



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 146 S

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2014

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	4.2.2	Kommunal- og regional- departementets organisasjons- database. Resultater fra 2012- kartleggingen	28
1.1	Utfordringer i kommune- sektoren	7	4.2.3	Evaluering av interkommunalt samarbeid	30
1.2	Veien videre	8	4.2.4	Ordførerundersøkelse om ordførers rolle i kommunene	31
1.3	Resultater under denne regjeringen	10	4.2.5	Europeisk undersøkelse om kommunestyremedlemmer	33
1.3.1	Økonomi og inntektssystemet	10	4.3	Rapportering om avsluttede tiltak	34
1.3.2	Tjenester	10	4.3.1	Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken	34
1.3.3	Lokaldemokrati	12	4.3.2	Jubileum for stemmerett for kvinner ved kommune- styrevalg i 2010	35
1.3.4	Etikk og habilitet	12	4.4	Regjeringens politikk og tiltak for lokaldemokratiet	35
Del I	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkes- kommuner 2013 og 2014	13	4.4.1	Revidert veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retnings- linjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommune- sektoren	35
2	Det økonomiske opplegget for 2014	15	4.4.2	Kommunelovutvalg	36
2.1	Inntektsrammer	15	4.4.3	Kartlegging av direktoratenes rolle i statlig styring av kommunene	36
2.2	Pensjonskostnader	16	4.4.4	Minsak	36
2.3	Inntektssystemet	16	4.4.5	Stemmerett for 16- og 17-åringene ..	36
2.3.1	Distriktstilskudd Sør-Norge	16	4.4.6	Europarådets strategi for godt styresett	37
2.3.2	Skjønnsrammen for 2014	16	4.4.7	Lovfesting av medvirknings- ordning for ungdom	37
2.3.3	Gjennomgang av inntekts- systemet	18	4.4.8	Måling av lokaldemokrati og etablering av statusrapportering ...	37
2.3.4	Samferdselsmidler til fylkeskommunene – forvaltningsreformen	18	4.4.9	Tiltak for å øke kvinneandelen i kommunestyrene	39
3	Endringer i det økonomiske opplegget for 2013	20	Del III	En innovativ kommunesektor ..	41
3.1	Inntektsveksten i 2013	20	5	Regjeringens strategi for innovasjon i kommunesektoren	43
3.2	Prop. 149 S (2012–2013) Tilleggs- bevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013	21	5.1	Om strategien	43
3.2.1	Kunnskapsdepartementet	21	5.2	Innovasjon i kommunesektoren ...	44
3.2.2	Kommunal- og regional- departementet	21	5.2.1	Hva er innovasjon	44
3.2.3	Justis- og beredskaps- departementet	22	5.2.2	Innovasjon kan innebære omstilling – men all omstilling er ikke innovasjon	44
3.2.4	Helse- og omsorgs- departementet	22	5.2.3	Norske kommuner er innovative ..	44
Del II	Lokaldemokrati	23			
4	Lokaldemokrati	25			
4.1	Innledning	25			
4.2	Nyere kunnskap om lokaldemokratiet	26			
4.2.1	Lokaldemokratiundersøkelsen 2011	26			

5.2.4	Gode ideer skal deles	45	6.2	Justis- og beredskapsdepartementet	63
5.3	Hvorfor innovasjon i kommune- sektoren?	45	6.2.1	Vergemålsreformen	63
5.3.1	Samfunnsutvikling som gjør innovasjon nødvendig	45	6.2.2	Melding til Stortinget om vold i nære relasjoner	63
5.3.2	Befolkningsutvikling og arbeids- kraftbehov framover	45	6.2.3	Nødnett – status for drift og landsdekkende utbygging	63
5.4	Menneskene – ressurser som ønsker å bli involvert	48	6.3	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	64
5.4.1	Kommunen er sine innbyggere	48	6.3.1	Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger og økt ramme for integreringstilskuddet i 2014	64
5.4.2	De eldre som ressurs	49	6.3.2	Øremerket tilskuddsordning til kommunalt barnevern	64
5.4.3	Frivillige	49	6.3.3	Lovproposisjon om endringer i barnevernloven	64
5.4.4	Lokalmiljøet, pårørende og nabolag	49	6.4	Kunnskapsdepartementet	65
5.4.5	Å involvere arbeidstakerne	50	6.4.1	Melding til Stortinget om framtidens barnehager	65
5.4.6	Lederrollen	50	6.4.2	Lovproposisjon om endringer i barnehageloven	65
5.4.7	Næringslivet kan bidra	50	6.4.3	Melding til Stortinget om grunnopplæringen	65
5.5	Regjeringens tiltak for økt innovasjon i kommunesektoren ...	50	6.4.4	Motivasjon og mestring for bedre læring – strategi for ungdomstrinnet	66
5.5.1	Synliggjøring av utfordringene i den enkelte kommune	51	6.4.5	Valgfag på ungdomstrinnet	66
5.5.2	Finansiering – tilskudd til innovasjonsprosjekter	51	6.4.6	Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringsloven ..	66
5.5.3	Kompetansesenter for kommunal innovasjon	51	6.4.7	Fagskoler	66
5.5.4	Samarbeidsavtale mellom regjeringen og KS	52	6.5	Kulturdepartementet	67
5.5.5	Støtte til utvikling av innovasjonsstudium	52	6.5.1	Lov om folkebibliotek	67
5.5.6	Økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser	52	6.5.2	Omlegging av tilskudds- ordningen til Den kulturelle spaserstokken i 2014	67
5.5.7	IKT og forenkling	53	6.6	Kommunal- og regional- departementet	67
5.5.8	Innovasjonsprisen	54	6.6.1	Tilskudd til utleieboliger	67
Del IV	Statlige styringssignaler	55	6.6.2	Oppfølging av krav til energi- bruk og universell utforming	67
6	Oppgavefordeling og regelverk	57	6.6.3	Forenklinger i byggereglene m.m.	68
6.1	Helse- og omsorgs- departementet	57	6.6.4	Endring i forskrift om tilskudd til heldøgns omsorgsplasser	68
6.1.1	Omsorgsplan 2015	57	6.6.5	Melding til Stortinget om boligpolitikken	68
6.1.2	Melding til Stortinget om morgendagens omsorg	58	6.6.6	Regional statsstøtte	68
6.1.3	Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	59	6.6.7	Endringer i retningslinjene for kapittel 551, postene 60 og 61 over Kommunal- og regional- departementets budsjett	69
6.1.4	Melding til Stortinget om kvalitet og pasientsikkerhet	60	6.6.8	Melding til Stortinget om distrikts- og regionalpolitikken	69
6.1.5	Samhandlingsreformen	60	6.7	Finansdepartementet	69
6.1.6	Digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren	61	6.7.1	Kommunenes tilgang til Skatteetatens formuesgrunnlag for bolig	69
6.1.7	Folkehelsemeldingen	61			
6.1.8	Pandemimeldingen	62			
6.1.9	Endringer i Tobakksskadeloven ..	63			
6.1.10	Radon – endringer i strålevern- forskriften	63			

6.7.2	Skatteplikt for kommuner som tilbyr avfallstjenester i markedet ..	69	Del V	Resultater i kommunal sektor	75
6.7.3	Begrensning av selskapers fradrag for gjeldsrenter til nærstående	70	8	Utviklingen i kommune-økonomien til og med 2012	77
6.8	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	70	8.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	77
6.8.1	Endringer i kirkeloven – kirkevalg	70	8.2	Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi	78
6.8.2	IT-samordning i kommunesektoren – KommIT	70	8.3	Inntekts- og aktivitetsutvikling	79
6.8.3	E-faktura	70	8.4	Netto driftsresultat	81
6.9	Samferdselsdepartementet	70	8.5	Nettofinansinvesteringer og nettogjeld	81
6.9.1	Styrking av rammetilskuddet til fylkeskommunene som kan benyttes til å ruste opp fylkesveinettet	70	9	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	84
6.10	Arbeidsdepartementet	71	9.1	Utviklingstrekk i kommunale og fylkeskommunale tjenester 2005-2012	84
6.10.1	Bruk av arbeids- og aktivitetsplikt for tildeling av økonomisk sosialhjelp	71	9.2	Eiendomsforvaltning	90
6.11	Miljøverndepartementet	71	10	Bruken av nynorsk i kommunane	94
6.11.1	Endring i regelverket for beregning av avfallsgebyr	71		Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2014	95
6.12	Landbruks- og matdepartementet	71		Vedlegg	
6.12.1	Lovproposisjon om endringer i jordlova	71	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2010–2013	96
6.13	Nærings- og handelsdepartementet	72	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2012	97
6.13.1	Strategi for mineralnæringen	72	3	Finansielle indikatorer	115
7	Konsultasjonsordningen	73	4	Skjønnsfordelingen i 2012 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet	137
			5	Forsøk	146



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 146 S

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2014

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 7. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

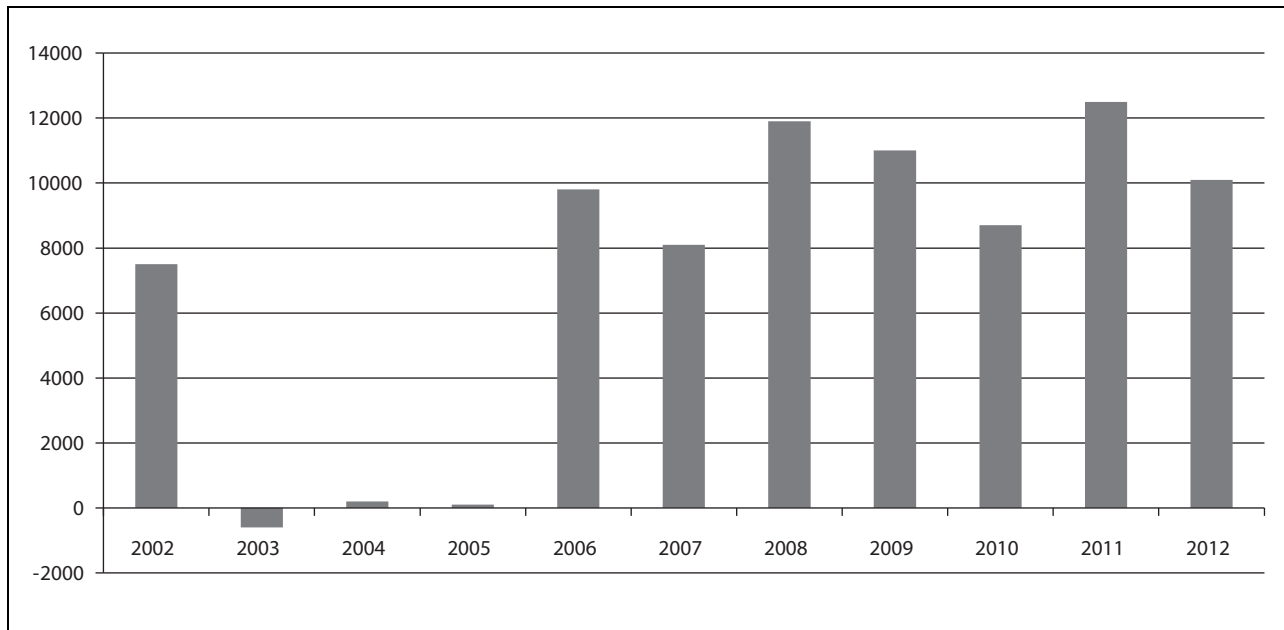
Kommunene spiller en viktig rolle som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Regjeringen ønsker gode lokalsamfunn i hele landet, og kommuner som kan gi gode tjenester til sine innbyggere. Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter 18 pst. i 2012. At ansvaret for velferdstjenester i stor grad er kommunenes ansvar understrekes av at én av fem sysselsatte i landet er ansatt i kommunesektoren.

Regjeringen har i løpet av de åtte siste årene satset på en sterk kommunesektor som kan gi gode tjenester til sine innbyggere. Kommunesektorens inntekter har fra 2005 til 2013 reelt økt med 67,6 mrd. kroner. Regjeringen vil fortsette å satse på kommunesektoren i 2014, og legger opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 6 og 6½ mrd. kroner i 2014. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 5 og 5½ mrd. kroner er frie inntekter. Det legger til rette for fortsatt utbygging av kommunale tjenester, både i omfang og kvalitet.

Den viktigste ressursen for å gi innbyggerne i kommunene gode tjenester er menneskene som jobber der. I årene 2006–2012 har det vært en samlet vekst i antall sysselsatte personer i kommunesektoren på 72 200 personer (tall fra Nasjonalregnskapet), se figur 1.1. Det betyr at det har vært en gjennomsnittlig vekst per år på 10 300 personer under denne regjeringen, mens det i perioden 2002 til og med 2005 var en gjennomsnittlig årlig vekst på 1 800 personer. Regjeringen har satt kommunene økonomisk i stand til å ansette flere mennesker og gi bedre velferdstjenester, og til å investere i infrastruktur som skoler, barnehager og sykehjemsplasser.

1.1 utfordringer i kommunesektoren

Ifølge Perspektivmeldingen 2013 vil den demografiske utviklingen føre til økt behov for offentlige velferdstjenester i tiårene framover. Det vil gi et økende inndekningsbehov i offentlige finanser. Høy yrkesdeltakelse, økt arbeidsinnsats og økt produktivitet vil være nødvendig for å opprettholde gode velferdsordninger. Det er i kommu-



Figur 1.1 Sysselsetting i kommunesektoren. Endring fra året før. Antall personer.

Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

nene en stor del av velferdstjenestene skapes, og hvor mange av utfordringene knyttet til demografi og en aldrende befolkning må håndteres.

Fram mot 2020 forventes det fortsatt vekst i behovet for kommunale tjenester. Befolkningsveksten vil fortsette, samtidig som etterkrigsgenerasjonen når pensjonsalderen. Det vil også bli flere barn i barnehage- og skolealder de nærmeste årene. Dette vil føre til et 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.

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 hundreåret. Den endrede demografien vil gi økte utgifter til pensjoner og tjenester innenfor helse og omsorg. Samtidig er det forventet at petroleumsinntektene på sikt vil avta. Kombinasjonen av redusert handlingsrom i den statlige budsjettpolitikken og en aldrende befolkning vil stille kommunene overfor en rekke utfordringer. Samtidig vil utfordringsbildet variere mellom ulike typer kommuner og på tvers av regioner. Mens de fleste kommunene vil oppleve befolkningsvekst i årene framover, vil enkelte kommuner oppleve fraflytting.

Kommunestyreter som er representative og som gjenspeiler innbyggerne vil sannsynligvis ivareta

innbyggernes behov bedre, enn kommunestyreter som er mindre representative. I dag er kvinner, unge og eldre fortsatt underrepresentert i kommunestyrene. Et levende lokaldemokrati krever at samspillet mellom kommunen og innbyggerne fungerer godt. Vi har et sterkt lokaldemokrati i Norge. Norske lokalpolitikere har generelt høy tilitt blant innbyggerne, og det er stor grad av tilfredshet med tjenestene i de fleste kommunene. Men innbyggerne er ikke alltid like tilfredse med hvordan kommunene informerer om hvordan ressursene brukes. Videre indikerer forskning at innbyggerne ikke er tilfredse med sine muligheter til å påvirke kommunene. Kommunen kan også bli bedre til å trekke innbyggerne med i beslutningsprosesser.

1.2 Veien videre

Endringer i befolkningssammensetning, innbyggertall, ressursituasjon og innbyggernes forventninger stiller krav til utvikling og fornying i kommunene. For å kunne tilby gode tjenester til innbyggerne også i framtiden, må det derfor utvikles måter å utføre tjenester på hvor de ansattes ressurser brukes på en best mulig måte. Bruk av ny teknologi og IKT vil lette arbeidet på noen områder, men det må også letes etter organisatoriske og faglige modeller som på best mulig måte kan møte framtidens utfordringer.

Regjeringen har i april 2013 lagt fram en strategi for innovasjon i kommunesektoren. Innovasjon er et viktig virkemiddel for å videreutvikle og tilpasse kommunenes tjenestetilbud og organisering for fremtiden. Målet er å bidra til å fremme en innovasjonskultur og motivere til innovasjonsarbeid i kommunesektoren. Strategien inneholder tiltak som bidrar til at kompetansen styrkes, til at flere innovasjonsprosjekter settes i gang, og til at gode erfaringer i én kommune spres til andre kommuner. Det må tenkes nytt og smartere. Det vil føre til løsninger på gamle og nye utfordringer. Vi må i større grad se enkeltmennesket og tenke på tvers av sektorer i samfunnet. Regjeringen ønsker at den nye strategien skal bidra til dette.

Utviklingsprogrammet *Saman om ein betre kommune* er et viktig tiltak for endring og utvikling innenfor viktige temaer som sykefravær, heltid/deltid, kompetanse/rekruttering og omdømme. Deltakerkommunene jobber alle med en metodikk hvor folkevalgte, administrasjon og de ansatte/tillitsvalgte involveres i utviklingsarbeidet. Modellen gir eierskap hos alle involverte parter som igjen gir rom for varig endring. Programmet varer ut 2015 og det er nå to puljer på til sammen 110 kommuner som er med. Kommunene møtes for å utveksle erfaringer, få ny kunnskap og jobbe med sine lokale prosjekter.

Eldreomsorgen er et område der det vil være behov for nytenkning i årene framover. Fram mot 2040 kommer det til å bli nesten dobbelt så mange mennesker over 67 år som det er i dag, og antallet over 80 år vil bli fordoblet. Aldringen i befolkningen gjør at utgiftene både til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester øker kraftig. Hvis en opprettholder dagens innretning og nivå på tjenestene, blir det behov for flere ansatte til å utføre helse- og omsorgstjenestene.

Det vil ikke lenger være mulig å sette likhetstegn mellom eldrepolitikk og omsorgspolitik. De eldre er en sammensatt gruppe, og framover vil det være mange friske eldre som fortsatt ønsker å bidra til samfunnet enten gjennom arbeidslivet eller som frivillig. De eldre er en ressurs som vil brukes. Samtidig vil mange flere trenge omsorgstjenester – tjenester som vil endre seg. Bedre tilrettelegging for at folk kan bo hjemme lenger, mer bruk av teknologi, større innslag av frivillige, samhandling med pårørende og satsing på forebygging og rehabilitering, er noe av det som vil diskuteres framover. Samtidig vil det fortsatt være behov for utbygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Det vil i større grad være behov for en politikk som ivaretar enkeltmennesket. Eldrepolitikken skal gi liv til åra, og år til livet.

Det er viktig at kommunene planlegger for fremtiden. Økte inntekter alene er ikke nok til å oppnå en god drift av kommunen. God økonomistyring og økonomiplanlegging er helt sentralt for at den enkelte kommune kan gi et godt og stabilt tjenestetilbud over tid, i takt med endringer i behov, befolkning og bosettingsmønster. Gjennom økonomiplanlegging kan kommunen sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så godt som mulig. God planlegging bidrar til økt politisk handlingsrom, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune.

Et levende lokaldemokrati vil være sentralt for å finne gode løsninger lokalt. Regjeringen vektlegger rammestyring både på regelsiden, og når det gjelder fordeling av ressurser som gir kommunene frihet til å utforme politikk ut fra lokale krav og behov. Lokal frihet gir det beste grunnlaget for at innbyggerne kan påvirke innhold og utforming av kommunale tjenester. Regjeringen er samtidig opptatt av å legge til rette for at demokratiet i kommunen kan utvikle seg. Regjeringen vil bidra til at kommunestyrene blir mer representative enn de er i dag, og at kvinnene blir representert på linje med menn. Lokalvalgdaysprosjektet er et tiltak som tar sikte på å bedre kjønnsbalansen. Det er også viktig at kommunene er bevisste hvordan de kan utvikle samspillet med innbyggerne sine. Regjeringen ønsker å bidra til denne utviklingen. Eksempelvis vil regjeringen lovfeste medvirkningsorgan for ungdom.

Regjeringen vil våren 2013 nedsette et offentlig utvalg med mandat til å utrede en ny kommunelov. Hovedmålet for utvalget vil være å legge fram en moderne rammelov for kommuner og fylkeskommuner, som legger til rette for et styrket kommunalt selvstyre. Utvalgets arbeid vil danne et grunnlag for å kunne svare på Stortingets oppfordring i Innst. 128 L (2012–2013) om at: *«Komiteen ser behov for ein heilskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrkje det kommunale sjølvstyret, og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigna måte.»*

Interessefellesskapet mellom stat og kommune innebærer et behov for dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene. Konsultasjonsordningen er regjeringens hovedarena for formell dialog med kommunesektoren representert ved KS, og partene vurderer løpende hvordan det best kan legges til rette for en velfungerende ordning. Regjeringen og KS er enige om sterkere involvering av KS i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren. Konsekvensene for kommunesektoren av nye lovforslag skal komme tydeligere fram enn i dag.

1.3 Resultater under denne regjeringen

1.3.1 Økonomi og inntektssystemet

Kommunesektoren har vært et av de viktigste satsingsområdene for denne regjeringen. Kommunene har det overordnede ansvaret for store deler av velferdstilbudet til sine innbyggere, og regjeringen anser en sunn og sterk kommuneøkonomi som en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Siden 2005 har kommunesektorens inntekter reelt økt med 67,6 mrd. kroner. Det tilsvarer en årlig realvekst på 2,5 pst. Til sammenligning var den årlige veksten på 2,2 pst. i perioden 1990-2005.

Hoveddelen av kommunesektoren er nå rammefinansiert. Over $\frac{3}{4}$ av inntektene er skatteinntekter og rammetilskudd som kommunene kan benytte i tråd med lokale behov og prioriteringer. Etter at barnehagetilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet i 2011, er andelen av kommunenes inntekter som er øremerket bare i overkant av 4 pst. av samlede inntekter. Dette er et historisk lavt nivå. Økt grad av rammefinansiering gir kommunene større handlingsrom til å prioritere ressursene på en god og effektiv måte som er tilpasset lokale behov.

Under denne regjeringen er det gjort en rekke endringer i inntektssystemet som gir kommunene bedre forutsetninger for å gi gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere.

Skatteinntektene er svært ujevnt fordelt mellom kommunene, og nivået på skatteinntekter påvirker i stor grad mulighetene den enkelte kommune har til å tilby gode tjenester. For å sikre en jevnere fordeling av inntekter og større forutsigbarhet for kommunene, har regjeringen redusert andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt fra 50 til 40 pst. For kommunene er graden av skatteutjevning økt fra 55 til 60 pst. I tillegg er den kommunale selskapsskatten utviklet. Mens landets mest skattesvake kommune i 2012 lå på 56 pst. av landsgjennomsnittet i skatteinntekter per innbygger før inntektsutjevning, var det ingen kommuner som lå under 93 pst. etter inntektsutjevning.

For å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet og ivareta det mangfold som kjenner seg norske kommuner, har regjeringen utvidet de regionalpolitiske tilskuddene. Nord-Norge-tilskuddet er utvidet til å omfatte kommunene i Namdalen. Videre er det innført et tilskudd til kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i Sør-Norge, som ivaretar kommuner

med svak utvikling. I tillegg er det innført et veksttilskudd til kommuner med særlig høy befolkningsvekst, samt et storbytilskudd som går til de fire største byene. Innenfor skjønnsrammen er det også etablert et eget tilskudd som går til inntektsvake kommuner som ikke er omfattet av andre regionaltilskudd.

Også overgangsordningene i inntektssystemet både for kommuner og fylkeskommuner er lagt om og erstattet med inntektsgarantitilskuddet (INGAR). Inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå nedgang i rammetilskuddet fra det ene året til det neste.

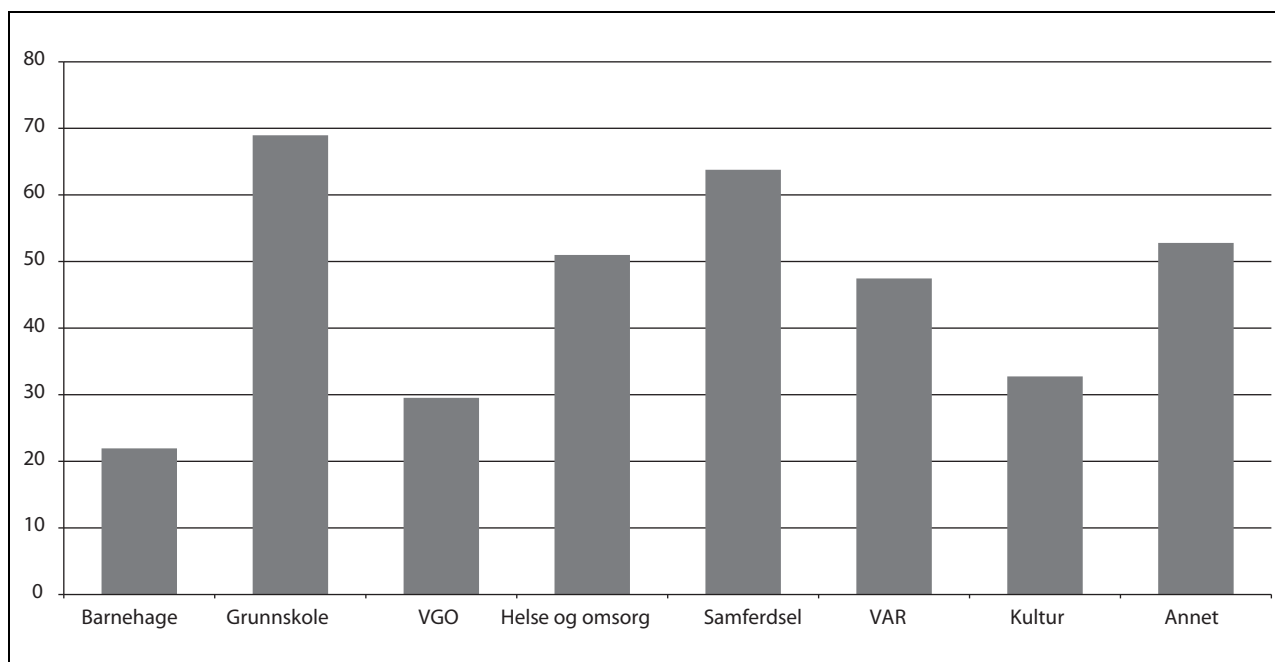
Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen for kommunene ble revidert i 2011, slik at den bedre fanger opp ulike utfordringer knyttet til befolkningsendringer, bosettingsmønster, levekår og tjenestetilbud i kommunene. Regjeringen tar sikte på å oppdatere kostnadsnøkkelen oftere framover, og vil legge fram en oppdatert kostnadsnøkkel for kommunene i kommuneproposisjonen for 2016. Nytt inntektssystem for fylkeskommunene vil legges fram i kommuneproposisjonen for 2015.

Antall kommuner i økonomisk ubalanse har blitt kraftig redusert de siste årene. Fram til midten av 2000-tallet var det et høyt antall kommuner i ROBEK, med 118 kommuner inne på det høyeste. Etter dette har antallet gått ned og stabilisert seg, og er nå på et historisk sett lavt nivå med 47 kommuner inne. Kommuner i en vanskelig finansiell situasjon har blitt fanget opp og økonomisk balanse har blitt gjenopprettet.

1.3.2 Tjenester

Kommunene har brukt de økte inntektene godt. I årene 2006–2012 viser tall fra Nasjonalregnskapet at det har vært en vekst i antall sysselsatte personer i kommunesektoren på 72 200. Basert på statistikk fra KOSTRA var veksten i antall utførte årsverk i perioden om lag 59 000. De ansatte gjør en viktig innsats hver dag for å levere likeverdige tjenester i hele landet. Innbyggerundersøkelsen fra 2009/2010 til Direktoratet for forvaltning og IKT viser at innbyggerne er fornøyd med de kommunale tjenestene. Særlig oppvekstmiljøene for barn og unge oppleves som gode.

Rundt 25 000 av de nye årsverkene har kommet innenfor pleie- og omsorgssektoren. Regjeringen hadde som mål at det skulle etableres 10 000 nye årsverk i sektoren innen utgangen av 2009,



Figur 1.2 Investeringer i kommunesektoren i perioden 2006–2012 etter tjeneste. Mrd. 2012-kroner.

resultatet ble 14 800. En er og i rute med omsorgsplan 2015, hvor målet er å etablere 12 000 årsverk i pleie- og omsorgstjenesten i perioden 2008–2015. Dette har gjort at flere pleie- og omsorgstrengende har fått hjelp fra det offentlige tilpasset de utfordringene de har. Lege- og fysioterapidekningen på sykehjemmene har blitt bedre, og flere av beboerne har fått enerom. Det gir økt livskvalitet i livets siste fase å ha sitt eget rom.

Barnehageutbyggingen har vært et av hovedsatsingsområdene for regjeringen. Regjeringens mål er at alle barn er sikret et barnehagetilbud med høy kvalitet og lav pris. I alt 62 600 flere barn har fått plass i barnehage siden 2005. Barnehagedekningen har økt fra 76 pst. i 2005 til 90 pst. i 2012. Spesielt har dekningsgraden for de yngste barna økt mye. Barna tilbringer også stadig mer tid i barnehagen. I gjennomsnitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass om lag 4,2 timer mer i barnehagen per uke i 2012 enn i 2005. Andelen barn med heltidsplass i barnehage har økt kraftig i perioden. Det gir økt forutsigbarhet for barnefamilier, hvor begge foreldrene er og ønsker å være yrkesaktive, å vite at barnet har rett på barnehageplass og at det er nok plasser.

Ressursinnsatsen i grunnskolen, målt ved antall årstimer til undervisning, har økt siden 2005 og kan i stor grad knyttes til en økning i antall årstimer til spesialundervisning. I løpet av de siste sju årene har stadig flere barn fått plass i skolefri-

tidsordningen, og andelen av elevene i aldersgruppen 6–9 år som går i skolefritidsordningen har økt fra 52,3 pst. i 2005 til 62,7 pst. i 2012. Gruppestørrelsen på både barne- og ungdomstrinnet har gått noe ned i perioden, og indikerer at det blir flere lærere per elev.

Barnevernstjenesten har økt kraftig i omfang de siste sju årene. Både antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tar i mot hjelp fra barnevernet har økt, også når en ser det opp mot veksten i antallet barn og unge. Bare i 2012 kom det til 300 flere årsverk i barnevernet. Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden overskred fristen i lovverket på tre måneder har gått ned de siste fem årene, og særlig fra 2011 til 2012 har nedgangen vært sterk.

Kommuner og fylkeskommuner har de siste årene investert betydelig i bygg og annen infrastruktur. Investeringsnivået har vært høyt sammenlignet med tidligere perioder. I 2012 var de samlede investeringene på i overkant av 52 mrd. kroner, tilsvarende vel 13 pst. av inntektene. Fra 2006 til 2012 har de samlede investeringene foretatt av kommuner og fylkeskommuner vært i størrelsesorden 327 mrd. kroner (tall fra Nasjonalregnskapet, 2012-priser). Midlene har blitt brukt til å bygge nye eller utbedre eksisterende barnehager, skolebygg, sykehjem, veier og andre bygg og anlegg. Figur 1.2 viser hvordan investeringene fordeler seg på ulike sektorer (tall fra KOSTRA, 2012-priser).

Gjennom samhandlingsreformen har kommunene fått et tydeligere ansvar for og større innflytelse over det samlede helsetilbudet til innbyggerne. Innbyggerne får flere helsetjenester og oppfølging nærmere der de bor. Fra 2012 ble det innført kommunal medfinansiering av utgifter til spesialisthelsetjenesten, i tillegg til at kommunene fikk finansieringsansvar for utskrivningsklare pasienter fra første dag. Målet med reformen er at alle innbyggere skal ha et helhetlig og sammenhengende helsetilbud av høy kvalitet som er tilpasset den enkeltes behov. De økonomiske virkemidlene gir kommunene insentiv til å utvikle sitt eget tjenestetilbud for å sikre en best mulig arbeidsfordeling og dermed mindre bruk av spesialisthelsetjenester. Kommunene satser på forebygging og styrker kompetansen i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. I 2013 har 150 kommuner en frisklivssentral, noe som er en dobling på to år. Det er etablert frisklivssentraler i alle fylker.

For å levere gode tjenester til innbyggerne er det viktig å være en god arbeidsgiver. Økt nærvær gir flere ansatte på jobb hver dag. Heltidskultur gir mer forutsigbarhet både for ansatte og brukere. Gjennom en strategisk kompetanseplan vil kommunene få kunnskap om hvorfor de for eksempel bør ha en aktiv seniorpolitikk, eller hvordan de bør jobbe med rekruttering. Resultater innenfor disse områdene vil gi kommunene et bedre omdømme. Regjeringen satte i 2011, i samarbeid med partene i arbeidslivet, i gang utviklingsprogrammet *Saman om ein betre kommune*. I programmet jobber 110 kommuner med egne prosjekter innenfor disse temaene. De mottar et årlig tilskudd og følges opp gjennom blant annet arbeid i nettverk.

1.3.3 Lokaldemokrati

Regjeringen har i den siste perioden gjennomført tiltak for å styrke lokaldemokratiet. Prosjektet *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* ble gjennomført som et forsøk i 22 kommuner i hele perioden 2007–2011. Prosjektet har hatt som siktemål å øke andelen aktive kvinner i lokalpolitikken. Utgangspunktet har vært kommunenes egne lokale situasjonsanalyser og egne tiltak. Prosjektkommunene har satset mye på opplæringstiltak, i tillegg til tiltak for å styrke rekrutteringsgrunnlaget og å trekke flere kvinner med. Kommunene ser ut til å ha lykket med å

bevisstgjøre kvinnelige politikere, samt å gjøre dem tryggere i sine verv.

Stemmerett for 16- og 17-åringer ble gjennomført som forsøk i 20 kommuner samt i Longyearbyen lokalstyre ved kommunevalget i 2011 i samsvar med Soria Moria-erklæringen. Forsøket viste at 16- og 17-åringene stemte i større grad enn de tradisjonelle førstegangsvelgerne mellom 18 og 21 år. Når evalueringen foreligger til høsten, vil regjeringen vurdere om lovverket skal endres, slik at 16- og 17-åringer skal kunne få stemme ved lokalvalget i 2015.

Minsak.no er en ny nettportal som gjør det mulig for innbyggerne i hele landet å fremme innbyggerinitiativ etter kommuneloven §39a i sin kommune. Målet er at bruk av nyere teknologi skal bidra til et mer levende lokaldemokrati, hvor innbyggerne kan få opp saker på den lokalpolitiske dagsorden og få dem diskutert i kommunestyret.

1.3.4 Etikk og habilitet

Kommunal- og regionaldepartementet har de siste årene hatt fokus på viktigheten av en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Kommunene må være bevisste sitt ansvar og ta korrupsjon og mulige avvikssituasjoner på alvor. Departementet tar ansvar for regelverket og overordnede rammevilkår for kommunesektoren. Departementet har revidert egenkontrollregelverket for å legge til rette for at kommunene kan utføre en enda bedre egenkontroll. Det er imidlertid avgjørende at kommunene utnytter disse mulighetene, og at arbeidet med kontroll har høy politisk og administrativ oppmerksomhet. God egenkontroll i kommunene sikrer effektiv og riktig bruk av ressursene, og forebygger uønskede hendelser.

Hvis en folkevalgt eller tjenestemann har flere roller i en sak, kan det stilles spørsmål ved vedkommendes habilitet. At det er klarhet om hvilke roller og interesser lokalpolitikere og ansatte i kommunen ivaretar i en beslutningsprosess, bidrar til å sikre innbyggernes tillit til kommunene. På grunnlag av regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 50 (2008–2009) vedtok Stortinget våren 2009 skjerpete habilitetsregler for folkevalgte og kommunalt ansatte som også er leder eller styremedlem i offentlig heleide selskaper. Lovendringen innebærer at det gjelder samme habilitetsregler for folkevalgte og tjenstemenns engasjement i offentlig eide selskaper som i private selskaper.

Del I
Det økonomiske opplegget for kommuner og
fylkeskommuner 2013 og 2014

2 Det økonomiske opplegget for 2014

2.1 Inntektsrammer

Regjeringen legger opp til realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2014 på mellom 6 og 6½ mrd. kroner. Av veksten i samlede inntekter legges det opp til at mellom 5 og 5½ mrd. kroner er frie inntekter. Dette tilsvarer en realvekst i frie inntekter på mellom 1,6 og 1,8 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 2014 på om lag 3,3 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Departementet anslår at om lag 2,8 mrd. kroner må finansieres av frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er gitt disse forutsetningene 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. Eventuelle effektiviseringsgevinster som kommuner og fylkeskommuner oppnår, vil de i sin helhet beholde. Det vil kunne bidra til ytterligere styrking av tjenestetilbudet.

Regjeringen legger opp til at fylkeskommunene får 1 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. I Nasjonal transportplan 2014–23 er det satt av 10 mrd. kroner i planperioden til fornying og opprusting av fylkesveiene. ½ mrd. kroner av veksten i frie inntekter til fylkeskommunene er innfasing av disse midlene i 2014. Midlene gis som rammetilskudd med en særskilt fordeling i inntektssystemet (tabell C). Fordelingen av midlene legges fram i statsbudsjettet 2014.

Resterende del av inntektsveksten, mellom 4 og 4½ mrd. kroner, går til kommunene. Av denne veksten er 180 mill. kroner begrunnet i behovet for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten (jf. kap. 6.1.7).

Bosetting og integrering av nyankomne flyktninger i kommunene blir i hovedsak finansiert

gjennom integreringstilskuddet, som i 2013 utgjør i alt 5,1 mrd. kroner. Regjeringen vil i statsbudsjettet 2014 foreslå en realøkning av integreringstilskuddet med 250 mill. kroner.

Kommunene melder at mangel på boliger er et hinder for bosetting av flyktninger. Tilskudd til utleieboliger er et viktig virkemiddel for å øke antall egnete utleieboliger for vanskeligstilte. Regjeringen vil i statsbudsjettet 2014 foreslå en reell økning av tilsagnsrammen med 66,7 mill. kroner. Dette kommer i tillegg til en foreslått økning av tilsagnsrammen med 33,3 mill. kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2013.

Økt integreringstilskudd og økt tilskudd til utleieboliger innebærer en bedring av kommunenes rammevilkår for bosetting av flyktninger. Midlene kommer i tillegg til den varslede veksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2014. Dette bygger opp under avtalen inngått mellom regjeringen og KS i april 2013 for å bosette flere flyktninger i kommunene.

Inntektsveksten for 2014 som varsles i denne proposisjonen er regnet fra anslått inntektsnivå i 2013 i revidert nasjonalbudsjett 2013, jf. kap. 3. Det innebærer at regjeringen nå varsler et *nivå* på kommunesektorens inntekter i 2014. Dersom anslaget for nivået på kommunesektorens inntekter i 2013 endres når statsbudsjettet legges fram i oktober, vil inntektsveksten for 2014 som nå varsles kunne bli endret.

I statsbudsjettet 2014 vil regjeringen komme tilbake med en ytterligere konkretisering av inntektsrammene og oppgavene for kommunesektoren i 2014. På vanlig måte legges det opp til at de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2014 fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet 2014. Skattøren fastsettes blant annet på grunnlag av gjeldende målsetting 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 2014. Hittil i år har staten og kommunesektoren blant annet drøftet kommunesektorens økonomiske situasjon og økonomiske

konsekvenser i 2014 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. Etter at statsbudsjettet for 2014 er lagt fram, vil partene drøfte prioriteringer av kommunesektorens oppgaver innenfor den foreslåtte inntektsrammen.

2.2 Pensjonskostnader

I 2013 forventes det at pensjonspremiene som kommuner og fylkeskommuner betaler inn til pensjonsordningene fortsatt vil ligge på et høyt nivå, etter at premienivået økte sterkt i 2012. Nivået på pensjonspremiene i 2013 må ses i lys av behovet for å styrke pensjonsavsetningene som følge av økt levealder.

Finanstilsynet har besluttet at pensjonsordningene med virkning fra 2014 må beregne pensjonspremier og avsetningsbehov ut fra et nytt dødelighetsgrunnlag som tar høyde for økt levealder. Dette øker kravene til pensjonspremier og pensjonsavsetninger fra 2014. Det nye beregningsgrunnlaget innebærer at pensjonsavsetningene i livselskapene og de kommunale pensjonskassene ved utgangen av 2012 samlet sett har en underdekning i forhold til kravene som vil gjelde fra 2014.

Livselskapene og pensjonskassene er i gang med å håndtere oppkapitaliseringsbehovet. Det er ventet at pensjonsavsetningene i 2013 vil bli styrket med sikte på en reduksjon av underdekningen. Denne tilpasningen innebærer at kommunenes og fylkeskommunens del av overskuddet i pensjonsordningene vil kunne bli benyttet til å finansiere oppserveringen i 2013.

Departementet vil senere i år fastsette forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene for 2014.

2.3 Inntektssystemet

2.3.1 Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge (kap. 571, post 61) skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling som ikke mottar andre regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet, og som ikke har høye skatteinntekter. Tilskuddet er knyttet til den øvrige distrikts- og regionalpolitikken ved at man benytter distriktspolitisk virkeområde og distriktsindeks for tildeling av tilskudd. EU reviderer nå sitt regelverk for regional støtte. Nytt

regelverk skal etter planen tre i kraft fra 1. januar 2014, og virkeområdet for investeringsstøtte må derfor notifiseres til og godkjennes av ESA på nytt. Virkeområdet for investeringsstøtte inngår i dag som en del av det distriktspolitiske virkeområdet.

Distriktstilskudd Sør-Norge skal i utgangspunktet oppdateres når det skjer endringer i det distriktspolitiske virkeområdet. Regjeringen legger opp til notifisering av virkeområdet for investeringsstøtte høsten 2013, og godkjenning fra ESA før jul med iverksetting fra 1. januar 2014 eller det tidspunkt ESA bestemmer. Som varslet i Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk*, skal regjeringen vurdere forenklinger i det distriktspolitiske virkeområdet og alternative måter å fordele de distrikts- og regionalpolitiske midlene på. På grunn av denne gjennomgangen foreslås det at fordelingen av distriktstilskudd Sør-Norge ligger fast i 2014, og at eventuelle endringer varsles i kommuneproposisjonen for 2015.

2.3.2 Skjønnsrammen for 2014

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

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2014 blir satt til 2 653 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 2 141 mill. kroner til kommunene, mens 512 mill. kroner går til fylkeskommunene.

Basisrammen

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

Basisrammen settes til 995,5 mill. kroner for kommunene og 341,1 mill. kroner for fylkeskommunene i 2014. Dette er samme nominelle nivå som i 2013.

Fylkesmennene gir i dag tilskudd etter søknad fra kommunene til fornyings- og utviklingspro-

sjekt. De siste årene er det årlig utbetalt i overkant av 100 mill. kroner. Fra 2014 ønsker regjeringen at tilskudd også skal bli gitt til innovasjonstiltak, og at innovasjonsprosjekter skal bli prioritert innenfor rammen. For å gi fylkesmennene like forutsetninger til å gi tilskudd, er 100 mill. kroner av basisrammen til kommunene fordelt 50/50 mellom antall innbyggere i fylket og antall kommuner i fylket. For nærmere omtale av innovasjonsstrategien vises det til kapittel 5 *Regjeringens strategi for innovasjon i kommunesektoren*, herunder en omtale av hva som kjennetegner innovasjon i kapittel 5.2.

Kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DAA) gjeninnført for flertallet av kommunene i Norge, og kompensasjonen gjennom skjønnstilskuddet for disse kommunene og fylkeskommunene falt bort. Kommuner og fylkeskommuner som fremdeles har høyere sats på arbeidsgiveravgiften enn de hadde før omleggingen i 2004 kan få kompensasjon for dette gjennom fylkesmannens skjønnstildeling i henhold til retningslinjene. Eventuelle endringer i avgiftssonene fra 1. januar 2014 vil kunne ha betydning for fastsettelsen av fylkesrammene.

Skjønnstilskudd til inntektssvake kommuner i Sør-Norge

I statsbudsjettet for 2009 ble skjønnssrammen til kommunene utvidet med 100 mill. kroner til inntektssvake kommuner i Sør-Norge som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd. Tilskuddet videreføres i 2014. Departementet fordeler tilskuddet mellom fylkene på grunnlag av inntektsnivå. Kommuner som mottar regionalpolitiske tilskudd holdes utenfor fordelingen. Fylkesmannen viderefordeler tilskuddet til kommunene i eget fylke sammen med det øvrige skjønnnet, og fordelingen offentliggjøres i forbindelse med statsbudsjettet.

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 skjønnssrammen 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. Departementet kan også bruke noen av disse midlene til å dekke engangskostnader ved kommunesammenslåinger.

Reservepotten for kommunene i 2014 er uendret på 125 mill. kroner og reservepotten for fylkeskommunene er uendret på 100 mill. kroner.

Prosjektskjønn

Innenfor skjønnssrammen 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 projektskjønnet.

Prosjektskjønnet utgjør 128 mill. kroner i 2013. Departementet foreslår at projektskjønnet settes til 125 mill. kroner i 2014.

Samtlige kommuner og fylkeskommuner tar i bruk det nye elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA ved stortingsvalget i 2013. Flere kommuner og fylkeskommuner skal i tillegg benytte EVA for å skanne stemmesedler. Det elektroniske valgadministrasjonssystemet eies, driftes og forvaltes av staten og har blitt stilt vederlagsfritt til disposisjon for kommunene og fylkeskommunene. Det er departementet som sørger for opplæring og brukerstøtte. Innenfor projektskjønnet er det satt av 63 mill. kroner til utvikling, innføring og drift av systemet i 2014.

Kommunal- og regionaldepartementet har sammen med KS, LO Kommune, Unio, YS Kommune og Akademikerne inngått en samarbeidsavtale om utviklingsprogrammet *Saman om ein betre kommune*. Programmet skal støtte opp om lokalt initierte prosjekter om temaene sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-/deltidsproblematikken og omdømme. Programmet startet opp høsten 2011 og er planlagt å gå fram til 2015. I 2014 er det satt av 39,5 mill. kroner til prosjektet gjennom projektskjønnet. I programmet er det nå 110 kommuner. Programmet har egne nettsider på regjeringen.no/krd.

Videre er det satt av 10 mill. kroner i tilskudd til samordning av IKT i kommunesektoren.

Innenfor projektskjønnet er det også tatt høyde for eventuelle tilskudd knyttet til regjeringens strategi for innovasjon i kommunesektoren. I 2014 foreslås det blant annet å gi tilskudd til et innovasjonsstudium for tilsatte i kommunesektoren ved høyskole/universitet. Innovasjonsstrate-

gjen og det planlagte innovasjonsstudiet er nærmere omtalt i kapittel 5.

Følgende kriterier for prosjektskjønnet gjelder for 2014:

- Kommunal- og regionaldepartementet kan gi tilskudd til utviklings- og fornyingsprosjekter 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 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 kommuners og fylkeskommuners løpende utviklingsarbeid.
- Tilskudd kan heller ikke gis til kommuner og fylkeskommuner til rene utredninger.
- Departementet kan etter søknad fra kommuner og fylkeskommuner gi tilskudd til utredning av endringer i kommune- og fylkesgrenser, og tilskudd til informasjon og folkehøring i etterkant av slike utredninger. Søknad skal sendes via fylkesmannen.
- Prosjektskjønnet kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres over pro-

sjektskjønnet. Det kan også gis tilskudd til KS til gjennomføring av utredninger og forskning om kommuner og fylkeskommuner.

- I 2014 vil det bli gitt tilskudd til et innovasjonsstudium ved høyskole/universitet for tilsatte i kommunesektoren. Midler vil bli lyst ut i en egen kunngjøring.
- Prosjekter som får tilskudd fra prosjektskjønnet i 2013, og som foregår i regi av andre enn kommuner, fylkeskommuner og KS, vil også kunne få tilskudd i 2014.

2.3.3 Gjennomgang av inntektssystemet

Den varslede framleggelsen av nytt inntektssystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2014 utsettes ett år, og presenteres i kommuneproposisjonen for 2015.

Kommunal- og regionaldepartementet har i samarbeid med berørte departementer lagt et solid grunnlag for det videre arbeidet med kostnadsnøkklene, men fremdeles gjenstår det arbeid med delkostnadsnøkkelene for kollektive ruter. Det har vist seg vanskelig å finne gode, objektive kriterier som fanger opp forskjellene i utgiftene til fylkeskommunene på en god måte. Departementet vil i samarbeid med fagmyndighetene sette i gang et prosjekt som særskilt ser på gode løsninger for båt- og fergesektoren.

For å sikre forutsigbare og stabile inntektsrammer for fylkeskommunene over tid, vil regjeringen vente med å legge fram nytt inntektssystem for fylkeskommunene til man får gjort en helhetlig omlegging, og ikke stykkevis omlegginger over flere år.

I kommuneproposisjonen 2011 ble det varslet at det tas sikte på en oppdatering av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunene om lag hvert fjerde år. Regjeringen legger opp til at neste helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelene for kommunene legges fram i kommuneproposisjonen for 2016.

2.3.4 Samferdselsmidler til fylkeskommunene – forvaltningsreformen

Bakgrunn

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for det meste av øvrige riksveger og øvrige riksvegferjesamband overført til fylkeskommunene. Ansvaret er knyttet både til investeringer og til drift og vedlikehold av vegnettet og ferjene. Som ledd i ansvarsoverføringen ble fylkeskommunene tilført frie midler som ble gitt en særskilt for-

deling i inntektssystemet (tabell C). I 2013 utgjør midlene nærmere 6,1 mrd. kroner, fordelt med 2 787 mill. kroner til drift og vedlikehold, 1 788 mill. kroner til investeringer og 1 498 mill. kroner til ferjer inkl. kompensasjon for NOx-avgift. I tillegg ble de frie inntektene til fylkeskommunene styrket med 1 mrd. kroner i 2010 begrunnet i det økte vegansvaret. I 2013 utgjør dette 1 096 mill. kroner.

Midlene ble gitt en særskilt fordeling i perioden 2010–2013 blant annet med bakgrunn i bindinger knyttet til allerede vedtatte investeringsprosjekter i denne perioden. Det ble sagt at midlene fra og med 2014 skal fordeles etter objektive kriterier.

I lys av at regjeringen har bestemt at framleggelsen av nytt inntektssystem for fylkeskommunene utsettes til kommuneproposisjonen 2015 blir samferdselsmidlene liggende i tabell C, men det er foretatt en ny vurdering av fordelingen av midlene.

Fylkesvegferjer

Gjeldende fordeling av ferjemidlene tar utgangspunkt i eksisterende kontrakter for anbudssamband, samt regnskapstall for samband. Dersom midlene fordeles etter dagens kostnadsnøkkel for båt og ferje (som består av kriteriene «rutenett til sjøs 1990» og «innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse»), vil det gi betydelige fordelingsvirkninger. Fordeling av midlene til fylkesvegferjer (inkl. kompensasjonen for NOx-avgiften) som fylkeskommunene fikk ansvaret for i 2010 foreslås uendret, i påvente av ny kostnadsnøkkel for båt og ferje.

