055	67
71 år	67 781	53 666	3 638	641	43
72 år	72 726	52 340	3 806	533	39
73 år	78 032	49 267	3 844	2 226	174
74 år	83 726	49 332	4 130	-957	-80
75 år	89 834	48 355	4 344	-22	-2
76 år	96 389	47 927	4 620	-668	-64
77 år	103 422	47 685	4 932	-971	-100
78 år	110 968	47 925	5 318	-1 603	-178
79 år	119 064	41 144	4 899	5 239	624
67-79 år (ny)	78 828	667 099	52 586	7 631	641

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2026. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
79 år	119 064	41 144	4 899	5 239	624
Økning i utgift per innbygger, per årskull	11,0 %				
80 år	132 115	38 281	50 575	1 385	183
81 år	146 597	32 548	47 714	4 154	609
82 år	162 666	28 677	46 648	2 355	383
83 år	180 497	23 633	42 657	3 512	634
84 år	200 282	23 013	46 091	-811	-162
85 år	222 236	20 514	45 589	917	204
86 år	246 596	18 096	44 624	803	198
87 år	273 627	15 612	42 719	861	236
88 år	303 621	13 346	40 521	685	208
89 år	336 902	11 233	37 844	575	194
80-89 år (ny)	197 811	224 953	444 982	14 436	2 686

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2026. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
89 år	336 902	11 233	37 844	575	194
Økning i utgift per innbygger, per årskull, opp t.o.m. 99 år	13,7 %				
90 år	382 931	9 509	3 641	247	95
91 år	435 249	8 044	3 501	52	23
92 år	494 715	7 096	3 510	-399	-197
93 år	562 305	5 663	3 184	98	55
94 år	639 130	4 488	2 868	-6	-4
95 år	726 451	3 255	2 365	195	142
96 år	825 702	2 463	2 034	-49	-40
97 år	938 514	1 675	1 572	104	98
98 år	1 066 738	1 218	1 299	-61	-65
99 år	1 212 481	842	1 021	-28	-34
100 år	1 212 481	579	702	-40	-48
101 år	1 212 481	303	367	59	72
102 år	1 212 481	186	226	-9	-11
103 år	1 212 481	95	115	11	13
104 år	1 212 481	71	86	-22	-27
105 år og eldre	1 212 481	97	118	-12	-15
90 år og eldre (ny)	583 758	45 584	26 610	140	55

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell V1-4 –V1-6 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell V1-1– V1-3.

Tabell V1-4. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
50-66 år	13 275	1 199 965			
Økning i utgift per innbygger, per årskull					
67 år	43 475	58 905	2 561	1 308	57
68 år	46 636	58 786	2 742	-507	-24
69 år	50 027	56 742	2 839	1 357	68
70 år	53 664	55 025	2 953	1 055	57
71 år	57 566	53 666	3 089	641	37
72 år	61 751	52 340	3 232	533	33
73 år	66 240	49 267	3 263	2 226	147
74 år	71 056	49 332	3 505	-957	-68
75 år	76 222	48 355	3 686	-22	-2
76 år	81 764	47 927	3 919	-668	-55
77 år	87 709	47 685	4 182	-971	-85
78 år	94 085	47 925	4 509	-1 603	-151
79 år	100 926	41 144	4 152	5 239	529
67-79 år (ny)	66 905	667 099	44 632	7 631	543

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-5. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
79 år	100 926	41 144	4 152		
Økning i utgift per innbygger, per årskull	11,0 %				
80 år	112 016	38 281	42 881	1 385	155
81 år	124 325	32 548	40 465	4 154	516
82 år	137 986	28 677	39 570	2 355	325
83 år	153 149	23 633	36 194	3 512	538
84 år	169 978	23 013	39 117	-811	-138
85 år	188 656	20 514	38 701	917	173
86 år	209 386	18 096	37 891	803	168
87 år	232 395	15 612	36 281	861	200
88 år	257 932	13 346	34 424	685	177
89 år	286 274	11 233	32 157	575	165
80-89 år (ny)	167 893	224 953	377 681	14 436	2 279

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-6. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
89 år	286 274	11 233	32 157		
Økning i utgift per innbygger, per årskull	13,6 %				
90 år	325 309	9 509	3 093	247	80
91 år	369 666	8 044	2 974	52	19
92 år	420 071	7 096	2 981	-399	-168
93 år	477 349	5 663	2 703	98	47
94 år	542 437	4 488	2 434	-6	-3
95 år	616 400	3 255	2 006	195	120
96 år	700 448	2 463	1 725	-49	-34
97 år	795 956	1 675	1 333	104	83
98 år	904 487	1 218	1 102	-61	-55
99 år	1 027 816	842	865	-28	-29
100 år	1 027 816	579	595	-40	-41
101 år	1 027 816	303	311	59	61
102 år	1 027 816	186	191	-9	-9
103 år	1 027 816	95	98	11	11
104 år	1 027 816	71	73	-22	-23
105 år og eldre	1 027 816	97	100	-12	-12
90 år og eldre (ny)	495 467	45 584	22 585	140	47

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.