Drift og vedlikehold av veger

Midlene til drift og vedlikehold av veger er fordelt med utgangspunkt i en normativ modell fra Vegdirektoratet. Modellen (MOTIV) beregner årlige utgifter for en rekke drifts- og vedlikeholdsoppgaver basert på registrerte data om det faktiske vegnettet og normative kostnadsmodeller. Ressursberegningen i MOTIV er basert på normerte modeller for hver enkelt oppgave/prosess, hvor kostnadene for gjennomføring baseres på mengde, tiltaksfrekvens og enhetspris. I påvente av en ny kostnadsnøkkel for veger, foreslås det at midlene fortsatt gis en særskilt fordeling basert på MOTIV-modellen. Fordelingen oppdateres med det nyeste tallgrunnlaget fra MOTIV. Tallgrunnlaget har ikke vært oppdatert siden 2010.

Investeringsmidler og styrking av frie inntekter i 2010

Investeringsmidlene og styrkingen av frie inntekter med 1 mrd. kroner i 2010 er fordelt på grunnlag av vegstandard (forfall), veglengde, innbyggertall og bindinger knyttet til investeringsprosjekter som allerede var igangsatt på tidspunktet da ansvaret for de «nye» vegene ble overført til fylkeskommunene. I tillegg er om lag 200 mill. kroner av rammen til investeringer fordelt skjønnsmessig. Bindingene på de igangsatte investeringsprosjektene utløper i 2013. Siden bindingene på investeringsprosjektene nå er utløpt, foreslås det å fordele midlene i 2014 etter veglengde vektet med 50 pst. og innbyggertall vektet med 50 pst.

3 Endringer i det økonomiske opplegget for 2013

3.1 Inntektsveksten i 2013

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2013 anslått til 4,1 mrd. kroner, tilsvarende 1,1 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 2,3 mrd. kroner, tilsvarende 0,8 pst. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2012, det vil si at det var tatt hensyn til at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2012 var oppjustert med vel 2,6 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2013.

Etter at Nasjonalbudsjettet 2013 ble lagt fram har det kommet ny informasjon av betydning for anslaget for kommunesektorens inntekter i 2013. Dette er blant annet følgende:

- Regnskapstall for 2012 viser at inntekts- og formuesskatt til kommunesektoren ble drøyt 0,7 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Isolert sett tilsier dette høyere skatteinntekter i 2013 enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013.
- Anslaget på lønnsvekst i 2013 er nedjustert fra 4 pst. til 3½ pst. i revidert nasjonalbudsjett for 2013. Nedjusteringen av lønnsveksten bidrar til å trekke ned veksten i skatteinntektene. Etter en samlet vurdering er anslaget i Nasjonalbudsjettet 2013 på inntekts- og formuesskatt til kommunesektoren ikke endret.

- Kostnadsdeflatoren er som følge av lavere anslått lønnsvekst nedjustert med 0,3 prosentenheter til 3,0 pst. Denne nedjusteringen bidrar til å trekke opp den reelle inntektsveksten fra 2012 til 2013 med drøyt 1 mrd. kroner.
- Inntektene fra eiendomsskatt i 2012 ble 0,6 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Det høyere nivået på eiendomsskatten er videreført i anslagene for 2013.

Samlet sett anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2013 til 4,9 mrd. kroner, som er 0,8 mrd. kroner høyere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2013. Realveksten i frie inntekter i 2013 anslås til 2,4 mrd. kroner. Det er 0,1 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2013.

Veksten i frie inntekter må ses i sammenheng med anslåtte merutgifter for kommunesektoren knyttet til befolkningsutviklingen. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anslo høsten 2012 at kommunesektoren i 2013 ville få merutgifter på 3,4 mrd. kroner knyttet til befolkningsutviklingen. TBU har våren 2013 nedjustert anslaget for 2013 med 0,6 mrd. kroner.

Tabell 3.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2012 og anslag for 2013 i nominelle priser.

Tabell 3.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2012 og 2013. mill. kroner¹ og endring i pst.

	Kommunene ²			Fylkeskommunene ²			Kommuneforvaltningen i alt		
	2012 ³	2013	Endr. i pst.	2012 ³	2013	Endr. i pst.	2012 ³	2013	Endr. i pst.
Skatteinntekter	128 322	134 367	4,7	25 500	26 570	4,2	153 822	160 937	4,6
Herav skatt på inntekt og formue	119 565	125 500	5,0	25 500	26 570	4,2	145 065	152 070	4,8
Rammetilskudd	111 838	115 125	2,9	27 619	28 403	2,8	139 456	143 528	2,9
Sum frie inntekter	240 160	249 492	3,9	53 119	54 973	3,5	293 278	304 465	3,8

¹ Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2013 anslås til 3,0 pst., mot 3,3 pst. i Nasjonalbudsjettet 2013.

² Oslo er delt i en kommunedel og en fylkeskommunedel.

³ Korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv.

3.2 Prop. 149 S (2012–2013) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013

Samtidig med kommuneproposisjonen legger Finansdepartementet fram revidert nasjonalbudsjett for 2013, med forslag til bevilgningsendringer i Prop. 149 S (2012–2013) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013*. Nedenfor presenteres et utvalg saker av betydning for kommunesektoren.

3.2.1 Kunnskapsdepartementet

Likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager

I statsbudsjettet 2013 ble minimumstilskuddet til ikke-kommunale barnehager økt fra 92 til 94 pst. av gjennomsnittlig offentlig finansiering av kommunale barnehager, gjeldende fra 1. august 2013. Det foreslås å øke minimumstilskuddet med ytterligere to prosentpoeng fra 94 til 96 pst. fra samme dato. Bevilgningen på kap. 571 Rammetilskudd til kommuner, post 60 Innbyggertilskudd på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett foreslås derfor økt med 60,5 mill. kroner. Økt tilskudd til ikke-kommunale barnehager vil legge til rette for høy og likeverdig kvalitet i barnehagesektoren.

3.2.2 Kommunal- og regionaldepartementet

Utbygging av bredbånd

Regjeringen har som ambisjon at alle husstander skal ha et bredbåndstilbud av grunnleggende god kvalitet. For 2013 er det tildelt 96,8 mill. kroner i tilskudd til fylkeskommunene for utbygging av bredbånd på kap. 551, post 61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift. For å bidra til raskere utbygging av bredbånd i områder som i dag ikke har et slikt tilbud, har regjeringen som mål å øke den årlige støtten til minimum 150 mill. kroner.

På denne bakgrunn foreslås det en bevilgning på 53,2 mill. kroner i 2013. Siden disse midlene ikke er en del av kompensasjonsordningen for økt arbeidsgiveravgift, foreslås det å bevilge midlene over en ny post (kap. 551, post 63). Midlene målrettes mot områder i alle deler av landet som ikke har bredbåndstilbud.

Bolyst

I 2013 er det bevilget 35 mill. kroner på kap. 552, post 72 til Bolyst. Bolyst skal legge til rette for at kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet skal bli mer attraktive å bo i og flytte til. Etter søknad kan det tildeles støtte til lokale, regionale og nasjonale pilotprosjekter som skal fremme attraktive lokalsamfunn både for næringslivet og befolkningen. Blant annet tildeles det midler til prosjekter som skal legge til rette for integrering av innvandrere og tilflyttere, stedsutvikling og ungdomsprojekter. Antall søknader om tilskudd fra Bolystordningen har økt betydelig fra 2012 til 2013. Mens det i 2012 ble søkt om støtte på til sammen 114 mill. kroner, ble det før søknadsfristens utløp i 2013 søkt om støtte på til sammen 173 mill. kroner.

Ordningen forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med fylkeskommunene. Erfaringene så langt er at den nasjonale bolystsatsingen utløser betydelige lokale og regionale midler gjennom samfinansiering.

Det foreslås å øke bevilgningen over kap. 552, post 72 med 20 mill. kroner, slik at total ramme til Bolyst blir 55 mill. kroner i 2013.

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 433,8 mill. kroner i 2013, og tilsagnsrammen er 488,6 mill. kroner. Det gir rom for å gi tilskudd til mellom 1 000 og 1 100 utleieboliger.

Mange kommuner melder at de disponerer for få utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder utleieboliger ved bosetting av flyktninger. Det foreslås derfor å øke tilsagnsrammen på posten med 33,3 mill. kroner i 2013, fra 488,6 mill. kroner til 521,9 mill. kroner. Dette vil anslagsvis gi rom for å gi tilsagn om tilskudd til mellom 65 og 80 flere utleieboliger. Forslaget fører til et økt bevilgningsbehov på posten på 15 mill. kroner i 2013.

Økt låneramme i Husbanken

Husbanken gir lån for å hjelpe vanskeligstilte inn i egen bolig og for å fremme kvaliteter som energifektivisering og universell utforming. Det blir også gitt lån til bygging av barnehager.

I mange områder av landet er det høy etterspørsel etter boliger, og det har hittil i 2013 vært stor etterspørsel etter lån fra Husbanken. I et

boligmarked med høye og stigende priser kan det være spesielt utfordrende for vanskeligstilte å etablere seg i egen bolig.

For å legge til rette for økt boligbygging, foreslås det at Husbankens låneramme økes med 5 mrd. kroner til 25 mrd. kroner. Den økte lånerammen vil i hovedsak gå til grunnlån. Økningen vil bidra til flere boliger med gode kvaliteter, bygging av flere utleieboliger og studentboliger og til viktige boligsosiale tiltak.

3.2.3 Justis- og beredskapsdepartementet

Tigging

De senere år har det vært en økning i antall EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Mange overnatter utenom ordinære overnattingssteder, noe som gir utfordringer for de kommunene det gjelder. For å opprettholde orden, samt ivareta helsemessige og humanitære forhold, vil det noen steder kunne være aktuelt å vurdere særskilte akutttiltak. Som et prøveprosjekt etableres en tilskuddsordning for 2013, hvor berørte kommuner og aktuelle organisasjoner kan søke om midler til humanitære tiltak for tiggere. Aktuelle tiltak vil kunne være å tilby tilpasset helsehjelp, ansette rådgivere med relevant språk- og kulturkunnskap, etablere dusj- og toalettfasiliteter mv. Justis- og beredskapsdepartementet vil i prøveprosjektperioden ha hovedansvar for forvaltning av tilskuddsordningen. Det foreslås å bevilge 10 mill. kroner på kap. 440, post 70.

Det foreslås også å gjennomføre et FoU-prosjekt om tigging. Det foreslås derfor å øke bevilgningen under kap. 400, post 23 med 1 mill. kroner til FOU-prosjekt om tigging.

3.2.4 Helse- og omsorgsdepartementet

Folkehelsenettverk

Bevilgningen på kap. 719, post 60 foreslås økt med 6 mill. kroner til KS til å etablere folkehelsenett-

verk mellom kommuner og fylkeskommuner. Hensikten er at kommuner som vil utvikle og styrke sitt folkehelsearbeid møtes for utveksling av erfaringer og gjensidig læring. Det vises til Meld. St. 34 (2012–2013) Folkehelsemeldingen, God helse – felles ansvar.

Frisklivssentraler

Det foreslås å øke tilskuddene til frisklivssentraler med 14 mill. kroner (kap. 762, post 60). Det er en målsetting at flere kommuner skal etablere såkalte frisklivssentraler, jf. Folkehelsemeldingen. Tilskuddet skal kunne gis både til etablering av nye sentraler og til å utvide eksisterende tilbud. Målgruppen er personer med forhøyet risiko for å utvikle sykdom relatert til levevaner. Det legges vekt på inkludering av minoritetsgrupper og utjevning av sosiale helseforskjeller.

Omsorgstjenesten – kommunale kompetansetiltak

Bevilgningen på kap. 761, post 60 foreslås økt med 5 mill. kroner til økt kompetanse og kunnskap i bruk av velferdsteknologiske løsninger. Regjeringen ønsker å utvikle en opplæringspakke som gir grunnkompetanse i velferdsteknologi. Opplæringspakken skal utvikles etter modell av Demensomsorgens ABC.

For å bidra til økt rekruttering av menn til omsorgssektoren, ønsker regjeringen å igangsette et nasjonalt prosjekt, *Menn i helsevesenet*, basert på erfaringer fra Trondheim kommune. Bevilgningen på kap. 761, post 60 foreslås økt med 4 mill. kroner til dette formålet i 2013.

Utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester

Bevilgningen på kap. 761, post 67 foreslås økt med 10 mill. kroner til utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester. Midlene skal gå til utvikling og gjennomføring av lokale prosjekter for velferdsteknologi og innovasjonstiltak.

Del II
Lokaldemokrati

4 Lokaldemokrati

4.1 Innledning

I 2013 er det hundre år siden Norge fikk allmenn stemmerett for kvinner, et stemmerettsjubileum som feires over hele landet. Men og når det gjaldt stemmerett gikk lokaldemokratiet foran. Allerede i 1910 fikk kvinner stemmerett ved kommunevalg, og mulighet til å bli folkevalgte. Derfor mener regjeringen at det i jubileumsåret 2013 er naturlig å sette fokus på lokaldemokratiet.

Regjeringen vil ha et levende lokaldemokrati i Norge. Regjeringen vektlegger rammestyring som gir kommunene frihet til å utforme lokal politikk ut fra lokale krav og behov. Kommunal frihet gir det beste grunnlaget for at innbyggerne kan påvirke innhold og utforming av kommunale tjenester. Regjeringen vil legge til rette for at demokratiet i kommunene skal utvikle seg. Regjeringen vil bidra til at kommunestyrene blir mer representative, og at kvinnene blir representert på linje med menn. Det er også viktig at kommunene er bevisste hvordan de kan utvikle samspillet med innbyggerne sine. Regjeringen ønsker å bidra til denne utviklingen. En forutsetning for et levende lokaldemokrati er at staten styrer gjennom rammer både på regel-siden og når det gjelder fordeling av ressurser.

Et levende lokaldemokrati er en fundamental del av vårt demokrati. Det gir nærhet mellom innbyggerne og folkevalgte. Det gir innbyggerne bedre vilkår for demokratisk deltakelse og bedre anledning til å være med å påvirke rammene for hverdagslivet.

Kommunen og fylkeskommunen er det organisatoriske uttrykket for lokaldemokratiet. Kommunesektoren bidrar til effektiv tjenesteproduksjon. Nærheten mellom innbyggerne og kommunene og fylkeskommunene gir et godt grunnlag for å tilpasse offentlig velferd til innbyggernes ønsker og behov lokalt.

Kommunene har ansvar for store deler av de velferdsoppgavene som er rettet mot enkeltpersoner og har viktige roller som myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. For å kunne gi tilpassede tjenester og utvikle lokalsamfunnet, er det nødvendig at kommunene har tilstrekkelig frihet til å finne de gode løsningene.

Kommunal- og regionaldepartementet la i februar 2012 fram Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, der prinsippene for statens styring av kommunene blir trukket opp. Regjeringen legger til grunn at statlig styring bør være rammepreget, både når det gjelder finansiering og regelverk. Dette sikrer grunnlaget for et sterkt lokalt folkestyre med handlingsrom til å gjennomføre oppgavene ut fra sine forutsetninger og lokale forhold. Når det er nødvendig å ta i bruk sterkere statlig styring, skal denne begrunnes i ett eller flere nasjonale hensyn. Ved innføring av lover som pålegger kommunene nye oppgaver, skal det gjøres en avveining mellom nasjonale hensyn som kan tilsi styring og hensynet til lokaldemokratiet. Stortingets flertall sluttet seg til prinsippet om rammestyring ved behandling av meldingen, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

Et levende lokaldemokrati er også avhengig av at det lokalt legges til rette for det.

Det er viktig at samspillet mellom kommunen og innbyggerne fungerer godt. Kommunen som demokratisk organ er avhengig av politiske ledere som er bevisst sitt demokratiske ansvar. Kommunestyret må representere innbyggernes meninger, krav og interesser på en god måte. Disse skal ligge til grunn for beslutninger i kommunestyret. Kommunestyret skal styre administrasjonen på en slik måte at politiske beslutninger blir iverksatt innenfor rammen av god forvaltningsskikk og tilgjengelige økonomiske ressurser. Kommunestyret har ansvaret for at kommunens inntekter utnyttes effektivt i samsvar med innbyggernes behov. Slik utvikles også et godt tillitsforhold mellom innbyggerne og kommunens politiske ledelse.

I dette samspillet er det viktig at det legges til rette for åpenhet og innsyn, slik at innbyggerne har muligheter til å følge med i kommunale beslutningsprosesser og hvordan kommunens og fellesskapets ressurser utnyttes. Åpenhet og informasjon er også et viktig grunnlag for innbyggenes vurdering, når de folkevalgte skal stilles til ansvar for det kommunen utfører.

I samspillet mellom innbyggerne og kommunene vil ulike medvirkningsordninger for å trekke innbyggerne med i store og små beslutningsproses-

ser utdype demokratiet. Det er viktig at kommunen legger til rette for at innbyggerne skal kunne fremme sitt syn på lokale saker. Dette er også viktig for å fremme utvikling og innovasjon i kommunen.

Videre i dette kapitlet skal vi først gjøre rede for nyere kunnskap om lokaldemokratiet. Deretter rapporteres det på avsluttede tiltak og prosjekter som regjeringen står bak. Til slutt redegjøres det for pågående prosjekter samt regjeringens politikk framover og forslag til tiltak for styrking av lokaldemokratiet.

4.2 Nyere kunnskap om lokaldemokratiet

4.2.1 Lokaldemokratiundersøkelsen 2011

Etter hvert kommune- og fylkestingsvalg gjennomføres det, på oppdrag av departementet, en undersøkelse av lokaldemokratiet. Dels er dette en valgundersøkelse hvor man studerer selve valget med tema som valgdeltakelse, stemmegivning, velgerbevegelser og aspekter ved politisk deltakelse. Dels er det en undersøkelse hvor man studerer andre sider ved lokaldemokratiet. I årets undersøkelse tar forskerne blant annet opp fylkeskommunen som demokratisk arena, velgernes holdning til kommunestruktur, hvordan partitilhørighet påvirker tilfredshet med kommunale tjenester samt etiske utfordringer for kommunene. Det er også en egen seksjon i boka hvor det redegjøres for demokratiske innovasjoner. Der redegjøres det for forsøk med stemmerett for 16-åring, forsøk med internettvalg og samordning av lokalvalg og kirkevalg. Resultater fra lokaldemokratiundersøkelsen 2011 publiseres i juni 2013.

I undersøkelsen påpekes den innvirkning terrorangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 hadde på kommunevalget høsten 2011. Forskerne mener at valgresultatet trolig ble påvirket av terrorangrepet og at tilliten til de politiske institusjonene og norske politikere ble styrket. Valgdeltakelsen gikk opp i visse grupper og spesielt blant ungdom, trolig som en følge av terroren.

Forskerne understreker et hovedinntrykk av et velfungerende lokaldemokrati. Styrkene og svakhetene lokaldemokratiet viser, er av mer langsiktig karakter og er ikke et resultat av terrorangrepet.

Vi skal i dette avsnittet gi en kort redegjørelse for utvalgte tema fra undersøkelsen.

Valgdeltakelse

Et viktig tema i undersøkelsen er valgdeltakelsen. Samlet gikk valgdeltakelsen ved kommunestyre-

og fylkestingsvalget i 2011 opp til 64,5 pst. fra 61,7 pst. ved valget i 2007. Forskerne peker på at det var særlig i to grupper valgdeltakelsen økte: blant unge velgere og blant innvandrere.

I en annen studie *Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget 2011* (Christensen m.fl. 2013) analyseres faktorer som har betydning for hvorvidt velgerne benytter stemmeretten. Forskerne har studert individuelle forhold og trekk ved kommunen som kan forklare variasjonene i valgdeltakelsen mellom kommunene. Rapporten viser at kjennetegn ved kommunen man bor i betyr lite for om man stemmer ved valg. Det som betyr mest er individuelle trekk ved velgerne. Er du ung mann er sannsynligheten for at du stemmer mindre enn om du er ung kvinne. Er du eldre mann er det mer sannsynlig at du stemmer enn om du er eldre kvinne. Høy inntekt og utdanning fører til at sannsynligheten for at man stemmer blir større. Innvandrerbakgrunn gjør sjansen for at man stemmer mindre enn om man har norsk opphav.

Sett alle kommunene under ett betyr hverken kommunestørrelse, om kommunen har todagersvalg eller om det er konkurranse om stemmene mellom mange partier, noe for valgdeltakelsen ved kommunestyrevalg. Tall viser likevel at valgdeltakelsen i gjennomsnitt ligger 4 pst. høyere i kommuner med mindre enn 5 000 kommuner enn i kommuner med over 5 000 innbyggere.

Studien av enkelte kommuner viser at spesielle trekk ved en kommune eller en spesiell situasjon kan påvirke deltakelsen i positiv eller negativ retning. Flere partier som konkurrerer om stemmene på en sunn måte, tette bånd mellom innbyggerne gjennom frivillige organisasjoner, og sterk fellesskapsfølelse i det lokale miljøet ser ut til å være en god oppskrift for valgdeltakelse – det gir deltakelseskultur. Ettersom valgdeltakelsen i gjennomsnitt er høyere i mindre kommuner er det mulig at disse faktorene er sterkere til stede her.

Innbyggernes politisk deltakelse mellom valgene

I studien undersøkes innbyggernes kontakt med og aktiviteter opp mot lokale og nasjonale myndigheter med hensyn til å påvirke politiske beslutninger på lokalt og nasjonalt nivå. Undersøkelsen viser tydelig at politisk aktivitet er mer utbredt på lokalt nivå enn på nasjonalt nivå. Den viser også at det er mer utbredt å forsøke å påvirke avgjørelsen i mindre kommuner enn i større kommuner. Dette kan tolkes som at det i mindre kommuner ligger mer til rette for påvirkning enn i større kommuner. Det blir større grad av nærhet mellom innbyggerne og beslutnings-

takerne, noe som kan legge til rette for større engasjement blant innbyggerne.

De større kommunene setter i større grad i verk tiltak for å trekke innbyggerne med i sine beslutningsprosesser (folkemøter, ordførerbenk, barn- og unges kommunestyre¹ med mer). Om dette trekker opp deltakelsen er det vanskelig å si noe om.

Lokale lister og nasjonale partier i lokalpolitikken

Lokalpolitikken i Norge har et betydelig innslag av lokale lister. I lokaldemokratiundersøkelsen undersøkes det lokale partisystemet. Totalt er det 68 kommuner som har et partisystem som er identisk med det nasjonale. Forskerne Jacob Aars og Dag Arne Christensen finner at den største andelen av lokale lister finnes i kommuner med mellom 20 000 og 60 000 innbyggere. Men oppslutningen om lokale lister er størst i mindre kommuner. Den gjennomsnittlige oppslutningen om lokale lister er 5,6 pst., mens i de kommunene der de stiller lister ligger oppslutningen på 18,2 pst. I 31 kommuner har de lokale listene mer enn 25 pst. oppslutning.

Lokale folkeavstemninger

Tor Bjørklund studerer bruken av lokale folkeavstemninger. I perioden fra 1970 til 2011 er det registrert til sammen 708 lokale folkeavstemninger. Det er særlig innslaget av folkeavstemninger om territoriale spørsmål som har blitt mer hyppig de siste 20 årene, og det handler ofte om kommunesammenslåing. Det siste tiåret har vi også sett en økning i bruk av folkeavstemninger hvor spørsmål om miljø saker tas opp. I undersøkelsen er det stilt spørsmål til et representativt utvalg av innbyggere om bruk av folkeavstemninger. Det er et flertall som er tilhengere av bruk av lokale folkeavstemninger. 55 pst. av respondentene er enige eller nokså enige i påstanden «Viktige spørsmål her i kommunen bør avgjøres ved bruk av folkeavstemninger». Flertallet er mindre enn det var i 2003 og 2007. I 2003 var det 69 pst. som var enige eller nokså enige, mens tallet i 2007 var 67 pst.

¹ Ser vi på kommunestørrelse og andelen kommuner som har barnas og unges kommunestyre og/eller ungdomsråd, er andelen 76 pst. i kommuner med under 2 000 innbyggere, 87 pst. i kommuner med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere, 92 pst. i kommuner med 5 001 til 9 000 innbyggere, og 97 pst. i kommuner med over 9 000 innbyggere.

Fylkeskommunen som demokratisk arena

Lawrence E. Rose og Tore Hansen setter søkelys på fylkeskommunen som lokaldemokratisk arena og undersøker innbyggernes oppfatning og befatning med fylkeskommunene. Gjennom å fastslå at folk har en rimelig sterk identitetsfølelse knyttet til fylket, gir dette en god basis for et politisk engasjement i forhold til fylkeskommunale spørsmål. Når man spør innbyggerne om interesse for henholdsvis kommunalpolitikk, fylkespolitikk og rikspolitikk viser det at fylkespolitikken fanger langt mindre interesse enn politikk på lokal- og rikspanet. Interessen for lokalpolitikk ligger litt under interessen for rikspolitikk. I 2011 var det vel 70 pst. som svarte at de var «ganske» eller «svært» interessert i rikspolitikk. For lokalpolitikken lå tallet på i underkant av 70 pst., mens det for fylkespolitikken lå på under 30 pst. Tallmaterialet viser også at innbyggerne vurderer betydningen av valgresultatet i fylkestingsvalget for utviklingen i fylkeskommunen i de fire kommende årene, som langt mindre viktig enn betydningen av kommunevalget for utviklingen i kommunen.

Oppfatninger om kommunestruktur

I en studie om holdninger til kommunesammenslåinger finner Lawrence E. Rose, Jo Saglie og Jacob Aars en positiv holdning hos flertallet til det generelle spørsmålet om kommunestruktur og om å redusere antallet kommuner. Derimot når det kommer til spørsmålet om å slå sammen den kommunen man selv bor i med en eller flere nabokommuner, så er holdningen negativ i et flertall av befolkningen.

Det er flere som slutter seg til interkommunalt samarbeid sammenlignet med dem som slutter seg til kommunesammenslåing. På spørsmålet om samarbeid med en nabokommune eller flere for å levere flere tjenester er et svært godt forslag, et godt forslag, et dårlig forslag eller svært dårlig forslag er det 67,2 pst. som mener at det er et svært godt eller godt forslag. På spørsmålet om kommunesammenslåing av egen bostedskommune med en eller flere nabokommuner er det 44,4 pst. som mener at det er et svært godt eller godt forslag.

Innbyggerne er også mest positiv til interkommunalt samarbeid når det gjelder oppfatninger om hvilken organisatorisk løsning som vil gi best tjenester. På spørsmål om hva som vil gi best tjenester er det 43,7 pst. som mener at samarbeid med andre kommuner gir best tjenester, 25,7 pst. mener at når kommunen selv leverer tjenestene vil de bli best. 19,5 pst. mener at «når kommunen slår seg sammen med andre kommuner» vil det gi de beste tjenestene «for deg i din kommune».

Etiske utfordringer for norske kommuner.

I lys av enkelte skandaler og negative hendelser i kommunesektoren knyttet til korrupsjon og feilslåtte finansoperasjoner har Johannes Bergh og Lawrence E. Rose studert kommunenes omdømme blant innbyggerne.

Et spørsmål er knyttet til tilliten til ulike politiske institusjoner. Her har man målt tilliten til både kommunestyret og ordføreren på lokalt plan, og til Stortinget og regjeringen på nasjonalt nivå. Her har man også tall fra tidligere undersøkelser, slik at man kan se utviklingen over tid. På lokalt plan har både kommunestyret og ordføreren fått økt tillit i forhold til i 2003 og 2007. Det samme gjelder Stortinget og regjeringen som ligger på et tillitsnivå på vel 6 målt på en skala som går fra 0 til 10. Særlig for regjeringen registreres en sterk oppgang i tillitsnivået som har gått opp fra vel 4 i 2003 til vel 6 i 2011 på en skala fra 1 til 10. Det er landets ordførere som er på topp når det gjelder tillit for årene 2003, 2007 og 2011. Ordførerne lå i 2003 litt under 6 på skalaen og vel 6 i 2011. Forskerne konkluderer ut fra dette med at de uheldige hendelsene i enkelte kommuner ikke har påvirket det generelle tillitsnivået til kommunene.

Det ble også stilt spørsmål om hvordan innbyggerne oppfatter situasjonen i egen kommune. På spørsmål om de folkevalgtes dyktighet er det et stort flertall som mener at de er «dyktige folk som vanligvis vet hva de gjør», mens det er et lite mindretall som mener at de bruker sin makt til personlig fordel. Det er også en generell tiltro til at politikerne holder et høyt etisk nivå.

Imidlertid er det svarfordelinger som gir et ikke fullt så positivt bilde av den etiske standarden i kommunene. Det er nesten 70 pst. på landsbasis som mener at habilitetsreglene brytes «ofte» eller «av og til» i egen bostedskommune. I kommunene med over 60 000 innbyggere er det 80 pst. som svarer ofte eller av og til. I kommunene med mindre enn 20 000 innbyggere ligger tallet på rundt 60 pst. Innbyggerne gir i gjennomsnitt heller ikke god score på spørsmål om hvorvidt kommunens rutiner for å avdekke og håndtere uetisk atferd er gode.

I sin avsluttende diskusjon oppsummerer forskerne med å si:

Trolig har velgerne en generelt høy tiltro til de ansvarlige i kommunen, men har likevel et kritisk og kanskje realistisk syn på konkrete etiske problemer som kan oppstå. Alt i alt gir ikke dette grunnlag for å rope varsko eller komme med en alvorlig bekymringsmelding, i hvert fall ikke fra velgernes side. Men det er heller ingen grunn til

å redusere innsatsen for å holde den lokale bevisstheten om viktige etiske kjøregler ved like – for ikke å si heve den ytterligere.

4.2.2 Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Resultater fra 2012-kartleggingen

Innledning

Fra 1995 har departementet gjennomført en bred kartlegging av organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner. Kartleggingen gjennomføres hvert fjerde år, i året etter at det er avholdt kommunestyre- og fylkestingsvalg. Den siste undersøkelsen ble dermed gjennomført i 2012. Det var Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) som hadde oppdraget og rapporteringen foreligger i NIBR-rapport 2012:21 Kommunal organisering 2012. Det er også en søkbar versjon av databasen på www.regjeringen.no/krd.

Bakgrunn

Revisjonen av kommuneloven av 1992 ga støtet til omfattende endringer i organisatoriske forhold i kommunene, en endringsbølge som i store trekk vedvarte fram til 2004. Kartleggingen fra 2008 viste mindre grad av endringer i overordnet politisk og administrativ struktur. Graden av delegering av myndighet fra politikere til administrasjon hadde stoppet opp og blitt delvis reversert. Men det skjedde endringer i organiseringen ved at flere tjenester ble konkurranseeksponert i flere kommuner og fylkeskommuner. Det ble i økende grad innført tiltak for å fremme dialog med innbyggere, næringsliv, lokale interesseorganisasjoner og brukere.

Politisk organisering

2012-kartleggingen tyder på stor grad av stabilitet i kommunenes politiske organisering i forhold til det som kom fram i 2008-kartleggingen. Én kommune har innført parlamentarisme siden 2008.

Administrativ organisering

Det har ikke har skjedd radikale endringer i kommunenes administrative organisering siden undersøkelsen i 2008 ble gjennomført. Et interessant utviklingstrekk i 2012 er den noe reduserte bruken av den såkalte to-nivå-modellen, som betyr at det er ingen ledernivåer mellom administrasjonssjefen og tjenesteutøvende institusjoner.

Forholdet mellom politikk og administrasjon

Det er enkelte tall som kan gi et bilde av forholdet mellom det politiske og administrative apparatet i kommunene. Noen færre møter og saker i formannskap og kommunestyret kan tyde på at flere saker blir lagt til administrasjonen for å bli behandlet der. Det er også en økning i omfanget av delegasjon til administrasjonen i personal- og organisasjonssaker. Videre er andelen av kommuner som velger å la administrasjonssjefen og ikke politiske organer regissere budsjettprosessen økende. På den annen side ser det ut til at kommunestyrene er litt mer forsiktige med å delegere ansvar når det gjelder å disponere budsjettmidler etter at budsjettet er vedtatt. Det er også en tendens til at flere kommuner lar ordføreren innstille i saker som skal fremmes for kommunestyret. Dette er en positiv utvikling som fører til at kommunestyret som organ blir enda mer politisk.

Organisering av tjenesteproduksjon

De fleste oppgaver gjennomføres innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Det er to oppgaver som skiller seg ut, revisjon og renovasjon. Begge disse oppgavene ivaretas av interkommunale selskap i mer enn halvparten av kommunene. Dette var også tilfellet i 2008. Det motsatte ytterpunktet er grunnskole, som samtlige kommuner ivaretar helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon, de fleste kommunene helt.

For fylkeskommunenes del er videregående opplæring, bibliotek tjenester og regnskap tjenester som samtlige ivaretar helt eller delvis gjennom egen driftsorganisasjon. I motsatt ende finner vi kollektivtransport som i størst grad ivaretas gjennom kjøp fra private. Det er revisjonsoppgavene det samarbeides mest om mellom fylkeskommunene.

Det finnes et betydelig mangfold i organiseringen av oppgaveløsningen på tvers av kommuner og oppgaver. Interkommunale løsninger er særlig utbredt for tjenester som revisjon, renovasjon, krisesentre og legevakt. Mange oppgaver løses delvis gjennom kjøp fra private (særlig vevedlikehold/snørydding og barnehagetjenester). Kjøp fra frivillige organisasjoner er mindre utbredt. Det forekommer i størst grad for drift av krisesentre. Kommunale foretak og aksjeselskap benyttes i mindre grad.

Det ble fra 2007 åpnet for ordninger med vertskommunesamarbeid. Administrativt vertskommunesamarbeid benyttes i størst grad av kommunene innen barnevern, men også for landbruksforvaltning og driftsoppgavene krisesentre

og legevakt. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd brukes i mindre grad.

Undersøkelsen viser en økning i andel kommuner som benytter konkurranseeksponeringstiltak. Det er 82 pst. av kommunene som oppgir i 2012 at de bruker konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder, mot 61 pst. i 2008. Det er mulig at resultatene fra 2008 reelt sett lå noe høyere, og at dette fanges bedre opp i 2012-undersøkelsen.

Det er særlig oppgaver knyttet til drift og vedlikehold (av veier, bygning og anlegg) og renovasjonstjenester vi ser flere kommuner oppgir å ha tatt i bruk konkurranseutsetting. Når det gjelder de store velferdstjenestene er det lite innslag av bruk av konkurranseutsetting. Men det er mer enn en dobling i andel kommuner som har oppgitt bruk av konkurranseutsetting innenfor områdene pleie- og bistand i hjemmet (fra 3 pst. i 2008 til 7 pst. av kommunene i 2012). I institusjonsbasert pleie- og omsorg er det en økning fra 4 til 7 pst. av kommunene og i barnehagesektoren er det en vekst fra 3 til 7 pst. av kommunene som oppgir at de konkurranser utsetter. På disse områdene kan det være deler av en sektor som utsettes for konkurranse, for eksempel én eller noen få institusjoner og at resten av institusjonene fortsatt ligger innenfor kommunens driftsorganisasjon.

I fylkeskommunene er det kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier som i størst grad blir konkurranseeksponert.

Det er en tendens i retning av at det er de mer tekniske tjenestene som i størst grad konkurranser utsettes. De mer individrettede tjenestene er i noe større grad gjenstand for «benchmarking», forstått som bruk av sammenlignbare data hvor kommunen systematisk sammenstiller virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med tilsvarende virksomheter/kommuner med tanke på læring og forbedring.

Informasjonstiltak og deltakelsesmuligheter

Kartleggingen viser at over halvparten av kommunene og nærmere 90 pst. av fylkeskommunene bruker sosiale medier i kommunikasjonen med innbyggerne. Internett brukes først og fremst for å kommunisere med innbyggerne eller som et verktøy i saksbehandling. Andelen som tilrettelegger informasjonsmateriell for ulike grupper øker både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

Andelen kommuner som avholder folkemøter i forbindelse med kommuneplanlegging fortsetter å øke, mens andelen kommuner som avholder slike møter i forbindelse med andre saker har

vært stabil siden 2008. Brukermøter og brukerundersøkelser blir mer vanlig, mens tiltak som ordførerbenk eller innbyggernes spørretime fremdeles er lite utbredt. For fylkeskommunenes del avtegner det seg et lignende bilde.

Det er også små endringer hva gjelder mer formelle og permanente deltakelseskanaler. Nesten 90 pst. av kommunene har nå en representasjonsordning for unge innbyggere.

Andelen kommuner som har formalisert² sin politikk overfor frivillig sektor øker. Fylkeskommunene har kommet noe lenger.

Kontroll og etiske retningslinjer

Antallet møter i kontrollutvalgene er stabilt. Antallet saker har imidlertid økt.

I 2012 har samtlige fylkeskommuner og 9 av 10 kommuner etiske retningslinjer. Andelen kommuner som har oppdatert retningslinjene sine de siste tre årene har gått noe ned.

Vurdering

Et generelt inntrykk er at når det gjelder organiseringen av kommunene er situasjonen preget av stabilitet.

Det er likevel noen utviklingstrekk som vi så i 2008 som videreføres i denne undersøkelsen:

- Kommunene tar mer og mer i bruk ulike former for innbyggerdialog, og vi ser at internett og sosiale medier blir viktigere virkemidler i kommunikasjonen med innbyggerne. Det er nå nesten 90 pst. som har etablert en representasjonsordning for ungdom.
- Vi ser også at tonivåmodellen er mindre utbredt enn ved undersøkelsen i 2008, og at utviklingen har gått i retning av at kommunene og fylkeskommunene i større grad formaliserer tiltak for arbeidsmiljø og personalforvaltning på samtlige tjenesteområder.

4.2.3 Evaluering av interkommunalt samarbeid

Departementet har fått gjennomført en større undersøkelse av omfanget av interkommunalt samarbeid, og konsekvenser av at stadig mer av den kommunale aktiviteten skjer i ulike kommunesamarbeid. IRIS, Nordlandsforskning, Rokkansenteret

ved Universitetet i Bergen og Høgskolen i Oslo og Akershus har hatt ansvaret for forskingsoppdraget.

Forskerne har kommet fram til at det er om lag 850 formaliserte interkommunale samarbeid i Norge i dag. Med et grovt overslag anslår de i tillegg at det finnes om lag halvparten så mange avtalebaserte samarbeid, uten formelle overbygninger. De største kommunene deltar i gjennomsnitt i flere samarbeid enn de andre kommunene. Hver kommune deltar i gjennomsnitt i elleve interkommunale samarbeid, de største i femten.

Kommunene samarbeider fremdeles lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg. Disse tjenestområdene utgjør om lag 68 pst. av brutto driftsutgifter til kommunene.

Totalt er det registrert flest samarbeid om tjenester innenfor teknisk sektor som energi, vannforsyning, avløp, renovasjon, avfallshandtering, brannvern og bompengeselskap. Dette er også de samarbeidsområdene som er størst målt i omsetning. De store kommunene, over 20 000 innbyggere, deltar i flest samarbeid om samferdsel og næringsutvikling, havn og kulturhus/kino. De minste kommunene, under 1 500 innbyggere, har flest samarbeid om barnevern, men også om legevakt.

Forskerne peker på at interkommunalt samarbeid gir kommunene fleksibilitet til å kunne organisere tjenester og oppgaver slik at både kvaliteten på tjenestene blir bedre og at det lønner seg økonomisk. Stillingsandeler blir slått sammen og små fagmiljø blir mer robuste. Kvaliteten på tjenestene blir også bedre fordi man samarbeider om større investeringer og innkjøp som spesielt de mindre kommunene ikke hadde hatt råd til alene. Ved å samarbeide kan man også oppnå storkjøpsrabatter.

I tillegg vurderer forskerne det slik at interkommunalt samarbeid kan ha en avlastingsfunksjon, slik at kommunene kan konsentrere seg om kjerneoppgavene.

På den andre siden viser undersøkelsene at samarbeidet gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll, spesielt ved bruk av de mer fristilte samarbeidsmodellene som aksjeselskap og interkommunale selskap. Forskere mener dette gjelder særlig for de kommunene som ikke har utarbeidet eierskapsmeldinger. Forankringen i formannskap og kommunestyre og tilbakemeldingen til disse sentrale folkevalgte organene er i tillegg for dårlig. Dette kan føre til mindre helhetlig styring. Dermed blir også muligheten til å samordne og prioritere mellom sektorer og oppgaver og gjøre lokale tilpasninger mindre. Forskerne tilskriver også dette mindre bevisst eierskapspolitikk. De peker på at kommunene vet at man må gi

² Med formalisering menes om kommunen eller fylkeskommunen har mål for samarbeidet med frivillig sektor, har utgitt en frivillighetsmelding eller har vedtatt eller i ferd med å utforme en formell politikk i forhold til frivillig sektor.

slipp på en tradisjonell forvaltningsstyring, men at de ikke i samme grad har tatt innover seg hva den nye rollen skal være.

Kommunal- og regionaldepartementet vil følge opp funnene i rapporten, og se nærmere på hvilke styringsutfordringer og nye roller det medfører for politikerne når oppgaver/tjenester legges ut i fristilte selskaper.

4.2.4 Ordførerundersøkelse om ordførers rolle i kommunene

Det ble i perioden fra 2007 til 2011 gjennomført forsøk med utvidet myndighet for ordførerne i 19 kommuner. I forbindelse med evalueringen av dette forsøket ble det også gjennomført en undersøkelse av ordførerrollen mer generelt. Evalueringen og den mer generelle undersøkelsen er rapportert i *Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011* av Marcus Buck og Tord Willumsen ved Universitetet i Tromsø.

Den generelle undersøkelsen

I den generelle ordførerundersøkelsen kartla man ordførerrollen, oppfatninger ordførere har av egen rolle og sammenlignet ordførerrollen både over tid og på tvers av landegrensene.

Norske ordførere er forbeholdne på egne vegne. Sammenlignet med ordførerne i andre europeiske land er det ikke mer enn 34 pst. av ordførere i Norge som oppfatter at de selv har stor innvirkning på kommunens virksomhet. Det er en større andel som mener at formannskapet, rådmannen og statlige /regionale myndigheter har stor makt. I andre europeiske land er det 79

pst. av ordførerne som mener at de har stor makt.

Forholdet mellom rådmannen og ordfører er viktig i norske kommuner. Her oppfatter ordførerne samlet at det har skjedd en endring i innflytelse i favør av rådmennene. Rådmenn har like fullt en tendens til å gå til ordføreren for råd, og for å få politiske signaler når de for eksempel skal tolke vedtak i politiske organer i kommunen. Det er mye som tyder på at det er et samspill mellom rådmann og ordfører som er av mer politisk karakter.

Ordførerne oppfatter at det har vært endringer i innflytelse mellom politiske organ de siste 15 årene. Oppfatningen er at ordføreren har styrket sin stilling både overfor formannskapet og kommunestyret. Dette samsvarer med resultatene fra den europeiske undersøkelsen.

Sammenligner vi tall fra 1986 med tall fra 2010 så har gjennomsnittsalderen blant ordførere gått opp fra 50 til 54 år. Det har vært en dobling i andelen av ordførere som har høgskole/universitetsutdanning fra 30 til 60 pst. Kvinneandelen har gått opp fra 4,5 til 22 pst. Videre har det skjedd en profesjonalisering av ordførerrollen. 92 pst. har det som heltidsarbeid i 2010 mot 46 pst. i 1986.

Om forsøket med utvidet myndighet til ordførerne

Tabell 4.1 viser en oversikt over forsøk som er gjennomført i 19 kommuner med utvidet myndighet til ordfører. Det skilles mellom forsøk med *bevilgende myndighet*, dvs. å gi ordførere utvidede fullmakter i behandling av budsjett og økonomiplan, *politisk forretningsorden* og *utøvende myndighet*, avgrenset til å gi ordfører hastekompetanse.

Et generelt trekk ved disse forsøkene er at de i liten grad faktisk er blitt prøvd ut. Selv om for

Tabell 4.1 Typer forsøk ved forsøket med utvidet myndighet til ordførere

Bevilgende myndighet	Politisk forretningsorden	Utøvende myndighet
Utsettende veto for budsjett og økonomiplan	Forslagsrett i kommunale folkevalgte organer ordføreren ikke er medlem av	Hastekompetanse
Innstillingsmyndighet for budsjett og økonomiplan	Opprette arbeidsgrupper, utvalg eller komiteer	
	Behandler søknader om fritak fra politiske verv	
	Foreta suppleringsvalg	
	Utpeke varaordfører	
	Ordførers saksbehandling	
	Konstitusjonelle regler om fratreden og/eller nyvalg	

eksempel ordføreren har fått budsjettmyndighet over en viss del av budsjettet eller utsettende veto for budsjett, har han ikke benyttet myndigheten han er tildelt.

I tabell 4.2 oppsummeres erfaringene fra forsøkene med ulike myndighetsformer.

Tabell 4.2 Erfaringer med ulike myndighetsformer

Myndighetsform	Erfaring
Utpeke varaordfører	Denne myndigheten brukes, men utgjør liten praktisk forskjell i de fleste kommunene. Selv om det formelt er ordføreren som utnevner varaordføreren, forhandles det om dette vervet på vanlig måte ved konstitueringen i de fleste kommuner. En direktevalgt ordførers sjanse til å skape en flertallsallianse er imidlertid litt større når ordføreren utnevner varaordfører, og ordføreren har en slags vetorett når det gjelder valg av varaordfører som er med på å sikre at personkjemien stemmer.
Forslagsrett i kommunale organer der ordføreren ikke er medlem	Ingen av de 10 ordførerne som har hatt denne myndigheten har brukt den. Flere argumenterer likevel med at det er naturlig at ordføreren har denne myndigheten.
Ordførerens saksbehandling	6 av 8 ordførere har brukt denne muligheten, men bare i noen få saker. Ordningen reiser flere prinsipielle problemstillinger og det kan være nødvendig å gå opp noen grenser for anvendelsen. En innvending er at opposisjonen i noen tilfeller er usikre på om alle sider ved saken er tilstrekkelig belyst, ettersom ordføreren ikke er en nøytral saksbehandler, men også en partipolitiker. En annen innvending er at ordningen knytter ordføreren for sterkt til administrasjonen.
Utsettende veto eller innstillingsmyndighet for budsjett/økonomiplan	Vetorett for budsjett eller økonomiplan har ikke vært benyttet i noen av kommunene, men det kan tenkes at ordningen har vært et slags «ris bak speilet». Ordningen med at ordføreren innstiller i budsjettsaker ser ut til å ha fungert greit i kommunen med en slik ordning.
Hastekompetanse	Dette er den mest brukte forsøksordningen. I 13 kommuner ble det fattet totalt 25 hastevetok, hvorav 15 i én kommune. Uklarheter i regelverket har ført til en del konflikt om denne ordningen, men med et klarere regelverk ser det ut til at denne ordningen vil kunne fungere.
Fritak fra politiske verv	Denne ordningen praktiseres ulikt i forsøkskommunene. Noen ordførere behandler ikke fritakssøknader til tross for forsøksvedtekten, mens andre lar administrasjonen foreta behandlingen mens ordføreren signerer. De fleste forsøkskommunene er fornøye med ordningen, og flere fordeler trekkes frem, blant annet at den sparer kommunestyret for å bruke tid på slike saker og at det er mer smidig i saker som involverer fortrolig informasjon.
Ordfører står for suppleringsvalg til kommunestyret	Ordningen har fungert problemfritt i de 6 kommunene den har vært prøvd ut, men det er likevel uklart i reglene hvorvidt ordføreren kan tilsidesette et forslag fra gruppelederen til den som trer ut av kommunestyret.
«Konstitusjonelle» regler for fratreden og/eller nyvalg	Disse ordningene har ikke vært brukt i perioden, men kan ha hatt en funksjon som et «ris bak speilet» i noen situasjoner. Slike regler skal uansett brukes bare i unntakstilfeller for å løse akutte kriser.

Det kan være grunn til å merke seg at ordførerundersøkelsen viser at det er bred støtte til svaralternativet om at ordføreren har passelig formell myndighet. Hele 74 pst. mener det. Likevel er det former for utvidelse av formell myndighet ordførerne støtter. Flertallet ser gjerne at de får formell myndighet til å fremme forslag i kommunale folkevalgte organer der ordføreren selv ikke er medlem. Et flertall vil også gjerne ha formell myndighet til på eget initiativ å opprette arbeidsgrupper, komiteer og utvalg og til å fatte hastvedtak. Det er også 36 pst. av ordførerne som kunne tenkt seg å ha suveren råderett over en bestemt del av kommunebudsjettet.

4.2.5 Europeisk undersøkelse om kommunestyremedlemmer

Med bidrag fra blant annet Kommunal- og regionaldepartementet har Universitetet i Bergen deltatt i et europeisk prosjekt om kommunestyrerepresentanter i 14 europeiske land. I prosjektet har man sammenlignet rolleopplevelse, ulike holdninger og erfaringer blant kommunestyrerepresentantene. I 2012 kom rapporten *Norske kommunestyrerepresentanter i europeisk lys* av forsker Jacob Aars og professor Audun Offerdal.

Rapporten er basert på spørreskjemaintervju med 11 806 kommunestyrerepresentanter i de 14 landene. I Norge ble 1 120 representanter fra kommuner med over 10 000 innbyggere intervjuet, samt 659 representanter fra kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere.

Undersøkelsen viser at det på mange områder er små forskjeller mellom oppfatningene til kommunepolitikere i de ulike landene i Europa.

- De mener alle at det er viktig for kommunen å trekke til seg økonomisk aktivitet og å arbeide med å gjøre infrastrukturen bedre.
- Politikeren som strateg har sterk støtte.
- Synet på hvordan makt og påvirkning er fordelt, er at den reelle makten blir knyttet til de som innehar de formelle institusjonelle posisjonene.
- Det viser seg dessuten at aktører utenfor de formelle politiske institusjonene bare i mindre grad blir oppfattet å påvirke den kommunale politikken. Av eksterne aktører er det først og fremst de politiske partiene som blir framhevet som viktige. Det er lite som tyder på at lokalpolitikken blir stykket opp i mange selvstendige beslutningsarenaer. Selv om mange aktører kan bli dratt inn i beslutningsprosesser, er det lokalpolitikkerne som holder i tømmene når de endelige beslutningene skal tas.

- Bakgrunnen til de folkevalgte er i hovedsak slik vi kjenner dem fra andre undersøkelser. Den typisk folkevalgte er en middelaldrende mann med høyere utdanning og inntekt. De fleste har også lang erfaring fra arbeidet med kommunale saker.

Imidlertid er det mange eksempler på at de norske skiller seg fra kommunestyrerepresentantene i de andre landene. Sammenlignet med gjennomsnittet i Europa er de norske kommunestyrerepresentantene mindre åpne for større innslag av direkte- eller deltakerdemokratiske tiltak. I større grad enn i de fleste europeiske land er norske kommunestyrerepresentanter motstandere av for eksempel direkte ordførervalg, bruk av bindende og rådgivende folkeavstemninger, medvirkningsprosedyrer der innbyggerne kan diskutere og fatte bindende vedtak i bestemte lokale saker eller bruk av prosedyrer for å konsultere innbyggerne.

Det kan være grunn til å merke seg at Norge er det eneste landet der kommunestyrerepresentantene oppfatter administrasjonssjefen som mer innflytelsesrik enn ordføreren.

På ett område skiller de nordiske kommunene seg klart fra de andre europeiske kommunene: de er dominerte av partipolitikk og partipolitikere. De nasjonale politiske partiene er viktige i den politiske kommuneorganisasjonen. Representantene er valgte på partilister, de er aktive medlemmer av partiene på lokalt, regionalt og sentralt nivå. I de nordiske kommunene står både den lokale partiorganisasjonen og den lokale partigruppen i kommunestyret sterkt. De folkevalgte oppfatter seg klart som partirepresentanter som skal gjennomføre det partiprogrammet de er valgt på. De er opptatt av å gjøre en god jobb for partiet og i de sakene det måtte være konflikt mellom hva de selve mener, hva partiet mener og hva velgerne mener, så velger de å holde seg til hva partiet mener.

De nordiske kommunestyremedlemmene er mindre motiverte til å ta gjenvalg enn de lokalt folkevalgte i resten av Europa. Norge har tradisjonelt hatt et stort frafall av representanter fra valg til valg. De trekker seg ikke fordi de er lei politisk arbeid, men fordi de har gjort sin borgerplikt og fordi det politiske arbeidet kommer i konflikt med arbeidet i det yrket de har. Dette er trolig resultat av at det i Norge er forholdsvis mange kommunestyremedlemmer og at utskiftingen fra valg til valg er stor. Dette gir samtidig mange borgere politisk erfaring og politisk kunnskap. Noe som i seg selv er et verdifullt trekk ved lokaldemokratiet i Norge.

I de norske og svenske kommunestyrene er kvinneandelen langt høyere enn i de andre landene, med unntak for Frankrike der kvinneandelen er høyest.

4.3 Rapportering om avsluttede tiltak

4.3.1 Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken

Målet med satsingen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* som pågikk i perioden 2007–2011, var å bedre kjønnsbalansen i kommunestyrene, spesielt i ledende verv. Prosjektet ble initiert fra regjeringen. Det ble likevel understreket at kommuneprosjektene skulle utformes med utgangspunkt i lokale situasjonsanalyser og lokalt initierte tiltak. Det ble anvendt en forsøksmodell, der Kommunal- og regionaldepartementet lyste ut prosjektmidler og kommunene søkte om å få delta. Man var på utkikk etter virkemidler for å sette fart på andelen kvinner i lokalpolitikken. Siktemålet for arbeidet var lokalvalget i 2011, der man håpet å se framgang når det gjaldt kvinners representasjon i kommunestyre og i ledende verv. Om lag 70 kommuner søkte om å få delta. 22 kommuner som er ganske representative for kommunene i Norge, ble valgt ut og deltok med sine prosjekter. 8 kommuner (de som er listet opp først) deltok som enkeltkommuner, men de øvrige 14 inngikk i 4 nettverk. Deltakerkommunene var Alta, Enebakk, Luster, Løten, Norddal, Sigdal, Vestnes, Øygarden, Hå, Karmøy, Strand, Sel, Dovre, Lom, Skien, Bamble, Siljan, Porsgrunn, Steinkjer, Verdal, Rissa og Osen.

Hele programmet ble evaluert av forskere ved Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Forskerne skriver i sluttrapporten at deltakerkommunene satte seg ambisiøse mål for prosjektarbeidet. Resultatene svarte neppe til de høyeste forventningene, men en nærmere gjennomgang av prosjektene viser at en del av kommunene oppnådde resultater. Ikke minst når en sammenligner med resten av landets kommuner.

Evalueringen viser at kvinnene i prosjektkommunene til en viss grad styrket sin stilling sammenliknet med de øvrige kommunene (Aars og Christensen, 2012:2). Særlig var utviklingen for lederstillinger mer positiv enn i landet for øvrig. Spesielt gjaldt det antallet kvinnelige ordførere som i prosjektkommunene økte fra 2 til 7 etter siste valg, mens ordførerandelen i resten av landet var stabil eller svakt avtagende. Det er også en større andel av prosjektkommunene enn kommunene i resten av landet, som har hatt en positiv utvikling når det gjelder representasjon av kvinner i formannskapet.

Når det gjelder hvilke type tiltak som kommunene har iverksatt, er det betydelig variasjon. Imidlertid har alle satset på opplæringstiltak og på «å bygge politikere». Opplæringstiltakene har naturlig nok vært innrettet mot dem som allerede sitter i kommunestyrene, da det er vanskelig å organisere slike tiltak med tanke på å nå potensielle folkevalgte. Forskerne som evaluerte prosjektene, ser det som sannsynlig at opplæringstiltakene lyktes med å bevisstgjøre kvinnelige politikere om sine ambisjoner, samtidig som det ga dem selvtillit og trygghet til å påta seg verv som de ellers ville ha reservert seg mot. De peker også på at opplæring og kursing kan bidra til at flere kvinnelige politikere står klare når det skal velges formannskap, utvalgsledere og ordførere etter neste valg. Slik sett kan mange av prosjektene ha langtidsvirkninger som ikke lar seg etterspore etter kun én valgperiode.

Prosjektkommunene har også satt i gang tiltak for å styrke rekrutteringsgrunnlaget, og å trekke flere kvinner med. Departementet har gjennom hele prosjektperioden lagt stor vekt på å formidle kunnskap om betydningen av nominasjonsarbeidet i partiene. Likevel har kommunene satset mer systematisk på tiltak rettet mot de som sitter i kommunestyrene. Forklaringen som forskerne gir på det er at kommunene gjerne vil vise en varsomhet overfor partiene når det gjelder rekrutteringsarbeidet. Partiene på sin side beskytter sin frihet til å gjennomføre nominasjonene slik de selv ønsker. Lokaldemokratikommisjonen pekte på at krav til listene om kjønnsbalanse ville være et effektivt virkemiddel for raskt å oppnå kjønnsbalanse. Et slikt lovbasert virkemiddel ble ikke prøvd ut i dette prosjektet. Men det var én kommune, Øygarden, som med stor suksess hadde «annenhver kvinne og mann på valglistene» som mål for sitt prosjekt. Det var også andre enkeltkommuner, også med suksess, som gikk nye veier når det gjaldt å rekruttere og mobilisere kvinner til listene.

Vi vet i dag hva som skal til for å få kjønnsbalanse i kommunestyrene. Forskning viser at det først og fremst er de politiske partiene som sitter med nøkkelen til å oppnå en styrket kvinnerepresentasjon. Undersøkelser av de rettingene som blir gjort ved kommunestyrevalg, viser at velgerne stor sett gir ekstrastemmer til de kandidatene som partiene allerede har prioritert, gjennom topplassing og stemmetillegg. Det er dessuten ikke bare gjennom nominasjonsprosessen at partiene styrer personvalget. Etter at velgerne har sagt sitt, er det partiene som avgjør hvem de vil plassere i de fremste maktposisjonene. Om kommunestyrene i større grad enn i dag skal gjen-

speile velgerne, hviler det derfor et spesielt ansvar på partiene.

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker at erfaringene fra utstillingsvindukommunene skal komme flere kommuner i landet til nytte, og vil lansere tiltak for å realisere dette (se under kapittel 4.4.9.).

4.3.2 Jubileum for stemmerett for kvinner ved kommunestyrevalg i 2010

7. juni 1910 sanksjonerte Stortinget vedtaket som ga kvinnene formell stemmerett til kommunestyrene, og samtidig mulighet til å erobre kommunale verv som folkevalgte representanter på lik linje med menn. Lovvedtaket våren 1910 var en viktig milepæl i landets politiske historie, og banet veien for at kvinnene fikk de samme rettighetene ved stortingsvalget tre år etter i 1913.

Kommunal- og regionaldepartementet arrangerte 31. mai – 1. juni 2010 en jubileumsfeiring i Ibsen-huset i Skien i anledning 100-års-jubileet for allmenn stemmerett for kvinner til kommunestyrene. Om lag 100 lokalpolitikere fra hele landet deltok på jubileumskonferansen *Tilskodarar og deltakarar i moderne lokaldemokrati – 100 år med allmenn røysterett for kvinner til norske kommunestyre*. I anledning jubileet bestilte departementet også et historisk essay om den lange veien fra formelle rettigheter til reell politisk innflytelse og makt for kvinner i lokalpolitikken, og om viktige betingelser for å oppnå bedre kjønnsrepresentasjon i kommunestyrene. Dette historiske essayet, *Frå politisk rettar til politisk makt*, er ført i pennen av Yngve Flo og Jacob Aars ved Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Essayet finnes også i en engelskspråklig versjon. Norge er regnet som et forbilde i verden på likestilling i lokalpolitikken. Derfor så departementet det som viktig å få laget en engelskspråklig versjon. Den vil bli brukt i kontakten med land (og kommunelignende organ) som ikke har kommet så langt når det gjelder utvikling av lokaldemokratiet og kvinners representasjon og innflytelse i lokalpolitikken. Departementet har registrert interesse fra flere land når det gjelder å lære om hvordan det norske lokaldemokratiet fungerer, og spesielt om kvinners representasjon og lederskap i lokalpolitikken.

4.4 Regjeringens politikk og tiltak for lokaldemokratiet

Regjeringen er opptatt av at vi i Norge skal ha et levende lokaldemokrati. Regjeringen vektlegger rammestyring som gir kommunene frihet til å

utforme lokal politikk ut fra lokale krav og behov. Tilstrekkelige økonomiske overføringer til kommunesektoren og et regelverk som gir rom for hensiktsmessige prioriteringer, fleksibilitet i organiseringen og tilpasset tjenesteproduksjon er nødvendige vilkår for lokaldemokratiet. Kommunal frihet gir det beste grunnlaget for at innbyggerne er med på utformingen av lokalsamfunnet og innholdet i kommunale tjenester.

Regjeringen ønsker på ulike måter å stimulere til et godt lokaldemokrati og har i denne og den forrige stortingsperioden satt i gang ulike tiltak, både for å utvide de statlige rammene og for å stimulere til deltakelse og bedre representativitet lokalt.

I dette avsnittet redegjøres det for igangsatte og tiltak som er under planlegging.

4.4.1 Revidert veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren

Departementet publiserte høsten 2012 en revidert veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (publikasjonsnummer H-2277 B). Veilederen gjør greie for hvilke prinsipper og retningslinjer som er førende for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal utformes og håndteres.

Den reviderte veilederen, som inkluderer retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunene, følger opp Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Veilederen konkretiserer flere av tiltakene i stortingsmeldingen, for eksempel kommunal medvirkning i lovprosesser.

Det er et mål at veilederen og de reviderte retningslinjene for utforming av lover og forskrifter skal bidra til å gi kommunesektoren gode rammevilkår som kan styrke kommunene både som tjenesteytere, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratiske arenaer.

Målgruppen for veilederen er departementer, direktorater og andre statlige etater som forbereder reformer eller andre tiltak som berører kommuner og fylkeskommuner. Med reformer og tiltak menes endringer i lov eller forskrift, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, nye og endrede ordninger eller tilskudd og andre økonomiske endringer. Reviderte retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren er tatt inn helt fremst i veilederen.

Veilederen erstatter veileder H-2186 Statlig styring av kommunesektoren (2007).

4.4.2 Kommune lovutvalg

Regjeringen ønsker å nedsette et NOU-utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Utvalget vil blant annet få i oppdrag å vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige eller legger for sterke begrensninger på kommunenes handlefrihet. Det er også et mål å gjøre loven mer tilgjengelig for brukerne. Hensynet til forenkling, oversiktighet og lesbarhet skal derfor vektlegges i arbeidet med en ny kommunelov.

4.4.3 Kartlegging av direktoratenes rolle i statlig styring av kommunene

I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* ble det varslet en gjennomgang av direktoratenes kommunerettede virksomhet. Departementene har delegert flere kommunerettede oppgaver til direktoratene, og dermed gitt direktoratene en større rolle i arbeidet med å realisere nasjonale mål på kommunalt nivå. Effektene av denne utviklingen har imidlertid i liten grad blitt gjort til gjenstand for forskning og utvikling. Meldingen framhever som spesielt viktig å få undersøkt om, og eventuelt i hvilken grad, direktoratenes styring påvirker den kommunale handlefriheten og realiseringen av statlige mål på kommunalt nivå. Stortingets kommunal- og forvaltningskomité ga i Innst. S. 270 S (2011–2012) støtte til en kritisk gjennomgang, og uttalte at målet med denne må være å styrke den kommunale handlefriheten og kommunesektorens evne til å løse de oppgavene den er satt til å løse.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Kommunal- og regionaldepartementet samarbeider om prosjektet, og har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) hovedansvar for kartleggingen og analysen av dette. DIFI har gitt Agenda Kaupang et deloppdrag med å innhente synspunkter fra kommunene.

Rapporteringen fra prosjektet vil foregå i to faser. Etter at hovedtyngden av datainnsamlingen er gjennomført, vil det bli gjort en analyse og utarbeidet en kortfattet rapport. Etter planen skal denne foreligge i juni 2013. Det vil mot slutten av året bli utarbeidet en mer omfattende sluttrapport, som skal gi en grundigere og mer detaljert gjennomgang av data materialet, og en vurdering av de funn som er gjort, med spesielt henblikk på forbedringspunkter.

4.4.4 Minsak

Minsak.no/misak.no er en nettportal som legger til rette for å fremme og undertegne innbyggerini-

tiativ på internett. Portalen ble lansert av Kommunal- og regionaldepartementet i slutten av januar 2013. Formålet er å gjøre det enklere for innbyggerne i en kommune å fremme sine saker gjennom innbyggerinitiativ etter Kommunelovens §39a.

Gjennom portalen kan innbyggere opprette digitale underskriftslistor for saker de mener vil gjøre deres kommune eller fylkeskommune bedre. Sakene kan gjelde alt som har med kommunen eller fylkeskommunen sin virksomhet å gjøre. Dette vil i praksis si oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen er engasjert i, både lovpålagte og frivillige oppgaver.

Innbyggerne kan selv opprette en sak eller skrive under på en sak som er foreslått i deres hjemkommune. For at kommunen skal måtte vurdere forslaget, må initiativtakeren samle underskrifter fra to pst. av innbyggerne, alternativt 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylket. Sakene kan lett deles på e-post, Twitter, Facebook eller Google+. Alle kan foreslå saker i sin egen kommune eller fylkeskommune, uavhengig av alder og stemmerett.

Saker som allerede er behandlet av kommunestyret (eller fylkestinget) i løpet av valgperioden kan kommunen/fylkeskommunen avvise. Dette gjelder også saker med samme innhold som et tidligere innbyggerinitiativ. Dette betyr ikke at det er forbudt å fremme «den samme» saken i løpet av en og samme valgperiode, eller at kommunestyret eller fylkestinget ikke har lov til å behandle saken. Kommunestyret eller fylkestinget kan velge å behandle en sak som har blitt behandlet før, men initiativtakerne har ikke krav på det.

Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til saken senest seks måneder etter at den har fått nok underskrifter. Unntaket er om saken blir henvist til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven.

4.4.5 Stemmerett for 16- og 17-åringer

Ved kommunestyrevalget i 2011 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder i 20 kommuner samt i Longyearbyen lokalstyre. Kommunene var spredt over hele landet, dekket hele det politiske fargespekteret (ut fra ordførers partitilhørighet) og det var kommuner i ulike størrelseskategorier. Mer enn 10 000 16- og 17-åringer fikk anledning til å stemme. Formålet med forsøket var blant annet å øke det politiske engasjementet blant unge.

At forsøket skapte et politisk engasjement vises i en høy valgdeltakelse blant 16- og 17-

åringene. Mens valgdeltakelsen blant førstegangsvelgerne på 18 til 21 år lå på 46 pst., var valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene i forsøkskommunene på vel 58 pst. Valgdeltakelsen varierte mellom forsøkskommunene. Noe av forklaringen på denne variasjonen ligger i hvordan kommunene organiserte opplæring og mobilisering i den aktuelle aldersgruppen. Stemmegivningen blant 16- og 17-åringene avvek ikke mye fra hvordan alle velgerne stemte (se *Valgdeltakelse, stemmegivning, politisk modenhet og kommunenes arbeid med stemmerettsalder-forsøket*, Foreløpig rapportering fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder, Institutt for samfunnsforskning, oktober 2012.)

Forsøket evalueres av Institutt for samfunnsforskning sammen med Rokkansenteret og slutt-rapport fra evalueringen vil foreligge i november 2013.

Regjeringen vil ta endelig stilling til hvordan forsøket skal følges opp når evalueringen foreligger.

4.4.6 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. Strategien er utviklet for å fremme lokaldemokratiet blant Europarådets medlemsstater. Gjennom 12 prinsipper skal sentrale demokratiske verdier i kommunene sikres, samtidig som kommunene utvikler en forvaltning i tråd med samfunnsutviklingen og står for en effektiv bruk av fellesskapets ressurser.

De 12 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 samhörighet
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. Ordningen innebærer at kommuner som ønsker å oppnå denne utmerkelsen må gjennomgå en test utarbeidet av Europarådet og tilpasset norske forhold, som viser at kravene som ligger i Europarådets 12 prinsipper er oppfylt. Som del av testen må kommunen også gjennomføre en innbyggerundersøkelse. Kommunene kan da få avdekket styrker og svakheter ved lokaldemokratiet, og utvikle tiltak som kan styrke det. I tilknytning til testen gjennomføres en innbyggerundersøkelse hvor innbyggerne får anledning til å svare på spørsmål om hvordan de oppfatter kommunen. I 2012 oppnådde Stavanger, Time, Bærum og Lillesand utmerkelsen. I april 2013 mottok Ringebu kommune utmerkelsen.

4.4.7 Lovfesting av medvirkningsordning for ungdom

Regjeringen vil sette i gang et arbeid for å lovfeste en medvirkningsordning for ungdom i kommuner og fylkeskommuner. I et representativt folkestyre er det viktig at ulike aldersgrupper har en stemme i kommunale råd og utvalg. Både eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har i dag lovfestede medvirkningsordninger. Ungdommen bør ha den samme muligheten til å bli hørt i saker som angår dem. Regjeringen starter derfor en prosess for å samle reglene om medvirkningsordninger i kommunene i en felles lov. Allerede i dag har 9 av 10 kommuner enten ungdomsråd og/eller barn- og unges kommunestyre.

4.4.8 Måling av lokaldemokrati og etablering av statusrapportering

Lokaldemokratiet er et stabilt element i vårt samlede demokrati og vårt nasjonale styringssystem. Det er bred politisk enighet om at vi trenger et levende lokaldemokrati og at kommunestyret skal ha spillerom for å fatte beslutninger på basis av lokale vurderinger og lokale behov. Men vi har også hendelser og utviklingstrekk som gjør at lokaldemokratiet kan oppfattes som ikke å leve opp til de idealer som settes for det. Dette kan være forhold knyttet til statens politikk overfor kommunene, eller det kan være forhold på lokalt nivå. På statlig nivå kan det være lover og andre regler som innskrenker kommunenes handlingsrom, eller det kan være økonomiske virkemidler i form av øremerkede tilskudd som påvirker kommunestyrets prioriteringer. Lokalt kan det være

organisatoriske endringer som utfordrer politikerrollen, eller det kan være hendelser som svekker innbyggernes tillit til kommunen som demokratisk institusjon.

Slike hendelser og utviklingstrekk får gjerne fram synspunkter om hvordan lokaldemokratiet utvikler seg. Hver for seg kan disse synspunktene gi en indikasjon på tilstanden for lokaldemokratiet, men likevel er det ikke sikkert de avdekker helheten i hvordan situasjonen for lokaldemokratiet er. Blant annet fordi man ikke har standarder for hvilke krav som må oppfylles for at vi skal kunne si at vi har et godt lokaldemokrati.

I St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble det diskutert hva som kan oppfattes som et godt lokaldemokrati. Særlig med utgangspunkt i forholdet mellom det representative, det direkte og det lokale deltakerdemokratiet. I samme melding ble det også understreket hvor viktig det er med god kunnskap om lokaldemokratiet for læring og utvikling. Dette gjelder både for kommunenes demokratiutviklingsarbeid og statens politikk overfor kommunene. I meldingen ble det dessuten redegjort for eksisterende kunnskapsinnhenting. En henvendelse fra KS om etablering av en database for hele landet om innbyggenes syn på lokaldemokratiet i egen kommune ble omtalt i meldingen.

I 2010 ble det gjennomført en undersøkelse i regi av KS og Kommunal- og regionaldepartementet. I 90 kommuner svarte et representativt utvalg av innbyggerne på et sett av spørsmål om opplevelsen av lokaldemokratiet i sin kommune. Studien gav blant annet et bilde av situasjonen når det gjelder innbyggernes tillit til lokalpolitiske prosesser, innbyggernes tilfredshet med informasjon fra kommunen og deres påvirkningsmuligheter når det gjelder kommunale beslutninger, samt hvor effektiv kommunen oppfattes å være³. Tiltaket ga grunnlag for prosesser i mange av de deltakende kommunene for utvikling av demokratiet.

Departementet benytter betydelige ressurser for å tilegne seg kunnskaper om lokaldemokratiet.

Hvert fjerde år gjennomføres en lokaldemokratiundersøkelse hvor et representativt utvalg av innbyggere fra hele landet svarer på spørsmål med relevans for situasjonen for lokaldemokratiet, blant

annet om lokalpolitisk engasjement. Med samme hyppighet kartlegges også kommunal organisering i alle landets kommuner. Her stilles spørsmål blant annet om demokratiltak i kommunene og politisk organisering. Det samles inn årlig informasjon om lokale folkeavstemninger, og i forbindelse med kommunestyre- og fylketingsvalg registreres alle kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter.

I tillegg gjennomføres spesialundersøkelser, og departementet har for eksempel fått levert en forskningsrapport om ordførerens rolle i kommunene (se omtale over) og en annen rapport om bruk av interkommunalt samarbeid (se omtale over).

Til sammen utgjør dette kunnskap som er av verdi for departementet når det gjelder politikkutviklingen. Det er departementets syn at det er viktig for tilrettelegging av et levende lokaldemokrati å hente inn kunnskap om hvordan lokaldemokratiet fungerer.

Men selv om vi har denne kunnskapen, kan det være vanskelig å danne seg et samlet bilde av situasjonen for lokaldemokratiet. Det kan også være ulike oppfatninger av hva som er et godt lokaldemokrati, og hva som skal vektlegges når man skal evaluere det.

Med denne bakgrunnen vil departementet vurdere å utvikle et mer systematisk opplegg for å vurdere statusen for lokaldemokratiet med jevne mellomrom. Det vil bli satt i gang et forberedende prosjekt for å finne ut hvordan dette best kan gjennomføres.

Formålet med et slikt prosjekt vil være å vurdere følgende:

- Metodikken i en slik overordnet evaluering.
- Hva som er en god målestokk for godt lokaldemokrati?
- Hva som bør vektlegges i en generell vurdering. For eksempel i hvor stor grad man skal vektlegge styrings- og samhandlingsforholdet mellom staten og kommunen i forhold til hvordan lokaldemokratiet utøves lokalt?
- Hvilke kunnskapskilder som skal ligge til grunn?
- Hvordan en evaluering av lokaldemokratiets status skal organiseres?
- Det er naturlig i en slik sammenheng at man også vurderer lokaldemokratiet vårt i en internasjonal sammenheng. Hvordan står det til med lokaldemokratiet i Norge sammenlignet med andre land?
- Hvor ofte en generell vurdering av lokaldemokratiet skal gjennomføres?
- Hvordan rapporteringen skal skje?

³ Undersøkelsen viste variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvordan innbyggerne opplevde lokaldemokratiet. Denne undersøkelsen viste blant annet at innbyggerne i stor grad er tilfredse med tjenestene. Men de var mindre tilfredse med hvordan kommunene legger til rette for informasjon og kommunikasjon mellom kommune og innbyggere, med andre ord forhold som er viktige når det gjelder sentrale demokrativerdier.

Forutsetningen er at man i stor grad kan benytte seg av tilgjengelig kunnskap. Målet er at det med jevne mellomrom utarbeides en redegjørelse om situasjonen for lokaldemokratiet. Det vil være naturlig at dette rapporteres i kommuneproposisjonen minimum én gang i hver valgperiode.

4.4.9 Tiltak for å øke kvinneandelen i kommunestyrene

Lokalvalgdag

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å stimulere kommunestyrene og partiene til *selv* å presentere velgerne for kjønnsbalanserte lister. Departementet vil i den forbindelse lyse ut en invitasjon til alle kommuner som har under 30 pst. kvinner i kommunestyrene sine, i god tid før neste nominasjonsprosesser starter opp. Etter siste lokalvalg var det 72 kommuner som hadde en kvinneandel på mindre enn 30 pst. Tiltaket som er kalt *lokalvalgdag*, innebærer at kommunestyrene inviterer nominasjonskomiteer som vil stille liste til neste lokalvalg til et utvidet kommunestyremøte. Temaet skal være kvinner og rekruttering og hva partiene og nominasjonskomiteene kan gjøre for å bedre representasjonen av kvinner i kommunestyrene sine. Kommunal- og regionaldepartementet tilbyr alle kommunene som deltar tre ting:

1. En kartlegging av kjønnsfordelingen i styre, råd og utvalg.
2. En forsker som holder innledning på Lokalvalgdagen om hva partiene og listene konkret kan gjøre dersom de har økt kvinnerepresentasjon som mål.
3. En lokalpolitiker fra en utstillingsvindikommune som oppnådde kjønnsbalanse ved siste lokalvalg, til å dele sine erfaringer med hvordan de oppnådde kjønnsbalanse.

Dette skal danne grunnlag for en kunnskaps- og erfaringsbasert debatt i kommunestyrene som blir valgt ut, til å sette rekruttering av kvinner høyt på dagsorden foran neste lokalvalg, og gi helt konkrete råd om hva partiene og nominasjonskomiteene kan gjøre for å sikre kjønnsbalanse i kommunestyrene og i andre lokalpolitiske organ.

Tiltaket vil kunne ha god effekt på kjønnsbalansen til de kommunestyrene som deltar. Samtidig vil tiltaket, dersom mange kommuner i målgruppen deltar, kunne bidra til at landsgjennomsnittet for andelen kvinner i kommunestyrene blir hevet etter neste lokalvalg.

Opplæring av folkevalgte – samarbeid med KS

Dette tiltaket er rettet mot å bedre rekrutteringsgrunnlaget. Utstillingsvindikommunene har brukt forholdsvis mye ressurser på opplæringstiltak. Opplæringstiltakene har hatt som mål å styrke kompetansen til de som er valgt. Evalueringen har registrert at disse tiltakene har gitt positiv effekt på kvinneandelen i ledende posisjoner som formannskap og ordførerverv. Forskerne peker på at flere av kommunene synes å ha lykket med å bevisstgjøre kvinnelige politikere, samt å gjøre dem tryggere i sine verv. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor ta kontakt med KS med sikte på å få til et samarbeid om innholdet i kursene de setter sammen rettet mot de folkevalgte. Siktemålet vil være å få innlemmet noe av den opplæringen som utstillingsvindikommunene har hatt god erfaring med, slik at resten av Kommune-Norge kan få nytte av disse. Siktemålet er da at flere kvinnelige politikere står klare når det skal velges formannskap, utvalgsledere og ordførere etter neste valg.

Del III
En innovativ kommunesektor

5 Regjeringens strategi for innovasjon i kommunesektoren

Regjeringens strategi for innovasjon i kommunesektoren *Nye vegar til framtidens velferd* ble lagt fram 6. april 2013. I strategidokumentet ble det informert om at strategien legges fram for Stortinget som en meldingsdel i kommuneproposisjonen for 2014.

I april 2013 la Helse- og omsorgsdepartementet fram to stortingsmeldinger som også er viktige for innovasjonsarbeidet i kommunene. Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* gir rammer for gode og bærekraftige omsorgstjenester i framtiden. Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen* vektlegger behovet for å jobbe på tvers av sektorer for å få fram de gode løsningene.

5.1 Om strategien

God kvalitet i de kommunale tjenestene i dag og i framtiden er blant regjeringens viktigste mål. Innovasjon kan være et viktig virkemiddel for å utvikle tilbudet i dag og tilpasse tilbudet til de utfordringene som kommuner og fylkeskommuner kommer til å møte i årene framover.

Norge har en omfattende offentlig sektor som sikrer velferd, omsorg, helse og utdanning, et velorganisert arbeids- og næringsliv, et betydelig offentlig eierskap og høy yrkesdeltakelse. Offentlig sektor sysselsetter om lag 30 pst. av landets arbeidsstyrke og utgjør en stor del av norsk økonomi. Innovasjon i offentlig sektor vil derfor ha stor betydning for landets samlede verdiskaping.

For å oppnå mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor, kunne tilby bedre og tryggere tjenester og møte samfunnets framtidige utfordringer arbeider regjeringen for å:

- digitalisere offentlig sektor
- satse særskilt på innovasjon i hele helse- og omsorgssektoren
- fremme innovasjon i kommunesektoren
- øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser

Med denne strategien ønsker regjeringen å bidra til nytenking, fremme en innovasjonskultur og motivere til innovasjonsarbeid i kommunesektoren.

Innovasjon skal være en integrert del av virksomheten og drives kontinuerlig. Kommunene skal i større grad benytte innovasjon og utvikle nye løsninger for å sikre gode tjenester for innbyggerne sine i tiårene som kommer. Det er også viktig at erfaringene fra innovasjonsprosessene spres mer systematisk enn det som blir gjort i dag. En skal i større grad se på innbyggerne som ressurser for samfunnet. Dette gjelder ikke minst de eldre. Kommunene skal bli enda flinkere til å trekke med innbyggerne og frivillige i arbeidet med å finne nye og gode løsninger.

Kommunene har ansvaret for å finne fram til en god måte å organisere og utvikle tjenester for innbyggerne sine på. Kommunene har gode erfaringer med å samarbeide på tvers av kommunegrensene og med å omstille seg. Men i mange tilfeller kan det være nødvendig å vurdere helt nye og innovative løsninger. Det innebærer at kommunene hele tiden må vurdere om den måten de løser oppgavene på, er god nok. Regjeringen ønsker å bygge opp under dette ansvaret ved å se på rammevilkårene for innovasjon i kommunene.

Kommunene forvalter en betydelig del av de offentlige budsjettene og står sentralt når det gjelder å utvikle offentlige tjenester på nær sagt alle samfunnsområder. Innovasjon kan gi store velferdsgevinster i den kommunale tjenesteproduksjonen i form av bedre tjenester, mestring og livskvalitet for brukerne og lavere vekst i de offentlige utgiftene. I Danmark har de kommet lenger med systematisk innovasjonsarbeid, og det er gode eksempler på at kommunene der har høstet gevinster av dette.

Kommunene er selvstendige forvaltningsenheter, og de strategiske valgene i kommunene må ha lokaldemokratisk forankring. Staten og kommunene har felles interesse av en utvikling i kommunesektoren som er samfunnsøkonomisk god. Staten kan bidra ved å legge til rette for innovativ virksomhet i kommunene.

Med strategien ønsker regjeringen å legge til rette for at kommunene kan

- utvikle bedre tjenester og gjøre hverdagen enklere for folk, blant annet ved i større grad å se løsninger på tvers av sektorene

- bidra til at folk kan leve et godt liv i små og store kommuner over hele landet, med lokalsamfunn og nærmiljøer der det er godt å bo
- videreutvikle velferdssamfunnet til å bli enda bedre tilpasset behovene til den enkelte og lokalsamfunnet

5.2 Innovasjon i kommunesektoren

5.2.1 Hva er innovasjon

I St.meld. nr. 7 (2008–2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* defineres innovasjon som «en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier».

Definisjonen omfatter også offentlig sektor: Det er noe nytt, det skal tas i bruk – og det skal gi en merverdi. Men den vekten som næringslivet legger på økonomiske verdier og resultater, kan ikke overføres direkte til kommunene. For en kommune kan merverdien ligge i bedre løsninger i eldreomsorgen eller bedre kommunikasjon med innbyggerne – med andre ord ligger forbedringen ikke bare i kvantiteten, men også i kvaliteten.

En definisjon som kan passe bedre for offentlig sektor, er derfor slik:

«Innovasjon er prosessen med å utvikle nye ideer og realisere dem slik at de gir merverdi for samfunnet».

Kortversjonen er at det skal være noe *nytt* for kommunen, det skal være *nyttig*, og det skal være *nyttiggjort*. I det siste ligger et viktig poeng: For at en skal kunne kalle det innovasjon, må den nye ideen, den nye tjenesten eller det nye produktet være realisert eller tatt i bruk.

Innovasjon kan være kjent eller ny viten som kombineres på en ny måte eller brukes i en ny sammenheng. For kommunene vil dette innebære at det kan være innovasjon å kopiere gode løsninger fra andre kommuner eller fra andre land – bare en tar dem i bruk på sin egen måte i sin egen kommune.

5.2.2 Innovasjon kan innebære omstilling – men all omstilling er ikke innovasjon

Kommunene arbeider kontinuerlig med omstilling og fornying. Mye av dette kan grense til innovasjon. Men den vanlige fornyings- og omstillingsvirksomheten skiller seg fra innovasjon ved at innovasjon gjerne medfører vesentlige endringer i arbeidsmetodene eller tjenesteutøvelsen, mens omstilling ofte er mer trinnvise endringer av eksisterende rutiner.

En innovasjonsprosess er gjerne kjennetegnet av at løsningen er ukjent, at en innser behovet for å finne en ny løsning, og at svaret på utfordringen ikke kommer ved at en gjør mer av det en har gjort før.

For å lykkes med en innovasjonsprosess må en kjenne utfordringen godt og ha som mål å løse problemet. Underveis i en innovasjonsprosess blir ofte flere mulige løsninger synlige etter hvert, og på dette trinnet må en legge til rette for at løsningene blir testet opp mot det en har behov for.

For å få til innovasjon må beslutningstakerne vise vilje til å ta risiko ved å prøve noe nytt. En kan investere penger, ressurser, arbeidstid eller prestisje. Innovasjon innebærer alltid en viss grad av risiko, fordi innovasjonen endrer den eksisterende situasjonen, og fordi de alternative framtidsløsningene alltid er mer eller mindre usikre.

Beslutningstakerne må samtidig være bevisste at det også knytter seg risiko til å ikke satse på innovasjon. Dette gjelder særlig med tanke på de utfordringene som kommer de neste tiårene – om kommunene ikke tenker nytt, blir det mer krevende å tilpasse tjenestetilbudene senere og å opprettholde god kommunikasjon med innbyggerne.

5.2.3 Norske kommuner er innovative

Det kommer til å bli stort behov for kommunal innovasjon de neste tiårene. Men dette innebærer ikke at innovasjon og nye ideer er noe nytt for de norske kommunene. En rekke velferdstilbud som vi i dag ser på som selvsagte, vokste fram fra gode ideer i enkeltkommuner.

Kongstanken bak samhandlingsreformen er å få til bedre samhandling mellom kommunehelsetjenestene og sykehusene, og tanken sprang ut av en rekke gode samhandlingsprosjekter i kommuner som Ørland, Ål og Alta.

Grimstad fikk i 1989 status som frikommune for å prøve ut samordnet styring av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak overfor unge. Senere prøvde blant annet Løten og tolv andre kommuner ut tilsvarende ordninger – dette ble også kalt samordningsforsøket. Erfaringene fra disse kommunene ble brukt i utformingen av NAV-reformen.

Også andre velferdspolitiske tiltak, som skolefritidsordningen eller skole for seksåringer, kan spores tilbake til at enkeltkommuner ønsket å prøve ut nye måter å utforme tjenestene sine på.

Norske kommuner har god erfaring med innovativt samarbeid med det lokale næringslivet eller

andre lokale ressurser. «Inn på tunet» er ett eksempel. «Inn på tunet» er tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester som utføres på gårdsbruk og omfatter tilbud innen psykisk helse, rusomsorg, psykiatri og eldreomsorg. Det er 77 kommuner som har fått støtte til egne, lokale utvklingsprosjekter av denne typen.

5.2.4 Gode ideer skal deles

Skal en sikre at nye ideer blir videreutviklet og forbedret, er det avgjørende at de gode ideene blir delt. Ofte finner en enda bedre løsninger på bakgrunn av noe som andre har gjort tidligere.

Norske kommuner har i flere tiår samarbeidet i nettverk i ulike former. KS har god erfaring med Effektiviseringsnettverkene, der kommunene blant annet utvikler et bedre beslutningsgrunnlag for å få til bedre ressursbruk og høyere kvalitet på tjenestene. I hvert nettverk er det med fire til åtte kommuner. De sammenligner seg med hverandre, lærer av de gode eksemplene og setter i gang forbedringstiltak i sin egen kommune og sine egne virksomheter.

Forskning kan bidra til innovasjon i offentlig sektor på tre nivåer: som grunnlag for politikktforming, ved å medvirke til bedre organisering av offentlig virksomhet og ved å medvirke til utvikling og innføring av bedre tjenester. For at kommunene skal møte de framtidige utfordringene på den best mulige måten, er det nødvendig å ta i bruk ny kunnskap, ny forskning og ny teknologi.

Kunnskap og kompetanse må utvikles med kommunesektoren selv som aktør – det skal ikke være forskning om kommuner, men i og med kommuner.

5.3 Hvorfor innovasjon i kommunesektoren?

5.3.1 Samfunnsutvikling som gjør innovasjon nødvendig

Innovasjon hører ikke bare hjemme i næringslivet og blant oppfinnerne. Kommunene står overfor en rekke utfordringer som gjør det nødvendig å satse på nytenking og innovasjon:

- *Produktivitetskrav*: Kommunene forvalter en stor del av ressursene til fellesskapet, og derfor må de hele tiden vurdere om de utnytter disse ressursene på den mest effektive måten.
- *Voksende forventninger fra innbyggerne*: Forventningene folk har til kvaliteten på tjenestene og hvor tilgjengelige de er, har endret seg etter hvert som velferdstilbudet har vokst fram.

- *Oppmerksomhet fra mediene*: Mediene kan sette dagsorden og krever i økende grad feilfrie tjenester uten avvik fra politikerne, forvaltningen og tjenesteutøverne.
- *Uventede hendelser*: Kommunene må takle uventede hendelser, enten det er hjørnesteinsbedrifter som legges ned, eller små og store naturkatastrofer.
- *Samfunnsfloker i kommunene*: En samfunnsflope (engelsk: wicked issue) er i denne sammenhengen en utfordring som ikke lar seg løse ved at man fortsetter med å gjøre mer av det man allerede gjør. Ofte er årsakssammenhengene sammensatte og ikke kartlagt fullt ut, og eventuelle løsninger er ukjente. Felles for flere av samfunnsflokene er at de sprer seg over flere sektorer, og at mulige tiltak gjerne går på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer. Eksempler på samfunnsfloker kan være miljøutfordringer kombinert med ønske om økonomisk vekst. Utfordringer knyttet til sosial utestenging, folkehelse eller universell utforming er andre eksempler.

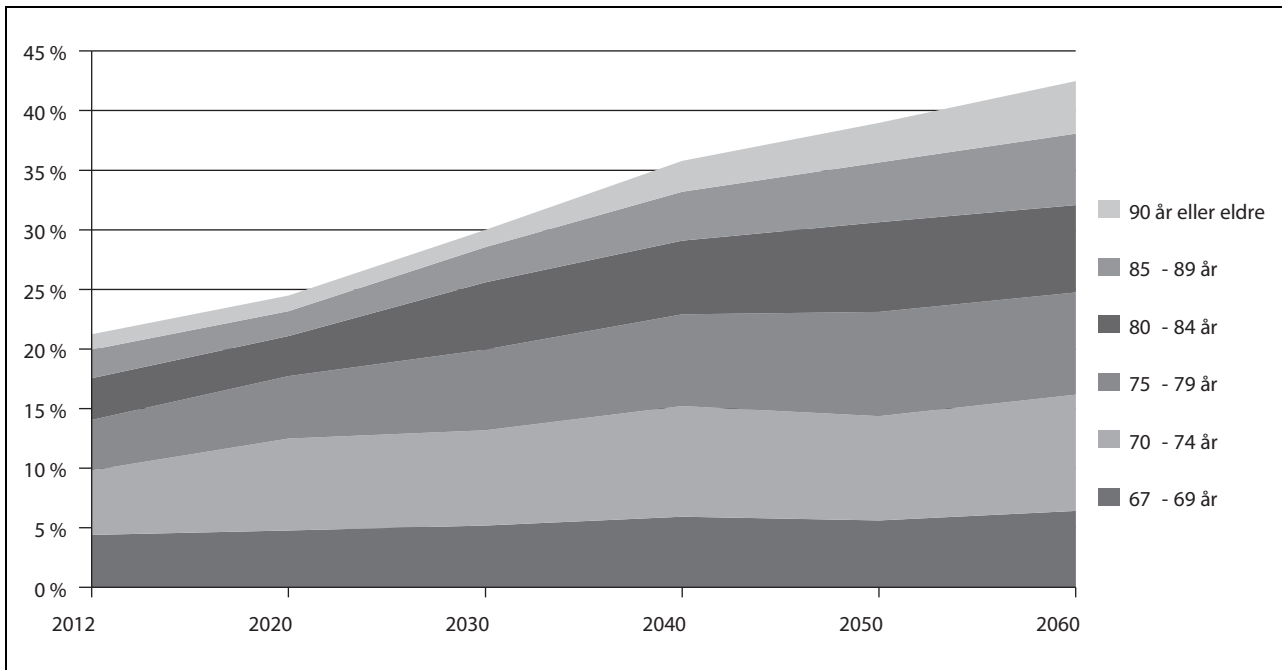
En av de viktigste utfordringene kommunene står overfor er knyttet til demografiske endringer, som vil tvinge fram innovasjon og nytenking.

5.3.2 Befolkningsutvikling og arbeidskraftbehov framover

Befolkningsveksten i Norge har vært blant de høyeste i Europa de siste fem årene, og i 2012 passerte vi fem millioner innbyggere. Befolkningen i Norge er i endring, slik befolkningen også er i andre land i Vest-Europa.

Fram til 2040 kommer det til å bli nesten dobbelt så mange mennesker over 67 år som det er i dag, og antall personer over 80 år vil fordobles. Det er svært usikkert hvordan den generelle helsestilstanden blant de eldre blir, og hvordan den samlede etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester kommer til å utvikle seg. Selv om de over 67 år blir flere, er de statistisk sett stadig friskere. Særlig de eldste av de eldre kommer likevel trolig til å ha et stort helse- og omsorgsbehov, og veksten i denne gruppa fører til et press på helse- og omsorgssektoren. Samtidig har det de siste årene vært en sterk vekst også i antall yngre brukere i denne sektoren.

Aldringen i befolkningen gjør at utgiftene både til pensjoner og til helse- og omsorgstjenester øker kraftig. Hvis en opprettholder dagens innretning og nivå på tjenestene for de enkelte aldersgruppene, blir det et stort behov for flere ansatte



Figur 5.1 Utvikling i andel 67 år og over ift. andelen av befolkningen 20–66 år

til å utføre helse- og omsorgstjenestene. En videreføring av den norske velferdsmodellen krever at en videreutvikler viktige fellesskapsløsninger i takt med de forventningene som følger av økt velstand. Med høyere inntektsnivå kommer etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige goder som i dag finansieres over de offentlige budsjettene, til å øke. Samtidig som de offentlige utgiftene øker fordi en fortsetter å bygge ut velferdsordningene, kommer aldringen i befolkningen til å svekke veksten i skatteinntektene.

Kartene på figur 5.2 illustrerer endringene i forsørgerbyrde som kommune-Norge står overfor. I 2012 var det i gjennomsnitt cirka 12 personer i alderen 20–66 år per person over 80 år. Tallet varierte mellom kommunene, fra cirka 5,5 i kommuner som i dag har en høy andel over 80 år, til i underkant av 30 i kommuner med en høy andel unge. Fram til 2040 kommer antall personer i yrkesaktiv alder per person over 80 år til i gjennomsnitt å bli halvert.

Utfordringene kommer til å variere fra sted til sted

Befolkningsutviklingen og endringene i alderssammensetningen vil medføre store utfordringer for kommunene i hele landet i årene framover.

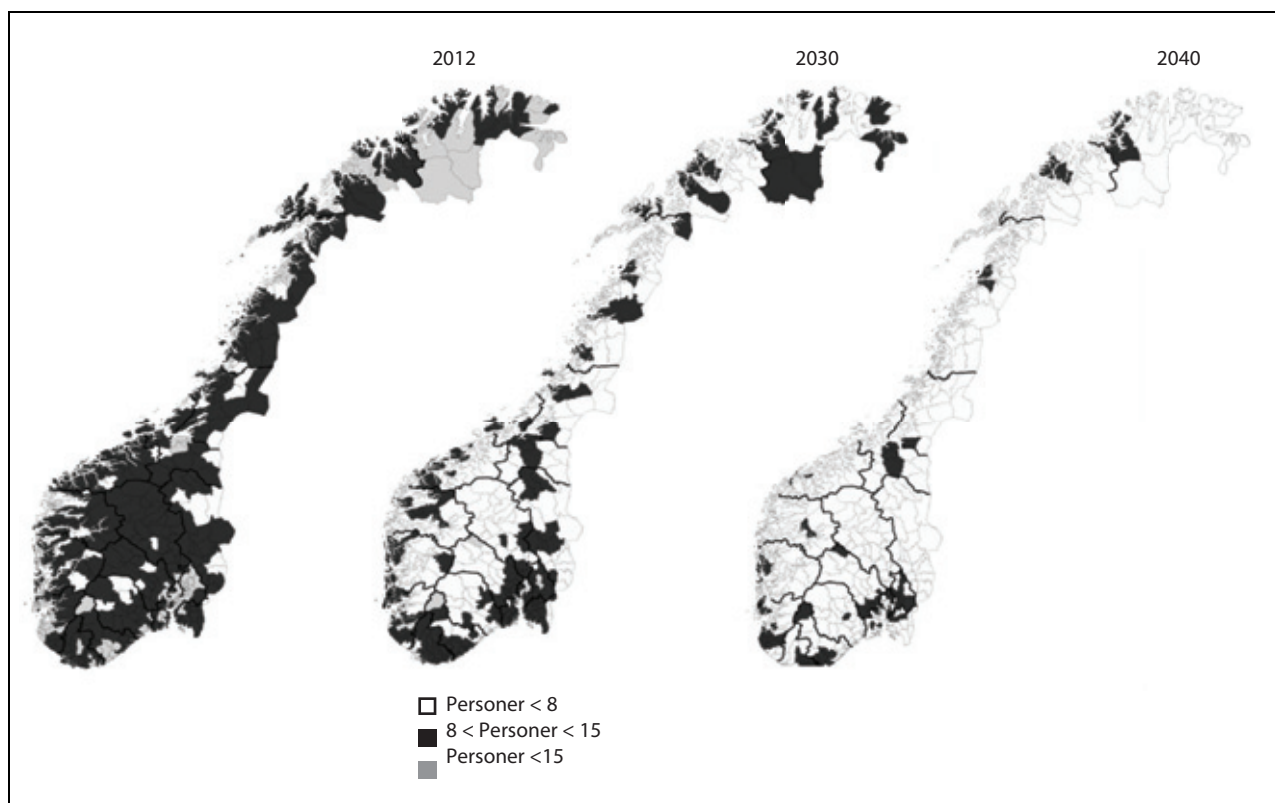
Alderssammensetningen i befolkningen har mye å si for hvilke offentlige tjenester det er behov for i lokalsamfunnene. For eksempel vil behovet for barnehager, skoler, primærhelsetjeneste, sykehjem

og hjemmehjelp være påvirket av dette. Endringer i alderssammensetningen kan derfor utfordre flere sider ved disse tjenestene, både behovet for kompetanse, fleksibiliteten i organiseringen og behovet for fysisk infrastruktur.

De mindre sentrale områdene har en større andel av befolkningen over 67 år enn resten av landet. I årene framover vil de store barnekullene etter annen verdenskrig bli pensjonister, og andelen eldre vil stige markant over hele landet. Selv om andelen av befolkningen som er over 67 år fremdeles vil være større i de mindre sentrale delene av landet, vil endringene bli størst i de mer sentrale landsdelene, som i dag har den yngste befolkningen.

Befolkningsveksten vil i hovedsak bli sterkest i de befolkningstunge delene av Sør-Norge.

Om lag to tredeler av veksten i folketallet de siste årene skyldes innvandring, og innvandringen er ventet å forbli høy i noen år til før den igjen går ned. I 2011 var den faktiske netto innvandringen 47 000 personer. I 2040 ligger framskrevet netto innvandring på under 15 000 i SSBs befolkningsprognose (mellomalternativet). I framskrivningene for innvandring inngår det blant annet forventninger om den framtidige økonomiske utviklingen i Norge og andre deler av verden samt den demografiske utviklingen i landene rundt oss. Samtidig er det grunn til å ha i mente at det er svært vanskelig å anslå innvandringsnivået for så mange år fram i tid.



Figur 5.2 Antall personer i alderen 20–66 år per person over 80 år i 2012, 2030 og 2040

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet

Utfordringene i to eksempelkommuner

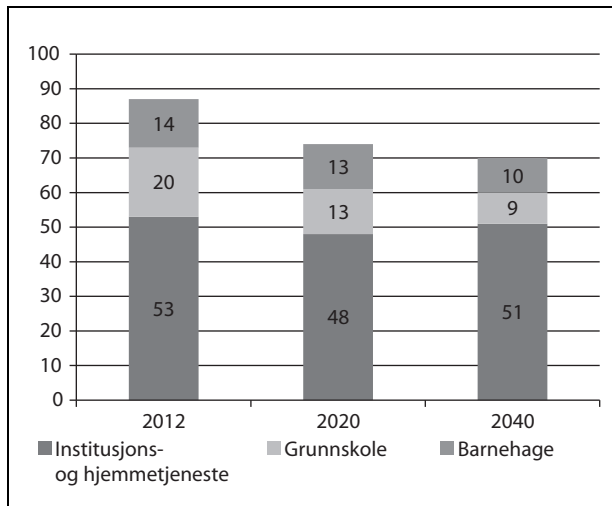
Utfordringsbildet vil være svært ulikt i kommuner med en høy andel av befolkningen over 67 år og i kommuner med en yngre befolkningssammensetning. I de kommunene hvor veksten i antall innbyggere over 67 år er høyest, anslår framskrivningene at om lag 20 prosent av befolkningen i alderen 20–66 år må jobbe innenfor sektorene barnehage, pleie og omsorg og grunnskole i 2040 hvis dagens standard og dagens dekningsgrader skal opprettholdes. I flertallet av kommunene blir det anslått at den tilsvarende andelen må ligge på mellom 10 og 15 pst., og i kommunene med størst vekst i befolkningen blir behovet for arbeidskraft i de aktuelle sektorene anslått til under 10 pst. av befolkningen i alderen 20–66 år.

Figurene nedenfor illustrerer behovet for årsverk til kommunale tjenester i to eksempelkommuner med ulik alderssammensetning. Denne typen framskrivninger er gjort tilgjengelig for alle kommuner på regjeringen.no/framskrivninger. Til grunn for framskrivningene av behovet for årsverk ligger SSBs befolkningsframskrivninger og dagens dekningsgrader på

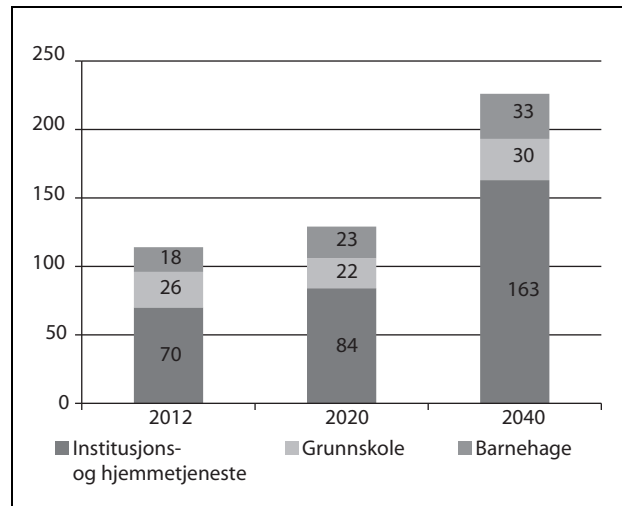
de aktuelle tjenesteområdene. Det er viktig å understreke at det knytter seg usikkerhet til disse framskrivningene. Figur 5.3 viser framskrevne behov for årsverk innenfor sektorene barnehage, pleie og omsorg (institusjon og hjemmetjeneste) og grunnskole. Figur 5.4 viser behovet for årsverk i de tre sektorene per 1000 innbyggere i alderen 20–66 år.

I kommune A er det ventet en aldring i befolkningen. Men siden det også er ventet reduksjon i det totale innbyggertallet, antar man at kommunen vil ha behov for færre årsverk i 2040 enn i dag. Samtidig er det ventet en betydelig økning i behovet for årsverk i de tre sektorene sett i forhold til antall innbyggere i alderen 20–66 år.

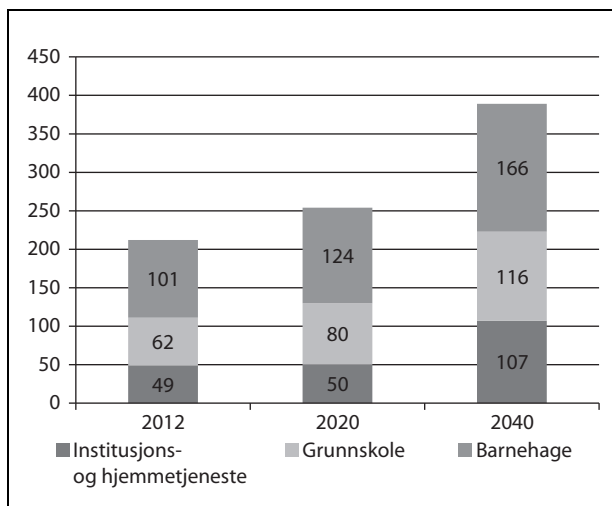
I kommune B er det ventet vekst i alle aldersgrupper fram til 2040. En antar at det vil være behov for flere årsverk innenfor alle de tre sektorene. Samtidig er det framskrevet en relativt stor økning i tallet på innbyggere i alderen 20–66 år i kommunen, noe som betyr bedre tilgang på arbeidskraft til disse tjenestene enn i kommune A.



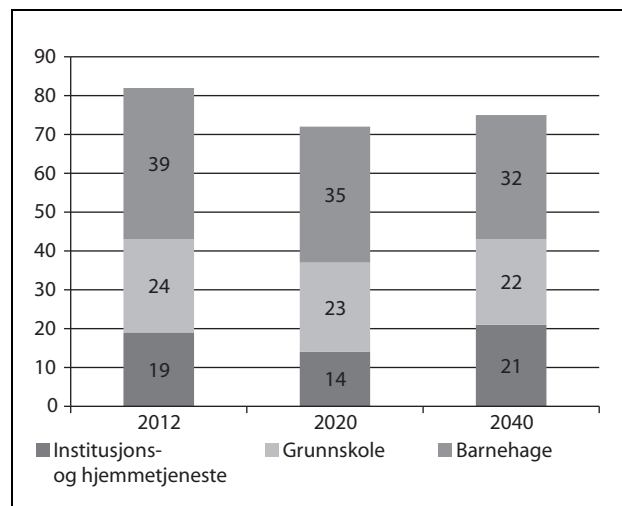
Figur 5.3 Behov for årsverk samlet, kommune A



Figur 5.4 Behov for årsverk per 1 000 innbyggere 20–66 år, kommune A



Figur 5.5 Behov for årsverk samlet, kommune B



Figur 5.6 Behov for årsverk per 1 000 innbyggere 20–66 år, kommune B

5.4 Menneskene – ressurser som ønsker å bli involvert

5.4.1 Kommunen er sine innbyggere

Kommunen er sine innbyggere. Kommunestyret er valgt av innbyggerne, og mesteparten av det kommunen driver med, gjelder innbyggerne. Samtidig som innbyggerne er hovedmålgruppen til kommunen, er de også den viktigste ressursen til kommunen. Både som individer og som gruppe har innbyggerne kunnskaper, engasjement og tid som er av stor verdi for en kommune. Det er bred enighet om at dette er en ressurs som i større grad må mobiliseres og tas i bruk på en god måte dersom en skal klare å møte de utfordringene som samfunnet står overfor. Bred involvering og

utvikling av innbyggerdeltakelsen kan være et av svarene på disse utfordringene.

Det er nødvendig å utvikle nye former for deltakelse og dialog mellom innbyggerne, beslutningstakerne og fagfolkene. Ideen med å trekke innbyggerne tettere inn innebærer ikke at man setter det representative demokratiet ut av spill, men at man supplerer det med en løpende dialog. Mange kommuner har erfart at dette ikke er enkelt, men det er nødvendig og riktig å gå videre på denne veien. Skal en skape engasjement, og opprettholde engasjementet, er det viktig at innbyggerne får respons på sine innspill.

Samtidig tilbyr ny teknologi og sosiale medier nye plattformer for innbyggerengasjement. Dette åpner også for potensiell deltakelse fra mange i

innovasjonsprosesser og for samproduksjon av tjenester. I dialogen med brukerne og innbyggerne kan nye ideer utvikles.

5.4.2 De eldre som ressurs

Den demografiske utviklingen peker mot at tallet på eldre kommer til å øke sterkt de neste tiårene. Siden vi vanligvis retter oppmerksomheten mot eldre som har det vanskelig, gjør vi lett alle eldre til en problemgruppe som representerer store utfordringer. Men i framtiden vil flere eldre enn før ha bedre helse og mer ressurser i form av høyere utdanning og bedre økonomi, som de kan møte og mestre alderdommen med. Stort sett er de eldre friske, ressurssterke mennesker, som gjør de samme tingene som andre. Vi må slutte å sette likhetstegn mellom eldrepolitikk og omsorgspolitik.

Eldre bør trekkes med i samfunnsarbeid som aktive og ansvarlige samarbeidspartnere på lik linje med andre aldersgrupper. Det går an å utnytte kapasiteten til eldre bedre de siste årene de har i yrkeslivet, hvis arbeidsgiverne tilpasser arbeidet til det som er fortrinnene deres. Da kan eldre også stå lenger i arbeid. Eldre kan også fylle viktige funksjoner utenfor arbeidslivet. Mange eldre gjør en stor innsats i omsorgsarbeid for ektefeller, barn og barnebarn. Kommunene kan spille en vesentlig rolle som formidlere og tilretteleggere for en større og bedre nyttiggjøring av eldreressursen.

5.4.3 Frivillige

Det ligger et stort potensial i å trekke på det mellommenneskelige engasjementet og ansvarligheten til folk. Det er mye uutnyttet i samarbeidet mellom kommunale virksomheter og frivillige. Et slikt samarbeid er ikke uten utfordringer og dilemmaer. Behovet for fagkompetanse, for stabilitet og for forutsigbare forhold utgjør bare noen av de utfordringene som må løses når den frivillige innsatsen skal integreres med den offentlige.

Erfaringene har vist at dette kan løses, og at et delt ansvar mellom innbyggerne og virksomheten til kommunen både kan øke kvaliteten på den kommunale oppgaveløsningen og styrke samfunnsdeltakelsen. Et organisert samarbeid mellom den kommunale virksomheten og frivillige kan virke positivt blant annet ved at det setter den faglige kompetansen blant de kommunale medarbeiderne mer i sentrum, det er med på å åpne institusjonene og bedre omdømmet i lokalsamfunnet, og det kan skape nettverk og økt samspill mellom grupper og mellom individer.

Danske erfaringer (blant annet prosjektet «Kommunen og civilsamfundet») tyder på at det er fem forhold som er avgjørende hvis samarbeidet med de frivillige skal bli en suksess:

- Kvalifisert og engasjert ledelse. Det handler om å anerkjenne bidragene fra både medarbeiderne og de frivillige.
- Klare rammer, klare roller og klart ansvar. Det gjelder å trekke opp tydelige grenser mellom det faglige og det frivillige på det enkelte arbeidsstedet.
- Forankring av det frivillige arbeidet. Samspillet krever nye strukturer og en mer åpen kommune.
- Synliggjøring. Det skal være synlig hvem de frivillige er, og samtidig er det viktig å synliggjøre hva samarbeidet har å si.
- Bredde og mangfold i den frivillige innsatsen er viktig. Kommunene bør ikke bare satse på frivillige foreninger, men også gi rom for samarbeid med frivillige som ikke er knyttet til noen forening.

Både KS og Frivillighet Norge sitter på kompetanse og samarbeider om dette temaet. Dette er kompetanse kommunene kan ta i bruk.

5.4.4 Lokalmiljøet, pårørende og nabolag

Mange norske eksempler viser hvordan folk i lokalmiljøet stiller opp for hverandre på både tradisjonelle og nye måter: Besteforeldre stiller opp for barn og barnebarn, og pensjonister gjør en innsats gjennom lokale organisasjoner, idrettslag eller frivillighetssentraler. Barneskoleelever eller asylsøkere stiller opp som besøksvenner ved eldresenter. Åpne sykehjem eller omsorgsboliger blir tilrettelagt slik at en sikrer kontinuitet i kontakten mellom familiemedlemmer. Naboer stiller opp for enslige eldre, og foreldre deler på å følge hverandres barn til skolen. Over hele Norge er det gode eksempler på at innflyttere fra nære og fjerne land bidrar med nye impulser til det lokale næringsliv, til lokale organisasjoner og til nærmiljøet.

I lokalmiljøet finnes det også ofte ressurser ved lokale høyskoler eller forskningsinstitusjoner, som kan bidra med nye ideer eller medvirke til å evaluere innovasjonsprosjektene.

Menneskene i nærmiljøet legger med sine ressurser ned en stor innsats hvert år, men det er vanskelig å måle denne innsatsen i årsverk eller i kroner. Kommunene kan legge enda mer til rette for at pårørende og andre som ønsker å stille opp, kan gjøre det. Dette kan gi økt trygghet og en bedre hverdag, samt bidra til mer aktivitet og økt trivsel.

Det vil være en stor gevinst for kommunene og for innbyggerne om en i større grad evner å ta i bruk samfunnets samlede ressurser på nye og bedre måter.

5.4.5 Å involvere arbeidstakerne

Skal en lykkes med innovasjon i de kommunale tjenestene, er det viktig å involvere de ansatte. Arbeidstakerne er nær utfordringene – og derfor har de også i mange situasjoner en nøkkelrolle å spille når en skal finne nye løsninger. Å involvere arbeidstakerne blir gjerne sett på som en nøkkel dersom omstillingsprosesser skal bli gode. Medarbeiderdrevet innovasjon er også en mulig metode. Medarbeiderdrevet innovasjon brukes som en fellesbetegnelse på at de ansatte tar aktivt del i utviklingen av nye løsninger. Å involvere medarbeiderne i innovasjon forutsetter tett og god dialog mellom ledere og medarbeidere og gjensidig tillit hele veien. I programmet *Saman om ein betre kommune* er det en forutsetning at medarbeidere og tillitsvalgte er involvert i utformingen av prosjektet og rapporteringen fra det.

Tips og råd om konkrete virkemidler en kan benytte på veien mot en bedre utnytting av kreativiteten og kompetansen til arbeidstakerne, finnes også i *Håndbok i medarbeiderdrevet innovasjon*, som ble utarbeidet som oppfølgingstiltak til St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge. Håndboka er utarbeidet av IRIS og NTNU samfunnsforskning med LO og NHO som aktive partnere.

5.4.6 Lederrollen

Alle organisasjoner er avhengige av endringsvilje i ledelsen dersom de skal være åpne for å innføre nye og forbedrede løsninger. Kommuner som ønsker å bli mer innovative, bør derfor legge stor vekt på lederrollen. Lederrollen i kommunene skiller seg også på flere punkt fra lederrollen i privat sektor. Ledere i kommunene må følge opp både lokale og nasjonale politiske mål på en gang, målene er ofte mer komplekse, og lederne kan også i mindre grad enn ledere i privat sektor fastsette sine egne mål. Å ha aktive ledere har vist seg å være avgjørende om en vil skape en innovasjonskultur.

Danske lokalpolitikere som har vært involvert i innovasjonsprosesser i sin kommune, har gitt uttrykk for at de opplevde at dette revitaliserte politikerrollen. Innovasjonsprosessen kan innebære nærmere kontakt med innbyggerne, en dypere forståelse av lokale utfordringer – og ikke minst en mer aktiv politikerrolle, som går langt

utover det å drøfte sakspapirene på kommunestyremøtene.

5.4.7 Næringslivet kan bidra

Næringslivet kan bidra i innovasjonsarbeidet. Ofte vil næringslivet ha felles interesse med andre grupper når det gjelder å finne løsninger på innovasjonsutfordringene. Næringslivet vil som andre grupper ha spesiell kompetanse og kjenne til andre mulige løsninger. Næringslivet kan involveres på flere måter, fra dialogkonferanser til kontakt med bransjeforeninger eller andre sammenlutninger. Av og til kan planprosesser etter plan- og bygningsloven være en god ramme for innovasjonssamarbeid med næringslivet.

Også ved anskaffelser er det fullt lovlig å være i kontakt med markedet før en konkurranse blir kunngjort, så lenge kommunen likebehandler leverandørene. Målet med markedskontakten kan være å øke kompetansen til innkjøperen når det gjelder hva som finnes på markedet, og hva som eventuelt kan utvikles. Det er òg et poeng å skape økt oppmerksomhet på leverandørmarkedet om kommunenes behov og dermed også legge til rette for økt konkurranse. Kommunene har et juridisk handlingsrom for markedskontakt, som bør benyttes.

5.5 Regjeringens tiltak for økt innovasjon i kommunesektoren

Regjeringen ønsker å fremme innovasjon i kommunene ved hjelp av flere tiltak. I strategien blir det særlig lagt vekt på tiltak som gjelder kompetanse, erfaringsspredning, økonomi og teknologi. Hvert av disse områdene kan ses på som drivere for innovasjon i kommunene.

Kompetanse

- Fagkompetanse bidrar til innovasjon ved at medarbeidere med høy kompetanse innenfor sitt eget fagfelt i større grad kan se utviklings- og forbedringspotensialet i tjenesten.
- Innovasjonskompetanse i organisasjonen gir sikkerhet for at ideer blir fanget opp, testet og realisert.

Erfaringsspredning

- For at nye ideer skal bli videreutviklet og forbedret, er det avgjørende at de gode ideene deles og tilpasses til lokale forhold.

Økonomi

- Kommuner som opplever økonomisk trygghet, kan finne det lettere å prøve ut nye løsninger.
- Samtidig kan opplevelsen av trang økonomi og behovet for kostnadseffektivisering i seg selv tvinge fram nye løsninger.

Teknologi/IKT

- Teknologi forenkler eksisterende arbeidsmetoder og frigjør ressurser både i kommunene og hos innbyggerne.
- Teknologien muliggjør nye arbeidsmetoder i tjenesteutøvelsen.

5.5.1 Synliggjøring av utfordringene i den enkelte kommune

For at kommunene skal kunne få oversikt over utfordringene i den enkelte kommune, har Kommunal- og regionaldepartementet utviklet kommunevise demografiske framskrivninger. De er gjort tilgjengelige på nettsiden www.regjeringen.no/framskrivninger.

På denne nettsiden kan hver enkelt kommune finne en lettfattelig oversikt over framskrivninger for ulike aldersgrupper per kommune og hva utviklingen kan få å si for antall tjenestemottakere og behovet for ansatte i framtiden. Det blir også gitt overslag over antall tjenestemottakere og behovet for ansatte i 2020 og 2040 i sektorene pleie og omsorg, barnehage og grunnskole. Det kommunene kommer til å trenge av arbeidskraft i de tre sektorene, blir også sett i sammenheng med utviklingen i antall innbyggere i alderen 20–66 år. Overslagene viser situasjonen dersom en holder dagens standarder og dekningsgrader konstant. Framskrivningene kan være et hjelpemiddel når kommunen skal finne ut hvilke hovedutfordringer den står overfor, og kan også være et godt grunnlag for egne analyser på viktige utfordringsområder i de ordinære planprosessene.

5.5.2 Finansiering – tilskudd til innovasjonsprosjekter

Å jobbe med innovasjonsprosjekter blir et nytt og utfordrende område for mange kommuner. Det kan også være krevende å finne tid og ressurser til å sette i gang med innovasjonsprosjekter når hverdagen er så sterkt knyttet til drift.

Tilbakemeldinger fra kommunene viser at de ser behov for finansiell støtte til å starte opp med innovasjonsprosesser.

Regjeringen ønsker å stimulere kommunene til å jobbe systematisk med innovasjon og vil derfor gi tilskudd til innovasjonsprosjekter i kommunene. Kommunene vil i 2014 kunne søke om midler fra fylkesmennene til konkrete innovasjonsprosjekter.

Fylkesmennene gir i dag tilskudd av sin skjønnsramme til fornyings- og utviklingsprosjekter i kommunene. De siste årene er det utbetalt i overkant av 100 mill. kroner hvert år. Fra 2014 ønsker regjeringen at tilskuddet skal bli gitt til både innovasjon og fornyingstiltak, og at innovasjonsprosjekter skal prioriteres.

Det skal settes opp kriterier for søknader om tilskudd til innovasjonsprosjekter. Kommunene må i søknaden beskrive sin utfordring godt. De kommunene som får tilskudd, bør jobbe utadrettet for å finne nye løsninger, enten dette handler om å jobbe tverrfaglig eller om å involvere innbyggere, andre kommuner, næringsliv, organisasjoner eller forskningsmiljøer.

Nærmere informasjon om søknadsprosessen og kriteriene vil bli gitt i statsbudsjettet for 2014.

5.5.3 Kompetansesenter for kommunal innovasjon

For mange kommuner er innovasjon en ny måte å arbeide på, og de mangler kunnskap om hvordan de skal gå fram på dette området. De gode ideene og erfaringene fra de kommunene som lykkes, må gjøres lett tilgjengelige for andre kommuner. I tillegg finnes mye ny kunnskap blant annet fra forskning, som en bør systematisere og gjøre kjent for kommunene.

Regjeringen ønsker å støtte etablering av et kompetansesenter for kommunal innovasjon, som kan ivareta disse behovene. Et slikt senter kan også ha oversikt over relevante forskningsaktører og mulige tilskuddsordninger.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i dialog med blant annet Helse- og omsorgsdepartementet, fylkesmennene, KS og andre parter i arbeidslivet utrede mulige organisasjonsmodeller og oppgaver for et slikt innovasjonssenter. I tillegg vil en vurdere om det skal være ett nasjonalt senter, eller om en også skal bruke regionale enheter. Det er viktig å se senteret i sammenheng med de virkemidlene og de organisasjonene som finnes fra før, blant annet *Saman om ein betre kommune*. Målet er å etablere et senter innen 1. januar 2015.

5.5.4 Samarbeidsavtale mellom regjeringen og KS

Både staten og kommunene har viktige roller å spille når det gjelder å legge til rette for og fremme en god innovasjonskultur i kommunene. Regjeringen ønsker å formalisere forventningene til partene og vil derfor ta initiativ til at det blir inngått en bilateral avtale med KS. Avtalen skal forankres i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren.

Avtalen skal forplikte partene til et godt samarbeid om å videreutvikle innovasjonsfeltet i kommunesektoren og skal sikre at staten og KS har en god dialog.

5.5.5 Støtte til utvikling av innovasjonsstudium

For å medvirke til økt innovasjonskompetanse i kommunene ønsker regjeringen å støtte utvikling av et innovasjonsstudium for kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet vil lyse ut midler som en ettårig utviklingsstøtte til dette formålet. Målet er oppstart i 2014.

Gjennom studiet skal nøkkelpersoner i kommunene (ansatte, ledere eller folkevalgte) lære om innovasjonsprosesser og hvordan en kan planlegge og gjennomføre et innovasjonsprosjekt.

Studiestedet skal rapportere på bruken av midlene og erfaringer etter etableringen, og studieopplegget skal i etterkant kunne gjøres kjent for andre studiesteder.

5.5.6 Økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser

Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser

Den 14. februar 2013 la Nærings- og handelsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Miljøverndepartementet og Arbeidsdepartementet fram en strategi for å få til økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser. Strategien handler om typiske tverrgående utfordringer som offentlige virksomheter møter når de arbeider med anskaffelser, rett før og rett etter selve utlysingene. Strategien skal hjelpe den enkelte virksomheten til å gjennomføre sine anskaffelser på en måte som er samfunnsøkonomisk optimal og ligger innenfor det regelverket som gjelder.

Forsøksordningen med stipendmidler til innovasjonsformål

Som et ledd i strategien kommer regjeringen til å sette i verk en forsøksordning med stipendmidler for næringslivet, som offentlige virksomheter kan lyse ut til konkrete innovasjonsformål. For eksempel kan en kommune arrangere en kortvarig idékonkurranse der bedrifter som deltar, får dekket arbeidsinnsatsen sin. Erfaringer fra andre land viser at slike stipend ser ut til å virke motiverende og fremme innovasjon, fordi de kommer i tillegg til det ordinære budsjettet til den offentlige virksomheten og kan gi bedrifter bedre insentiv til å ta del i slikt utviklingsarbeid. På dette feltet trengs det likevel mer erfaring for at en skal kunne finne fram til gode ordninger, som gir en merverdi i norsk sammenheng. Det er Innovasjon Norge som kommer til å forvalte ordningen i samarbeid med Difi.

Nasjonalt program for leverandørutvikling

KS og Næringslivets Hovedorganisasjon har med støtte fra regjeringen etablert et nasjonalt program for leverandørutvikling: www.leverandorutvikling.no. Det nasjonale programmet for leverandørutvikling skal bidra til at offentlige anskaffelser stimulerer mer til innovasjon og verdiskaping. Programmet startet i 2010 og går over fem år. Leverandørutvikling er et samspill mellom det offentlige og leverandører, der det offentlige tilrettelegger anskaffelsesprosesser som kan utfordre og utvikle leverandørmarkedet. Flere av pilotprosjektene i programmet drives av kommuner. Gjennom pilotprosjektene kan kommunen få tilgang til framtidsrettede løsninger som frigjør ressurser til andre viktige oppgaver, mens leverandørene kan få en fordel på nye markeder ved å levere framtidsrettede løsninger. Erfaringene fra pilotprosjektene skal gi opphav til bedre praksis generelt.

Kommuner som er åpne for innovasjon gjennom anskaffelser

Offentlige anskaffelser utgjorde 14,5 pst. av bruttonasjonalproduktet (BNP) i 2011, det vil si om lag 398 mrd. kroner. Man regner med at kommuneforvaltningen står for drøyt 145 mrd. kroner.

Internasjonale og nasjonale studier kan tyde på at offentlig sektor ikke formidler sine langsiktige utviklingsbehov til privat sektor på en effektiv måte. Leverandører får ikke tilstrekkelig informasjon om hvilke behov det offentlige på sikt vil dekke gjennom anskaffelser. Dermed blir det vanskelig å drive med utvikling av varer og tjenester

for å dekke det behovet man antar at offentlig sektor har, på den beste måten. Dersom de offentlige anskaffelsene kan innrettes slik at de i større grad resulterer i innovative løsninger, kan det medvirke til å øke den samfunnsøkonomiske nytten på flere måter – med bedre tjenester til innbyggerne, effektivisering av det offentlige og et mer lønnsomt og omstillingsdyktig næringsliv.

På nettsiden www.anskaffelser.no kan en finne en veiledning som viser hvordan kommuner kan gå fram for å øke innovasjonseffekten av sine anskaffelser.

5.5.7 IKT og forenkling

Med forenkling og nye IKT-løsninger kan kommunene frigjøre ressurser, forbedre eksisterende arbeidsmetoder og ta i bruk nye kommunikasjonsformer. En utfordring for kommunene har vært at de ikke har kunnet tale med én stemme på IKT-området, men at hver enkelt av dem selv har hatt ansvar for å utvikle IKT-løsninger. Utfordringene på IKT-området vil i årene framover være for store til at hver enkelt kommune kan klare å møte dem alene. Regjeringen har derfor styrket innsatsen på en rekke områder innenfor IKT, digitalisering og forenkling, blant annet ved å støtte opp under kommunenes arbeid for å utvikle og samordne en felles IKT-arkitektur. Kommunene har selv gått sammen om å etablere KommIT, med støtte fra regjeringen (jf. omtale nedenfor). Regjeringen vil også vurdere om det er formålstjenlig med en form for avtale eller annet dialogbasert samarbeid om digitalisering mellom kommunesektoren og staten.

Digitaliseringsprogrammet

I digitaliseringsprogrammet har regjeringen satt disse målene:

- Forvaltningen skal, så langt som råd, være tilgjengelig på nettet.
- Nettbaserte tjenester skal være hovedregelen når forvaltningen kommuniserer med innbyggere, organisasjoner og næringsliv.
- En digital forvaltning skal gi bedre tjenester.
- Digitaliseringen av forvaltningen skal bidra til å frigjøre ressurser som kan brukes på områder der det er stort behov for dem.

Med IKT blir det mulig å tenke nytt om hvordan offentlig sektor samlet sett kan løse oppgavene sine på en så rasjonell måte som mulig. Men det krever at hele forvaltningen – staten, fylkeskommunene og kommunene – samarbeider, tar felles initiativ og utvikler løsninger som kan brukes på tvers.

Fellesløsninger

Regjeringen arbeider for at hele forvaltningen skal kunne høste fordeler av felleskomponentene. For at staten skal kunne legge best mulig til rette for kommunal bruk av disse løsningene, er det viktig at kommunene samordner behovene sine. Flere felleskomponenter er i dag mye brukt i kommunesektoren, mens andre har et potensial for høyere utnytting.

ID-porten er eksempel på en felleskomponent som kommunene gjør bruk av. Elektronisk ID (eID) gjør det mulig med trygg pålogging og bruk av digitale tjenester. ID-porten er en fellesløsning som gjør at en kan logge på med et utvalg av slike eID-er.

Et regelverk som er tilpasset digital forvaltning

Når teknologien og organiseringen i forvaltningen åpner for nye og mer effektive måter å løse offentlige oppgaver på, bør en også vurdere utformingen av det aktuelle regelverket på nytt. Lov- og regelverket bør legge til rette for digital kommunikasjon med innbyggerne og næringslivet, gjøre det mulig å gjenbruke informasjon og å legge til rette for automatisert saksbehandling der det er relevant.

Regjeringen har satt i gang et større og mer langsiktig arbeid med å se nærmere på regelverk som er til hinder for digital kommunikasjon. Målet er å få fjernet slike hindringer. Nye lover og regler bør utformes slik at de legger til rette for og støtter opp under digitale tjenester og digital kommunikasjon.

Støtte til KommIT

KS-programmet KommIT gjelder IKT-samordning i kommunesektoren. Det ble etablert i 2012 og skal gå ut 2015. Regjeringen støtter KommIT økonomisk, og går inn for å samarbeide med KS og KommIT innenfor de forvaltnings- og utviklingsprogrammene der det er aktuelt. Arbeidet med å forbedre styringen og samordningen av IT i både staten og kommunesektoren fører samtidig til at det også blir lagt til rette for et bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. I tiden framover vil regjeringen vurdere om det er formålstjenlig med en form for avtale mellom kommunesektoren og staten om digitalisering, eller annet dialogbasert samarbeid som kan støtte opp under digitalisering.

Enkelt og greit

Regjeringen ønsker å gjøre møtet med det offentlige bedre og enklere for innbyggerne. Vinteren

2013 lanserte regjeringen en egen digital forslagskasse, kalt «Enkelt og greit», på regjeringen.no, der folk kunne fortelle hvordan de mener at det kan bli enklere for dem å møte det offentlige. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet leder forenklingssprosjektet. Arbeidet skjer i tett samarbeid med andre ansvarlige departement og myndigheter. En rapport om innspillene vil bli offentliggjort sommeren 2013.

Forenklet byggesaksbehandling

Regjeringen har satt i gang et arbeid for å etablere ByggNett. Målet er å utvikle ByggNett til en felles samhandlingsplattform for bygging og byggesaker, der alle involverte i verdikjeden samhandler digitalt.

ByggNett skal bidra til å effektivisere saksbehandlingen og boligbyggingen, og sikre at kvalitetskravene blir overholdt. Utbyggerne får bedre hjelpemidler til å gjennomføre tiltaket, bedre oversikt, raskere saksbehandling og mer helhetlig tenking. Et av siktemålene er at all byggesaksbehandling kan skje elektronisk.

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er i ferd med å utvikle en strategi for etablering og drift av ByggNett. I 2015 skal det være mulig å gjennomføre full elektronisk byggesaksbehandling.

Kommunal- og regionaldepartementet arbeider i tillegg med en lovproposisjon, som skal sendes på høring sommeren 2013. I lovproposisjonen blir det lagt opp til flere forenklingstiltak, blant annet å løse flere enkle tiltak fra søknadsplikten og redusere omfanget av andre typer søknader, for eksempel

slik at en tillatelse til igangsetting kan være bare en erklæring fra den ansvarlige om igangsetting, uten at kommunen kommer med en vurdering.

Helhetlig og effektiv forvaltning av husbankens virkemidler

Det er startet et program – SIKT (som står for «strategisk IKT-moderniseringsprogram») – med sikte på å modernisere og forenkle den elektroniske saksbehandlingen i Husbanken. Digitalt førstevalg er en viktig del av dette programmet, med eSøknad for de økonomiske virkemidlene som primærtiltak. Moderniseringsprogrammet vil omfatte både dialogen med kommunene, saksbehandlingen knyttet til Husbankens virkemidler og støtte til rådgivning. Det vil bli lagt til rette for god dialog kommunene imellom og ut mot brukerne.

5.5.8 Innovasjonsprisen

Regjeringen ønsker å spre gode erfaringer og samtidig inspirere kommunene til å satse på innovasjon. Derfor blir det nå etablert en egen pris som hvert år skal gå til en kommune som har utmerket seg med å følge opp innovative ideer.

I Danmark har de i flere år hatt en fast utdeling av innovasjonspriser. Målet er å få oppmerksomhet om de mange gode innovative tiltakene i kommunene, og å samle inn opplysninger om dette og videreformidle hvordan kommunene fornyer seg i praksis. I 2012 deltok halvparten av de danske kommunene i konkurransen om innovasjonsprisene.

Del IV
Statlige styringssignaler

6 Oppgavefordeling og regelverk

6.1 Helse- og omsorgsdepartementet

6.1.1 Omsorgsplan 2015

Omsorgsplan 2015 er regjeringens handlingsplan for å sikre at samfunnet er rustet til å møte framtidens utfordringer slik de er beskrevet i St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening*. Gjennom avtalen som er inngått mellom regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre er Omsorgsplan 2015 utvidet og konkretisert. Avtalen viser at det er bred enighet om hovedlinjene i utviklingen av framtidens omsorgstjenester. Avtalen legger opp til en årlig statusrapportering i kommuneproposisjonen, i tillegg til den behandling spørsmålene får i statsbudsjettet. Planen har følgende sentrale mål:

- 12 000 nye årsverk i omsorgstjenesten i perioden 2008–2015
- Kompetanseløftet 2015
- Tilsagn om tilskudd til 12 000 heldøgns omsorgsplasser
- Demensplan 2015

Årsverk i pleie- og omsorgstjenesten

Regjeringen hadde ut fra nivået i 2004 et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene med 10 000 årsverk innen utgangen av 2009. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at målet ble overopnådd, med en vekst på om lag 14 800 årsverk i perioden.

Regjeringen har et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene med 12 000 årsverk i perioden 2008–2015, målt ved utgangen av året. Ureviderte KOSTRA-tall for 2012 viser en vekst på mer enn 3 200 årsverk i 2012. Dette gir en samlet vekst på nesten 11 000 årsverk for perioden 2008–2012.

Med tallene for 2012 har veksten vært på i overkant av 25 000 årsverk i perioden 2005–2012. Om lag 85 pst. av veksten har vært personell med helse- og sosialfaglig utdanning. Dette har gitt en økning i andelen personell med helse- og sosialfaglig utdanning i omsorgstjenestene fra 66,4 pst. i 2005 til 70,1 pst. i 2012.

Kompetanseløftet 2015

Kompetanseløftet 2015 har som hovedmål å bidra til å sikre omsorgstjenestene tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning. Delmålene er å bidra til å nå målet om 12 000 nye årsverk i omsorgstjenestene i perioden 2008–2015, heve det formelle utdanningsnivået, sikre bruttotilgang på om lag 4 500 helsefagarbeidere per år, skape større faglig bredde og styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning.

I de seks første årene i planperioden har om lag 21 000 personer gjennomført grunn-, videre- eller etterutdanning eller annen opplæring med støtte fra Kompetanseløftet, og om lag 9 000 er under opplæring i 2013. Tall fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell viser at det i 2012 ble gitt autorisasjon til om lag 3 300 helsefagarbeidere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere.

Heldøgns omsorgsplasser

Husbankens tilskuddsordning til bygging og fornyelse av heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger ble etablert i 2008. Ordningen skal gi kommunene bedre forutsigbarhet og mulighet for langsiktig planlegging og utbygging av omsorgssektoren for å møte framtidens omsorgsutfordringer.

Det er for 2013 bevilget 87,5 mill. kroner til 1 750 boenheter. Samlet tilsagnsramme vil være 1,715 mrd. kroner. Den maksimale tilsagnsrammen per enhet er fra og med 2013 hevet fra 2,29 mill. kroner til 2,8 mill. kroner. Tilskuddet blir gitt til kommunen som er ansvarlig for tjenesten, uavhengig av om kommunen selv bygger eller om kommunen helt eller delvis skaffer slike plasser fra andre aktører på ordinære forretningsmessige vilkår.

Det er et vilkår at omsorgsboligene og sykehjemsplassene skal brukes til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Videre forutsettes det at omsorgsplassene er universelt utformet og tilrettelagt for mennesker med demens og kognitiv svikt. Slik utforming og tilrettelegging skal skje i tråd med Demensplan 2015

og i tråd med formålet for ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemming. Nye og moderniserte sykehjem og omsorgsboliger med tilskudd fra Husbanken skal være tilrettelagt for tilkobling av elektroniske hjelpemidler, kommunikasjons- og varslingssystemer og annen velferds-teknologi.

I 2012 ble det gitt tilsagn om tilskudd til totalt 1 186 heldøgns omsorgsplasser, fordelt på 663 sykehjemsplasser og 523 omsorgsboliger. Ved utgangen av mars 2013 er det siden oppstarten i 2008 totalt gitt tilsagn om tilskudd til om lag 6 800 heldøgns omsorgsplasser. Det fremgår av KS' budsjettundersøkelse for 2013 at kommunene i perioden fram til 2015 planlegger fortsatt vekst og fornyelse av heldøgns omsorgsplasser.

Regjeringen planlegger å gi tilsagn om tilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og heldøgns omsorgsplasser innen utgangen av 2015 og utvide rammene ytterligere dersom søknadsinngangen fra kommunene tilsier det.

Demensplan 2015

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 i planperioden satt i verk en rekke tiltak for å sikre en langsiktig kvalitetsforbedring av tjenestetilbudet til personer med demens og deres pårørende, blant annet gjennom investering i kompetanse, forskning og utvikling, pårørendeskoler og informasjon. Over 14 500 ansatte i nærmere 90 pst. av landets kommuner deltar i opplæringsprogrammet Demensomsorgens ABC. Våren 2013 får landets kommuner tilbud om opplæring i miljøtiltak for personer med demens gjennom Miljøbehandlingens ABC. Over 320 kommuner får støtte til pårørendeskoler og samtalegrupper. Dette viser at kommunene prioriterer demensomsorgen og utvikler et tjenestetilbud til personer med demens og deres pårørende i tråd med Demensplan 2015. Det er våren 2013 igangsatt en nasjonal informasjonskampanje om demens for å bidra til økt åpenhet om demens og demenssykdommer.

Styrking av dagtilbud til personer med demens

Regjeringen har som mål å innføre en lovfestet plikt til å tilby dagtilbud til personer med demens når tilbudet er bygget videre ut. Målsettingen i Demensplan 2015 er at kommunene innen 2015 skal kunne tilby dagaktivitetstilbud til personer

med demens. I 2012 ble det opprettet et eget øremerket stimuleringsstilskudd på 150 mill. kroner til etablering av dagaktivitetsplasser. Tilskuddet ble styrket med 100 mill. kroner i 2013. Årsvervskostnadene til tilbudet inngår som en del av veksten i kommunenes frie inntekter. Midler til videre utbygging av dagaktivitetstilbud til personer med demens vurderes i budsjettproposisjonen for det enkelte år. Etter endt oppbyggingsperiode skal tilskuddet innlemmes i inntektssystemet til kommunene som frie inntekter. Per 1. april 2013 er det gitt tilskudd til å opprette over 900 plasser.

6.1.2 Melding til Stortinget om morgendagens omsorg

Helse- og omsorgsdepartementet la 19. april 2013 fram Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*. For å sikre gode og bærekraftige omsorgstjenester i framtiden, søker regjeringen nye løsninger gjennom å lete fram, mobilisere og ta i bruk samfunnets samlede omsorgsressurser på nye måter. Nye omsorgsformer skal utvikles gjennom ny teknologi, nye faglige metoder og arbeidsformer og endringer av organisatoriske og fysiske rammer. Kommunenes forsknings-, innovasjons- og utviklingsarbeid skal understøttes og styrkes.

Samtidig som dagens Omsorgsplan 2015 gjennomføres, starter arbeidet med å utvikle og innarbeide nye og framtidrettede løsninger. For å ivareta kontinuitet og helhet legges derfor tiltakene i denne meldingen inn som nye elementer i dagens omsorgsplan og overlapper denne fram til og med 2015. Det legger grunnlaget for koordinert innsats med felles framdrift. Gradvis avløses dagens plan av de nye tiltakene som bidrar til å gi den en mer innovativ innretning. Omsorgsplan 2020 blir en plan for å møte både dagens behov og morgendagens utfordringer.

Morgendagens omsorg – et innovasjonsprogram fram mot 2020

Regjeringen vil etablere et innovasjonsprogram som tar sikte på å utforme nye løsninger for framtidens omsorg sammen med brukere, pårørende, kommuner, ideelle organisasjoner, forskning og næringsliv. Satsingen fram mot 2020 skal bidra til å forsterke omsorgstjenestens regionale forsknings- og utviklingsstruktur, involvere etablerte innovasjons- og forskningsinstitusjoner på nasjonalt nivå, og styrke innsatsen til forsknings-, innovasjons- og utviklingsarbeid i kommunene og relevante programmer i Norges forskningsråd.

Morgendagens omsorgstjenestebrukere

Til grunn for alle tiltak og programmer i denne meldingen ligger det et helhetlig syn på morgendagens brukere. De har ikke bare sykdommer og problemer, men også ressurser de skal bruke til å mestre eget liv og ta del i fellesskapet. Meldingen inviterer derfor brukere og deres representanter til aktiv deltakelse i morgendagens omsorgsfellesskap.

Morgendagens omsorgsfellesskap

Regjeringen vil bidra til å utforske og mobilisere større deler av samfunnets samlede ressurser gjennom et program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020, en nasjonal strategi for frivillig arbeid i helse- og omsorgssektoren og bedre samarbeid med ideelle og private tjenesteleverandører. I første fase av programmet for pårørendepolitikk legges det vekt på tiltak som støtter pårørende og styrker samspillet mellom helse- og omsorgstjenestene og pårørende, herunder fleksible avlastningsordninger, pårørendestøtte, informasjon, opplæring, veiledning, samspill og samarbeid, forbedring av omsorgslønnsordningen, forskning og utvikling.

Morgendagens omsorgstjeneste

For å sikre en bærekraftig omsorgstjeneste med god kvalitet skal det legges vekt på faglig omstilling i omsorgstjenestene. Dette vil kreve endret og høyere kompetanse, nye arbeidsmetoder og nye faglige tilnærminger. Samtidig skal det faglige arbeidet videreutvikles både for dem som har størst behov for lindring og pleie, og for dem som trenger assistanse gjennom et helt liv. I meldingen har regjeringen valgt å konsentrere seg om tre områder som representerer noen av omsorgstjenestens viktigste utfordringer: aktiv omsorg, hverdagsrehabilitering og omsorg og død.

Morgendagens omsorgsomgivelser

For å sikre en framtidsrettet og bærekraftig omsorgstjeneste skal det tas i bruk velferdsteknologi som kan bidra til å øke brukernes mulighet til egenmestring, selvstendighet, trygghet og sosial kontakt og gi pårørende større trygghet og avlastning. Det skal etableres et nasjonalt program for utvikling og innføring av velferdsteknologi i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, der målet er å bidra til at velferdsteknologi blir en integrert del av omsorgstjenestetilbudet innen 2020.

For å sikre både modernisering og utbygging av framtidens boligmasse skal investeringstilskuddet for sykehjem og omsorgsboliger videreføres etter 2015. Det skal utredes om heldøgnskravet i Husbankens investeringsordning bør tilpasses, slik at den kan gi rom for å gi støtte til bygging av trygghetsboliger, samt om det skal avsettes midler fra ordningen til forskning, utvikling og innovasjon med sikte på utforming og utprøving av nye modeller for framtidens institusjons- og boligløsninger.

Regjeringen har i revidert nasjonalbudsjett foreslått en satsing i 2013 på 100 mill. kroner for oppfølging av meldingen, hvorav også noe er midler til kommunesektoren (jf. proposisjonen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013).

6.1.3 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring et forslag til en rettighetsbestemmelse som gir personer med varig og stort behov for praktisk bistand og opplæring, rett til å få slike tjenester organisert som BPA med samme brukerrettet tid som ved tilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd punkt 6 bokstav b. Med brukerrettet tid menes den tid tjenesteyter er sammen med og gir praktisk bistand til bruker. Høringsfristen er 1. august 2013.

Med «stort behov» menes et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med timebehov tilsvarende 25–32 timer per uke har rett til å få tjenesten organisert som BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering av tjenesten vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen. Rettigheten er avgrenset til praktisk bistand og opplæring til personer under 67 år. Den omfatter ikke støttekontakt og som hovedregel heller ikke tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester. Rettigheten omfatter brukere med varig behov ut over to år.

Det skal fortsatt være slik at brukeren skal være arbeidsleder for faste assistenter, og innenfor rammen av vedtaket bestemme hvilke oppgaver assistentene skal utføre og når det skal skje. Videre skal det fortsatt være kommunen som har sørge-for-ansvaret og som skal beslutte om kommunen eller andre aktører skal ha arbeidsgiveransvaret for assistentene. Det legges også opp til at det fortsatt skal være en pliktbestemmelse om BPA i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Dette gjør at kommunene fortsatt skal ha plikt til å vurdere å tilby BPA til de brukere som ikke vil få en rettighet, dersom kommunen etter en samlet vurdering finner det hensiktsmessig.

6.1.4 Melding til Stortinget om kvalitet og pasientsikkerhet

I desember 2012 la Helse- og omsorgsdepartementet fram Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet og trygge tjenester*. Meldingen legger til grunn at det er behov for økt oppmerksomhet på innhold og kvalitet, og at en tjeneste av god kvalitet setter pasient og bruker i sentrum. Målene i meldingen er forankret i føringene fra samhandlingsreformen. Meldingen skal bidra til et mer brukerorientert helse- og omsorgstilbud, økt satsing på systematisk kvalitetsforbedring, bedre pasientsikkerhet og færre uønskede hendelser.

Særlig viktig er det å nå ut til kommunene med gode verktøy og tiltak de kan ta i bruk i sitt arbeid med kvalitet og pasientsikkerhet. Et sentralt tiltak i meldingen er å videreføre tiltak og erfaringer fra pasientsikkerhetskampanjen «I trygge hender» i et femårig program for pasientsikkerhet fra 2014. Kommunens deltakelse i kampanjen er et nybrottsarbeid i internasjonal sammenheng som skal videreutvikles i programmet. På det pågående innsatsområdet om riktig legemiddelbruk i sykehjem, har for eksempel alle utviklingssykehjem deltatt med team i læringsnettverk.

Regjeringen vil se nærmere på oppfølgingen av lovbrudd i helse- og omsorgstjenesten. Det vises til følgende omtale på s. 73 i meldingen:

Regjeringen vil i tillegg sørge for at det blir gjennomført en bred utredning av hvordan samfunnet bør følge opp alvorlige hendelser og mistanke om lovbrudd i helse- og omsorgstjenesten. Oppfølging av slike hendelser rører dypere sett ved spørsmål som omhandler rettsstatlige prinsipper, moral og etikk. Utredningen skal bidra til å sikre at hele bredden i problemstillingen blir vurdert. Det er behov for en vurdering av om dagens virkemidler for å håndtere mistanke om lovbrudd eller alvorlige hendelser er effektive nok, inkludert en vurdering av problemstillinger knyttet til læring og bruk av sanksjoner. Utredningen skal helt konkret vurdere om det ved særlig alvorlige hendelser er behov for å følge opp saken utover det tilsynet som følger av dagens lovgivning, herunder om det bør opprettes en uavhengig sikkerhetskommisjon. I denne sammenheng er det nødvendig å vurdere hvilken rolle en slik kommisjon eventuelt skal ha som en del av et helhetlig system for å følge opp uønskede hendelser.

6.1.5 Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen har virket fra 1. januar 2012, og erfaringene så langt er i tråd med målene for reformen. Pasientene blir i mindre grad enn tidligere liggende på sykehus, og det blir flere og bedre tilbud i kommunene.

Målet i samhandlingsreformen er at alle innbyggere skal ha et helhetlig og sammenhengende helsetilbud av høy kvalitet som er tilpasset den enkeltes behov. Reformen skal blant annet bidra til at vi forebygger bedre og at vi tar ansvar tidlig, tett på der folk lever og bor. Derfor skal alle kommuner og sykehus inngå samarbeidsavtaler, og finansieringssystemet er endret. Alle helseregioner har inngått de lovpålagte avtalene med kommunene om hvordan samhandling mellom kommuner og sykehus skal foregå. Avtalene har styrket samarbeidet mellom kommuner og helseforetak og bidratt til større likeverdighet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten.

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. I 2012 mottok 111 kommuner tilskudd. I 2013 er det utbetalt tilskudd til 63 nye kommuner. Andelen som overføres kommunene fra de regionale helseforetakene, utløses når tilbudet er etablert dersom ikke annet er avtalt mellom partene.

Det ble i 2012 innført kommunal medfinansiering av utgifter til spesialisthelsetjenesten for somatikk, i tillegg til at det ble innført betalingsplikt for kommunene for utskrivningsklare pasienter. Med kommunal medfinansiering er det etablert en økonomisk kobling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Kommunene får et økonomisk medansvar for innbyggernes medisinske innleggelse og konsultasjoner i spesialisthelsetjenesten. Slik får kommunene et insentiv til å følge med på sammenhengen mellom bruk av egne ressurser og innbyggernes forbruk av spesialisthelsetjenester.

Kommunene fikk overført om lag 5 milliarder kroner fra sykehusene til kommunal medfinansiering. I tillegg ble deler av veksten i frie inntekter i 2012 – 305 mill. kroner – fordelt til kommuner som fikk mindre gjennom fordeling etter kostnadsnøkkelen enn deres anslåtte utgifter til kommunal medfinansiering og betaling for utskrivningsklare pasienter. Fordelingen ble basert på det tallgrunnlaget som var tilgjengelig ved beregningen av statsbudsjettet 2012. Kompensasjonen skal ligge fast i 3 år.

Foreløpige anslag viser at utgiftene til kommunal medfinansiering blir på om lag 5,1 mrd. kroner i

2012. Dette er om lag 120 mill. kroner høyere enn det som er overført kommunene fra sykehusene. Det er variasjoner mellom kommunene. Det er derfor iverksatt et arbeid med å identifisere årsaksforhold. Regjeringen legger ikke opp til etterskuddsvis kompensasjon mellom anslåtte og faktiske utgifter til medfinansiering. Dette er i tråd med gjeldende prinsipper for kompensasjon til kommunesektoren ved reformer og oppgaveendringer. Kompensasjon gis på bakgrunn av anslåtte utgifter i forkant av reformen. Avviket mellom faktiske og budsjetterte utgifter til medfinansiering er forholdsvis beskjedent. Samlet sett ble også kommuneøkonomien i 2012 betydelig styrket sammenliknet med opplegget i nasjonalbudsjettet for 2012, blant annet som følge av høyere skatteinngang på 2,3 mrd. kroner for hele sektoren i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2012. Denne økningen er videreført.

Det tas sikte på en gradvis innføring av kommunal medfinansiering og betaling for utskrivningsklare pasienter innenfor psykisk helsevern og rus så snart det lar seg gjennomføre. Det tas forbehold om at ambisjonene tilpasses erfaringene med innføring av samhandlingsreformen og kvaliteten på dataene som må legges til grunn for oppgjørordningen. Helsedirektoratet har utredet mulige modeller for kommunal medfinansiering av psykisk helsevern og rus. I tillegg er Helsedirektoratet bedt om å beskrive mulige tiltak for å bedre kvaliteten på registreringen av utskrivningsklare pasienter. Helse- og omsorgsdepartementet vil arbeide videre med disse spørsmålene. Samarbeidsavtalene mellom helseforetakene og kommunene omhandler også rus og psykisk helse. Samarbeidsavtalene skal brukes som et aktivt virkemiddel til å styrke samhandlingen innenfor rus og psykisk helse.

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med et rundskriv om spesialisthelsetjenestens veiledningsplikt overfor kommunene. Det er også undertegnet en ny samarbeidsavtale mellom KS og sentrale helsemyndigheter om gjennomføring av reformen. Reformen følges nøye opp blant annet gjennom bredt anlagt følgeforskning i regi av Norges forskningsråd og et forvaltningsmessig følge-medopplegg i regi av Helsedirektoratet.

6.1.6 Digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgsdepartementet la 30. november 2012 fram Meld. St. 9 (2012–2013) *Én innbygger – én journal*. Et hovedmål i meldingen er at helsepersonell skal ha enkel og sikker tilgang til pasient- og brukeropplysninger. Det er nødvendig å redusere antall elektroniske journalløsninger og

pasientadministrative systemer. Regjeringens hovedmål er én innbygger – én journal. Helse- og omsorgsdepartementet har igangsatt et utredningsarbeid for å vurdere alternative løsninger. En slik utredning skal omfatte risikoanalyser og organisatoriske konsekvenser for hvert av alternativene.

Helse- og omsorgsdepartementet tar i 2013 sikte på å sende på høring forslag til forskrift om standardisering i helse- og omsorgssektoren.

De tiltakene som pågår for bedre elektronisk samhandling skal fortsette. Norsk Helsenett SF skal bistå med koordinering, rådgivning og kvalitetssikring i forbindelse med innføring av elektroniske meldinger i sektoren. Målet er å etablere elektronisk meldingsutveksling mellom alle kommuner, helseforetak og fastleger innen utgangen av 2014. Norsk Helsenett SF har fått økte bevilgninger til formålet i 2013. Det gjelder blant annet pleie- og omsorgsmeldingene som er revidert for å støtte varsling om utskrivningsklare pasienter til kommunen og bekreftelse fra kommunen. Tiltak om innføring av meldinger må eies og bestilles av kommunene, men Norsk Helsenett SF har i oppdrag å bistå kommunene.

Etablering av en nasjonal kjernejournal startet i 2012. Målet er at første versjon av kjernejournalen skal være klar for pilotering i Trondheim høsten 2013 og senere i Stavanger. Tiltaket er et viktig strategisk tiltak i samhandlingsreformen.

Et annet hovedmål i meldingen er at innbyggerne skal ha tilgang på enkle og sikre digitale tjenester. Hver enkelt skal ha mulighet til å involveres i prosesser og beslutninger om egen helse. Enkle og sikre digitale tjenester skal gjøre kontakten med helse- og omsorgstjenesten enklere og bidra til at innbyggerne opplever tjenesten som tilgjengelig og helhetlig.

6.1.7 Folkehelsemeldingen

I Folkehelsemeldingen (Meld. St. 34 (2012–2013)) som regjeringen har lagt fram våren 2013, er det fastsatt nasjonale mål for folkehelsen. De overordnede målene for folkehelsearbeidet er at:

- Norge skal være blant de tre landene i verden som har høyest levealder
- befolkningen skal oppleve flere gode leveår med god helse og trivsel og reduserte sosiale helseforskjeller
- vi skal skape et samfunn som fremmer helse i hele befolkningen.

Norge skal følge opp Verdens helseorganisasjons globale mål for å forebygge livsstilssykdommer,

blant annet 25 pst. reduksjon i tidlig død som følge av slike sykdommer innen 2025.

Kommunesektoren har en helt sentral rolle i å fremme befolkningens helse gjennom bredden i kommunens ansvar. Kommunen har ansvar for å fremme folkehelse gjennom sine virkemidler, og folkehelseperspektivet skal inngå i planlegging og lokal samfunnsutvikling.

Regjeringen vil styrke folkehelsearbeidet i kommunene, herunder helsestasjons- og skolehelsetjenesten, og fortsette å satse på frisklivstilbudene og lærings- og mestringstilbudene. Etter lov om folkehelsearbeid skal kommunene og fylkeskommunene fastsette lokale og regionale mål og strategier for folkehelse basert på vurderinger av egne folkehelseutfordringer. Regjeringen vil bidra til at alle kommuner og fylkeskommuner får på plass oversikt over folkehelseutfordringene sine. Folkehelseinstituttet vil årlig gjøre tilgjengelig folkehelseprofiler for hver enkelt kommune og fylkeskommune. Disse skal utvikles videre til å omfatte flere faktorer som påvirker helsen.

Kommunen har som en oppfølging av samhandlingsreformen og folkehelseloven fått tilført midler gjennom rammetilskuddet for å bygge opp kompetanse. Blant annet ble kommunene i 2010 styrket med 230 mill. kroner i frie midler til satsing på forebyggende og helsefremmende arbeid. Veksten i de frie inntektene skal gi kommunesektoren forutsetninger for å oppfylle folkehelseloven og nå målene i folkehelsemeldingen. Regjeringen vil ha et aktivt samarbeid med kommunesektoren om utvikling og iverksetting av folkehelsepolitikken. Samarbeid om folkehelsepolitikken skal forankres i konsultasjonsordningen og de nasjonale avtalene mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS om samhandling og utvikling av kvalitet i helse- og omsorgstjenesten. Det er viktig at nasjonale og lokale tiltak trekker i samme retning.

Regjeringen vil arbeide videre med å styrke kompetansen om folkehelsearbeid lokalt, blant annet gjennom utvikling av kurs, metodeutvikling og erfaringsoverføring, og vil i samarbeid med KS stimulere til etablering og utvikling av folkehelsenettverk. I revidert nasjonalbudsjett 2013 er det foreslått å øke bevilgningen til KS i 2013 med 6 mill. kroner til å etablere folkehelsenettverk mellom kommuner og fylkeskommuner. Hensikten er at kommuner som vil utvikle og styrke sitt folkehelsearbeid møtes for utveksling av erfaringer og gjensidig læring. I revidert nasjonalbudsjett 2013 foreslås det videre å øke tilskuddene til frisklivssentraler med 14 mill. kroner. Det er en målsetting at flere kommuner skal etablere frisklivssentraler.

Fylkeskommunen har som regional utviklingsaktør en viktig rolle for utviklingen av folkehelsearbeidet regionalt. Det er aktuelt for Helse- og omsorgsdepartementet å samarbeide med fylkeskommunen om flere oppgaver innen folkehelse, blant annet for å styrke regionalt samarbeid med kommuner, frivillig sektor og næringsliv.

Satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Regjeringen vil styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Innenfor veksten i de frie inntektene til kommunene for 2014 legges det til grunn at 180 mill. kroner går til styrking av tjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet vil ha dialog med KS om den konkrete innretningen av midlene. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er svært viktige forebyggende tjenester for barn og unge 0–20 år. Tjenesten når ut til alle og har høy oppslutning. En god helsestasjons- og skolehelsetjeneste er viktig for blant annet å gi nye foreldre trygghet gjennom god svangerskaps- og barselsoppfølging, forebygge sykdom og fange opp tidlige signaler på mistriksel, utviklingsavvik og atferdsproblemer, og bidra til iverksetting av tiltak tidlig i forløpet. Skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom er lavterskeltilbud i barn og unges eget miljø. For ungdom er det viktig å ha et sted å henvende seg uten å bestille time eller involvere foresatte.

Regjeringen vil i tillegg til økonomisk styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten videreutvikle de forebyggende helsetjenestene til barn og unge gjennom å revidere forskriften om helsestasjons- og skolehelsetjenesten (FOR-2003-04-03-450). Videre har Helsedirektoratet iverksatt et arbeid med å utforme en nasjonal, faglig retningslinje for tjenestene.

6.1.8 Pandemimeldingen

I Meld. St. 16 (2012–2013) *Beredskap mot pandemisk influensa* er det blant annet redegjort for kommunenes generelle ansvar og oppgaver på beredskapsområdet, med særlig vekt på beredskapen i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det understrekes i meldingen at kommunene, på samme måte som for det nasjonale beredskapsarbeidet, må oppdatere sine egne beredskapsplaner. Dette må skje på en slik måte at man legger til grunn de generelle prinsippene og føringene fra den overordnede nasjonale planen, samtidig som det skjer en konkret tilpasning i den kommunale beredskapsplanen i lys av de konkrete erfaringene den enkelte kommune fikk med sin egen håndtering av pandemien i 2009–2010. Det generelle regel-

verket og rammeavtalene gir ikke konkrete bestemmelser om en fastleges oppgaver og plikter i en beredskapssituasjon, slik som for eksempel en pandemi. Dette innebærer at kommuner som ønsker å benytte fastlegeressurser i en beredskapssituasjon, må inngå eventuelle avtaler der slike beredskapsplikter er beskrevet. Dette vil blant annet gjelde for eventuelle oppgaver knyttet til vaksinerings av risikogrupper og eventuell massevaksinering.

6.1.9 Endringer i Tobakksskadeloven

Stortinget vedtok 19. mars 2013 en rekke endringer i tobakksskadeloven, jf. Lovvedtak 41 (2012–2013), Innst. 247 L (2012–2013) og Prop. 55 L (2012–2013). Følgende endringer vil berøre kommunesektoren:

- Innføring av en ny kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvare. Ordningen er i stor grad basert på bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk, men med enkelte viktige forskjeller. Det er forutsatt at ordningen som helhet skal være finansiert av søknads- og bevillingsgebyr som belastes utsalgsstedene. Antatt ikrafttredelse er 1.1.2015.
- Tidligere unntak i loven for røykerom oppheves, det innføres tobakksfrie skoler og barnehager og røykfrie inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter. Disse lovendringene vil endre/utvide det tilsynsansvaret som kommunene har etter tobakksskadeloven i dag.

Helse- og omsorgsdepartementet vil i løpet av 2013 sende på høring forslag til nærmere forskrifter.

6.1.10 Radon – endringer i strålevernforskriften

Ny strålevernforskrift trådte i kraft 1. januar 2011. Alle barnehager, grunnskoler og videregående skoler, både private og offentlige, og alle typer uteleieboliger skal ha så lave radonnivåer det er praktisk mulig å få til, og årsmiddelverdien skal være under 200 Bq/m³. I tillegg skal tiltak for å redusere radonnivået alltid gjennomføres dersom det overstiger 100 Bq/m³. Grenseverdiene trer i kraft fra 1. januar 2014.

6.2 Justis- og beredskapsdepartementet

6.2.1 Vergemålsreformen

Ny vergemålslov skal etter planen tre i kraft 1. juli 2013. Fra samme tidspunkt overføres dagens ansvar og oppgaver på vergemålsområdet fra

kommunene til fylkesmannsembetene. Nærmere overgangsbestemmelser er gitt i forskrift til den nye vergemålsloven, jf. vergemålsforskriften 15. februar 2013 nr. 201. Overgangen til ny vergemålsordning krever et utstrakt samarbeid mellom kommunene og fylkesmennene.

Det er lagt til grunn at kommunene årlig bruker 103 mill. kroner på vergemål. I 2013 er det gjort uttrekk fra kommunenes rammetilskudd på 38,5 mill. kroner. De resterende 64,5 mill. kroner trekkes ut i 2014.

6.2.2 Melding til Stortinget om vold i nære relasjoner

Justis- og beredskapsdepartementet la 8. mars 2013 fram Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner. Det handler om å leve*. Meldingen skisserer hovedlinjene regjeringen mener bør følges i den videre innsatsen mot vold i nære relasjoner, og presenterer en rekke tiltak som skal bidra til å styrke arbeidet for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner.

Flere av tiltakene som løftes fram i meldingen er knyttet til behovet for et bedre samvirke mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer i arbeidet mot vold i nære relasjoner, både i det forebyggende arbeidet og i hjelpe- og behandlingstilbudet. Meldingen beskriver blant annet ansvaret kommunene har for å sikre at kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner får vern og helhetlig oppfølging, jf. Ot.prp. nr. 96 (2008–2009) *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)* som trådte i kraft 1. januar 2010.

Meldingen beskriver også kommunenes ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester til utsatte for vold i nære relasjoner, blant annet gjennom fastlegeordningen og helsestasjons- og skolehelsetjenesten, inkludert barsels- og svangerskapsomsorg. Regjeringen oppfordrer kommunene til å utarbeide kommunale handlingsplaner, og peker på at ordninger med en kommunal koordinatorfunksjon vil kunne styrke kommunenes koordinering av arbeidet mot vold i nære relasjoner.

Meldingen til Stortinget skal følges opp av en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner for perioden 2014–2017.

6.2.3 Nødnett – status for drift og landsdekkende utbygging

Nødnett er i daglig bruk i hele området for første utbyggingstrinn, det sentrale østlandsområdet, og håndterer månedlig om lag 500 000 samtaler.

Andre utbyggingstrinn som omfatter resten av landet, ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2011, jf. Innst. 371 S (2010–2011). Det er en prioritert oppgave å sørge for at landsdekkende Nødnett kommer på plass innen utgangen av 2015, herunder sikre at Nødnett i drift er et trygt og effektivt verktøy.

Utbygging og en rekke andre aktiviteter knyttet til etablering og innføring pågår. Utstyr til nødnetten leveres, og Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) opplyser at installasjonen følger planen og at det allerede i 2012 ble tatt i bruk nytt utstyr ved syv nye operasjonssentraler i politiet. Videre opplyser DNK at det bygges basestasjoner for fullt i Øst- og Sør-Norge, og at radioplanleggingen for hele landet pågår.

For ytterligere omtale av saken vises det til Meld. St. 21 (2012–2013) og Prop. 77 S (2012–2013) og til omtalen i proposisjonen om bevilgningssendringer i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2013.

6.3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

6.3.1 Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger og økt ramme for integreringstilskuddet i 2014

Mottak og bosetting av flyktninger er en nasjonal oppgave som Norge har forpliktet seg til. Bosetting av flyktninger er en oppgave kommunesektoren ikke kan velge bort, men den enkelte kommune avgjør selv hvor mange den vil bosette. I 2013 er det et avvik mellom behovet for bosettingsplasser og kommunenes samlede tilbud, noe som fører til at flyktninger må vente lenge i mottak. Ved utgangen av mars 2013 ventet om lag 4 400 personer i asylmottak på å bli bosatt i en kommune.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS har i april 2013 inngått en ny avtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre. Avtalen gjelder ut 2015 og har krav til antall bosettingsplasser i kommunene og tid det tar å bosette.

Bosetting og integrering av nyankomne flyktninger i kommunene blir i hovedsak finansiert gjennom integreringstilskuddet. I 2013-budsjettet er det bevilget 5,1 mrd. kroner til integreringstilskuddet. Tilskuddet utbetales ved bosetting av flyktninger, og satsen for voksne utgjør 616 800 kroner i 2013, utbetalt over 5 år. Regjeringen vil i

2014 legge inn 250 mill. kroner til en realøkning av integreringstilskuddet. En økning i tilskuddsatsene vil innebære en bedring av kommunenes rammevilkår for bosetting av flyktninger. Regjeringen varsler en styrking av integreringstilskuddet for at kommunene kan ta hensyn til dette i sine budsjettprosesser for 2014.

Kommunene melder om at mangel på boliger er en hindring for bosetting av flyktninger. Tilskudd til utleieboliger er et viktig virkemiddel for å øke antall egnede utleieboliger for vanskeligstilte. Tilskuddsrammen ble styrket i statsbudsjettet for 2013 og foreslås økt i revidert nasjonalbudsjett 2013. Regjeringen vil øke rammene ytterligere i statsbudsjettet for 2014. For å styrke kommunenes boligsosiale arbeid vil regjeringen også gi inntil 40 pst. tilskudd til utleieboliger til flyktninger og andre prioriterte grupper. Det vises til nærmere omtale av utleietilskuddet under Kommunal- og regionaldepartementet i dette kapitlet.

6.3.2 Øremerket tilskuddsordning til kommunalt barnevern

For å bidra til at barn og unge som trenger det får hjelp fra barnevernet har regjeringen i 2011, 2012 og 2013 øremerket til sammen 465 mill. kroner til det kommunale barnevernet. Hoveddelen av bevilgningen har gått til nye stillinger, men kommunene har også kunnet søke om midler til enkelte andre tiltak som styrker barnevernet lokalt, f.eks. kompetanse- og samhandlingstiltak. Målsettingen med satsingen er å styrke de mest utsatte barneverntjenestene. Midlene har gitt 740 nye stillinger i det kommunale barnevernet. Rapporter fra kommunene for 2011 og 2012 viser en nedgang i andelen fristbrudd. Selv om det fortsatt er store forskjeller kommunene imellom, har flere fosterbarn tilsynsfører, og en større andel barn i tiltak har tiltaks- eller omsorgsplan.

6.3.3 Lovproposisjon om endringer i barnevernloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la 5. april 2013 fram Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*. Proposisjonen inneholder også en meldingsdel. Mange av forslagene er presiseringer av gjeldende rett eller mindre endringer som vil håndteres innenfor eksisterende budsjetttrammer. Det foreslås også endringer i reglene for tilsyn med barn i fosterhjem, samt innføring av plikt for barneverntjenestene til å følge opp barn under 18 år i fengsel. Begge disse forslagene vil ha økonomiske og administrative

konsekvenser for kommunene. Departementet kommer tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

Proposisjonen varsler også endringer i finansieringsordningen for institusjonsplasser. Det foreslås at satsene for den kommunale egenandelen for oppholdsutgifter i barneverninstitusjon økes gradvis. Dette forutsetter overføring av midler fra staten til kommunene. Departementet kommer tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettframleggene. I tillegg varsler proposisjonen at den statlige refusjonsordningen for utgifter til kommunale fosterhjem vil bli vurdert nærmere.

Proposisjonen varsler at Bufetat skal begrense sin bistand til kommunene i enkeltsaker til det som følger av den lovfestede bistandsplikten. I en overgangsperiode på inntil tre år vil likevel Bufetat kunne tilby kommuner som ber om det, utredning av barn mot egenbetaling.

Videre foreslås det å avvikle refusjonsordningen for kommunale hjelpetiltak som alternativ til plasseringer utenfor hjemmet, og det vil bli vurdert endringer i finansieringen av statlige hjelpetiltak. Departementet kommer tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

Proposisjonen drøfter også særlige ufordringer for mindre barneverntjenester og peker på at samarbeid kan kompensere for sårbarhet. Departementet vil sørge for tett oppfølging av barneverntjenester det kan være grunn til å være bekymret for, blant annet gjennom å styrke fylkesmennene som pådriver for interkommunalt samarbeid. Det skal også utarbeides en veileder om når interkommunalt samarbeid kan være hensiktsmessig, og hvordan det best kan utredes og organiseres.

6.4 Kunnskapsdepartementet

6.4.1 Melding til Stortinget om framtidens barnehager

Kunnskapsdepartementet la 22. mars 2013 fram Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*. Gjennom meldingen gir regjeringen en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget om barnehagene og en tydelig retning for framtidens barnehagepolitikk, både om kvaliteten og innholdet, personalets kompetanse og styringen av sektoren.

Det varsles at regjeringen vil innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020. Bemanningen skal utformes i dialog med kommunesektoren. Kommunenes kompensasjon for

bemanningsnormen tar utgangspunkt i nivået på voksentetthet i 2011. Kostnadene ved å innføre en bemanningsnorm vil bli påvirket av innfasing av likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det tas forbehold om at tiltaket først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det.

De store endringene i barnehagesektoren de senere årene tilsier en gjennomgang av styringen av sektoren. Regjeringen tar sikte på å overføre tilsynet med enkeltbarnehager etter barnehage-loven fra kommunene til fylkesmannsembetene. Det skal videre foretas en helhetlig gjennomgang av barnehage-loven. Det tas forbehold om at tiltakene først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det.

6.4.2 Lovproposisjon om endringer i barnehage-loven

Kunnskapsdepartementet la 19. april 2013 fram Prop. 120 L (2012–2013) *Endringer i barnehage-loven (politiattest m.m.)*. I lovforslaget foreslår departementet å endre reglene om henholdsvis politiattest og rapportering av tjenstedata fra barnehageeier. Dette innebærer at kravene til politiattest harmoniseres med de overordnede reglene i politiregisterloven, og at dagens rapportering av tjenstedata etter barnehage-loven utvides til å gjelde også kommunale barnehageeiere. I dag skjer rapporteringen med bakgrunn i kommunelovens regler. Det tas sikte på at lovendringene skal tre i kraft 1. august 2013, ved oppstarten til nytt barnehageår.

6.4.3 Melding til Stortinget om grunnopplæringen

Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – Kvalitet og mangfold i fellesskolen* ble lagt fram 15. mars 2013. Meldingen presenterer tiltak som skal gi en framtidsrettet og mer fleksibel grunnopplæring, slik at flest mulig har mulighet til å følge sine interesser, realisere sine evner og nå sine mål. Regjeringen vil skape en grunnopplæring for framtidens samfunn og vil nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere i hvilken grad dagens skolefag dekker de kompetanser og ferdigheter som elevene vil ha behov for i framtidens arbeidsliv. Den generelle delen av læreplanen er foreslått fornyet.

Gjennomføringen i videregående opplæring er for lav, og ikke alle deler av fag- og yrkesopplæringen fungerer godt nok. Regjeringen forslår i meldingen flere tiltak for å ivareta bedre de elevene og lærerlingene som står i fare for å falle fra. Det

varsles blant annet å åpne for at fylkeskommunene kan tilby vekslingsmodeller i fag- og yrkesopplæringen, å ta sikte på å gi elever med fullført og bestått fag- og yrkesopplæring rett til påbygging til generell studiekompetanse og innføre praksisbrev som en del av tilbudsstrukturen i videregående opplæring, rettet mot elever som har svake forutsetninger for å gjennomføre et ordinært løp.

Regjeringen vil videreføre tiltak som er igangsatt for å bedre læringsresultatene, som kompetanseutviklingstiltak, Vurdering for læring og Veilederkorpsset. En forutsetning for flere av prinsippene og tiltakene i meldingen er at arbeidslivet både får og tar et større ansvar for elever og lærlingers opplæring. Fylkeskommunenes arbeid vil være avgjørende for om intensjonen om mer fleksible løp og større mulighet for faglig fordypning realiseres.

6.4.4 Motivasjon og mestring for bedre læring – strategi for ungdomstrinnet

Kunnskapsdepartementet la i 2011 fram Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*. Meldingen innebærer videreutvikling av en mangfoldig og inkluderende fellesskole. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med partene i utdanningssektoren utformet en strategi for utvikling av ungdomstrinnet for perioden 2013–2017. Det sentrale budskapet er at en mer praktisk, variert, relevant og utfordrende ungdomsskole skal øke elevenes motivasjon og læring. Strategien er en felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving. Deltakende organisasjoner i Gnist-partnerskapet har en viktig rolle i gjennomføringen av satsingen, både nasjonalt og regionalt. Regional Gnist er styrket med en prosjektleder i hvert fylke fram til sommeren 2014 for å bistå i oppstarten av arbeidet i fylkene. Tiltakene i strategien bygger på og viderefører erfaringer fra Ny GIV. Alle skoler med ungdomstrinn vil få tilbud om støtte til skolebasert kompetanseutvikling i løpet av strategiperioden. De første skolene starter høsten 2013. Skolebasert kompetanseutvikling innebærer at lærerne arbeider sammen om å forbedre skolens kompetanse og praksis. UH-institusjonene vil ha ansvar for det faglige tilbudet, i samarbeid med utvalgte nasjonale sentre. Kompetanseutviklingen finansieres gjennom tilskudd til tilbyderinstitusjonene. Det er i tillegg budsjettet med 30 millioner kroner til kommunene som deltar i den første puljen med kompetanseutvikling som vil gå over halvannet år.

6.4.5 Valgfag på ungdomstrinnet

I meldingen til Stortinget om ungdomstrinnet (Meld. St. 22 (2010–2011)) ble det varslet at det tas sikte på å innføre valgfag tilsvarende 1,5 timer per uke på hvert årstrinn. Det skal være rom for lokale tilpasninger og valgfagene skal ha mål for elevenes kompetanse. Det er fastsatt læreplaner i åtte valgfag. Læreplaner for ytterligere syv valgfag har nylig vært på høring og skal tas i bruk fra skoleåret 2013–14. Valgfag er innført på 8. trinn fra høsten 2012 og innføres for 9. trinn fra høsten 2013. Det tas sikte på å utvide tilbudet til 10. trinn fra høsten 2014. De totale kostnadene vil bli i overkant av 470 mill. kroner.

6.4.6 Lovproposisjon med forslag om endringer i opplæringsloven

Kunnskapsdepartementet la 26. april 2013 fram Prop. 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*. Det foreslås her bestemmelser om plikt til å vurdere og eventuelt prøve tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før vedtak om spesialundervisning; om å erstatte halvårsrapport om spesialundervisning med én årlig rapport; om plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av individuelle plan og om bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen. Videre foreslås det en endring i reglene om erstatning og straff i forbindelse med mangelfull oppfølging av det psykososiale miljøet, særlig med tanke på mobbing. Det foreslås også innført en bestemmelse som gir kommuner adgang til å vedta felles skolekretser samt en bestemmelse som gir hjemmel til å forskriftsfeste et forholdstall mellom tallet på elever og tallet på lærere. I tillegg er det forslag om å presisere hva som ligger i «anerkjent pedagogisk retning» i privatskolelovens bestemmelse om godkjenning av skoler – dette særlig med tanke på montessoriskoler på videregående nivå.

6.4.7 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 2013 ble det gjort en særskilt fordeling av tilskuddet utenfor utgiftsutjevningen, på basis av antall registrerte fagskolestudenter. Det foreslås at midlene også for 2014 gis som en særskilt fordeling basert på studenttall. Grunnlagstillene vil imidlertid bli

oppdatert, slik at det for fylkeskommunalt finansiert fagskoleutdanning er antall registrerte studenter høsten 2012 som legges til grunn for fordelingen av midler i 2014. Av landets 115 fagskoler er om lag 40 pst. offentlig eid. Tilskuddet som kanaliseres gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene gir finansiering av 6 678 studieplasser for fagskolestudenter, jf. Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport om fagskoler for 2012.

Med bakgrunn i at regjeringen i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) la opp til å se innlemmingen i kommunenes inntektssystem av midlene til helse- og sosialfagskolene i sammenheng med Omsorgsplan 2015, het det i kommuneproposisjonen for 2013 at regjeringen mener at 2016 framstår som et naturlig tidspunkt for en mulig omlegging av finansieringen av fagskolene.

6.5 Kulturdepartementet

6.5.1 Lov om folkebibliotek

Kulturdepartementet la 26. april fram Prop. 135 L (2012–2013) *Endringer i lov om folkebibliotek*. Det foreslås her en rekke endringer med konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Folkebiblioteksloven § 4 foreslås justert slik at kommunenes frihet til å organisere sine bibliotektenester på den mest hensiktsmessige måten kommer bedre fram. Adgangen til å gi dispensasjon fra krav til fagutdanning for biblioteksjef opprettholdes i loven, men den forskriftsfestede adgangen til å dispensere midlertidig fra dette kravet vil oppheves. Den forskriftsfestede adgangen til å dispensere fast fra kravet vil beholdes. Kravene til hva som kvalifiserer til å være en fagutdannet biblioteksjef, skal dessuten revideres, og det vil være mulig å gjennomføre tilstrekkelig utdanning med større fleksibilitet i fagkombinasjoner enn i dag. Dette fører til større valgfrihet og mer fleksibilitet. Det foreslås videre en rekke endringer i bestemmelsen om fylkesbibliotek. Fylkeskommunens bibliotekoppgaver knyttes til veiledning og utvikling, i tillegg til regionale bibliotekoppgaver, men kravet om å ha eget fylkesbibliotek foreslås fjernet. Videre foreslås det at fylkeskommunen bør ha bibliotekfaglig kompetanse på ledernivå for å kunne gjennomføre fylkeskommunale bibliotekoppgaver.

6.5.2 Omlegging av tilskuddsordningen til Den kulturelle spaserstokken i 2014

Den kulturelle spaserstokken er en tilskuddsordning for kommunesektoren, øremerket kultur for eldre. Midlene skal hovedsakelig benyttes til profe-

sjonell kunst- og kulturformidling av høy kvalitet, gjerne i samarbeid med kunst- og kulturinstitusjoner, kunstnere og andre kulturaktører på lokalt/regionalt nivå. Samlet tilskudd til Den kulturelle spaserstokken i 2013 utgjør 29,8 mill. kroner, hvorav 14,9 mill. kroner over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett og 14,9 mill. kroner fra spilleoverskuddet fra Norsk tipping. Tilskudd er fordelt til kommunene etter skjønnsmessig vurdering av konkrete prosjektomtaler i årlige søknader til Kulturdepartementet. Fra og med 2014 skal midlene fordeles via fylkeskommunene, basert på kvantitative kriterier etter modell av Den kulturelle skolesekken. Omleggingen innebærer blant annet at fylkets areal og antall personer over 70 år får innvirkning på den fylkesvise fordelingen.

6.6 Kommunal- og regionaldepartementet

6.6.1 Tilskudd til utleieboliger

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til å skaffe flere egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken tildeler tilskuddet til kommuner, stiftelser og andre aktører som skaffer utleieboliger til vanskeligstilte.

Regjeringen har i Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve* varslet at den vil endre reglene for utmåling av tilskuddet ved å åpne for inntil 40 pst. tilskudd til utleieboliger for flyktninger og andre prioriterte grupper samt grupper med spesielle behov for tilrettelegging av tjenestearbeid, lokalisering og bygningsmessige tilpasninger. Tilskuddsmottakerne skal kunne dokumentere faktisk tilskuddsbehov, blant annet ut fra husleie, driftsutgifter og prosjektkostnader.

Husbanken vil invitere KS og et utvalg kommuner for å vurdere om, og eventuelt hvordan, utmålingen av tilskuddet bedre kan medvirke til flere egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

I revidert nasjonalbudsjett for 2013 foreslås det at tilsagnsrammen for tilskuddet til utleieboliger økes med 33,3 mill. kroner til 521,9 mill. kroner. Bevilgningen økes med 15 mill. kroner til 448,8 mill. kroner. Regjeringen vil også øke tilsagnsrammen for tilskuddet med 66,7 mill. kroner i 2014 og vil komme tilbake til dette i Prop. 1 S (2013–2014).

6.6.2 Oppfølging av krav til energibruk og universell utforming

Kommunal- og regionaldepartementet innførte i 2009 krav til energieffektivisering og universell

utforming. I 2014 skal oppfølging av disse kravene inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. byggesaksforskriften § 15-3.

6.6.3 Forenklinger i byggereglene m.m.

Som oppfølging av Meld. St. 28 (2011–2012) *Gode bygg for eit betre samfunn* har departementet startet et arbeid med en lovproposisjon om forenklinger i plan- og bygningslovens bygningsregelverk. Målsettingen er at flere enkle tiltak, som i dag krever byggesøknad, skal erstattes med en enkel melding til kommunen. Forutsetningen er at tiltaket er i overensstemmelse med plan og regelverk for øvrig, og at forholdet til andre myndigheter og naboer er ivaretatt. Prinsippet er at den enkelte tiltakshaver må ta større ansvar for at tiltak på egen eiendom er i overensstemmelse med regelverket. Dette vil i hovedsak gjelde garasjer, tilbygg og lignende på egen eiendom. Når tiltakene er i overensstemmelse med regelverket og ikke strider mot plan, er det liten grunn til at kommunen skal måtte foreta noen ny vurdering. Departementet legger derfor opp til å heve grensen for hvilke tiltak som det må søkes om til kommunen. Det tas sikte på å sende forslag om forenklinger på høring sommeren 2013.

6.6.4 Endring i forskrift om tilskudd til heldøgns omsorgsplasser

Kommunal- og regionaldepartementet har hatt på høring forslag til endring av forskrift om investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser fra Husbanken. Endringen åpner for at helseforetak i tillegg til kommunene kan disponere omsorgsplasser og dermed bidra til en smidig overgang for pasienter og brukere fra spesialhelsetjenesten til det kommunale tjenestetilbudet. Det vil stilles vilkår om at prosjektene er et samarbeid mellom kommunene og helseforetak om å tilby heldøgns helse- og omsorgsplasser. Ansvar for plassene må være klart fordelt mellom partene, og helseforetakene må forplikte seg til å finansiere driften av de plassene de disponerer. Departementet tar sikte på at forskriftsendringen trer i kraft før sommeren 2013.

6.6.5 Melding til Stortinget om boligpolitikken

Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve* ble lagt fram 8. mars 2013. Meldingen spenner over temaer fra regional og kommunal planlegging for boligbygging til boligsosialt arbeid i kommunene.

Kommunene har hovedansvaret for gjennomføringen av boligpolitikken lokalt, og meldingen har derfor et gjennomgående kommuneperspektiv. Med utgangspunkt i både en sterk befolkningsvekst og boligprisvekst de senere årene understreker meldingen behovet for at det blir bygget flere og gode nok boliger. Det er særlig i pressområdene de boligpolitiske utfordringene er størst. Det er rom for å forbedre plan- og byggeprosessen, slik at det kan settes i gang boligbygging raskere. Innsigelsesinstituttet vil bli gjennomgått blant annet med sikte på å samordne innsigelsesmyndighetene og å redusere tidsbruken i slike saker. Regjeringen vil også se nærmere på blant annet tidsbruken i plansaker og bruk av rekkefølgekrav. Det vil bli utarbeidet nye statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging.

Meldingen varsler en gjennomgang av startlånordningen. Det tydeliggjøres at startlån skal gå til personer som har langvarige problemer med å finansiere kjøp av bolig, samtidig som det understrekes at startlånet fortsatt skal være en fleksibel ordning slik at kommunene kan tilpasse den til de lokale utfordringene.

Meldingen varsler en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, og det tas sikte på at strategien skal tre i kraft i 2014. Strategien skal samle og målrette den offentlige innsatsen på området.

6.6.6 Regional statsstøtte

EØS-avtalen forbyr som hovedregel offentlig støtte til bedrifter. Visse typer støtte kan likevel bli godkjent av EFTAs overvåkingsorgan (ESA), blant annet regional statsstøtte. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte er forankret i retningslinjene for regionalstøtte som gjelder ut 2013. Generaldirektoratet for Konkurransen i EU-kommisjonen la 14. januar i år fram utkast til nytt regelverk for perioden 2014–2020.

Utkastet viderefører muligheten for driftsstøtte i de tynneste befolkede områdene med mindre enn 8 innbyggere/km² på landsdelsnivå for å motvirke eller redusere befolkningsnedgang. I tillegg kan virkeområdet omfatte områder som grenser til disse landsdelene, dersom de tilfredsstillende de samme kriteriene. Dette er avgjørende for vår ordning med differensiert arbeidsgiveravgift. Utkastet viderefører også befolkningstetthetskriteriet på 12,5 innbyggere/km² på fylkesnivå. Det er blant annet dette kriteriet som danner grunnlaget for virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte. En viss fleksibilitet i bruken av

dette befolkningstetthetskriteriet vil fortsatt være mulig, slik det er i dagens regelverk.

Kommunal- og regionaldepartementet har i samarbeid med Finansdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sendt kommentarer til utkastet EU-kommisjonen. I kommentarene fra Norge gis det full tilslutning til at eksisterende kriterier med lav befolknings tetthet og fleksibilitet i anvendelsen av disse foreslås videreført i det nye regelverket.

Etter planen skal EU-kommisjonen vedta det nye regelverket i mai 2013. Deretter blir tilsvarende regler for EFTA/EØS-landene vedtatt av ESA, tidligst i juni 2013. Etter det kan Norge starte formelle forhandlinger med ESA om virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Dette arbeidet prioriteres høyt. Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på en godkjenning fra ESA før jul 2013 med iverksetting 1. januar 2014.

6.6.7 Endringer i retningslinjene for kapittel 551, postene 60 og 61 over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett

I 2013 mottar fylkeskommunene 2,08 mrd. kroner til tiltak for regional utvikling og nyskaping over kapittel 551, postene 60 og 61. Fylkeskommunene prioriterer selv bruken av midlene innenfor rammen av nasjonale føringer og gjeldende retningslinjer. Det er laget felles retningslinjer for de to postene. Departementet vil i 2013 gå gjennom retningslinjene med sikte på å etablere et mer robust rammeverk som sikrer forutsigbarhet for fylkeskommunene i hvilke krav som gjelder for forvaltningen av midlene. Departementet legger opp til at de nye retningslinjene skal gjelde fra 1. januar 2014.

6.6.8 Melding til Stortinget om distrikts- og regionalpolitikken

Regjeringen vil føre en aktiv og offensiv distrikts- og regionalpolitikk som skaper arbeid, vekst og grunnlag for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Kommunal- og regionaldepartementet la i mars 2013 fram Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. Ulike deler av landet har ulike utfordringer og potensiale. Det er derfor viktig at politikken er skreddersydd den enkelte region. Regionale utfordringer krever regionale løsninger. Derfor får fylkeskommunene overført størsteparten av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene fra departementet. Meldingen legger også

vekt på utvikling av attraktive lokalsamfunn gjennom lokal samfunnsutvikling. Den nasjonale politikken for lokal samfunnsutvikling skal sikre at kommunene har kapasitet og kompetanse til å lede utviklingen og stimulere til engasjement og kreativitet gjennom å tilføre ressurser til arbeidet. Regjeringen vil styrke kapasiteten og kompetansen til lokalt utviklingsarbeid gjennom bred innsats gjennom fylkeskommunene, Distriktssenteret og en ny satsing for økt utviklingskapasitet i mindre distriktskommuner. I revidert nasjonalbudsjett for 2013 foreslås en økning i bevilgingen på 20 mill. kroner til Bolyst som blant annet støtter opp om lokale utviklingsprosjekter.

6.7 Finansdepartementet

6.7.1 Kommunenes tilgang til Skatteetatens formuesgrunnlag for bolig

I statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget midler til Skatteetaten til utvikling av en portal som skal legge til rette for at kommunene kan få tilgang til Skatteetatens formuesgrunnlag for bolig og bruke disse som utgangspunkt ved taksering for eiendomsskatteformål. Ordningen innebærer en mer effektiv utnyttelse av tilgjengelig offentlig informasjon og bidrar til å redusere kostnadene ved taksering av bolig for de kommunene som velger å bruke det nye systemet. Portalen vil etter planen være operativ fra 2014. Det vises til Prop. 1 LS (2012–2013) for nærmere omtale av ordningen.

6.7.2 Skatteplikt for kommuner som tilbyr avfallstjenester i markedet

Som oppfølging av vedtak fattet av ESA 27. februar 2013 (Decision no. 91/13/COL) sendte Finansdepartementet 24. april 2013 på høring et forslag om innføring av skatteplikt for kommuner på inntekter fra avfallshåndteringstjenester som tilbys i et marked. Høringsfristen er satt til 1. juli 2013. Finansdepartementet tar sikte på å komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2014, og at en eventuell lovendring gis virkning fra og med 2014.

Det foreslås i høringsnotatet at skatteplikten for kommuner skal omfatte kommunens inntekter fra avfallstjenester som tilbys i et marked, det vil si når kommunen håndterer husholdningsavfall fra andre kommuner og næringsavfall. Skatteplikten avgrenses mot kommunens lovpålagte plikt til å håndtere husholdningsavfall fra egne innbyggere.

Det vises for øvrig til omtale under Miljødepartementet.

6.7.3 Begrensning av selskapers fradrag for gjeldsrenter til nærstående

Finansdepartementet sendte 11. april 2013 på høring et forslag om å begrense selskapers rett til fradrag ved inntektsskatteligningen for rentekostnader på lån til nærstående. Forslaget innebærer at selskapene ikke får fradrag for netto interne renteutgifter til nærstående dersom samlede netto renteutgifter overstiger 25 pst. av en justert resultatstørrelse. Formålet er å motvirke skatteplanlegging der internasjonale virksomheter plasserer mesteparten av konsernets gjeld, og dermed retten til rentefradrag, i selskaper hjemmehørende i land med høy skattesats. Motsvarende inntekter kanaliseres til konsernselskaper i land med lav eller ingen skattlegging. Høringsfristen er 24. juni 2013. Finansdepartementet foreslår at en eventuell lovendring gis virkning fra og med inntektsåret 2014.

Rentebegrensningsregelen vil etter forslaget omfatte også kommunalt eide selskaper og statsforetak. Skatteplanlegging gjennom rentefradrag kan være en aktuell problemstilling for kommunale og statlige selskaper. Stat og kommune betaler ikke skatt på renteinntekter, mens selskapene får fradrag for renteutgifter. Både med hensyn til god budsjettstyring og til økonomisk effektivitet, vil det være uheldig om skattehensyn styrer kommunenes finansieringsbeslutninger. Flere egen-skaper ved det foreliggende forslaget kan imidlertid bidra til at kommunale selskaper ikke i særlig grad vil rammes av rentebegrensningsregelen. Dette skyldes blant annet at enkeltkommuner ofte er uten kontrollerende eierandel i interkommunale selskaper og at kommunalt eide kraftselskaper kan ha høye grunnrenteinntekter som gir grunnlag for uforholdsmessig store fradrag. Å utforme regler som er tilpasset kommunale selskaper krever nærmere utredning, og Finansdepartementet vil arbeide videre med problemstillingen.

6.8 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

6.8.1 Endringer i kirkeloven – kirkevalg

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har i Prop. 78 L (2012–2013) lagt fram forslag om endringer i kirkelovens bestemmelser om valg til menighetsråd og valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Forslaget innebærer blant annet at kirkevalgene skal holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller

fylkesting og kommunestyre. En slik ordning ble prøvd ut under de siste valgene. Etter lovforslaget blir dette en fast ordning fra og med valget i 2015.

6.8.2 IT-samordning i kommunesektoren – KommIT

I 2012 etablerte KS programmet KommIT som har ansvar for IKT-samordning i kommunesektoren. KommIT skal løse IKT-relaterte oppgaver for kommunene og skal også være kommunesektorens representant overfor staten når det gjelder IKT-problemstillinger. KS skal fremdeles ivareta de interessepolitiske spørsmålene. Hver enkelt kommune har interesser å ivareta overfor staten, blant annet når det gjelder tilgang til felleskomponenter som staten forvalter. KommIT blir nå den viktigste kanalen for kommunene i slike sammenhenger.

6.8.3 E-faktura

Revidert forskrift om obligatoriske IT-standarder i offentlig forvaltning pålegger kommunene som bruker elektronisk faktura å ta i mot dette på standardformatet EHF fra 1. januar 2015. Den reviderte forskriften inneholder også krav om at leverandører av varer og tjenester til kommunene, som sender elektronisk faktura, skal gjøre dette på standardformat fra samme dato.

6.9 Samferdselsdepartementet

6.9.1 Styrking av rammetilskuddet til fylkeskommunene som kan benyttes til å ruste opp fylkesveinettet

Det har over tid oppstått et betydelig forfall på fylkesveinettet. Statens vegvesen har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utført en kartlegging av forfallet. Kartleggingen, som er basert på ny metodikk og som ikke kan sammenlignes med tidligere undersøkelser, viser at det samlede behovet for å ta igjen forfallet på fylkesveinettet ligger mellom 45 og 75 mrd. kroner. Etterslepet varierer betydelig mellom fylkene.

Fylkeskommunene overtok i 2010 ansvaret for de fleste riksveier som ikke var stamveier, med den standard de hadde på overføringstidspunktet. Rammetilskuddet til fylkeskommunene ble i forbindelse med forvaltningsreformen økt med 1 mrd. kroner utover rammeoverføringen fra Samferdselsdepartementets budsjett. Selve rammeoverføringen reflekterte det staten hadde brukt på veinettet som ble overført. I tillegg ble det i

St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019* opprettet en rentekompensasjonsordning for transporttiltak i fylkene med årlig låneramme på 2 mrd. kroner i tiårsperioden og kompensasjon for den tilhørende rentebelastningen.

Det er likevel regjeringens vurdering at fylkeskommunene ikke fullt ut vil være i stand til å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet uten ekstraordinær statlig finansiering. På bakgrunn av dette har regjeringen i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* foreslått en styrking av rammetilskuddet til fylkeskommunene som kan benyttes til fornying av fylkesveier. Rentekompensasjonsordningen foreslås samtidig avviklet. Rammen for styrking av rammetilskuddet settes til 10 mrd. kroner i perioden og gis som rammetilskudd med en særskilt fordeling i inntektssystemet (tabell C). Nasjonal transportplan er basert på en årlig opptrapping gjennom perioden. Beløpet fordeles med 2 750 mill. kroner i første fireårsperiode og 7 250 mill. kroner i siste seksårsperiode. For 2014 vil regjeringen foreslå en bevilgning på 500 mill. kroner. Med dette er regjeringen godt i gang med satsingen i første fireårsperiode. Det vises for øvrig til omtale i kapittel 2.

6.10 Arbeidsdepartementet

6.10.1 Bruk av arbeids- og aktivitetsplikt for tildeling av økonomisk sosialhjelp

Stortinget fattet 1. mars 2012 følgende vedtak med bakgrunn i representantforslag Dokument 8:4 S (2011–2012) og Innst. 204 S (2011–2012): Vedtak 393: «*Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en vurdering av i hvilken grad sosialhjelp kan og bør kombineres med krav til aktivitet, og med forslag til hvordan dette kan gjøres.*»

Arbeidsdepartementet ønsker at sosialhjelp kombineres med krav til aktivitet der dette er hensiktsmessig. For å ha et kunnskapsbasert grunnlag for den vurderingen Stortinget ba om, ga Arbeidsdepartementet Proba samfunnsanalyse i oppdrag å gjøre en undersøkelse om bruken av vilkår knyttet til sosialhjelp. Rapporten ble publisert 18. april 2013. Undersøkelsen viste i likhet med tidligere undersøkelser at omfanget av vilkårsetting varierer mye mellom kommunene. Ved ett av fem NAV-kontorer anslås det at det stilles vilkår i de aller fleste sakene, over 80 pst. Samtidig oppgir om lag ett av fem kontorer at de stiller vilkår i mindre enn én av fem saker. Andelen av sakene der det stilles

arbeidsrettede vilkår er omtrent den samme. Større kontorer stiller oftere vilkår enn mindre kontorer. Arbeidsrettede og økonomiske vilkår er mest brukt.

I et møte mellom Arbeidsdepartementet, KS og et utvalg små og store kommuner kom det fram at kommunene anser at gjeldende bestemmelser om vilkår fungerer godt, og at det ikke er behov for endringer i loven. Kommunene pekte imidlertid på et behov for tydeligere retningslinjer knyttet til bruk av sanksjoner dersom vilkårene brytes. Bruk av sanksjoner ved brudd på vilkårene gir kommunene mulighet til å gjøre vilkårene reelle, også når stønadsmottaker mener at det pålagte vilkåret ikke er egnet.

På bakgrunn av rapporten og tilbakemeldinger fra kommunene er det etter Arbeidsdepartementets vurdering ikke behov for å foreslå lovendringer. Dagens regelverk gir nødvendig rom for å bruke aktivitetskrav, og rapporten viser at kommunene i stor grad bruker aktivitetskrav og andre vilkår når dette er hensiktsmessig. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra kommunene vil Arbeidsdepartementet imidlertid sørge for at det blir utarbeidet mer presise retningslinjer for bruk av sanksjoner i de tilfeller der vilkårene brytes.

6.11 Miljøverndepartementet

6.11.1 Endring i regelverket for beregning av avfallsgebyr

I henhold til vedtak fattet av ESA 27. februar 2013 (Decision no. 91/13/COL) skal norske myndigheter gjennomføre endringer i avfallsforskriften som presiserer hvordan avfallsgebyret skal beregnes når kommunen driver både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Dette for å sikre at krysssubsidiering mellom to typer aktiviteter ikke forekommer. Forslag til nye regler vil bli konsekvensutredet og sendt på høring i løpet av 2013, med sikte på at reglene kan tre i kraft 1. januar 2014.

Det vises for øvrig til omtale under Finansdepartementet.

6.12 Landbruks- og matdepartementet

6.12.1 Lovproposisjon om endringer i jordlova

Landbruks- og matdepartementet har i *Prop. 127 L (2012–2013) Endringer i jordlova* fremmet forslag for Stortinget om endringer i delingsbestemmelsen i jordloven. Forslaget vil gi en mer fleksibel delingsbestemmelse som gir kommunene større mulighet

til å fradele areal som skal brukes som tilleggsgjord og til å fradele bolighus og boligtomter. Forslaget vil gi kommunene økt handlingsrom ut fra de konkrete utfordringene som er i området. Mens det i sentrale strøk med press på landbruksarealene er særlig viktig å sikre et sterkt jordvern og rasjonelle eiendommer, vil det ofte i distriktene være viktig å legge til rette for bosetting.

6.13 Nærings- og handelsdepartementet

6.13.1 Strategi for mineralnæringen

Nærings- og handelsdepartementet la 13. mars 2013 fram en strategi for mineralnæringen. Bakgrunnen for utarbeidelsen av strategien er en langsiktig økning i internasjonale mineral- og metallpriser og økt interesse for mineralutvinning nasjonalt og internasjonalt. Dette gir muligheter for økt verdiskaping og arbeidsplasser i Norge, ikke minst i distriktene.

Norge har betydelige mineralressurser, og det legges vekt på å synliggjøre de mulighetene for lønnsom utvinning av mineraler som finnes i Norge. Næringen er spredt, og mineralvirksomhet foregår i hele landet. I strategien omtales blant

annet behovet for dialog og samarbeid med alle interessenter når nye mineraluttak vurderes etablert. Dette inkluderer kommunene, og kommunene forventes også å spille en konstruktiv rolle både som dialogpartner, som tilrettelegger for ny virksomhet og som planmyndighet.

Videre omtales behovet for god planlegging og for synliggjøring av lokale mineralressurser i planleggingen. Det er allerede etablert kunnskapsverktøy i regi av Norges geologiske undersøkelse og Direktoratet for mineralforvaltning som skal synliggjøre de mineralressursene som finnes i kommunene. Det legges vekt på at kommunene skal ha en helhetlig og god forvaltning av verdifulle ressurser.

I strategien understrekes behovet for et tettere samarbeid mellom kommunen og Direktoratet for mineralforvaltning ved konsekvensutredning av større mineraluttak. Det legges opp til at kommunen og direktoratet blir enige om opplegget for gjennomføring av konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Dersom kommunen ønsker det, skal direktoratet stå for gjennomføringen av konsekvensutredningen. Kommunen skal fortsatt være besluttsende planmyndighet. Forslaget vil kreve endringer i forskrift om konsekvensutredninger.

7 Konsultasjonsordningen

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 regionaldepartementet har ansvaret for å koordinere ordningen. Det er i utgangspunktet fire faste politiske plenums møter i året. Tidspunktene for de faste møtene er i forkant av viktige milepæler i regjeringens årlige budsjettprosess. I tillegg er det bilateral kontakt mellom enkeltdepartementer og KS utenom disse møtene, både på administrativt og på politisk nivå. Noen av de bilaterale prosessene blir initiert i konsultasjonsmøtene, og det er ikke uvanlig at saker som er håndtert i slike bilaterale prosesser blir tatt med tilbake til konsultasjonsmøtene.

Regjeringen og KS vurderer løpende hvordan det best kan legges til rette for en velfungerende ordning. Etter innspill fra KS har det tredje plenums møtet i august som en prøveordning blitt erstattet av en bilateral møterekke de to siste årene. Prøveordningen ble drøftet på det andre konsultasjonsmøtet i 2013. Som følge av erfaringene med de bilaterale møtene mener partene det er grunnlag for å gjøre en mer helhetlig revidering og gjennomgang av konsultasjonsordningen. Det er i 2013 planlagt en revidering av veilederen for konsultasjonsordningen som ble utgitt i 2008. Partene ønsker derfor å avvete denne gjennomgangen før en tar stilling til statusen for de bilaterale møtene.

For 2013 vil partene fortsette ordningen slik den har blitt gjennomført de to siste årene. Det vil si at KS og det enkelte departement blir enige om at det skal gjennomføres bilaterale konsultasjonsmøter i august.

Involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger

Rutiner for involvering av kommunesektoren i statlige lovutredninger rettet mot kommunesektoren ble fastsatt på det første konsultasjonsmøtet 28. februar 2013. Rutinene vil inngå i den reviderte veilederen for konsultasjonsordningen.

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 konsulta-

sjonsmøtene, 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 departement, 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. Departementene og KS har per mai 2013 ni gjeldende bilaterale avtaler.

Gjeldende avtaler er:

- Avtale om utvikling av barnevernsområdet
- Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid
- Avtale om veiledning av nytilsatte, nyutdannende pedagoger i barnehagen og skolen
- Avtale om kvalitetsutvikling i barnehager og grunnopplæringen
- Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet
- Intensjonsavtale om samarbeid vedrørende gjennomføring av samhandlingsreformen
- 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/krd. Departementet har utarbeidet en veileder om konsultasjonsordningen (H-2228).

Del V
Resultater i kommunal sektor

8 Utviklingen i kommuneøkonomien til og med 2012

8.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

I perioden 2005–2012 var realveksten i kommunesektorens inntekter om lag 61 mrd. kroner (målt i 2012-kroner). Det tilsvarer en årlig realvekst i inntektene på 2,7 pst. I perioden 1990–2005 var til sammenligning gjennomsnittlig årlig realinntektsvekst 2,2 pst. De siste årene har det vært en kraftig utbygging av tjenestene i kommunene. I gjennomsnitt økte aktiviteten i kommunesektoren 2,6 pst. per år fra 2005 til 2012, mot en vekst på 2,2 pst. i perioden 1990–2005. I alt 59 000 nye årsverk kom til, og de aller fleste har gått til tjenestene: Kun 1 av 18 årsverk går til sentraladministrasjonen. Investeringene lå på et historisk sett høyt nivå gjennom hele perioden. Samtidig har den finansielle situasjonen i kommunesektoren vært god. Netto driftsresultat var i de syv årene fra 2005 til 2012 i snitt på 3,0 pst. Tallet på kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) gikk kraftig ned i perioden 2005–2007, og har holdt seg på et lavt nivå siden.

I 2012 ble realveksten i kommunesektorens inntekter 2,1 pst., mens veksten i de frie inntektene ble 2,2 pst. Inntektsveksten ble høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget for 2012, noe som først og fremst hang sammen med god skatteinnngang.

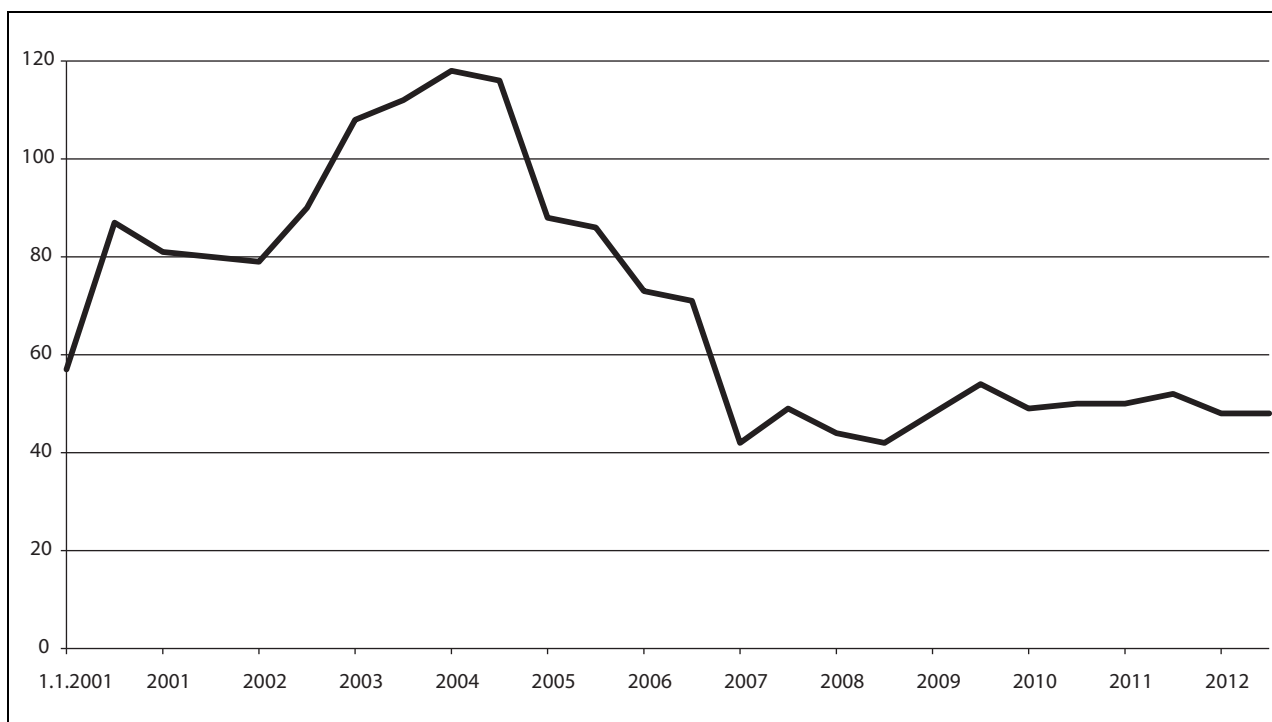
Aktivitetsveksten i 2012 anslås til 1,4 pst. Aktiviteten i kommunesektoren har siden 2010 vokst mindre enn inntektene. Den relative lave aktivitetsveksten skyldes nedgang i investeringene. Til tross for realnedgang de senere år lå investeringsaktiviteten i 2012 likevel fortsatt på et høyt nivå. Sysselsetningsveksten var på sin side i overkant av 2 pst. og på linje med inntektsveksten. I 2012 kom det til 4 150 flere årsverk i kommunesektoren.

Gjeldsnivået i kommunesektoren har økt kraftig de senere årene. Hovedårsaken til denne utviklingen er et høyt investeringsnivå og lånefinansiering knyttet til dette. Et lavt rentenivå gjør gjelden lettere å bære, men gjeldsoppbyggingen gjør kommunesektorens økonomi mer sårbar for framtidige renteøkninger. Det er viktig at kommunene tenker nøye gjennom hvordan de bruker pengene

sine, og om de kan tåle høyere gjeld og en høyere rente, samt tar høyde for dette i sine budsjetter og økonomiplaner.

Kommunesektoren forvalter en stor del av fellesskapets ressurser, og har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester som barnehage, skole og pleie og omsorg. Staten skal gi kommunesektoren gode og forutsigbare rammebetingelser, men fylkeskommunene og kommunene har selv ansvaret for den løpende driften og investeringene i egen kommune. Til tross for de siste års styrking av kommuneøkonomien vil mange kommuner fortsatt kunne oppleve inntektsrammene som begrensede. Den enkelte kommune må tilpasse tjenestene til egne inntekter. God økonomistyring er avgjørende for at kommunen kan yte et godt og stabilt tjenestetilbud over tid. God økonomistyring styrker og kommunens omdømme, legitimitet og tillit i befolkningen. En sunn økonomi gir økt politisk handlingsrom og bedre kontroll over ressursbruken, og det gjør det lettere å tilpasse ressursene når rammevilkårene endres. Det handler om å tenke langsiktig, kartlegge hvordan behovet for tjenestene vil utvikle seg i framtiden og tilpasse seg i forkant når det er nødvendig med omstillinger. Økonomistyring er en kontinuerlig og syklisk prosess, og styringsdokumentene kommuneplan, økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap bør være tett koblet til hverandre.

Sunn økonomiforvaltning krever et godt samarbeid mellom de folkevalgte og administrasjonen. Respekt for vedtatt budsjett må forankres på alle nivåer i kommunen. Kommunens utgifter er et resultat av politiske og administrative avgjørelser. De lokale folkevalgte må ivareta sitt overordnede ansvar for kommunens økonomi. I sine vedtak må de folkevalgte alltid ta stilling til de økonomiske konsekvensene. Administrasjonen har det operative ansvaret for å utrede og iverksette de politiske vedtakene. Den skal løpende følge opp økonomien og har et selvstendig ansvar for å varsle de folkevalgte når det er fare for budsjettoverskridelser. Politikerne har på sin side et ansvar for å vedta korrigerende tiltak om nødvendig. God økonomistyring forutsetter at det tas stil-



Figur 8.1 Antall kommuner oppført i ROBEK. 2001–2013.

ling til avvik fra budsjettet på et tidlig tidspunkt, både på administrativt og politisk nivå.

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 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 2013 var i alt 47 kommuner oppført i ROBEK. Ingen fylkeskommuner var i ROBEK. Dette er et lavt tall, sammenlignet med situasjonen for få år tilbake. Dette bygger opp under at den økonomiske situasjonen for øyeblikket er god i de aller fleste kommunene.

8.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I

tabell 8.1 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 totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsettingsandelen svakt fram til 2008. De to siste årene har timeverksandelen økt og anslås å utgjøre 15,4 pst. i 2012. 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. i 2012, 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 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Økningen i sektorens andel av norsk økonomi ser ut til å ha festet seg på et varig høyere nivå.

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 2011 og 2012 har den kommunale

Tabell 8.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi, 1990–2012.

	1990–2001 ¹	2002–2005 ^{1,2}	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ³
Kommunalt konsum i pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,3	13,0	12,3	12	12,6	13,6	13,8	14,0	13,9
Inntekter i kommunesektoren i pst. av BNP for Fastlands-Norge	20,5	16,4	16,2	15,7	15,9	17,4	17,6	17,7	18,0
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	18,5	15,2	14,6	14,4	14,4	15,0	15,1	15,4	15,4
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	22,5	19,3	18,7	18,3	18,2	18,7	19,1	19,4	19,3

¹ Gjennomsnitt over perioden.

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

³ Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

andelen vist en svak økning siden 2009. Målt ved inntektene som 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 2009–2012, jf. figur 8.2. 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 behandles som oppgaveendringer 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, noe som henger sammen med at kommunal tjenesteyting er mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig.

8.3 Inntekts- og aktivitetsutvikling

Utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen kan måles med en indikator, hvor endring i sysselsetting (timeverk), produktinnsats (faste priser) og brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. I figur 8.2 sammenliknes aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen med inntektsveksten og med veksten i BNP for Fastlands-Norge i perioden 1990–2012.

Figur 8.2 viser aktivitetsvekst og inntektsvekst for kommuneforvaltningen. Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Denne veksten var drevet både av høy vekst i kommunal

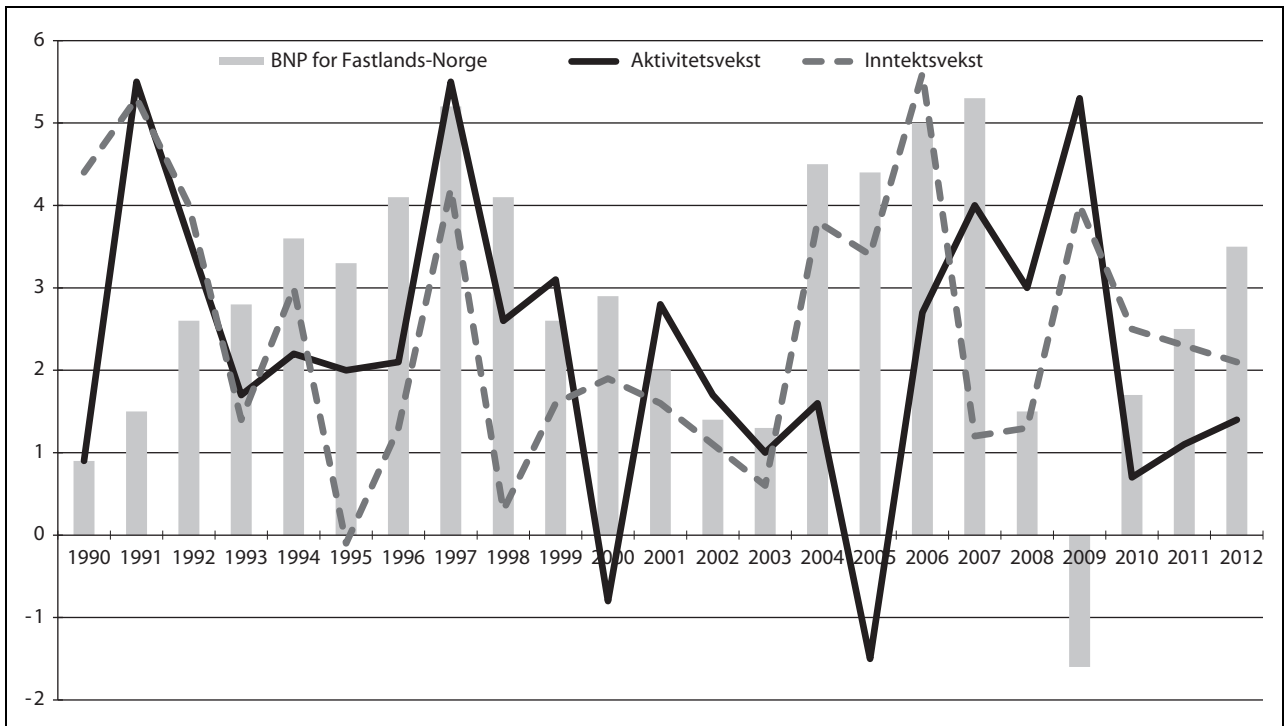
sysselsetting og høy vekst i investeringene, jf. tabell 8.2.

Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. I årene etter 2009 har det vært en klar avdemping i aktivitetsveksten. Veksten fra 2011 til 2012 anslås foreløpig til 1,4 pst., hvorav veksten i utførte timeverk anslås til 2,1 pst.

Den anslåtte årlige aktivitetsveksten etter 2009 har vært klart lavere enn den årlige realinntektsveksten i samme periode. Etter 2009 har den gjennomsnittlige årlige veksten i aktiviteten vært rundt 1 pst., mens den gjennomsnittlige årlige realveksten i inntektene har vært rundt 2 pst. Oppbremsingen i aktivitetsveksten er særlig knyttet til lavere vekst i bruttorealinvesteringene.

Tabell 8.3 viser realutviklingen i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter i perioden 1990–2012. 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.



Figur 8.2 Aktivitetsutvikling i kommuneforvaltningen og utviklingen i brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge 1990–2012. Prosentvis volumendring fra året før¹.

¹ Som vektor brukes de andelene som lønnsutgifter, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgifter. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren, fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av produktivitetsvekst.

² 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) april 2013.

Tabell 8.2 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 1990–2012. Volumendring i pst. fra året før.

	1990–2001 ¹	2002–2005 ^{1,2}	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sysselsetting ³	1,7	0,1	1,2	2,9	3,3	2,3	2,0	2,3	2,1
Produktinnsats	3,8	2,1	3,4	1,2	2,3	10,6	2,4	0,2	1,3
Brutto realinvesteringer	5,4	1,0	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,3	-2,7	-1,5
Aktivitet totalt	2,7	0,7	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,1	1,4

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Korrigert for overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten.

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

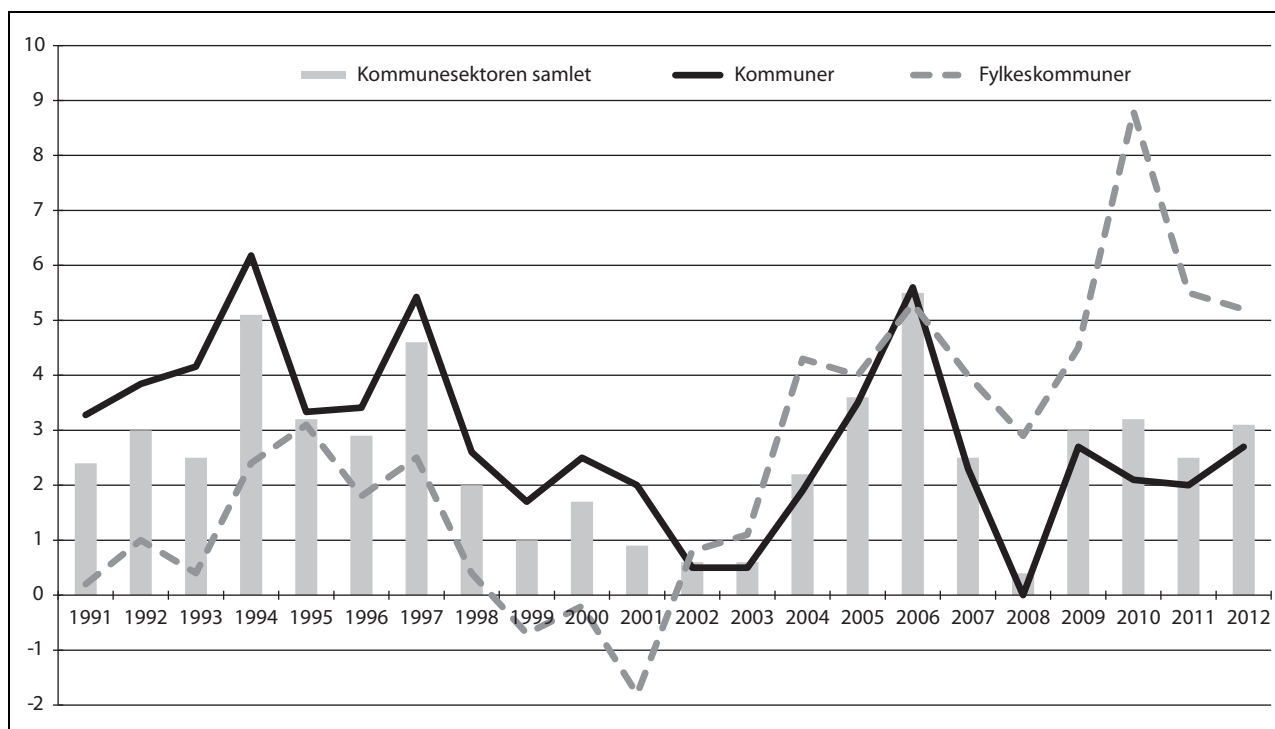
Tabell 8.3 Kommunesektorens inntekter 1990–2012. Reell endring i pst. fra året før¹.

	1990–2001 ²	2002–2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Samlede inntekter	2,3	2,2	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,1
Frie inntekter	0,9	1,2	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,2

¹ Inntektsveksten er korrigert for oppgaveendringer.

² Gjennomsnitt over perioden.

Kilde: Finansdepartementet og rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2013.



Figur 8.3 Netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene 1991–2012 i pst. av brutto driftsinntekter.

Kilde: Finansdepartementet og rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2013.

8.4 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er hovedindikatoren 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. I følge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett og over tid utgjøre om lag 3 pst. av inntektene. Kravet vil variere fra kommune til kommune, særlig knyttet til graden av lånefinansiering i den enkelte kommune. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,1 pst. av inntektene i 2012.

Kommunene fikk en forbedring av netto driftsresultat i 2012. Økningen hadde sammenheng med økt brutto driftsresultat og økte netto gevinster på finansielle plasseringer.

Fylkeskommunenes netto driftsresultat var om lag på samme nivå i 2012 som i 2011. I 2010 steg driftsresultatene i fylkeskommunene kraftig som følge av forvaltningsreformen, som blant annet innebar at ansvaret for store deler av riksgjeldet ble overført fra staten. Det kan se ut

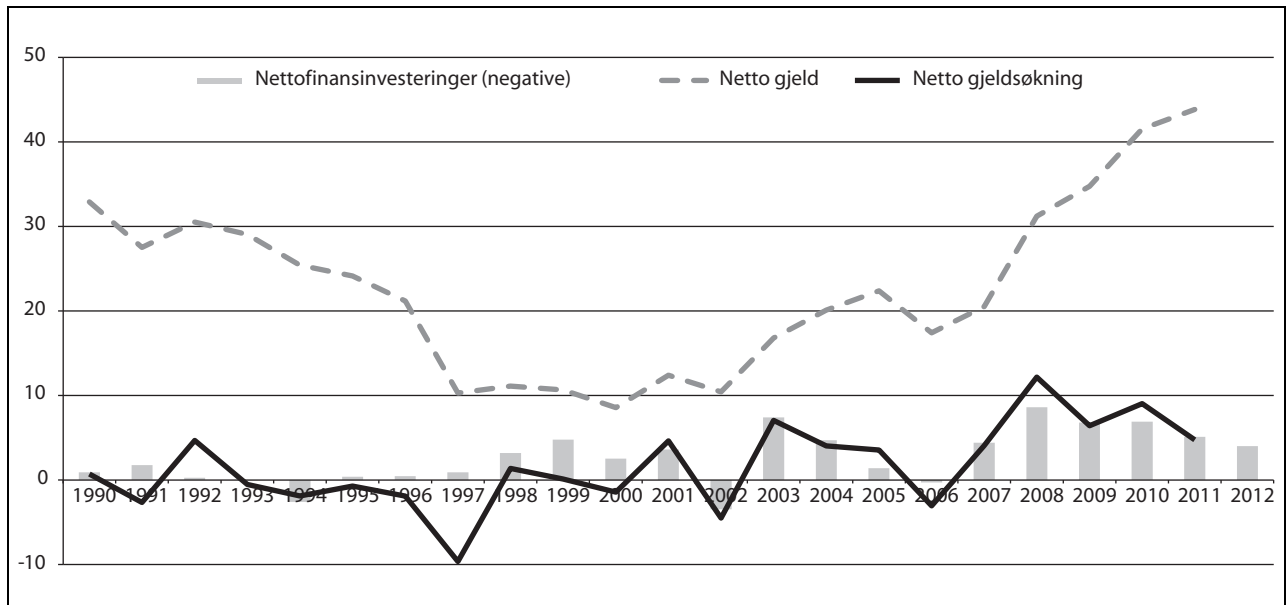
som denne økningen i 2010 i noen grad var av engangskaraktter, men som det framgår av figur 8.3 var netto driftsresultat i fylkeskommunene i 2011 og 2012 noe høyere enn før reformen.

I perioden 2005–2012 utgjorde netto driftsresultat i snitt 3,0 prosent.

8.5 Nettofinansinvesteringer og nettogjeld

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.

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. I 2011 og 2012 har underskuddet



Figur 8.4 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld og netto gjeldsøkning i kommuneforvaltningen 1990–2012. Pst. av inntekter

Kilde: Finansdepartementet og rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2013.

avtatt noe målt i pst. av inntektene. Det henger sammen med at aktivitetsveksten var klart lavere enn inntektsveksten.

Figur 8.4 viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Som følge av store negative nettofinansinvesteringer de siste årene har netto gjeld steget til over 40 pst. av inntektene ved utgangen av 2011. 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.

Ikke all gjeld belaster kommunebudsjettene. I figur 8.5 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, dekomponert. Samlet utgjorde langsiktig gjeld ved utgangen av 2012 om lag 330 mrd. kroner. Tallet for langsiktig gjeld i figuren er hentet fra Kostra-rapporteringen av balanseregnskapene til kommunene og fylkeskommunene og inkluderer kommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS).

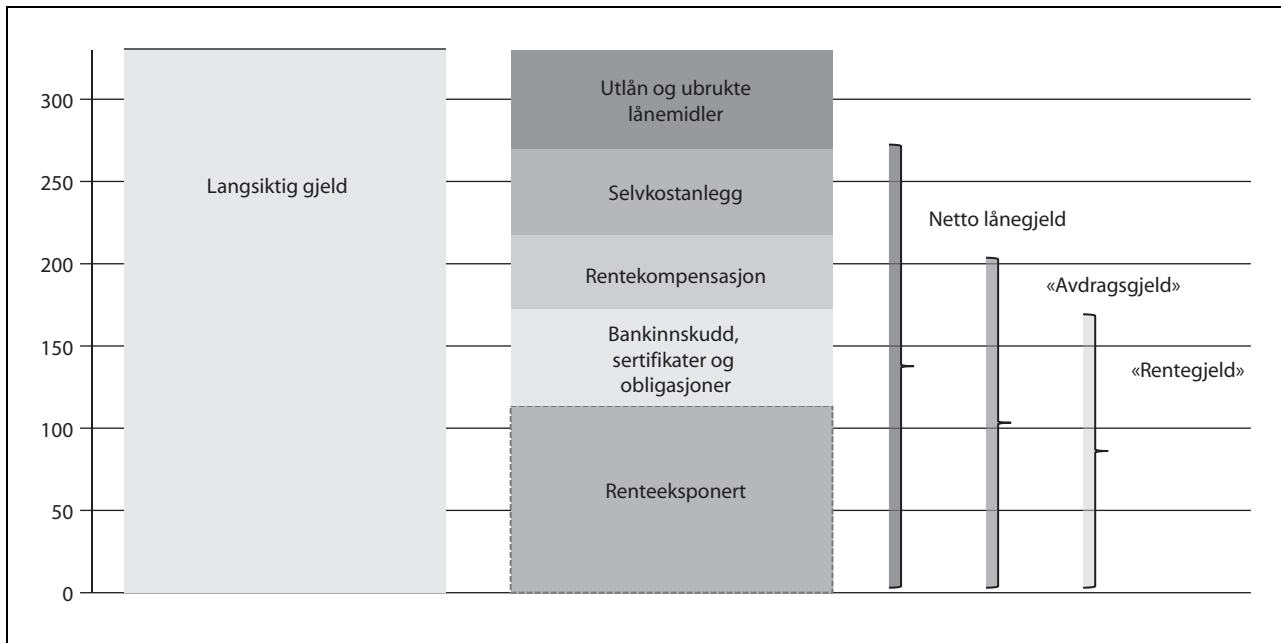
Del av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto (om lag 60 mrd. kroner). Noe knytter seg til investeringer innen vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkost-

prinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne (noe over 50 mrd. kroner). Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak. For sykehjemmene innebærer 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 nettobelaster kommunesektorens budsjetter og regnskaper, anslås til vel 200 mrd. kroner, det vil si drøyt 60 pst. av den samlede langsiktige gjelden. Gjelden der renteutgiftene netto belaster budsjettene og regnskapene, kan anslås til godt og vel 170 mrd. kroner, eller oppunder halvparten av samlet gjeld.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet) på nærmere 60 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 renteeksponering ved utgangen av 2012 anslås til godt og vel 115 mrd. kroner. Det tilsvarer i størrelsesorden 30 pst. av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med en drøy milliard kroner, eller om lag 0,3 pst. av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger.



Figur 8.5 Dekomponering av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2012. Mrd. kroner.

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) april 2013.

Kommunesektoren har imidlertid óg betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger), som motsvares

av tilsvarende pensjonsforpliktelser. Sektoren har på dette området fordel av høyere rente.

9 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

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

I dette kapitlet redegjøres det for en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i perioden 2005 til 2012. Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, pleie- og omsorgssektoren, sosialtjenesten, boliger for vanskeligstilte, barnevern, videregående opplæring og eiendomsforvaltning.

For barnehage, grunnskole, barnevern, pleie og omsorg og videregående opplæring vises nivået på tjenesteytingen i kommunal regi, samt private tjenesteytere som driver med offentlig støtte.

Tallene er hentet fra KOSTRA (kommune-statrapportering), der foreløpige tall for 2012 ble publisert 15. mars 2012, IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) og GSI (Grunnskolen informasjonssystem).

9.1 Utviklingstrekk i kommunale og fylkeskommunale tjenester 2005–2012

De siste sju årene har Norge hatt en relativt kraftig befolkningsvekst. Det samlede innbyggertallet har økt med i underkant av 411 000, eller 8,9 pst., i perioden 2005–2012. Den demografiske utviklingen stiller krav til kommuner og fylkeskommuner om videre utbygging av tjenestetilbudet for å tilby velferdstjenester til en voksende befolkning.

De største og viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge under 19 år og innbyggere over 67 år. I løpet av de siste sju årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med 101 500, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Antall barn i grunnskolealder har gått noe ned, det samme har antall eldre mellom 80 og 89 år. I de øvrige aldersgruppene har det vært en økning, med sterkst vekst i antall innbyggere 90 år og over med en

vekst på i overkant av 33 pst. Antall innbyggere i aldersgruppen 67–79 år har også vokst sterkere enn befolkningen for øvrig i perioden.

Utviklingen fra de siste årene med vekst i innbyggere 90 år og over og innbyggere 67–79 år fortsatte også i 2012. Samlet sett ble det 18 600 flere eldre over 67 år fra 2011 til 2012. Veksten i barn i barnehagealder flater noe ut, mens antallet unge i alderen 16–18 år øker igjen noe i 2012 etter noen år med forholdsvis liten vekst.

Barnehager

De siste sju årene har antall barn i barnehagealder økt kraftig. Flere barn i barnehagealder har isolert sett gjort det mer krevende å oppnå målsettingen om full barnehagedekning. I alt 62 600 flere barn har fått plass i barnehage siden 2005, og barnehagedekning som andel av 1-5 åringer har økt fra i overkant av 76 pst. i 2005 til i overkant av 90 pst. i 2012. Økningen i dekningsgraden skyldes den sterke barnehageutbyggingen i perioden. For de eldste barna har dekningsgraden de siste årene stabilisert seg på i overkant av 96 pst., mens dekningsgraden blant de yngste barna fortsatt øker noe. Vel halvparten av barna har plass i en kommunal barnehage, og denne andelen har vært relativt stabil de siste sju årene.

Samtidig som det har blitt flere barn i barnehage har også barna i gjennomsnitt tilbrakt stadig mer tid i barnehagen. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass om lag 4,2 timer mer i barnehagen per uke i 2012 enn i 2005, og andelen barn med heltidsplass i barnehage har økt kraftig i perioden. Kapasitetsveksten i barnehagesektoren har altså vært enda større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med 39,1 pst. fra 2005 til 2012, mens veksten i antall barn med barnehageplass var om lag 28 pst.

Den sterke utbyggingen av barnehageplasser har vært fulgt av en kraftig økning i ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk. Siden 2005 har veksten i antall årsverk (45 pst.) ligget på om lag samme nivå som kapasitetsveksten i sektoren

Tabell 9.1 Utviklingen i barnehagesektoren 2005–2012 (private og kommunale)

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Produksjon:</i>						
Barn med plass i barnehage i alt:	223 400	282 600	286 000	62 600	3 400	1,2
- herav andel i kommunal barnehage	53,1	52,3	52,4	-0,7	0,1	
Barn 1–2 år med barnehageplass	62 300	100 300	100 100	37 800	-200	-0,2
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke)	69,6	88,6	90,4	20,8	1,8	69,6
Korrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)*	308 000	443 900	452 300	144 300	8 400	1,9
Ukorrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)	224 668	306 445	312 560	87 892	6 115	2,0
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke (timer)	39,0	42,9	43,2	4,2	0,3	
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel av 1–5 åringer som har barnehageplass	76	89,6	90,1	14,1	0,5	
Andel av 1–2 åringer som har barnehageplass	53,9	79,5	80,2	26,3	0,7	
Andel av 3–5 åringer som har barnehageplass	90,6	96,5	96,6	6,0	0,1	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Antall årsverk	50 300	71 300	73 200	22 900	1 900	2,7
Antall årsverk i kommunale barnehager	27 300	36 800	38 900	11 600	2 100	5,7
<i>Kvalitet:</i>						
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskoleutdanning i pst.	89,2	85,0	85,8	-3,4	0,8	
Andel assistenter med førskole-, fag eller annen pedagogisk utdanning i pst.	18,8	25,1	26,8	8,0	1,7	

* Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for alder og oppholdstidskategorier. Antall barn 0–2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1,5 og 4–6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0–8 timer vektet med 6 timer, 9–16 timer vektet med 13 timer, 17–24 timer vektet med 21 timer, 25–32 timer vektet med 29 timer, 33–40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

målt ved korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager (47 pst.). Siden 2005 har andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gått nedover. Nedgangen må ses i sammenheng med at antall barnehager og antall barnehageplasser økte kraftig i perioden, uten at antallet styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning økte i samme takt som utbyggingen av sektoren. Andelen assistenter med fagutdanning har på sin side

økt fra knappe 19 pst. i 2005 til om lag 27 pst. i 2012.

Utviklingen fra de siste årene ble i stor grad videreført i 2012. Kommunene har fortsatt satsingen på barnehage, også etter at sektoren ble rammefinansiert i 2011. Totalt fikk 3 400 flere barn plass i barnehage i løpet av 2012, og barnehagedekningen var ved utgangen av året på i overkant av 90 pst. Også barnas gjennomsnittlige oppholdstid per uke fortsatte å øke i 2012, slik at også i 2012 gikk en

del av kapasitetsveksten i sektoren med til å gi barn som allerede hadde plass lengre oppholdstid. Ressursinnsatsen fortsatte og å øke i 2012, og avtalte årsverk vokste i takt med korrigerert oppholdstid. Etter en periode med svak nedgang i andelen styre- og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning fram til 2010, fortsetter den svake økningen fra 2011 i 2012. Også andelen assistenter med fagutdanning økte i 2012.

Grunnskole

Utviklingen i grunnskolen har vært relativt stabil de siste sju årene. Antall elever i grunnskolen har

gått noe ned i perioden, men steg i 2012. Ressursinnsatsen, målt ved antall årstimer til undervisning, har økt gjennom sjuårsperioden, men synker svakt fra 2011 til 2012. Økningen i årstimer til undervisning gjennom sjuårsperioden kan i stor grad knyttes til en økning i antall årstimer til spesialundervisning.

Elevtallet i grunnskolen økte fra 2011 til 2012, mens antall elever med spesialundervisning sank svakt etter en lang periode med vekst. Veksten i årstimetallet som har vært de siste årene flatet ut, og det kan forklares med at den sterke veksten i timer til spesialundervisning gjennom sjuårsperioden nå ser ut til å avta.

Tabell 9.2 Utviklingen i grunnskolesektoren 2005–2012 (privat og offentlig)

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Produksjon:</i>						
Elever i alt i grunnskolen	619 600	612 600	614 400	-5 200	1 800	0,3
Elever i private grunnskoler	14 500	16 684	18 190	3 690	1 506	9,0
Antall elever med plass i SFO	129 700	150 500	154 600	24 900	4 100	2,7
Antall elever med spesialundervisning	34 500	52 700	52 500	18 000	-200	-0,4
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel elever 6–9 år med plass i SFO*	52,3	62,2	62,7	10,4	0,5	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Avtalte årsverk (kommunale)	84 781	94 351	93 691	8 910	-660	-0,7
Årstimer til undervisning i alt (i 1000)**	33 500	36 000	35 900	2 400	-100	-0,3
– derav årstimer til spesialundervisning (i 1000)	4 600	6 600	6 500	1 900	-100	-1,5
Årstimer til undervisn. i alt per elev**	54,1	58,6	58,4	4,3	-0,2	-0,3
<i>Kvalitet:</i>						
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7. årstrinn***	13,5	13,0	13,1	-0,4	0,1	
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10. årstrinn***	15,1	14,7	14,7	-0,4	0,0	

* Andel innbyggere 6–9 år i kommunal og privat SFO.

** Inkluder alle grunnskoler, alle eierforhold. Begrepe 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).

*** 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 skriftsfestet 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.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI.

I løpet av de siste sju årene har stadig flere barn fått plass i skolefritidsordningen (SFO), og andelen av elevene i aldersgruppen 6–9 år som går i SFO har økt fra 52,3 pst. i 2005 til 62,7 pst. i 2012.

I løpet av 2012 fikk nærmere 4 100 flere barn plass i SFO, noe som er en økning på i overkant av 2,7 prosentpoeng fra året før.

Gruppestørrelsen på både barne- og ungdomstrinnet gikk noe ned i perioden, og indikerer at det ble flere lærere per elev.

Pleie- og omsorgstjenester

Den demografiske utviklingen med stadig flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, gir økende behov innen pleie- og omsorgstjenestene. I tillegg til at antallet eldre øker blir det også flere yngre mottakere av pleie- og omsorgstjenester. I takt med de økende behovene i sektoren har det også vært en kraftig økning i antall årsverk. I løpet av de siste sju årene har antall årsverk økt med om lag 23 pst.

De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og denne gruppen utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Fra 2011 til 2012 var det totalt en liten nedgang i antall mottakere av hjemmetjenester i de eldste aldersgruppene (over 80 år), mens veksten blant de yngste mottakerne fortsatte. Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Endring i sammensetning av mottakergruppen med flere mottakere blant yngre og de eldste (under 67 år og 67–79 år) kan tyde på at den totale pleietyngden øker, selv om det er en liten nedgang fra 2011 til 2012 i mottakere over 80 år. Fra 2011 til 2012 har det vært en økning i antall beboere på institusjon på 0,9 pst.

Fra 2005 til 2012 økte antall årsverk med 25 000, og økningen var på 3 200 årsverk i 2012 (eksklusive tall for Oslo). Årsverk av leger i institusjon har økt kraftig de siste årene, og økte også i 2012. I 2012 var det 10,3 legeårsverk per 1 000 plasser i institusjon, mot 6,7 årsverk i 2005. Også fysioterapeutdekningen har økt i perioden, og økningen fortsatte i 2012. Andelen enerom, der beboeren har eget bad og toalett, gikk noe ned i 2012, men det er noe usikkerhet knyttet til disse tallene. Gjennom sjuårsperioden har derimot enromsdekningen økt betydelig. Andel årsverk med fagutdanning har også økt noe i løpet av de siste sju årene.

Sosiale tjenester

Innenfor sosialhjelpstjenesten har det vært nedgang i antall sosialhjelpstilfeller i løpet av de siste sju årene, og også i 2012 var det en nedgang i antallet. Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned har økt med om lag 800 kroner siden 2005 (nominelle tall), og fra 2011 til 2012 var det en økning på 2,6 pst. Gjennomsnittlig stønadslengde per mottaker har gått ned i hele perioden, og denne utviklingen fortsatte også i 2012.

Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad har fra 2010 vært en oppgave for alle landets kommuner. Grunnet gradvis innfasing av ordningen og usikker datakvalitet er det ikke lagt inn tall for disse tjenestene.

Boliger for vanskeligstilte

Antallet kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte per 1 000 innbyggere har gått ned fra 20,4 i 2011 til 19,9 i 2012. Regjeringens mål er at ingen skal oppholde seg i midlertidig botilbud mer enn tre måneder. Andelen husstander som oppholder seg i midlertidig botilbud av kortere varighet enn tre måneder gikk ned fra om lag 77 pst. i 2011 til om lag 74 pst. i 2012. På grunn av et brudd i statistikken er ikke tallene for 2011 og 2012 direkte sammenlignbare med tall fra tidligere år.

Eldre og personer med ulike funksjonsnedsettelser utgjør en høy andel av dem som tildeles kommunalt disponerte boliger. Det er derfor viktig at boligene tilrettelegges for rullestolbrukere. I 2012 var 47,3 pst. av de kommunalt disponerte boligene tilrettelagt for personer som bruker rullestol, dette er en liten økning fra året før.

Barnevern

Barnevernstjenestene har økt kraftig i omfang i syvårsperioden. Både antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tar i mot hjelp fra barnevernet har økt, også når en ser det opp mot veksten i antall barn og unge.

Økningen i barnevernet fortsatte også i 2012. I alt mottok i underkant av 53 500 barn og unge hjelp fra barnevernet i 2012, det er en økning på 1,3 pst. fra året før. Den største delen av veksten har kommet i form av omsorgstiltak. Det har vært en kraftig økning i antall årsverk i barnevernet de siste syv årene, totalt 1 600. Bare i 2012 kom det til 300 flere årsverk, noe som kan ha sammenheng med at det ble bevilget øremerkede midler til opprettelse av nye stillinger.

Tabell 9.3 Utviklingen i pleie- og omsorgssektoren 2005–2012 (private og kommunale)

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Produksjon:</i>						
Antall mottakere av hjemmetjenester*	164 600	189 100	191 200		2 100	1,1
– herav under 67 år	50 200	80 100	82 700		2 600	3,2
– herav 67–79 år	36 400	33 100	33 600		500	1,5
– herav over 80 år	78 100	75 900	75 000		-900	-1,2
Antall beboere i institusjon**	40 700	43 400	43 800		400	0,9
– herav under 67 år	:	4 700	4 800		100	2,1
– herav 67–79 år	:	7 500	7 700		200	2,7
– herav over 80 år	:	31 200	31 300		100	0,3
Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	25 600	27 600	27 500		-100	-0,4
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel 80 år og over som bor på institusjon**	14,5	14,1	14,1		0,0	
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester**	18,9	16,7	16,1		-0,5	
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester**	36,2	34,3	33,8		-0,4	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Årsverk i alt***	107 100	128 900	132 100	25 000	3 200	2,5
<i>Kvalitet:</i>						
Legeårsverk per 1000 plasser i institusjon	6,7	9,8	10,3	3,6	0,5	5,5
Fysioterapiårsverk per 1000 plasser i institusjon	7,5	8,9	9,4	1,9	0,5	5,5
Andel årsverk med fagutdanning	70,0	73,0	74,0	4,0	1,0	1,4
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ bad/wc	55,8	77,5	77,2	21,4	-0,3	-0,4

* Brudd i tidsserien. Tallene for 2005 refererer seg til mottakere av hjemmetjenester, hentet fra innrapporterte KOSTRA-skjema. F.o.m. 2007 er dataserien definert som mottakere av kjernetjenester i IPLOS, og inkluderer da også antall personer som mottar avlastning utenfor institusjon og omsorgslønn, samt hjemmesykepleie, praktisk bistand og brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

** Brudd i tidsserien på grunn av innføring av ny datakilde i 2007, nytt innhold f.o.m. 2007.

*** Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrygdeverkets 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 2012 er eksklusive Oslo (data mangler).

**** Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 9.4 Utvikling i sosiale tjenester 2005–2012

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Produksjon:</i>						
Antall stønadstilfeller*	138 200	125 000	122 700	-15 500	-2300	-1,8
<i>Prioritering:</i>						
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned**	7 000	7 600	7 800	800	200	2,6
<i>Kvalitet:</i>						
Gjennomsnittlig stønadslengde (mnd)	5,0	4,8	4,7	-0,3	0,0	-0,4

* Tallet på sosialhjelpstilfeller vil være høyere enn tallet på mottakere fordi en og samme person kan ha mottatt stønad i flere kommuner. Vedkommende blir da telt som flere sosialhjelpstilfeller

** Nominelle tall

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 9.5 Utvikling i boliger for vanskeligstilte 2005–2012

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Dekningsgrad:</i>						
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger	20,0	20,4	19,9	-0,1	-0,5	-2,4
<i>Kvalitet:</i>						
Andel kommunalt disponerte boliger som er tilrettelagt for rullestolbrukere*	31,0	46,1	47,3		1,2	
Andel midlertidige opphold med varighet 0–3 måneder**	72,0	77,3	73,9		-3,5	

* Brudd i statistikken mellom 2008 og 2009. Fram til og med 2008: telte antall tilrettelagte boliger. Fra og med 2009: teller antall tilgjengelige boliger. Er en nyanseforskjell mellom tilrettelagt og tilgjengelig. En tilrettelagt bolig for rullestolbrukere oppfylder nødvendigvis ikke alle krav til å være tilgjengelig for rullestolbrukere. Tilgjengelig regnes derfor å være et strengere krav enn tilrettelagt. Men uvisst hvor mye kommunene legger vekt på denne nyanseforskjellen når de teller boligene.

** OBS: brudd i statistikken mellom 2008 og 2009. Målte andel opphold i midlertidig botilbud med varighet 0–3 mnd til og med 2008. Fra og med 2009 måles andel husstander i midlertidig botilbud i 0–3 mnd. En lavere andel husstander i midlertidig botilbud i 0–3 mnd enn andel opphold i midlertidig botilbud i 0–3 mnd indikerer nødvendigvis ikke økt bruk av midlertidig botilbud. Dette fordi en husstand som har mer enn ett opphold ofte vil ha flere, forholdsvis korte, opphold. Er dette tilfellet, vil andelen opphold med varighet 0–3 måneder være større enn andel husstander som er i midlertidig botilbud i 0–3 mnd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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 har gått ned de siste fem årene, og

særlig fra 2011 til 2012 har nedgangen vært sterk.

Videregående opplæring

Antall elever i videregående skole har økt med 4 300 eller 2,2 prosent fra 2011 til 2012. Dette er en betydelig vekst når det sammenlignes med vek-

Tabell 9.6 Utviklingen i barnevernet 2005 – 2012 (kommunale og private)

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Produksjon:</i>						
Antall undersøkelser	26 000	43 400	43 200	17 200	-200	-0,5
Antall barn med barneverntiltak av innb 0–17 år	39 900	52 800	53 500	13 600	700	1,3
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0–17 år	2,4	3,9	3,8	1,4	-0,1	
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0–17 år	3,6	4,7	4,8	1,2	0,1	
<i>Ressursinnsats:</i>						
Antall årsverk	2 600	3 900	4 200	1 600	300	7,7
<i>Kvalitet:</i>						
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år	2,4	3,1	3,4	1,0	0,3	
Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder	21,5	24,6	22,4	0,9	-2,2	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

sten i antall 16–18 åringer som er på 2 100 fra 2011 til 2012 (vises ikke i tabellen). Tallene viser også at veksten i antall elever er noe større i de fylkeskommunale videregående skolene enn i de private når det måles i antall elever, men prosentvis er økningen størst i de private skolene. Andelen av 16-18-åringene som er i videregående opplæring har ligget relativt stabilt i overkant av 91 prosent, og nærmer seg 92 prosent i 2012.

Økningen i lærlinger i 2011 fortsetter også i 2012, etter at antallet gikk ned i perioden 2008 til 2010. Ressursinnsatsen ved de fylkeskommunale skolene, målt ved avtalte lærerårsverk korrigert for legemeldt sykefravær og fødselspermisjon, var noe høyere i 2012 enn året før, men veksten var svakere enn veksten i elevtallet.

De siste årene har andelen elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring i løpet av sju år gått noe opp, og i 2011 var andelen på 70 pst., noe som var siste tilgjengelige tall. Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget til utdanningsprogram i 2012 gikk litt opp sammenlignet med 2011, men gjennom sjuårsperioden sett under ett har andelen økt forholdsvis mye, fra 74,9 pst. i 2005 til 88,5 pst. i 2012. Andelen elever som har sluttet i løpet av året er uendret fra 2011 til

2012. Antall årsverk har i sjuårsperioden økt med 1 600, og med 300 fra 2011 til 2012.

9.2 Eiendomsforvaltning

Kommunesektoren har selv ansvaret for å prioritere utgifter til drift og vedlikehold av bygg. Kommunal- og regionaldepartementet følger opp ved å tilrettelegge rammebetingelsene som skal gjøre kommunesektoren i stand til å ivareta eiendomsforvaltningen på en god måte. Det er fortsatt nødvendig for de fleste kommuner og fylkeskommuner å høyne statusen på eiendomsforvaltning og prioritere ressurser med tanke på et godt, verdibevarende vedlikehold. Dette vil sikre gode tjenester for brukerne av de kommunale og fylkeskommunale bygningene. God eiendomsforvaltning er god økonomi og styrker handlingsrommet for framtida.

Mangel på kunnskap og kompetanse om eiendomsforvaltning har vært en av de store utfordringene i kommunesektoren. For at kommuner og fylkeskommuner skal kunne eie og drive sine bygninger og sin eiendomsforvaltning på en god måte er god kompetanse en viktig forutsetning. Kom-

Tabell 9.7 Utviklingen i videregående opplæring 2005 – 2012 (kommunale og private)

	2005	2011	2012	Absolutt endring 2005–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Produksjon:</i>						
Antall elever i videregående skole i alt	181 800	195 700	200 000	18 200	4 300	2,2
– herav i fylkeskommunale videregående skoler	171 700	180 600	183 000	11 300	2 400	1,3
Antall lærlinger	31 300	35 300	36 300	5 000	1 000	2,8
Antall elever i fagskoler	3 400	6 000	6 200	2 800	200	3,3
<i>Dekningsgrad:</i>						
Andel 16–18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	90,1	91,5	91,8	1,7	0,3	
Andel elever over 20 år*	10,1	8,0	8,9			
<i>Ressursinnsats:</i>						
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	19 900	21 200	21 500	1 600	300	1,4
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær	8,8	8,8	8,8	0,0	0,0	0,0
<i>Kvalitet:</i>						
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	74,9	88,3	88,5	13,6	0,2	
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	67,7	70,0	:	:	:	
Andel elever som har sluttet i løpet av året	:	4,7	4,7	:	0,0	

* Tallene omfatter ikke egen innsamling for voksne.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

munal- og regionaldepartementet har støttet opp om arbeidet i KoBE-prosjektet (Kompetanse for Bedre Eiendomsforvaltning). Prosjektet var et kompetanseprogram for eiendomsforvaltning i kommunene og fylkeskommunene. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), tidligere Statens bygningstekniske etat, hadde ansvaret for prosjektet i perioden 2006–2011. Prosjektperioden er over, og eiendomsforvaltning er etablert som eget fagområde i DiBK fra 2012.

KOSTRA gir nøkkeltall om prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og utdypende tjenesteindikatorer på en rekke forhold knyttet til ansvaret med å forvalte bygninger. KOSTRA-tallene gir kommuner og fylkeskommuner informasjon for planlegging og styring av egen virksomhet. Fra 2008 fikk kommunesektoren bedre styringsinformasjon i form av nøkkeltall om eiendomsforvalt-

ning i KOSTRA. Rapporteringen av regnskapsdata i KOSTRA ble tilpasset NS3454 (Norsk standard om livssyklus-kostnader for byggverk). I tillegg ble det etablert rapportering av bygningsareal for (fylkes)kommuner og (fylkes)kommunale foretak. I KOSTRA-publiseringsen i 2013 ble det publisert foreløpige tall for 2012, slik at det nå finnes en tidsserie på fem år. Dette kapittelet viser utviklingen i perioden, og endringen fra 2011 til 2012.

Den foreløpige publiseringen av tallene for 2012 bygger på data som er rapportert fra kommuner og fylkeskommuner til Statistisk sentralbyrå innen fristen. På grunn av at enkelte kommuner og fylkeskommuner ikke har rapportert i tide, er tallmaterialet ikke helt fullstendig. For kommunene mangler blant annet større kommuner som Oslo og Bergen og det mangler data fra kommuner som representerer til sammen 23,3 pst. av

Tabell 9.8 Kommunal eiendomsforvaltning 2008–2012 (konsern). Nominelle tall.

	2008	2011	2012	Absolutt endring 2008–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per innbygger	3 382	4 183	4 171	789	-12,0	-0,3
<i>Dekningsgrader</i>						
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	4,7	4,8	:	:	:	:
<i>Produktivitet</i>						
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	756	911	:	:	:	:
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	85	81	:	:	:	:
Utgifter til drift per kvadratmeter	414	504	:	:	:	:
Energiutgifter per kvadratmeter	110	119	:	:	:	:

Kilde: Statistisk sentralbyrå

befolkningen. SSB har derfor ikke publisert nøkkeltall for landsgjennomsnitt for kommunene der areal er en del av nøkkeltallet.

Tabell 9.9 viser at fylkeskommunesektorens (landet utenom Oslo) samlede netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning per innbygger har økt noe

fra 2011 til 2012. Det samlede arealet målt per innbygger har blitt gradvis redusert siden 2008. For fylkeskommunene økte de samlede enhetskostnadene (korrigerte brutto driftsutgifter) per kvadratmeter fra 2011 til 2012. I dette inngår samlede utgifter til vedlikehold og drift. Utgiftene til ved-

Tabell 9.9 Fylkeskommunal eiendomsforvaltning 2008–2012 (konsern- landet utenom Oslo). Nominelle tall.

	2008	2011	2012	Absolutt endring 2008–12	Absolutt endring 2011–12	Prosentvis endring 2011–12
<i>Prioritering</i>						
Netto driftsutgifter til fylkeskommunal eiendomsforvaltning per innbygger	780	839	885	105	46	5,5
<i>Dekningsgrader</i>						
Samlet areal på formålsbyggene i kvadratmeter per innbygger	1,01	0,99	0,95	-0,06	-0,04	-4,0
<i>Produktivitet</i>						
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter	880	922	1 085	205	163	17,7
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter	78	78	90	12	12	15,4
Utgifter til drift per kvadratmeter	534	462	505	-29	43	9,3
Energiutgifter per kvadratmeter	89	92	95	6	3	3,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Boks 9.1 Definisjoner

Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter: Indikatoren viser utgifter til vedlikeholdsaktiviteter for eiendomsforvaltningen, som omfatter KOSTRA-funksjonene 130, 221, 222, 261, 381 og 386 i kroner per kvadratmeter (BTA). Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter omfatter ikke artene 090 «Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger», 099 «Arbeidsgiveravgift» og 710 «Sykelønnsrefusjon». Utgifter til kommunal forvaltning av eiendommer, i kroner per kvm = (utgifter til kommunal forvaltning av eiendommer / samlet areal på eide og leide formålsbygg) *1 000.

Utgifter til driftsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning per kvadratmeter: Indikatoren viser utgifter til driftsaktiviteter for eiendomsforvaltningen, som omfatter KOSTRA-funksjonene 130, 221, 222, 261, 381 og 386 i kroner per kvadratmeter (BTA). Utgifter til driftsaktiviteter omfatter ikke artene 090 «Pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger», 099 «Arbeidsgiveravgift» og 710 «Sykelønnsrefusjon».

Utgifter til driftsaktiviteter, kommunal eiendomsforvaltning, i kroner per kvm = (utgifter til driftsaktiviteter, kommunal eiendomsforvaltning / samlet areal på eide formålsbygg) *1 000.

likeholdsaktiviteter per kvadratmeter har økt for fylkeskommuner fra 2011 til 2012. Nivået på de samlede utgiftene til driftsaktiviteter knyttet til formålsbyggene til fylkeskommunene (inklusive

energiutgifter) per kvadratmeter viser også en økning fra 2011 til 2012. Energikostnadene per kvadratmeter økte også noe i 2012 i forhold til 2011.

10 Bruken av nynorsk i kommunane

Det overordna målet for regjeringa sin språkpolitikk er å sikre det norske språket sin posisjon som eit fullverdig og samfunnsberande språk i Noreg, jf. St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og meining. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. For å få til eit meir systematisk arbeid for å styrkje nynorsk språk og den nynorske skriftkulturen på brei basis er det mellom anna naudsynt å rette merksemda mot språk og språkbruk i kommunar og fylkeskommunar.

Både som lokaldemokratisk arena og som leverandør av velferdstenester er kommunesektoren ein viktig språkaktør. Det språket kommunane nyttar i den skriftlege kommunikasjonen med innbyggjarane, kan vere med på å avgjere korleis demokratiet og det offentlege velferdstilbodet verkar. For mange kommunar kan val av administrasjonsspråk tene som ein identitetsskapande faktor og bidra til å gje eit lokalsamfunn profil og særpreg. Samstundes veit vi at nynorsk både på landbasis og i randsonene av det nynorske kjerneområdet er utsett for eit vedvarande press frå bokmål som det dominerande nasjonale fleirtalsmålet. Også innafor det nynorske kjerneområdet gjer det seg gjeldande eit slikt press i større eller mindre grad.

På bakgrunn av dette trengst det eit meir systematisk arbeid for å styrkje nynorsk som administrasjonsspråk i kommunesektoren. Det trengst å skape større medvit om den funksjonen den nynorske skriftkulturen kan ha som lokalt og regionalt identitetsuttrykk og som eit element i å forme kommunen sitt omdømme både overfor eigne innbyggjarar og omverda. Det er difor viktig å fremje bruken av funksjonell nynorsk på ulike kommunale arenaer, m.a. i det kommunale plan-systemet, som opplæringsmål i skulen, som bruksmål i barnehagane og så langt det er råd som undervisnings- og opplæringspråk i norskopplæringa for innvandrarak som kommunane har ansvar for.

Etter føresega i § 5 i lov om målbruk i offentleg teneste kan kommunar og fylkeskommunar gjere vedtak om å krevje nynorsk i alle skriv frå statlege styresmakter til kommunen. Slike vedtak er gjort i 114 kommunar. Tilsvarende vedtak har

også tre av fylkeskommunane gjort: Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Oversikt over målvedtaka finst i forskrift om målvedtak i kommunar og fylkeskommunar på www.lovdata.no.

Språkrådet, Landssamanslutninga av nynorsk-kommunar og Nynorsk kultursentrum gjorde ei undersøking om målbruken i nynorskkommunar frå desember 2010 til februar 2011. Føremålet med undersøkinga var å kartlegge dei språklege behova til kommunar med nynorsk som eit sentralt bruksspråk. Sjølv om nynorskkommunane skal ha alle brev og e-postar frå statsorgan på nynorsk, viser undersøkinga at 44 pst. av nynorskkommunane sjeldan eller aldri får skriv frå statsorgan på nynorsk. Heile 62 pst. melde at dei sjeldan eller aldri får e-post frå statsorgan på nynorsk. Kommunane har inntrykk av at det er dei sentrale statsorgana som oftast bryt lova; dei lokale og regionale statsorgana er betre. Likevel er det berre 13 pst. av kommunane som har klaga på at skriv frå statsorgan ikkje kjem i den vedtekne målforma.

Undersøkinga viste òg at vel 60 pst. av kommunane set språkkrav i utlysingar, omkring 40 pst. gjev innvandrarak opplæring på bokmål og omkring 55 pst. driv språkstimulering i barnehagane i samsvar med det som er opplæringsmål i skulekrinsane. I 23 pst. av nynorskkommunane er språkpolitiske tiltak ein del av planverket i kommunen.

Undersøkinga førte til at kulturministeren i eit brev til alle regjeringskollegaene 22. februar 2011 innskjerpa reglane om målbruk i offentleg teneste. Kulturdepartementet arbeider dessutan med ein revisjon av gjeldande lovverk, mellom anna for å leggje til rette for at det skal etterlevast betre i framtida.

Sidan 2009 har Kommunal- og regionaldepartementet kvart år gjeve prisen Årets nynorskkommune til ein kommune som har gjort ein innsats for å fremje, vidareutvikle og vedlikehalde nynorsk som målform i kommunen. Kommunane blir vurderte etter følgjande kriterium:

- Bruk av nynorsk i kommunal informasjon og heimeside

- Bruk av nynorsk i kommunale planar og målbruksplanar
- Kor aktiv kommunen er i å nytte nynorsk i lokalt kulturarbeid
- Aktiv bruk av nynorsk i skular, barnehagar og anna arbeid for barn og unge
- Eventuelle kvalitetssikringstiltak for å sikre godt språk i kommunen

Sogn og Fjordane fylkeskommune vann prisen på 100 000 kroner i 2012. Fylkeskommunen er svært medviten den rolla dei har som eit sterkt nynorskfylke, og dei har utarbeidd konkrete mål for nynorsk som skal følgjast opp av ein strategi i fylket og fylkesadministrasjonen. Fylkestinget har slutta seg til denne. Mellom anna har fylkeskommunen fått utarbeida rapporten *Språkfakta Sogn og Fjordane 1646–2012*, som fylkestinget har vedteke skal leggjast til grunn for den språkpolitiske satsinga. Etablering av eit forum for nynorsk med

brei deltaking i fylket er eit konkret tiltak som følgje av rapporten. Dette viser at den politiske viljen i fylkeskommunen er til stades og er ein føresetnad for å fremje nynorskbruken i fylket. Tidlegare vinnarkommunar er Stord (2009), Seljord (2010) og Fjell (2011). Kommunal- og regionaldepartementet vil også i 2013 dele ut denne prisen på 100 000 kroner til beste nynorskkommune. Departementet vil kome attende til dette i ei eiga utlysing som informerer om kriteria for å få prisen, søknadsfristar med vidare.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2014.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2014 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2014

I

Stortinget gir Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 2 653 millioner kroner for 2014. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2010–2013**

Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt i perioden 2010–2013 i mill. kroner og endring i prosent

	Mill. kroner				Endring i pst. fra året før	
	2010	2011	2012	2013	2012	2013
A. Inntekter i alt	361 990	390 403	414 275	433 746	6,1	4,7
Formuesinntekter	12 739	19 778	16 321	16 122	-17,5	-1,2
Skatteinntekter	145 872	143 580	153 822	160 937	7,1	4,6
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>138 222</i>	<i>135 503</i>	<i>145 065</i>	<i>152 070</i>	<i>7,1</i>	<i>4,8</i>
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>7 650</i>	<i>8 077</i>	<i>8 757</i>	<i>8 867</i>	<i>8,4</i>	<i>1,3</i>
Overføringer fra statsforvaltningen	153 028	172 634	187 635	197 862	8,7	5,5
Gebyrinntekter	45 795	48 401	51 103	53 090	5,6	3,9
Andre overføringer	4 556	6 010	5 394	5 735	-10,2	6,3
B. Totale utgifter	385 854	409 298	430 203	450 207	5,1	4,6
Renteutgifter	10 494	12 129	10 966	10 810	-9,6	-1,4
Overføringer til private	35 016	36 217	37 887	39 219	4,6	3,5
Overføringer til statsforvaltningen	2 621	3 024	8 331	8 579	175,5	3,0
Lønnskostnader	195 353	210 624	221 941	232 230	5,4	4,6
Produktinnsats	74 007	76 724	78 755	82 441	2,6	4,7
Produktkjøp til husholdninger	19 244	20 798	22 171	23 179	6,6	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	48 633	49 441	50 293	53 049	1,7	5,5
Netto kjøp av tomter og grunn	-904	-1 493	-2 322	-1 100	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 390	1 834	2 181	1 800	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-23 964	-18 895	-15 928	-16 461	-	-
Memo:						
Konsum i kommuneforvaltningen	273 464	292 917	306 877	322 180	4,8	5,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2012

1 Frie inntekter

I dette vedlegget presenteres kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter i 2012, 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 2012 for kommuner er gruppert etter landsdel (tabell 2.1), etter fylke (tabell 2.2) og etter ulike kommunegrupper (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens i tabell 2.5 presenteres tall for den enkelte kommune. I tabell 2.5 vises også kommunenes inntekter fra utbytte som andel av korrigerte frie inntekter.

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 utgiftsbehovet.

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 kommunesek-

torens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet.

I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter, som sammen utgjør 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.

En del kommuner har også inntekter fra utbytte. I tabell 2.5 er det tatt med en kolonne som viser hvor mye utbytteinntekter utgjør for den enkelte kommune, målt i prosent av korrigerte frie inntekter. Denne kolonnen viser hvor mye kommunen har i inntekter fra utbytte sammenlignet med hvor mye kommunen har i korrigerte frie inntekter. Merk at heller ikke utbytteinntekter inngår i de korrigerte frie inntektene.

Utbyttekolonnen omfatter kun ordinært utbytte (utbetaling av tidligere overskudd i selskapet), dvs. inntekter som kommunene og fylkeskommunene har ført i driftsregnskapet. Ekstraordinært utbytte (tilbakebetaling av innskutt kapital) som er ført i investeringsregnskapet, er ikke tatt med. For Oslo er alle utbytteinntekter ført på Oslo som kommune.

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter landsdeler. 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	98
Sør-Østlandet	97	97
Agder og Rogaland	100	101
Vestlandet	100	102
Trøndelag	99	100
Nord-Norge	106	109
Oslo	106	102
Hele landet	100	100

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).

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 2012, er det brukt innbyggertall per 1. juli 2011, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2012. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2012, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2012. I 2012 utgjorde de frie inntektene om lag 76 pst. av samlede inntekter i kommunesektoren, ekskl. momskompensasjon. Tallene for eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, hjemfallsinntekter og utbytteinntekter er fra 2011.

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. 315 kommu-

ner hadde inntekter i form av eiendomsskatt i 2011.

I tabell 2.1 vises de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet gruppert etter landsdeler. Tabellen viser at det i 2012 var kommunene i Nord-Norge, samt Oslo kommune, som hadde høyest nivå på de korrigerte frie inntektene, både når man regner med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Innad i landsdelene kan det være store variasjoner i inntektsnivå mellom kommunene.

Tabell 2.2 viser tilsvarende tall for kommuner 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 2.3 vises frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet for kommuner gruppert etter innbyggertall. I tabellen er kommunene med mindre enn 20 000 innbyggere (utenom kraftkommuner) fordelt i fire grupper etter innbyggertall med like mange kommuner i hver. De mest folkerike kommunene er videre skilt ut i egne grupper: kommuner med mer enn 20 000 innbyggere, eksklusive de fire største kommunene; Bergen, Stavanger og Trondheim og Oslo. I tillegg er 24 kommuner med høye inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall skilt ut som egen gruppe. Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendoms-

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2012 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	106	102
Hedmark	97	98
Oppland	97	98
Buskerud	98	98
Vestfold	97	94
Telemark	97	101
Aust-Agder	97	99
Vest-Agder	97	100
Rogaland	102	102
Hordaland	100	101
Sogn og Fjordane	100	109
Møre og Romsdal	99	100
Sør-Trøndelag	99	100
Nord-Trøndelag	100	99
Nordland	102	106
Troms	106	107
Finnmark	118	122
Hele landet	100	100

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2012 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
< 2107 innb.	113	115
2107 – 3963 innb.	104	106
3963 – 7372 innb.	99	101
7372 – 20 000 innb.	98	98
>20 000 innb.	99	98
Bergen, Stavanger, Trondheim	102	101
Kraftkommuner ¹	106	158
Oslo	106	102
Hele landet	100	100

¹ Kraftkommuner er her definert som kommuner hvor inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter er høyere enn 70 pst. av landsgjennomsnittet for ordinær skatt. Denne gruppen omfatter 24 kommuner.

skatt, 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 2012 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 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2012 (rammetilskudd og skatt på inntekt, formue og naturressursskatt), korrigert for variasjoner i utgiftsbehov.

Av tabell 2.4 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 forvaltningsreformen. 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 2012 ligger 7,94 mrd. kroner med særskilt fordeling i tabell C i Grønt hefte.

Oslo har som eneste fylkeskommune beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2004. Oslo får midler til dette over tabell C i Grønt hefte med særskilt fordeling. I 2012 fikk Oslo 467 mill. kroner begrunnet med deres oppgaver innen barnevern. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har, så Oslos inntekter er derfor ikke direkte sammenliknbare med tallene for de øvrige fylkeskommunene.

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.5 viser den enkelte kommunes frie

Tabell 2.4 Frie inntekter i 2012 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	93
Telemark	96
Aust-Agder	95
Vest-Agder	95
Rogaland	94
Hordaland	102
Sogn og Fjordane	134
Møre og Romsdal	108
Sør-Trøndelag	96
Nord-Trøndelag	110
Nordland	127
Troms	125
Finnmark	130
Hele landet	100

inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2012, både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Tabellen viser også kommunenes utbytteinntekter i prosent av korrigerte frie inntekter (ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter). Det benyttes her siste tilgjengelige tall for utbytteinntekter, som er fra 2011.

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
0101 Halden	95	98	0,9
0104 Moss	96	98	0,9
0105 Sarpsborg	95	97	1,1
0106 Fredrikstad	96	97	0,7
0111 Hvaler	101	97	0,0
0118 Aremark	104	100	3,5
0119 Marker	95	92	1,5
0121 Rømskog	116	112	6,5
0122 Trøgstad	96	93	0,3
0123 Spydeberg	96	97	1,0
0124 Askim	96	98	1,1
0125 Eidsberg	95	92	1,1
0127 Skiptvet	95	99	1,5
0128 Rakkestad	95	92	1,1
0135 Råde	96	96	0,4
0136 Rygge	96	98	0,0
0137 Våler	97	93	1,2
0138 Hobøl	97	96	1,1
Østfold	96	96	0,9
0211 Vestby	98	95	0,0
0213 Ski	98	95	0,1
0214 Ås	98	95	0,5
0215 Frogn	102	98	0,0
0216 Nesodden	99	95	0,0
0217 Oppegård	103	99	0,0
0219 Bærum	109	105	0,2
0220 Asker	107	104	0,6
0221 Aurskog-Høland	96	92	0,0
0226 Sørum	99	97	0,0
0227 Fet	98	95	0,0
0228 Rælingen	98	94	0,0
0229 Enebakk	96	93	0,0
0230 Lørenskog	99	99	0,0

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigeret for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
0231 Skedsmo	98	96	0,0
0233 Nittedal	99	95	0,0
0234 Gjerdrum	100	96	0,5
0235 Ullensaker	98	95	0,1
0236 Nes	96	95	0,0
0237 Eidsvoll	96	92	0,1
0238 Nannestad	95	92	0,1
0239 Hurdal	100	97	0,1
Akershus	102	98	0,2
0301 Oslo	106	102	3,6
0402 Kongsvinger	96	96	0,0
0403 Hamar	96	99	4,2
0412 Ringsaker	95	94	10,8
0415 Løten	96	95	6,3
0417 Stange	96	96	2,4
0418 Nord-Odal	98	98	0,4
0419 Sør-Odal	97	97	0,1
0420 Eidskog	99	101	0,0
0423 Grue	102	103	0,0
0425 Åsnes	102	100	0,2
0426 Våler	100	102	0,3
0427 Elverum	96	95	1,2
0428 Trysil	99	102	5,1
0429 Åmot	102	105	1,7
0430 Stor-Elvdal	102	98	1,4
0432 Rendalen	102	115	0,7
0434 Engerdal	107	108	0,5
0436 Tolga	103	103	0,2
0437 Tynset	99	108	0,1
0438 Alvdal	101	103	0,3
0439 Folldal	104	108	0,1
0441 Os	103	103	0,1
Hedmark	97	98	3,3

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
0501 Lillehammer	97	98	3,2
0502 Gjøvik	96	96	0,8
0511 Dovre	100	97	8,1
0512 Lesja	100	113	10,8
0513 Skjåk	100	113	1,8
0514 Lom	100	99	9,6
0515 Vågå	101	109	5,9
0516 Nord-Fron	98	111	3,4
0517 Sel	99	99	3,8
0519 Sør-Fron	99	106	3,6
0520 Ringeby	100	102	6,3
0521 Øyer	96	100	3,2
0522 Gausdal	98	99	4,0
0528 Østre Toten	96	92	3,0
0529 Vestre Toten	96	94	0,0
0532 Jevnaker	96	93	1,0
0533 Lunner	96	94	0,7
0534 Gran	96	93	1,1
0536 Søndre Land	101	98	0,1
0538 Nordre Land	99	99	1,6
0540 Sør-Aurdal	101	102	0,0
0541 Etnedal	105	105	3,9
0542 Nord-Aurdal	96	100	0,7
0543 Vestre Slidre	101	110	4,7
0544 Øystre Slidre	98	102	3,4
0545 Vang	103	121	2,9
Oppland	97	98	2,4
0602 Drammen	98	94	2,4
0604 Kongsberg	102	104	0,2
0605 Ringerike	96	97	1,6
0612 Hole	111	107	0,9
0615 Flå	112	111	0,0
0616 Nes	95	101	0,1

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
0617 Gol	96	101	0,0
0618 Hemsedal	99	102	8,7
0619 Ål	98	103	0,1
0620 Hol	103	150	1,1
0621 Sigdal	101	98	0,2
0622 Krødsherad	104	102	0,1
0623 Modum	97	97	2,6
0624 Øvre Eiker	96	92	1,0
0625 Nedre Eiker	96	92	0,2
0626 Lier	100	97	0,8
0627 Røyken	98	94	0,9
0628 Hurum	96	93	1,5
0631 Flesberg	99	100	0,1
0632 Rollag	111	127	0,2
0633 Nore og Uvdal	105	143	0,0
Buskerud	98	98	1,3
0701 Horten	96	92	0,0
0702 Holmestrand	97	94	0,0
0704 Tønsberg	99	95	0,0
0706 Sandefjord	98	94	0,2
0709 Larvik	96	93	0,3
0711 Svelvik	96	95	0,0
0713 Sande	96	92	0,0
0714 Hof	99	95	0,0
0716 Re	99	95	1,7
0719 Andebu	97	94	0,0
0720 Stokke	95	92	0,2
0722 Nøtterøy	98	94	0,0
0723 Tjøme	98	95	0,1
0728 Lardal	100	96	0,0
Vestfold	97	94	0,2
0805 Porsgrunn	96	97	5,7
0806 Skien	96	96	4,1

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
0807 Notodden	98	103	0,2
0811 Siljan	99	97	0,0
0814 Bamble	95	100	3,2
0815 Kragerø	97	98	3,1
0817 Drangedal	101	99	1,3
0819 Nome	100	104	1,8
0821 Bø	98	97	1,7
0822 Sauherad	99	99	1,5
0826 Tinn	103	123	0,0
0827 Hjartdal	106	113	0,0
0828 Seljord	100	106	3,5
0829 Kviteseid	101	103	4,1
0830 Nissedal	108	127	1,8
0831 Fyresdal	103	125	7,6
0833 Tokke	101	136	4,4
0834 Vinje	107	141	2,7
Telemark	97	101	3,4
0901 Risør	97	98	3,2
0904 Grimstad	96	97	2,7
0906 Arendal	96	96	2,9
0911 Gjerstad	101	100	4,9
0912 Vegårshei	104	100	7,3
0914 Tvedestrand	95	92	3,4
0919 Froland	95	98	6,5
0926 Lillesand	96	96	4,4
0928 Birkenes	96	94	5,0
0929 Åmli	104	112	11,5
0935 Iveland	105	116	14,0
0937 Evje og Hornnes	96	95	8,3
0938 Bygland	106	127	15,3
0940 Valle	108	167	14,8
0941 Bykle	133	251	10,2
Aust-Agder	97	99	4,3

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
1001 Kristiansand	97	99	1,7
1002 Mandal	95	92	2,6
1003 Farsund	95	97	2,6
1004 Flekkefjord	96	98	5,4
1014 Vennesla	95	97	2,9
1017 Songdalen	95	94	4,8
1018 Søgne	96	96	2,9
1021 Marnardal	100	105	17,2
1026 Åseral	112	174	18,2
1027 Audnedal	104	103	4,1
1029 Lindesnes	97	96	6,0
1032 Lyngdal	95	92	5,7
1034 Hægebostad	104	100	15,5
1037 Kvinesdal	99	115	7,3
1046 Sirdal	122	201	17,7
Vest-Agder	97	100	3,5
1101 Eigersund	97	96	2,0
1102 Sandnes	100	97	2,2
1103 Stavanger	108	107	2,4
1106 Haugesund	99	97	2,3
1111 Sokndal	98	99	0,5
1112 Lund	100	96	2,2
1114 Bjerkreim	100	100	1,9
1119 Hå	96	93	1,7
1120 Klepp	99	95	2,5
1121 Time	98	95	2,7
1122 Gjesdal	98	98	0,7
1124 Sola	105	102	2,6
1127 Randaberg	103	102	2,4
1129 Forsand	113	173	8,7
1130 Strand	97	98	1,7
1133 Hjelmeland	103	118	2,8
1134 Suldal	106	166	1,3

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
1135 Sauda	102	117	0,0
1141 Finnøy	107	109	2,1
1142 Rennesøy	103	100	2,0
1144 Kvitsøy	123	121	2,7
1145 Bokn	108	124	2,4
1146 Tysvær	98	121	1,9
1149 Karmøy	96	96	2,3
1151 Utsira	150	149	2,5
1160 Vindafjord	105	104	1,6
Rogaland	102	102	2,2
1201 Bergen	101	99	2,3
1211 Etne	101	102	0,0
1216 Sveio	97	98	2,0
1219 Bømlo	99	97	0,0
1221 Stord	98	94	0,5
1222 Fitjar	102	103	0,1
1223 Tysnes	105	105	0,0
1224 Kvinnherad	100	109	1,5
1227 Jondal	109	111	5,1
1228 Odda	102	139	0,0
1231 Ullensvang	101	102	2,5
1232 Eidfjord	119	233	5,1
1233 Ulvik	112	147	2,9
1234 Granvin	111	110	0,5
1235 Voss	97	101	2,4
1238 Kvam	100	108	4,1
1241 Fusa	97	99	0,0
1242 Samnanger	103	111	0,2
1243 Os	97	94	0,0
1244 Austevoll	109	111	0,0
1245 Sund	97	97	1,6
1246 Fjell	98	94	0,8
1247 Askøy	96	92	1,9

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
1251 Vaksdal	98	123	1,7
1252 Modalen	131	240	0,1
1253 Osterøy	96	97	0,4
1256 Meland	98	99	0,5
1259 Øygarden	97	156	1,2
1260 Radøy	97	98	2,5
1263 Lindås	98	114	1,6
1264 Austrheim	108	114	2,5
1265 Fedje	121	126	2,9
1266 Masfjorden	107	140	1,0
Hordaland	100	101	1,8
1401 Flora	100	104	1,2
1411 Gulen	106	125	1,9
1412 Solund	117	112	2,5
1413 Hyllestad	105	105	2,5
1416 Høyanger	99	158	0,2
1417 Vik	101	121	4,6
1418 Balestrand	110	138	1,1
1419 Leikanger	100	101	0,7
1420 Sogndal	98	100	1,1
1421 Aurland	111	178	6,0
1422 Lærdal	104	142	0,4
1424 Årdal	101	121	5,4
1426 Luster	101	126	0,0
1428 Askvoll	100	97	0,9
1429 Fjaler	100	99	1,8
1430 Gaular	101	99	1,5
1431 Jølster	100	104	1,4
1432 Førde	99	100	1,0
1433 Naustdal	101	102	0,7
1438 Bremanger	100	118	1,2
1439 Vågsøy	102	102	0,0
1441 Selje	102	98	1,0

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
1443 Eid	96	92	0,3
1444 Hornindal	104	100	0,0
1445 Gloppen	98	99	0,0
1449 Stryn	96	95	1,0
Sogn og Fjordane	100	109	1,3
1502 Molde	98	99	0,9
1504 Ålesund	99	97	2,9
1505 Kristiansund	99	100	0,6
1511 Vanylven	102	98	2,2
1514 Sande	107	104	0,4
1515 Herøy	104	101	2,2
1516 Ulstein	102	99	0,4
1517 Hareid	96	92	1,6
1519 Volda	96	93	2,2
1520 Ørsta	96	93	0,3
1523 Ørskog	101	98	4,2
1524 Norddal	105	141	5,7
1525 Stranda	98	95	1,2
1526 Stordal	109	105	0,6
1528 Sykkylven	95	92	1,6
1529 Skodje	98	94	0,5
1531 Sula	97	94	0,0
1532 Giske	97	93	0,0
1534 Haram	98	95	0,0
1535 Vestnes	99	95	1,5
1539 Rauma	98	101	3,3
1543 Nesset	104	107	2,3
1545 Midsund	107	103	0,0
1546 Sandøy	110	108	1,9
1547 Aukra	97	181	0,0
1548 Fræna	97	99	0,0
1551 Eide	98	94	0,0
1554 Averøy	97	100	0,6

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
1557 Gjemnes	106	104	0,0
1560 Tingvoll	99	96	0,6
1563 Sunndal	97	119	3,1
1566 Surnadal	99	107	0,9
1567 Rindal	100	109	1,0
1571 Halså	103	101	1,3
1573 Smøla	102	106	2,5
1576 Aure	112	130	0,6
Møre og Romsdal	99	100	1,4
1601 Trondheim	99	101	0,3
1612 Hemne	99	102	4,3
1613 Snillfjord	107	105	4,6
1617 Hitra	100	102	2,1
1620 Frøya	107	104	2,2
1621 Ørland	97	94	2,9
1622 Agdenes	107	103	2,3
1624 Rissa	99	98	5,3
1627 Bjugn	101	99	5,4
1630 Åfjord	102	99	4,8
1632 Roan	107	107	3,5
1633 Osen	106	102	3,5
1634 Oppdal	99	100	4,8
1635 Rennebu	100	119	0,0
1636 Meldal	103	102	4,5
1638 Orkdal	95	92	4,0
1640 Røros	99	101	1,0
1644 Holtålen	100	102	3,0
1648 Midtre Gauldal	99	98	2,4
1653 Melhus	96	96	3,7
1657 Skaun	97	93	1,3
1662 Klæbu	96	98	0,1
1663 Malvik	96	92	0,8
1664 Selbu	101	109	6,8

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
1665 Tydal	110	160	0,0
Sør-Trøndelag	99	100	1,4
1702 Steinkjer	97	96	0,2
1703 Namsos	99	97	0,0
1711 Meråker	100	115	0,0
1714 Stjørdal	96	93	0,1
1717 Frosta	106	102	0,0
1718 Leksvik	101	98	0,1
1719 Levanger	97	98	0,0
1721 Verdal	98	97	0,0
1724 Verran	104	110	0,1
1725 Namdalseid	106	103	0,0
1736 Snåsa	110	110	0,0
1738 Lierne	111	115	0,0
1739 Røyrvik	126	139	0,0
1740 Namsskogan	115	145	0,0
1742 Grong	110	119	0,0
1743 Høylandet	108	105	0,0
1744 Overhalla	98	97	0,0
1748 Fosnes	122	119	0,1
1749 Flatanger	122	119	0,0
1750 Vikna	99	99	0,1
1751 Nærøy	99	99	0,0
1755 Leka	127	123	0,0
1756 Inderøy	106	104	0,0
Nord-Trøndelag	100	99	0,1
1804 Bodø	102	102	2,8
1805 Narvik	100	106	4,2
1811 Bindal	110	120	0,1
1812 Sømna	106	102	2,9
1813 Brønnøy	99	99	5,5
1815 Vega	113	111	8,1
1816 Vevelstad	121	117	7,9

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
1818 Herøy	110	110	8,5
1820 Alstahaug	99	100	5,6
1822 Leirfjord	103	103	5,9
1824 Vefsn	100	105	5,5
1825 Grane	108	115	6,1
1826 Hattfjelldal	108	113	6,3
1827 Dønna	109	110	11,1
1828 Nesna	109	107	9,3
1832 Hemnes	100	124	6,2
1833 Rana	100	105	2,0
1834 Lurøy	105	103	1,3
1835 Træna	128	123	1,4
1836 Rødøy	109	112	2,0
1837 Meløy	101	123	1,3
1838 Gildeskål	105	123	1,1
1839 Beiarn	115	149	1,2
1840 Saltdal	100	97	0,1
1841 Fauske	99	110	3,5
1845 Sørfold	107	161	0,9
1848 Steigen	107	108	3,4
1849 Hamarøy	107	122	3,7
1850 Tysfjord	106	127	20,2
1851 Lødingen	106	102	1,8
1852 Tjeldsund	110	107	2,9
1853 Evenes	111	113	0,7
1854 Ballangen	103	105	1,6
1856 Røst	126	122	0,5
1857 Værøy	118	114	0,6
1859 Flakstad	110	106	0,8
1860 Vestvågøy	102	100	0,6
1865 Vågan	99	100	0,8
1866 Hadsel	100	99	0,8
1867 Bø	106	102	2,1

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerte frie inntekter
1868 Øksnes	99	95	1,2
1870 Sortland	101	102	0,7
1871 Andøy	101	101	2,1
1874 Moskenes	113	110	0,9
Nordland	102	106	107
1901 Harstad	102	101	0,9
1902 Tromsø	104	104	1,5
1911 Kvæfjord	108	104	2,0
1913 Skånland	107	106	1,4
1915 Bjarkøy	139	134	6,5
1917 Ibestad	119	115	2,5
1919 Gratangen	119	115	3,2
1920 Lavangen	121	117	0,0
1922 Bardu	104	126	1,2
1923 Salangen	109	105	0,0
1924 Målselv	104	107	0,0
1925 Sørreisa	102	99	0,0
1926 Dyrøy	116	112	0,0
1927 Tranøy	117	116	0,0
1928 Torsken	121	117	0,0
1929 Berg	120	124	0,0
1931 Lenvik	101	100	0,0
1933 Balsfjord	102	105	0,0
1936 Karlsøy	118	117	0,0
1938 Lyngen	112	111	0,0
1939 Storfjord	117	135	0,1
1940 Kåfjord	122	129	3,2
1941 Skjervøy	117	118	2,0
1942 Nordreisa	105	107	1,3
1943 Kvænangen	165	176	1,6
Troms	106	107	1,1
2002 Vardø	130	126	5,0
2003 Vadsø	111	111	3,6

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet = 100.

Kommune	Korr. frie inntekter ekskl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Korr. frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter i pst. av korrigerede frie inntekter
2004 Hammerfest	113	143	1,0
2011 Kautokeino	122	119	1,9
2012 Alta	110	111	0,1
2014 Loppa	146	141	2,3
2015 Hasvik	145	139	1,0
2017 Kvalsund	141	142	1,1
2018 Måsøy	142	137	0,0
2019 Nordkapp	119	118	0,0
2020 Porsanger	112	111	0,1
2021 Karasjok	125	120	0,0
2022 Lebesby	134	147	0,5
2023 Gamvik	150	146	0,8
2024 Berlevåg	145	140	0,0
2025 Tana	121	119	3,9
2027 Nesseby	144	141	5,3
2028 Båtsfjord	128	123	4,2
2030 Sør-Varanger	113	117	3,1
Finnmark	118	122	1,5
Landet	100	100	

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2012, publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 15. mars 2013. Regnskapstallene bygger på rapporter fra i alt 389 kommuner og 18 fylkeskommuner.

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på drøye 340 mrd. kroner i 2012, hvorav fylkeskommunenes andel (eksklusive Oslo) var på drøye 63 mrd. kroner. Ingen av fylkeskommunene hadde et negativt netto driftsresultat. I 2011 var det 93 kommuner med negativt netto driftsresultat, mens det i 2012 var 59 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 investeringsutgift

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). Avskrivninger er derimot holdt utenom.

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir dermed en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. 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 til-

strekkelige 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 her 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 kommunens/fylkeskommunens totale merforbruk som må dekkes inn.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inkludert premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunens og fylkeskommunens 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 tolkingen 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 dek-

ket gjennom gebyrene fra innbyggerne. Disse faktorene er det ikke tatt hensyn til i indikatoren, men de vil påvirke kommunens reelle gjeldsbelastning.

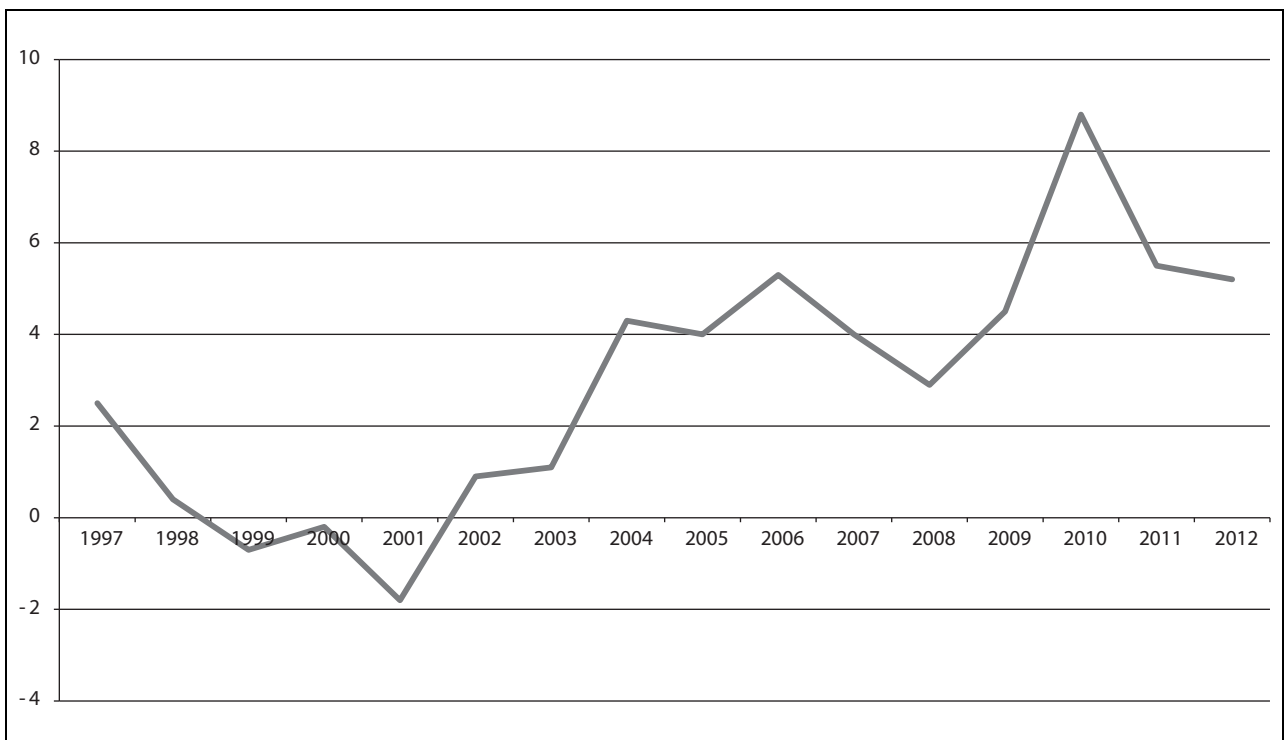
Bruk av lån viser kommunens/fylkeskommunens bruk av lån som andel av sum brutto investeringsutgifter og utlån. Indikatoren uttrykker hvor stor andel av regnskapsårets investeringer og utlån som finansieres ved hjelp av bruk av lån.

1 Fylkeskommuner

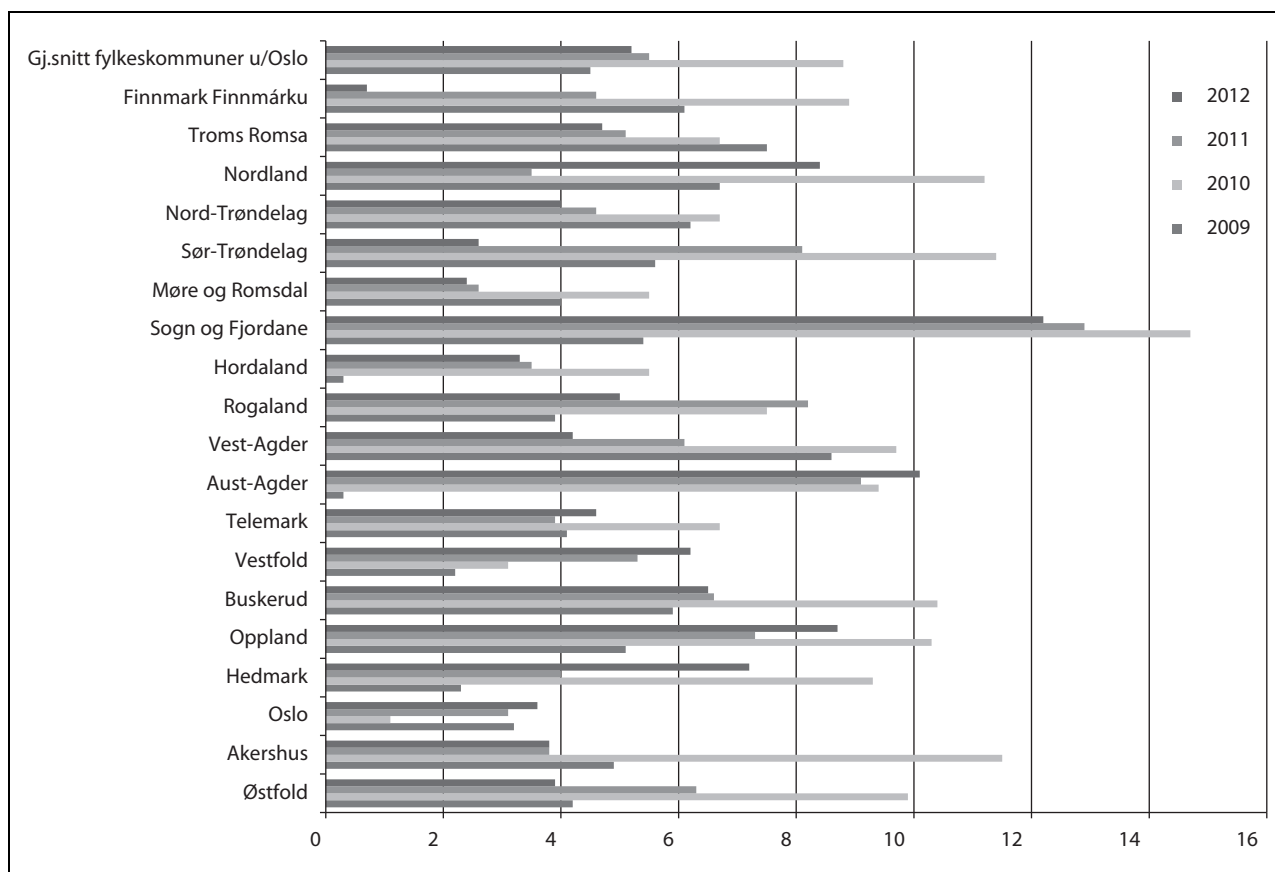
De foreløpige regnskapstallene for fylkeskommunene viser et høyt driftsoverskudd i 2012. Etter en oppgang fra 2008 til 2010, har driftsoverskuddet nå gått litt videre ned igjen fra nivået i 2011 og det spesielt høye nivået i 2010. Statistikken indikerer at gjeldsbelastningen for fylkeskommunene i 2012 har økt fra 2011.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 5,2 pst. av driftsinntektene. Dette er et av de bedre driftsresultatene som er målt de siste 15 årene, jf. figur 3.1. Fylkeskommunene har siden 2004 hatt et driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 pst.



Figur 3.1 Utvikling i netto driftsresultat 1997–2012 for fylkeskommunene utenom Oslo i pst. av driftsinntektene.



Figur 3.2 Netto driftsresultat i pst. av driftsinntektene for alle fylkeskommunene i 2009, 2010, 2011 og 2012.

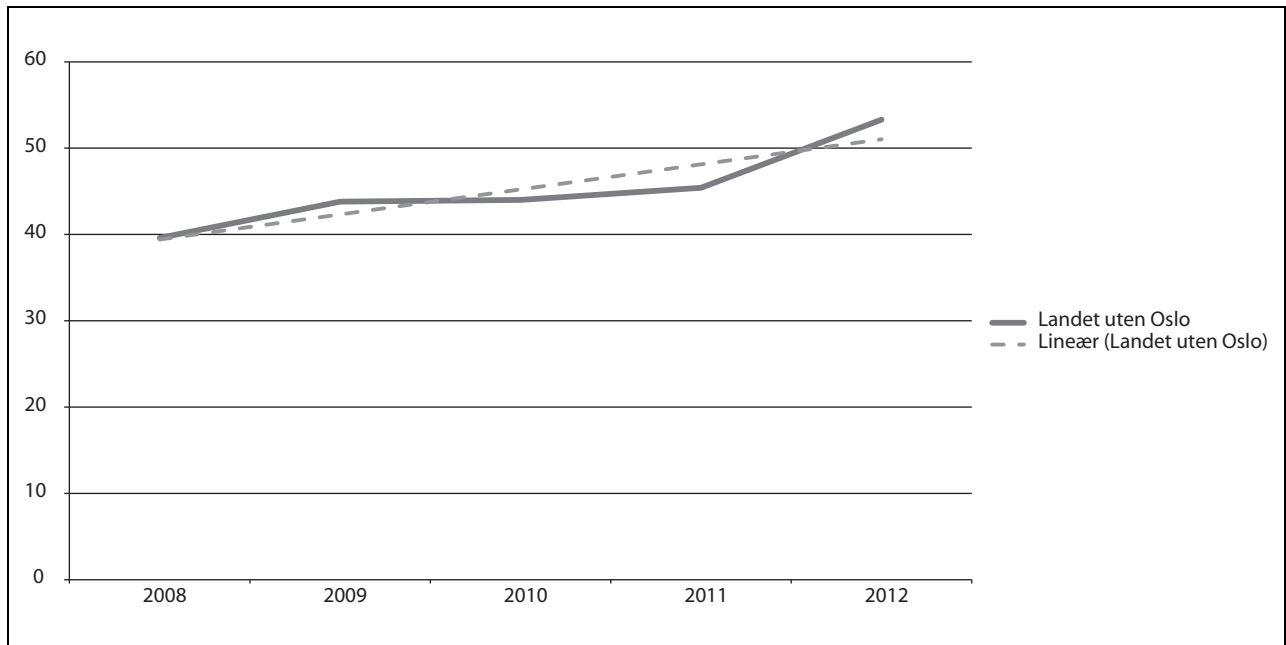
Figur 3.2 viser at ingen av fylkeskommunene hadde et negativt driftsresultat i 2012. Alle fylkeskommunene utenom Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Finnmark hadde et driftsresultat som var tre pst. eller høyere. Netto driftsresultat er lavere enn i 2011 og 2010, men fortsatt høyere enn alle andre år i perioden.

Fylkeskommunenes driftsresultater i 2010 var i stor grad påvirket av forvaltningsreformen, som blant annet innebar at ansvaret for store deler av riksvegnettet er overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økt rammetilskudd, som ble inntektsført i driftsregnskapet. En betydelig del av utgiftsøkningen til de overtatte riksveiene var likevel knyttet til investeringer, som ble utgiftsført i investeringsregnskapet. Investeringene ble i stor grad finansiert av den økte rammeoverføringen, og dette synliggjøres i kommuneregnskapet som en overføring fra drifts- til investeringsregnskapet (dvs. investeringsutgiftene påvirker ikke netto driftsresultat). Finansieringsopplegget for forvaltningsreformen medførte en kraftig økning i driftsresultatet for fylkes-

kommunene i 2010, men også når det er korrigert for forvaltningsreformen, ble driftsresultatet for fylkeskommunene forbedret fra 2009 til 2010.

I 2011 var veksten i fylkeskommunenes driftsutgifter betydelig høyere enn veksten i driftsinntekter i 2011. Særlig driftsutgiftene til samferdsel økte kraftig i 2011. Som følge av dette ble brutto driftsresultat redusert med vel tre prosentpoeng fra 2010 til 2011. Netto finansutgifter var stabile målt som andel av inntektene, slik at netto driftsresultat også ble redusert med vel tre prosentpoeng, fra 8,7 pst. av inntektene i 2010 til 5,5 pst. i 2011.

I fylkeskommunene økte brutto driftsresultat med om lag ett prosentpoeng fra 2011 til 2012, mens netto driftsresultat ble noe redusert. Motsatt utvikling i brutto og netto driftsresultat skyldes reduserte renteinntekter og økte avdragsutgifter. Det kan se ut til at fylkeskommunenes høye netto driftsresultat i 2010 i stor grad kan knyttes til engangseffekter av forvaltningsreformen. Men også i 2011 og 2012 er fylkeskommunenes netto driftsresultat noe høyere enn før reformen.



Figur 3.3 Utviklingen i netto lånegjeld for fylkeskommunene 2008–2012.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Disposisjonsfond inklusiv mindreforbruket utgjorde for landet utenom Oslo 9,1 pst. Det er en svak økning fra 2011. Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2012. Østfold hadde i 2012, som i 2011, høyest kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 16,4 pst. Ingen av fylkeskommunene hadde et merforbruk i 2012.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) utgjorde for fylkeskommune utenom Oslo 12,9 pst. av driftsinntektene i 2012, jf. tabell 3.1. Dette er noe høyere enn i 2011, da arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) var på 12,5 pst., og det indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har gått noe opp. Tabell 3.1 viser at likviditeten varierer en del mellom fylkene.

Netto lånegjeld

Netto lånegjeld eksklusive pensjonsforpliktelser utgjorde 53,3 pst. av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet, eksklusive Oslo, jf. tabell 3.1. Lånegjelden i 2012 er stigende, jf. figur 3.3. Dette skyldes at fylkeskommunene foretok store investeringer også i 2012, blant annet innen samferdsel, kultur og fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø.

Bruk av lån til investeringer

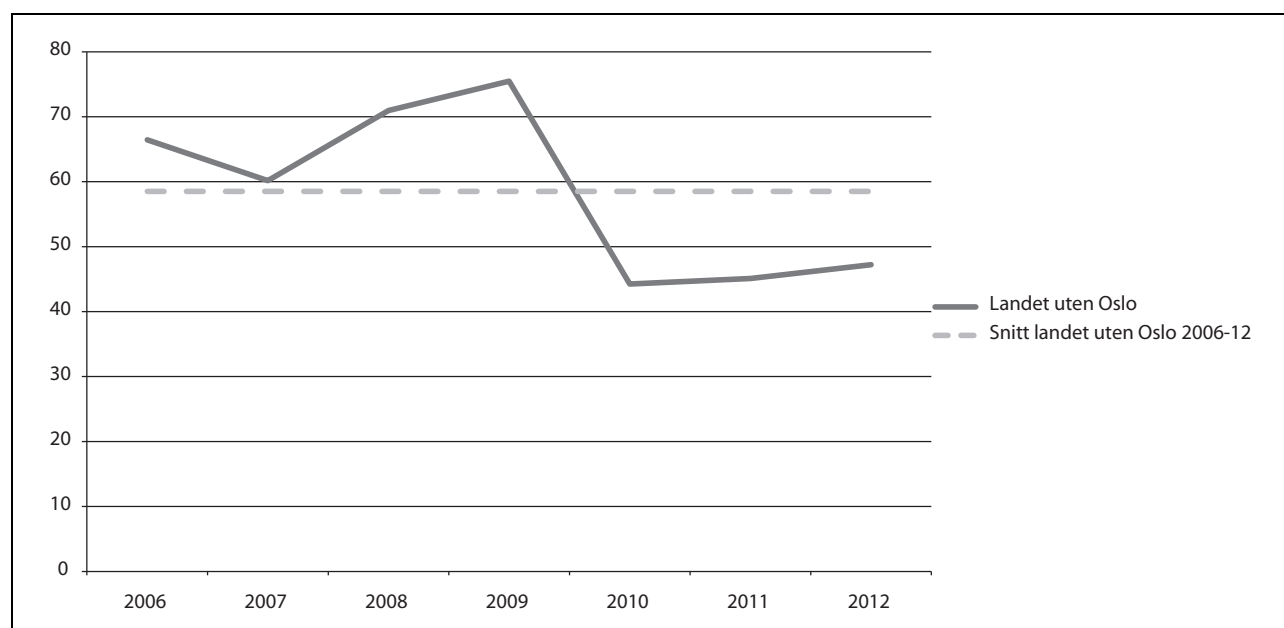
Bruk av lån til investeringer og utlån viser at andelen lån for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 47,2 pst. i 2012. Dette viser at fylkeskommunenes investeringer ble finansiert i snitt med 52,8 pst. egenkapital og tilskudd/refusjoner. Bruk av lån til investeringer har gått svakt opp igjen de to siste årene, etter å ha gått ned fra 2009 til 2010, jf. figur 3.4. Her er det stor variasjon mellom de ulike fylkeskommunene. Vest-Agder fylkeskommune hadde lavest andel bruk av lån på 11,9 pst., mens Buskerud hadde høyest andel på 70,7 pst.

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall for fylkeskommunene i 2012.

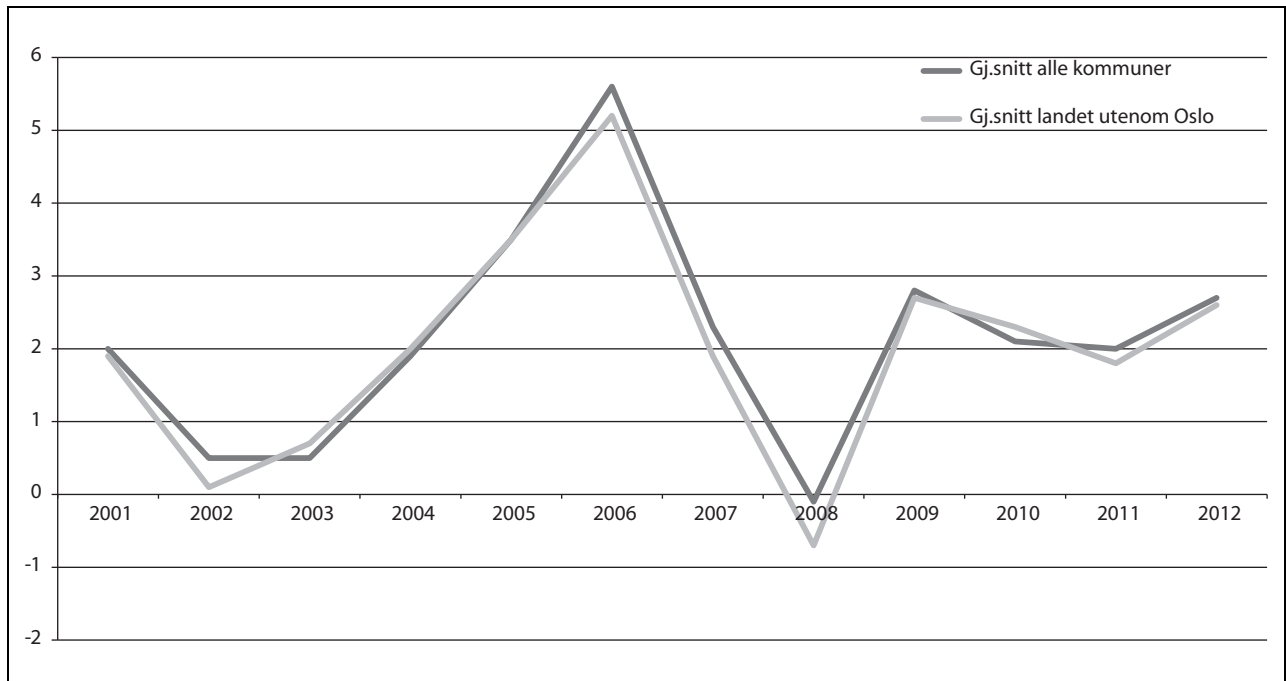
	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld* (pst)	Bruk av lån* (pst)
Østfold	3,9	16,4	0,0	19,2	54,6	31,0
Akershus	3,8	11,8	0,0	10,8	33,0	27,1
Hedmark	7,2	8,0	0,0	13,3	30,1	68,2
Oppland	8,7	14,2	0,0	13,0	40,8	53,5
Buskerud	6,5	9,8	0,0	3,2	44,3	70,7
Vestfold	6,2	11,8	0,0	12,6	77,6	64,2
Telemark	4,6	12,0	0,0	8,7	73,8	63,5
Aust-Agder	10,1	8,9	0,0	19,9	50	67,2
Vest-Agder	4,2	6,6	0,0	13,9	55,4	11,9
Rogaland	5,0	6,8	0,0	6,4	55,6	38,7
Hordaland	3,3	3,7	0,0	8,5	81,7	40,9
Sogn og Fjordane	12,2	14,2	0,0	25,3	67	63,4
Møre og Romsdal	2,4	10,8	0,0	24,8	73,2	66,0
Sør-Trøndelag	2,6	6,4	0,0	5,9	79,7	65,1
Nord-Trøndelag	4	7,6	0,0	7,8	-7,4**	59,2
Nordland	8,4	11,4	0,0	19,8	25	31,7
Troms	4,7	4,2	0,0	8,7	45,6	47,9
Finnmark	0,7	2,1	0,0	23,0	71	50,7
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>5,2</i>	<i>9,1</i>	<i>0,0</i>	<i>12,9</i>	<i>53,3</i>	<i>47,2</i>

* Konsern

** Nord-Trøndelag fylkeskommune har negativ netto lånegjeld på -7,4 pst. Dette skyldes store videreutlån til kraftselskap som blir trukket fra når en regner ut netto lånegjeld konsern.



Figur 3.4 Utvikling i bruk av lån til investeringer og utlån for fylkeskommunene.



Figur 3.5 Utviklingen i netto driftsresultat 2001-2012 for kommunene med og uten Oslo, i pst. av driftsinntektene.

2 Kommuner

Netto driftsresultat

Ureviderte KOSTRA-tall for 2012, basert på regnskapstall fra 389 kommuner (som utgjør om lag 89 pst. av landets befolkning), tyder på at netto driftsresultat for alle kommuner inklusive Oslo har økt fra 2011 til 2012, jf. figur 3.5.

De foreløpige tallene for 2012 viser at netto driftsresultat for alle kommuner utenom Oslo var på 2,6 pst. av driftsinntektene. Dette er en økning fra 2011, da netto driftsresultatet var på 1,8 pst.

På landsbasis hadde 59 av de 389 kommunene et negativt driftsresultat for 2012. Dette er en nedgang på 34 kommuner fra 2011. En av årsakene til dette er at flere kommuner hadde en nettogevist på finansmarkedene. Per 1. mai 2012 var det 47 kommuner i ROBEK, mot 51 kommuner på tilsvarende tidspunkt i 2011.

Tabell 3.2, med fylkesvise gjennomsnittstall, viser at kommunene i Sør-Trøndelag hadde høyest netto driftsresultat med 4,3 pst. mens kommunene i Nord-Trøndelag hadde lavest snitt på 1,2 pst.

Disposisjonsfond/mindreforbruk og merforbruk

Landet utenom Oslo hadde disposisjonsfond/mindreforbruk på i gjennomsnitt 5,9 pst. av driftsinntektene i 2012.

tektene i 2012. Nivået på disposisjonsfond varierer i stor grad mellom kommunene, men også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Akershus hadde den høyeste kombinasjon av disposisjonsfond og mindreforbruk med 12,3 pst., etterfulgt av Oppland med 8,4 pst., Vest-Agder med 8,3 pst. og Hedmark med 8,2 pst.

Akkumulert merforbruk i landet utenom Oslo var på 0,5 pst. Kommunene i Sogn og Fjordane har det klart høyeste fylkessnittet for merforbruk tilsvarende 3,2 pst. av driftsinntektene. Dette kan forklares med de to Terra-kommunene i fylket, som fremdeles har store underskudd å dekke inn. Akershus og Oslo er fylker uten merforbruk ved utgangen av 2012.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene, jf. tabell 3.2. Snittet for landet utenom Oslo var på 14,5 pst. i 2012. I 2011 var nivået på 16,7 pst., noe som indikerer at likviditeten til kommunene samlet sett har blitt litt svakere i 2012. Det fylkesvise snittet varierer fra -2,7 pst. i Oslo til 25,4 pst. i Akershus.

Netto lånegjeld

Kommunenes gjeldsbelastning som andel av driftsinntektene, målt ved langsiktig gjeld ekskludert korttidsgjeld, var i 2012 på 14,5 pst. av driftsinntektene.

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond + mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premieavvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*	Bruk av lån* (pst)
Østfold	1,5	4,3	1,4	14,9	76,5	87,7
Akershus	3,9	12,3	0,0	25,4	79,0	73,6
Oslo	3,6	4,8	0,0	-2,7	35,2	21,4
Hedmark	2,9	8,2	0,2	16,9	60,2	53,5
Oppland	3,3	8,4	0,2	23,8	55,8	75,1
Buskerud	2,5	4,4	0,1	4,9	58,7	74,8
Vestfold	3,7	6,7	1,0	22,8	58,8	70,6
Telemark	1,9	5,5	0,3	13,7	73,0	67,4
Aust-Agder	1,2	4,1	0,1	11,5	85,6	82,2
Vest-Agder	3,2	8,3	0,1	22,5	89,4	74,5
Rogaland	2,8	4,9	0,2	8,8	60,1	56,1
Hordaland	1,7	3,6	0,5	4,6	64,5	78,1
Sogn og Fjordane	2,0	3,9	3,2	12,7	76,1	72,1
Møre og Romsdal	1,7	4,3	1,0	15,8	88,1	78,0
Sør-Trøndelag	4,3	5,1	0,1	24,7	87,1	64,0
Nord-Trøndelag	1,2	4,4	0,2	5,9	77,2	69,0
Nordland	1,8	4,9	1,0	10,2	67,8	74,1
Troms	2,1	2,9	0,8	6,1	86,8	84,9
Finnmark	2,3	4,2	0,7	13,0	84,0	111,6
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>2,6</i>	<i>5,9</i>	<i>0,5</i>	<i>14,5</i>	<i>72,4</i>	<i>72,2</i>

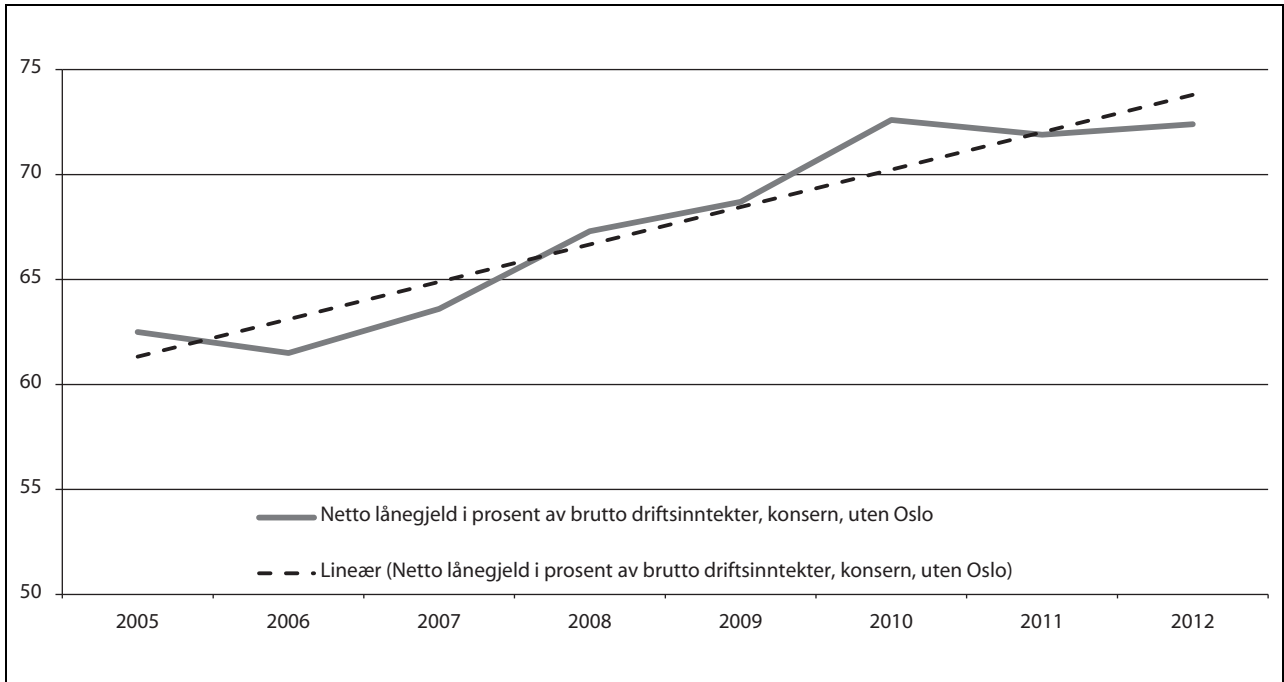
* Konsern

sive pensjonsforpliktelser fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, har steget med ca. 10 prosentpoeng fra 2005 til 2012, jf. figur 3.6. 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. Netto lånegjeld økte svakt i 2012.

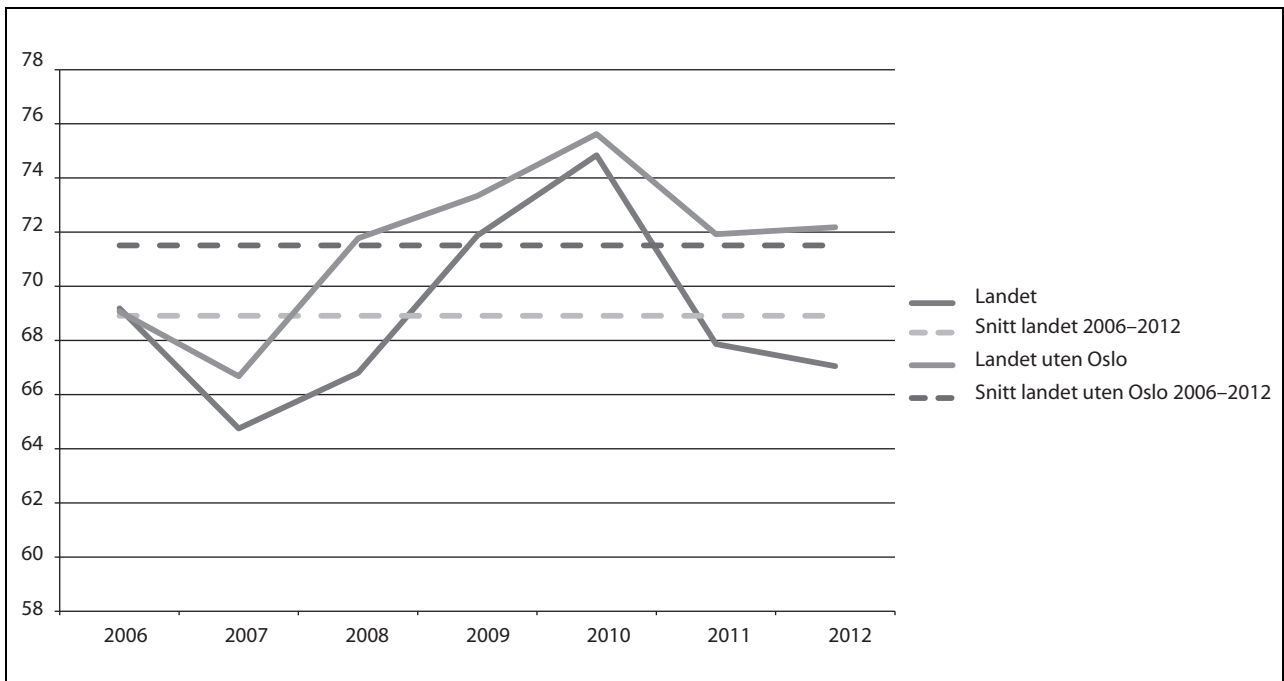
Landet utenom Oslo hadde en netto lånegjeld på 71,9 pst. i 2012. Akershus, Vest-Agder, Aust-Agder, Møre og Romsdal, Sør Trøndelag, Troms og Finnmark hadde alle over 80 pst. netto lånegjeld.

Bruk av lån til investeringer

Andelen lån til investeringer varierer fra år til år. Snittet har i perioden 2006-2012 vært på 71,5 pst. for landet uten Oslo, jf figur 3.7.



Figur 3.6 Utvikling netto lånegjeld 2005–2012.



Figur 3.7 Utvikling i bruk av lån til investeringer og utlån for kommunene.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
0101 Halden	-3,7	0,3	11,5	3,4	85,3
0104 Moss	-0,8	1,8	0,0	-0,1	83,7
0105 Sarpsborg	1,3	6,9	0,0	25,1	69,8
0106 Fredrikstad	2,8	2,7	0,0	18,4	83,9
0111 Hvaler	0,0	5,8	0,0	17,9	75,1
0118 Aremark	2,2	1,3	5,7	3,0	36,8
0119 Marker	-0,3	1,2	0,0	2,9	57,1
0121 Rømskog	4,0	44,1	0,0	53,8	32,6
0122 Trøgstad	8,4	16,2	0,0	33,5	35,6
0123 Spydeberg	3,0	4,9	0,0	17,0	67,8
0124 Askim	9,9	13,2	0,0	18,8	79,2
0125 Eidsberg	3,3	6,1	0,0	11,7	84,9
0127 Skiptvet					
0128 Rakkestad	1,0	4,5	0,0	5,0	88,5
0135 Råde	3,3	1,9	1,0	26,0	58,8
0136 Rygge	-0,1	0,2	0,0	9,1	67,1
0137 Våler (Østf.)	-4,1	8,2	4,0	16,3	57,4
0138 Hobøl	0,6	0,0	1,8	7,2	53,1
<i>Østfold</i>	<i>1,5</i>	<i>4,3</i>	<i>1,4</i>	<i>14,9</i>	<i>76,5</i>
0211 Vestby	5,2	22,2	0,0	42,4	103,8
0213 Ski	6,2	10,8	0,0	14,0	91,8
0214 Ås	3,4	5,5	0,0	34,2	91,4
0215 Frogn	3,0	2,2	0,0	2,1	0,0
0216 Nesodden	2,6	3,9	0,0	8,0	75,7
0217 Oppegård	5,1	9,3	0,0	15,0	81,7
0219 Bærum	6,5	20,5	0,0	33,9	74,5
0220 Asker	4,5	18,5	0,0	45,2	87,2
0221 Aurskog-Høland	3,3	5,0	-0,6	13,8	57,4
0226 Sørum	2,8	4,3	0,0	2,3	98,8
0227 Fet	2,2	6,8	0,0	16,4	117,2
0228 Rælingen	2,3	5,1	0,0	15,8	87,9
0229 Enebakk	2,0	6,8	0,0	36,1	70,0
0230 Lørenskog	-0,8	5,4	0,0	32,0	125,1
0231 Skedsmo	2,3	8,1	0,0	23,1	51,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0233 Nittedal	1,9	14,7	0,0	13,2	35,9
0234 Gjerdrum	2,5	24,5	0,0	42,2	89,2
0235 Ullensaker	3,8	3,7	0,0	7,4	117,1
0236 Nes (Ak.)	4,0	9,8	0,0	21,5	51,8
0237 Eidsvoll	1,2	12,7	0,0	22,7	58,4
0238 Nannestad	3,3	15,5	0,0	23,5	102,4
0239 Hurdal	7,6	12,8	0,0	13,6	51,3
<i>Akershus</i>	<i>3,9</i>	<i>12,3</i>	<i>0,0</i>	<i>25,4</i>	<i>79</i>
0301 Oslo kommune	3,6	4,8	0,0	-2,7	35,2
<i>Oslo</i>	<i>3,6</i>	<i>4,8</i>	<i>0,0</i>	<i>-2,7</i>	<i>35,2</i>
0402 Kongsvinger	1,7	3,6	0,0	11,0	80,9
0403 Hamar	8,1	9,8	0,0	31,6	40,4
0412 Ringsaker	2,9	18,2	0,0	49,7	40,9
0415 Løten	1,8	17,0	1,6	24,1	57,8
0417 Stange	2,1	11,0	0,0	26,9	62,5
0418 Nord-Odal	3,9				
0419 Sør-Odal	6,0	5,3	0,2	8,1	93,1
0420 Eidskog	2,1	1,3	0,0	0,2	85,6
0423 Grue	0,9	1,8	0,0	-0,9	86,4
0425 Åsnes	0,0	0,2	1,4	-83,6	0,0
0426 Våler (Hedm.)					
0427 Elverum	-1,9	3,1	0,0	6,7	81,2
0428 Trysil	1,5	7,9	0,0	6,3	88,6
0429 Åmot	3,0	4,0	0,0	16,8	82,5
0430 Stor-Elvdal	-2,5	1,5	1,7	2,0	64,2
0432 Rendalen	6,2	13,5	0,0	12,7	48,0
0434 Engerdal	11,4	6,0	0,4	32,5	21,1
0436 Tolga	1,2	4,4	0,0	7,2	48,7
0437 Tynset	2,8	2,8	0,0	12,6	63,3
0438 Alvdal	2,2	7,7	0,0	12,7	42,2
0439 Folldal					
0441 Os (Hedm.)	2,4	8,9	0,0	4,9	86,6
<i>Hedmark</i>	<i>2,9</i>	<i>8,2</i>	<i>0,2</i>	<i>16,9</i>	<i>60,2</i>
0501 Lillehammer	5,9	6,4	0,0	8,1	58,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0502 Gjøvik	5,3	11,1	0,0	47,3	57,6
0511 Dovre	-0,1	6,6	0,0	7,8	58,6
0512 Lesja	-1,1	2,4	1,5	13,8	47,8
0513 Skjåk	5,4	10,7	0,0	39,5	17,1
0514 Lom	6,2	14,1	0,0	36,9	44,7
0515 Vågå	0,2	4,9	0,0	21,5	80,4
0516 Nord-Fron	3	8,5	0,0	15,4	46
0517 Sel	0,4	5,3	0,0	9,3	60,1
0519 Sør-Fron	1,4	6,1	0,0	15,9	21,9
0520 Ringebru	6,1	13,2	0,0	22,3	63,7
0521 Øyer	3,8	4,0	0,0	9,1	70,1
0522 Gausdal	8,6	21,0	0,0	34,0	77,2
0528 Østre Toten	0,6	3,2	0,0	11,8	55,3
0529 Vestre Toten	1,3	0,0	3,9	0,9	82,6
0532 Jevnaker	2,3	10,2	0,0	11,8	72,2
0533 Lunner	0,9	4,8	0,0	14,4	57,2
0534 Gran	-0,9	7,0	0,0	11,1	49,0
0536 Søndre Land	3,3	6,1	0,0	38,4	41,5
0538 Nordre Land	1,6	7,1	0,0	124,5	48,8
0540 Sør-Aurdal	3,1	7,0	0,0	15,3	52,5
0541 Etnedal	5,7	13,7	0,0	9,6	21,5
0542 Nord-Aurdal	6,8	19,7	0,0	12,0	53,1
0543 Vestre Slidre	-0,3	12,8	0,0	17,5	35,0
0544 Øystre Slidre	3,3	23,4	0,0	29,8	53,1
0545 Vang	6,5	13,0	0,0	38,0	0,5
<i>Oppland</i>	<i>3,3</i>	<i>8,4</i>	<i>0,2</i>	<i>23,8</i>	<i>55,8</i>
0602 Drammen	0,7	4,5	0,0	-9,5	93,6
0604 Kongsberg	1,1	0,2	0,0	5,8	51,7
0605 Ringerike	4,5	0,0	1,2	-0,5	42,4
0612 Hole	4,2	3,4	0,0	10,2	75,7
0615 Flå	5,6	15,8	0,0	22,5	35,7
0616 Nes (Busk.)	2,8	1,8	0,0	4,6	32,2
0617 Gol	2,7	16,9	0,0	25,4	35,4
0618 Hemsedal	1,7	9,0	0,0	16,6	68,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0619 Ål	3	4,1	0,0	13,9	26,9
0620 Hol	8,3	28,7	0,0	52,7	43,5
0621 Sigdal	5,1	4,7	0,0	25,5	42,4
0622 Krødsherad	5,7	8,3	0,0	22,7	12,1
0623 Modum	3,6	5,1	0,0	9,7	32,2
0624 Øvre Eiker	-0,4	9,2	0,0	11,9	74,1
0625 Nedre Eiker	1,9	1,4	0,2	3,4	69,7
0626 Lier	3,2	2,7	0,0	3,1	74,9
0627 Røyken	3,1	2,6	0,0	7,2	19,4
0628 Hurum	3,8	3,4	0,0	1,3	7,4
0631 Flesberg	1,8	2,3	0,0	7,8	30,9
0632 Rollag	2,7	8,1	0,0	15,6	33,2
0633 Nore og Uvdal	5,4	4,2	0,0	17,6	28,8
<i>Buskerud</i>	<i>2,5</i>	<i>4,4</i>	<i>0,1</i>	<i>4,9</i>	<i>58,7</i>
0701 Horten	2,3	2,1	0,0	13,2	62,5
0702 Holmestrand	6,0	8,3	0,0	28,6	85,5
0704 Tønsberg	2,9	0,0	2,7	-2,3	58,2
0706 Sandefjord	7,5	18,6	0,0	53,0	19,6
0709 Larvik	2,7	2,8	1,5	24,4	79,2
0711 Svelvik	-3,8	0,0	8,4	-12,7	68,0
0713 Sande (Vestf.)	0,5	3,8	0,5	13,2	57,0
0714 Hof	-0,8	5,9	1,0	10,6	37,1
0719 Andebu	5,7	8,8	0,0	32,5	54,1
0720 Stokke	2,6	6,0	0,0	34,1	54,8
0722 Nøtterøy	4,6	8,1	0,0	15,0	65,7
0723 Tjøme	3,5	17,3	0,0	40,6	115,3
0728 Lardal	3,0	20,4	0,0	60,5	50,9
<i>Vestfold</i>	<i>3,7</i>	<i>6,7</i>	<i>1,0</i>	<i>22,8</i>	<i>58,8</i>
0805 Porsgrunn	2,7	10,2	0,0	31,9	92,3
0806 Skien	1,2	1,3	0,0	2,2	77,4
0807 Notodden	1,0	2,5	0,0	2,7	75,7
0811 Siljan	0,1	10,0	0,0	24,7	34,4
0814 Bamble	0,4	12,6	0,0	36,4	64,8
0815 Kragerø	1,8	0,1	2,1	5,7	95,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
0817 Drangedal	6,8	5,7	0,0	-1,6	70,9
0819 Nome					
0821 Bø (Telem.)	-1,4				
0822 Sauherad	2,8	0,5	3,3	-3,3	72,2
0826 Tinn	2,6	11,6	0,0	9,7	37,2
0827 Hjartdal	-1,6	7,8	0,2	12,7	30,2
0828 Seljord	2,1	2,9	0,0	3,7	70,2
0829 Kviteseid	1,0	8,3	0,0	6,7	38,8
0830 Nissedal	4,4	3,4	0,0	16,8	49,4
0831 Fyresdal	10,6	2,8	0,0	23,1	11,1
0833 Tokke	-2,6	9,7	0,0	24,2	33,9
0834 Vinje	6,1	10,2	0,0	24,0	69,7
<i>Telemark</i>	<i>1,9</i>	<i>5,5</i>	<i>0,3</i>	<i>13,7</i>	<i>73,0</i>
0901 Risør	3,1	3,5	0,0	16,8	79,4
0904 Grimstad	1,7	1,6	0,2	11,2	66,8
0906 Arendal	-1,2	0,8	0,0	2,3	100,6
0911 Gjerstad	-0,4	18,1	0,0	21,6	128,9
0912 Vegårshei	3	1,5	0,0	24,7	67,3
0914 Tvedestrand	0,4	1,5	0,0	-0,4	50,5
0919 Froland	0,5	0,6	0,8	0,9	96,6
0926 Lillesand	0,6				128,4
0928 Birkenes	-0,7	1,9	1,3	20,5	116,8
0929 Åmli	4,9	3,1	0,0	28,1	82,0
0935 Iveland	4,9	39,3	0,0	41,3	5,8
0937 Evje og Hornnes	4,1	10,5	0,0	19,9	52,7
0938 Bygland	1,2	10,8	0,0	21,8	53,3
0940 Valle	3,2	6,9	0,0	30,5	53,3
0941 Bykle	18,3	25,0	0,0	43,5	15,8
<i>Aust-Agder</i>	<i>1,2</i>	<i>4,1</i>	<i>0,1</i>	<i>11,5</i>	<i>85,6</i>
1001 Kristiansand	2,5	7,6	0,0	14,2	107,1
1002 Mandal	3,1	3,6	0,0	20,8	97,5
1003 Farsund	0,4	0,8	0,6	31,9	77,7
1004 Flekkefjord	1,4	1,3	0,0	2,6	68,3
1014 Vennesla	5,0	9,6	0,0	19,9	60,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1017 Songdalen	4,1	5,5	0,0	43,4	94,0
1018 Søgne	4,2	8,8	0,0	37,4	73,8
1021 Marnardal	6,7	40,7	0,0	74,8	66,1
1026 Åseral	15,6	53,1	0,0	125,3	51,6
1027 Audnedal	6,6	30,0	0,0	136,9	69,4
1029 Lindesnes	8,8	0,2	1,2	16,2	81,8
1032 Lyngdal	3,9	7,0	0,0	9,3	64,0
1034 Hægebostad	-0,7	14,4	0,0	27,1	54,6
1037 Kvinesdal	1,2	12,6	0,0	19,7	58
1046 Sirdal	5,8	17,4	0,0	39,4	75,1
<i>Vest-Agder</i>	<i>3,2</i>	<i>8,3</i>	<i>0,1</i>	<i>22,5</i>	<i>89,4</i>
1101 Eigersund	2,0	4,8	0,0	5,4	56,0
1102 Sandnes	2,9	5,7	0,0	3,3	54,5
1103 Stavanger	3,1	1,9	0,0	1,2	70,1
1106 Haugesund	0,0	0,2	2,9	-4,9	64,8
1111 Sokndal	1,4	13,8	0,4	49,8	99,2
1112 Lund	1,2	6,1	0,0	21,1	48,5
1114 Bjerkreim	2,8				
1119 Hå	8,1	10,8	-1,1	27,0	31,2
1120 Klepp	1,6	9,2	0,3	12,7	52,9
1121 Time	0,4	0,8	0,0	5,9	58,4
1122 Gjesdal	5,0	7,1	0,0	23,3	80,3
1124 Sola	5,2	6,2	0,0	2,7	58,3
1127 Randaberg	2,9	2,4	0,0	19,7	67,4
1129 Forsand	-1,4	27,7	0,0	56,1	45,1
1130 Strand	3,0	5,4	0,0	13,1	53,3
1133 Hjelmeland	-2,6	1,0	11,6	7,0	56,8
1134 Suldal	2,9	35,5	0,0	45,6	26,2
1135 Sauda	0,6	10,6	0,0	30,3	64,9
1141 Finnøy	4	5,8	0,0	21,8	42,4
1142 Rennesøy	2	0,4	1,0	12,3	104,3
1144 Kvitsøy	3	15,1	0,0	12,4	36,3
1145 Bokn	0,3	12,9	0,0	25,6	34,8
1146 Tysvær	3	6,7	0,0	17,8	72,4

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1149 Karmøy	2,1	2,7	0,0	14,8	40,9
1151 Utsira	4,0	15,6	-128,8	41,5	47,2
1160 Vindafjord	5,6	8,5	0,0	21,0	58,5
<i>Rogaland</i>	<i>2,8</i>	<i>4,9</i>	<i>0,2</i>	<i>8,8</i>	<i>60,1</i>
1201 Bergen	1,0	1,7	0,0	-7,3	57,9
1211 Etne	4,3	15,6	0,0	24,9	58,4
1216 Sveio	0,6	2,3	0,2	10,1	48,3
1219 Bømlo	0,4	0,9	0,0	1,2	61,9
1221 Stord	1,7	1,2	2,7	13,9	87,8
1222 Fitjar	2,7	1,8	0,0	10,0	59,2
1223 Tysnes	1,6	8,0	0,0	18,8	51,4
1224 Kvinnherad	5,5	3,5	4,9	41,2	89,2
1227 Jondal	2,5	12,9	0,0	246,2	45,7
1228 Odda	-2,7	0,9	0,3	8,5	66,9
1231 Ullensvang	0,4	6,2	0,0	-94,2	43,3
1232 Eidfjord	13,0	23,8	0,0	39,5	-11,1
1233 Ulvik	7,1	13,0	0,0	70,5	8,3
1234 Granvin	5,1	7,0	0,0	47,2	58,4
1235 Voss	-0,3	0,1	2,0	15,1	51,3
1238 Kvam	1,7	4,8	0,7	18,7	95,7
1241 Fusa	-0,9	2,9	0,0	8,2	61,1
1242 Samnanger	3,6	2,4	0,0	16,2	55,4
1243 Os (Hord.)	3,7	12,6	0,0	27,5	85,8
1244 Austevoll					
1245 Sund	3,8	3,1	0,0	7,8	67,2
1246 Fjell	-1,1	10,0	2,7	12,1	89,3
1247 Askøy	1,9	2,6	0,0	13,2	106,5
1251 Vaksdal					
1252 Modalen	9,9	9,3	-4,8	23,9	17,1
1253 Osterøy					
1256 Meland	0,5	0,0	4,1	2,1	77,8
1259 Øygarden	4,6	4,7	0,0	9,1	59,9
1260 Radøy	3,0	1,9	0,0	3,7	54,6
1263 Lindås	6,8	10,0	0,0	23,2	58,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1264 Austrheim	2,2	3,9	0,0	16,8	47,3
1265 Fedje	5,0	16,4	0,0	35,4	5,9
1266 Masfjorden	4,6	16,0	0,0	19,5	38,7
<i>Hordaland</i>	<i>1,7</i>	<i>3,6</i>	<i>0,5</i>	<i>4,6</i>	<i>64,5</i>
1401 Flora	3,5	0,4	0,0	10,5	97,6
1411 Gulen	5,2	8,0	0,0	35,4	31,3
1412 Solund					
1413 Hyllestad	0,2	0,3	0,0	6,7	60,2
1416 Høyanger	-1,4	-0,6	0,7	-4,4	88,2
1417 Vik	5,7	0,0	22,7	-20,9	53,4
1418 Balestrand	3,8	2,0	0,0	15,1	34,2
1419 Leikanger	6,6	19,8	0,0	55,2	71,9
1420 Sogndal	5,1	8,3	0,0	16,4	54,0
1421 Aurland	4,5	2,4	0,0	18,1	34,3
1422 Lærdal	0,5	1,3	0,0	8,4	97,7
1424 Årdal	-2,5	0,1	5,2	10,3	86,3
1426 Luster	0,6	12,4	0,0	34,5	56,4
1428 Askvoll	-3,0	0,0	2,2	2,4	77,2
1429 Fjaler	0,5	3,0	0,9	12,6	59,6
1430 Gaular	-0,9	0,0	0,6	22,4	47,6
1431 Jølster	4,1				
1432 Førde	4,1	5,8	0,0	23,5	112,4
1433 Naustdal	1,9	1,1	0,6	-0,1	69,2
1438 Bremanger	2,2	0,0	48,2	-53,3	85,2
1439 Vågsøy	-0,6	0,6	0,0	7,1	75,4
1441 Selje	-1,9	0,1	2,0	0,4	87,6
1443 Eid	0,4	5,4	0,0	36,5	91,6
1444 Hornindal	6,4	22,0	0,0	22,9	64,5
1445 Gloppen					
1449 Stryn					
<i>Sogn og Fjordane</i>	<i>2</i>	<i>3,9</i>	<i>3,2</i>	<i>12,7</i>	<i>76,1</i>
1502 Molde	0,5	0,1	0,0	2,5	116,0
1504 Ålesund	-0,9	0,8	1,5	2,5	89,0
1505 Kristiansund	-1,1	1,6	0,0	6,3	70,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1511 Vanylven	2,9	0,0	-0,3	4,3	61,2
1514 Sande (M. og R.)	3,2	3,1	0,0	27,6	76,9
1515 Herøy (M. og R.)	2,7	3,1	0,3	27,8	82,8
1516 Ulstein	2,1	2,5	0,0	-0,3	150,7
1517 Hareid	1,9	0,0	4,6	1,2	101,5
1519 Volda	-1,2	2,3	0,0	20,9	100,5
1520 Ørsta	0,9	0,0	3,3	5,9	86,2
1523 Ørskog	2,3	8,7	0,0	15,9	65,4
1524 Norddal	-1,2	6,3	0,4	23,2	115,9
1525 Stranda					
1526 Stordal	7,8	-1,0	0,0	36,7	77,7
1528 Sykkylven	0,0	0,2	8,3	-14,6	88,9
1529 Skodje	0,6	9,9	0,6	27,0	91,7
1531 Sula	5,3	11,4	0,0	33,6	94,2
1532 Giske	3,2	3,9	0,0	42,3	121,7
1534 Haram	3,3	3,2	5,9	84,8	112,3
1535 Vestnes	5,9	0,7	0,0	19,4	67,9
1539 Rauma	-0,5	0,9	0,0	23,8	49,0
1543 Nesset	-3,5	4,7	0,0	14,9	81,9
1545 Midsund	2,2	0,3	0,0	19,1	77,1
1546 Sandøy	-0,1	31,2	0,0	94,6	69,3
1547 Aukra	23,8	39,0	0,0	50,4	66,8
1548 Fræna	0,1	0,2	4,0	11,1	87,5
1551 Eide	1,6	11,0	0,0	29,1	106,0
1554 Averøy	1,0	3,4	0,0	23,7	123,6
1557 Gjemnes	1,6				72,3
1560 Tingvoll	0,0	5,5	0,0	10,7	103
1563 Sunndal	4,0	9,9	0,0	12,0	55,9
1566 Surnadal	3,3	12,6	0,0	20,9	65,3
1567 Rindal	3,2	14,7	0,0	15,7	52,6
1571 Halså	9,1	1,6	0,0	4,8	80,4
1573 Smøla	2,9	7,4	0,0	13,0	70,6
1576 Aure	4,4	15,5	0,0	18,9	58,3
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>1,7</i>	<i>4,3</i>	<i>1,0</i>	<i>15,8</i>	<i>88,1</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1601 Trondheim	5,1	3,4	0,0	29,8	92,6
1612 Hemne	0,9	9,5	0,0	26,3	52,9
1613 Snillfjord	3,2	4,7	0,0	17,8	53,7
1617 Hitra	2,8	15,0	0,0	29,7	125,1
1620 Frøya	7,4	11,2	0,0	67,1	97,4
1621 Ørland	-2,9	0,0	2,7	4,9	122,6
1622 Agdenes	5,5	24,2	0,0	59,1	29,7
1624 Rissa	0,7	5,6	0,2	25,2	92,4
1627 Bjugn	2,9	0,1	1,3	14,8	113,7
1630 Åfjord	1,3	8,1	0,0	14,8	102,8
1632 Roan	-4,2	0,0	5,3	-4,3	109,3
1633 Osen	2,5	4,1	0,0	0,8	46,6
1634 Oppdal	4,3	9,3	0,0	19,6	62,0
1635 Rennebu	1,6	6,8	0,0	16,4	61,2
1636 Meldal	5,9	3,6	0,0	9,1	67,7
1638 Orkdal	5,9	9,1	0,0	10,6	52,9
1640 Røros					
1644 Holtålen	5,7	0,4	1,3	0,0	91,0
1648 Midtre Gauldal	3,8				90,9
1653 Melhus	6,6	9,3	0,0	22,7	106,3
1657 Skaun	3,6	15,1	0,0	24,2	63,1
1662 Klæbu	4,2	9,0	0,0	1,9	57,3
1663 Malvik	1,4	3,8	0,0	8,6	69,4
1664 Selbu	-2,3	4,5	0,0	19,3	64
1665 Tydal	4,9	7,6	0,0	4,4	45,1
<i>Sør-Trøndelag</i>	<i>4,3</i>	<i>5,1</i>	<i>0,1</i>	<i>24,7</i>	<i>87,1</i>
1702 Steinkjer	2,5	5,9	0,0	11,3	47,8
1703 Namsos	-2,1	1,6	0,0	-2,1	76,0
1711 Meråker	-1,0	4,4	0,0	18,9	91,9
1714 Stjørdal	1,4	5,9	0,0	5,8	89,9
1717 Frosta	-3,6	3,4	0,0	6,2	80,4
1718 Leksvik	0,2	0,0	4,0	-7,2	70,8
1719 Levanger	0,5	3,3	0,0	1,7	93,0
1721 Verdal	2,2	4,4	0,2	2,7	98,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1724 Verran	1,6	1,5	0,6	0,4	68,8
1725 Namdalseid	0,8	6,8	0,0	8,5	65,8
1736 Snåsa					
1738 Lierne	4,3	7,5	0,0	22,2	53,5
1739 Røyrvik	-2,8	2,2	0,0	12,6	64,8
1740 Namsskogan	0,5	6,1	0,0	7,1	68,4
1742 Grong	2,2	8,7	0,0	19,4	78,1
1743 Høylandet	-2,0	5,4	0,0	17,2	42,5
1744 Overhalla	2,4	3,7	0,0	-0,2	72,9
1748 Fosnes	-1,3	6,3	0,0	10,8	52,3
1749 Flatanger	2,9	6,4	0,0	4,0	61,3
1750 Vikna	3,1	3,4	0,0	5,7	95,0
1751 Nærøy	2,3	0,4	0,0	5,3	79,9
1755 Leka	1,1	8,0	0,0	9,7	52,2
1756 Inderøy (f.o.m. 2012)	4,2	4,7	0,0	7,9	72,1
<i>Nord-Trøndelag</i>	<i>1,2</i>	<i>4,4</i>	<i>0,2</i>	<i>5,9</i>	<i>77,2</i>
1804 Bodø	2,0	4,1	0,1	20,7	76,9
1805 Narvik	1,7	0,0	4,1	-16,4	62,0
1811 Bindal	4,3	28,0	0,0	30,8	33,8
1812 Sømna	2,8	12,6	0,0	12,9	63,2
1813 Brønnøy	0,0	0,9	0,0	5,9	77,0
1815 Vega	-0,4	0,0	2,0	3,7	135,0
1816 Vevelstad	3,5	16,0	0,0	19,1	37,0
1818 Herøy (Nordl.)	6,1	14,2	0,0	32,3	123,9
1820 Alstahaug	3,2	7,4	0,0	17,3	83,9
1822 Leirfjord	0,1	2,7	0,0	-111,6	61,1
1824 Vefsn	2,0	10,9	0,0	13,3	76,4
1825 Grane	1,9	6,9	0,0	-94,9	40,4
1826 Hattfjelldal	0,4	8,9	37,9	9,7	34,3
1827 Dønna	3,1	7,7	0,0	-3,1	74,1
1828 Nesna	2,3	5,7	0,0	13,0	76,4
1832 Hemnes	0,5	0,9	0,0	-1,7	81,8
1833 Rana	2,6	2,4	0,0	21,1	58,1
1834 Lurøy					

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
1835 Træna					
1836 Rødøy	4,5	0,3	0,0	15,7	42,1
1837 Meløy	-3,9	9,9	0,0	16,6	48,9
1838 Gildeskål	-1,8	4,0	1,4	0,2	81,2
1839 Beiarn	10,5	5,0	0,0	22,2	64,3
1840 Saltdal					
1841 Fauske	0,3	1,8	0,0	19,9	60,1
1845 Sørfold					
1848 Steigen					
1849 Hamarøy					
1850 Tysfjord					
1851 Lødingen					
1852 Tjeldsund					
1853 Evenes					
1854 Ballangen					
1856 Røst	2,7	0,2	5,9	-2,8	92,7
1857 Værøy					
1859 Flakstad	-1,1	0,2	7,3	3,3	62,1
1860 Vestvågøy	0,7				
1865 Vågan	0,0	0,6	0,0	2,6	52,6
1866 Hadsel	0,5				
1867 Bø (Nordl.)					
1868 Øksnes	2,0	0,2	0,0	1,1	84,3
1870 Sortland	3,9	6,6	0,0	6,4	83,8
1871 Andøy	0,2	0,8	0,0	3,6	52,7
1874 Moskenes					
<i>Nordland</i>	<i>1,8</i>	<i>4,9</i>	<i>1,0</i>	<i>10,2</i>	<i>67,8</i>
1901 Harstad (t.o.m. 2012)	2,8	0,0	2,3	5,2	100,0
1902 Tromsø	1,2	2,5	0,0	2,6	100,8
1911 Kvæfjord	-1,2	0,1	1,0	-9,4	42,8
1913 Skånland	3,0	3,6	0,0	5,7	90,3
1915 Bjarkøy (t.o.m. 2012)	-0,3	6,6	0,0	20,1	54,9
1917 Ibestad	4,9	3,7	1,1	9,0	40,1
1919 Gratangen	-1,1	2,5	1,7	19,2	95,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst) *
1920 Lavangen	7,7	6,2	0,0	5,9	58,2
1922 Bardu					
1923 Salangen	2,3	0,5	1,2	-1,2	70,3
1924 Målselv	1,8				
1925 Sørreisa	3,5	3,6	0,0	3,1	89,9
1926 Dyrøy	3,5	7,7	0,0	5,1	75,5
1927 Tranøy					
1928 Torsken					
1929 Berg					
1931 Lenvik					
1933 Balsfjord	1,5	4,6	0,0	6,1	80,5
1936 Karlsøy	2,4	-1,8	0,0	-1,4	75,0
1938 Lyngen	3,0	3,2	0,0	-0,6	136,7
1939 Storfjord	-2,4				
1940 Gáivuotna Kåfjord					
1941 Skjervøy	1,6	1,7	0,0	0,2	79,8
1942 Nordreisa	3,1	-1,0	4,4	5,3	86,6
1943 Kvænangen	21,9	-1,1	0,0	31,0	57,0
<i>Troms</i>	<i>2,1</i>	<i>2,9</i>	<i>0,8</i>	<i>6,1</i>	<i>86,8</i>
2002 Vardø					
2003 Vadsø	0,5				
2004 Hammerfest	1,2	2,4	0,0	8,1	157,6
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	0,7	-5,4	0,0	3,6	58,1
2012 Alta	1,7	2,8	0,0	7,0	69,5
2014 Loppa					
2015 Hasvik	9,9	20,9	0,0	27,9	28,8
2017 Kvalsund	-1,6	0,1	1,4	8,0	48,1
2018 Måsøy					
2019 Nordkapp					
2020 Porsanger Porsángu					
2021 Kárásjohka Karasjok	4,0	0,0	5,9	4,4	54,4
2022 Lebesby	6,7	4,6	0,0	4,4	64,7
2023 Gamvik	3,4	0,0	6,4	-6,1	75,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2012.

	Netto driftsresultat (pst)	Disp.fond+ mindreforbruk (pst)	Merforbruk (underskudd) (pst)	Arb.kapital (ekskl. premie- avvik) (pst)	Netto lånegjeld (pst)*
2024 Berlevåg	2,0	7,5	0,0	31,1	12,5
2025 Deatnu Tana	2,9	2,7	0,0	12,4	84,8
2027 Unjárga Nesseby	8,1	15,1	0,0	40,5	80,4
2028 Båtsfjord					
2030 Sør-Varanger	2,5	2,8	0,0	24,1	117,3
<i>Finnmark</i>	<i>2,3</i>	<i>4,2</i>	<i>0,7</i>	<i>13,0</i>	<i>84,0</i>
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>2,6</i>	<i>5,9</i>	<i>0,5</i>	<i>14,5</i>	<i>72,4</i>

* Konsern

Vedlegg 4

Skjønsfordelingen i 2012 og prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

1 Skjønsfordelingen i 2012

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I behandlingen av statsbudsjettet for 2012 fikk departementet tilslutning til å fordele en samlet skjønnsramme på 2 520 mill. kroner. Av denne rammen gikk 2 111 mill. kroner til kommunene, og 409 mill. kroner til fylkeskommunene.

I revidert nasjonalbudsjett for 2012 ble det i tillegg bevilget 145 mill. kroner på kap. 571 post 64, til kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som ble rammet av ekstremværet Dagmar i desember 2011 og annen naturskade.

Departementet fordelte selv skjønnsstilskuddet til fylkeskommunene, og fastsatte fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Fylkesmannen fordeler disse fylkesrammene videre ut til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnsstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene.

Kommunene

Av rammen på 2 111 mill. kroner utgjorde basisrammen om lag 1 026 mill. kroner. Basisrammen til kommunene fordeles av fylkesmannen, uten andre føringer enn retningslinjene for skjønnsfordeling gitt av departementet.

I 2012 ble 100 mill. kroner av skjønnsrammen fordelt til inntektsvake kommuner i Sør-Norge. Kommunal- og regionaldepartementet fastsatte den fylkesvise fordelingen, og fylkesmannen fordelte midlene på enkeltkommuner etter retningslinjer fra departementet.

Fra 1. januar 2007 ble ordningen med differensiert 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 gjennomført redusert sats for arbeidsgiveravgift, ble en andel av kompensasjonen videreført i skjønnsrammen. I 2012 ble 382 mill. kroner av skjønnsrammen begrunnet med økt sats for DAA.

I 2012 ble 396,6 mill. kroner av skjønnsrammen til kommunene fordelt direkte av departementet til kommuner som taper på omleggingen av inntektssystemet i 2011. Denne fordelingen vil ligge fast fram til neste revisjon av kostnadsnøkkel i inntektssystemet for kommunene.

I 2012 ble det til sammen utbetalt om lag 63,2 mill. kroner i kompensasjon til naturskaderammede kommuner, og om lag 130 mill. kroner til naturskaderammede fylkeskommuner i 2012. Mer informasjon om utbetaling av midler er publisert på regjeringen.no/krd.

Departementet gir også skjønnsmidler for å dekke engangskostnader for kommuner som slår seg sammen. Harstad og Bjarkøy kommuner slo seg sammen 1. januar 2013, og fikk dekket til sammen 20,9 mill. kroner i engangskostnader i 2012. I 2011 ble det i tillegg utbetalt 40 000 kroner i forbindelse med denne kommunesammenslutningen.

Narvik og Hattfjelldal kommuner fikk i 2012 tildelt hhv. 5 og 1,5 mill. kroner i ekstraordinære skjønnsmidler til å dekke inn akkumulerte under-skudd i forbindelse med Terra-saken.

I 2012 ble det også fordelt 50 mill. kroner til psykososial oppfølging i kommunene etter terrorangrepene 22. juli 2011. Helse- og omsorgsdepartementet fastsatte i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet fylkesrammer for fordeling av disse midlene. Fylkesmannen har deretter fordelt fylkesrammene til kommuner med særlige behov som følge av terrorangrepene. Informasjon om utbetaling av midler er publisert på regjeringen.no/krd.

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnsrammen til kommunene og fylkeskommunene i 2012 (i mill. kroner)

	Kommuner Kap. 571, post 64	Fylkeskommuner Kap. 572, post 64
Østfold	60,0	8,0
Akershus	66,3	0
Oslo	0	0
Hedmark	105,5	17,0
Oppland	80,4	63,8
Buskerud	48,2	7,8
Vestfold	44,3	21,6
Telemark	51,1	14,3
Aust-Agder	33,1	8,0
Vest-Agder	39,7	9,1
Rogaland	71,4	15,8
Hordaland	138,2	41,1
Sogn og Fjordane	78,8	27,8
Møre og Romsdal	110,1	12,8
Sør-Trøndelag	128,8	33,0
Nord-Trøndelag	69,1	15,3
Nordland	156,0	48,0
Troms	142,0	22,6
Finnmark	84,0	43,0
<i>Sum basisramme</i>	<i>1 026,0</i>	<i>409,0</i>
Skjønnsmidler til prosjekter og fordeling gjennom året	157,4	
Skjønnsmidler gitt som kompensasjon for endringer i inntektssystemet	396,6	
Skjønnsmidler fordelt til psykososial oppfølging i kommunene etter 22. juli 2011	50,0	
Skjønnsmidler bevilget i forbindelse med naturskade i RNB 2012	145,0	

Det ble i 2012 satt av 84 mill. kroner til utviklings- og utredningsprosjekter (prosjektskjønn). Bevilgningsbehovet til dette formålet viste seg å bli mindre enn antatt, og det ble derfor omdisponert om lag 23,4 mill. kroner fra prosjektskjønnet til reservepotten for uforutsette hendelser i desember 2012. I avsnitt 3 følger en nærmere omtale av prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet.

Fylkeskommunene

Den samlede skjønnsrammen for fylkeskommunene utgjorde 409 mill. kroner i 2012. Innenfor skjønnsrammen ligger kompensasjon for økt sats på differensiert arbeidsgiveravgift (DAA). Den utgjorde om lag 68 mill. kroner i 2012.

Flere fylkeskommuner hadde ekstraordinære utgifter etter naturskade på fylkesveier i 2012. Om

lag 130 mill. kroner ble utbetalt fra kommunenes skjønnramme til naturskaderammede fylkeskommuner i 2012. Mer informasjon om utbetaling av skjønnsmidler er tilgjengelig på regjeringen.no/krd.

Fylkesmennenes fordeling av tilbakeholdte midler

Fylkesmennene har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene som er fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet. 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 2012 satte fylkesmennene av om lag 335 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 for 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 2012. Departementet endret skjemaet for rapportering i 2007 og

2009 og data for de enkelte år er derfor ikke direkte sammenliknbare. Nedenfor presenteres hovedtrekkene for 2012.

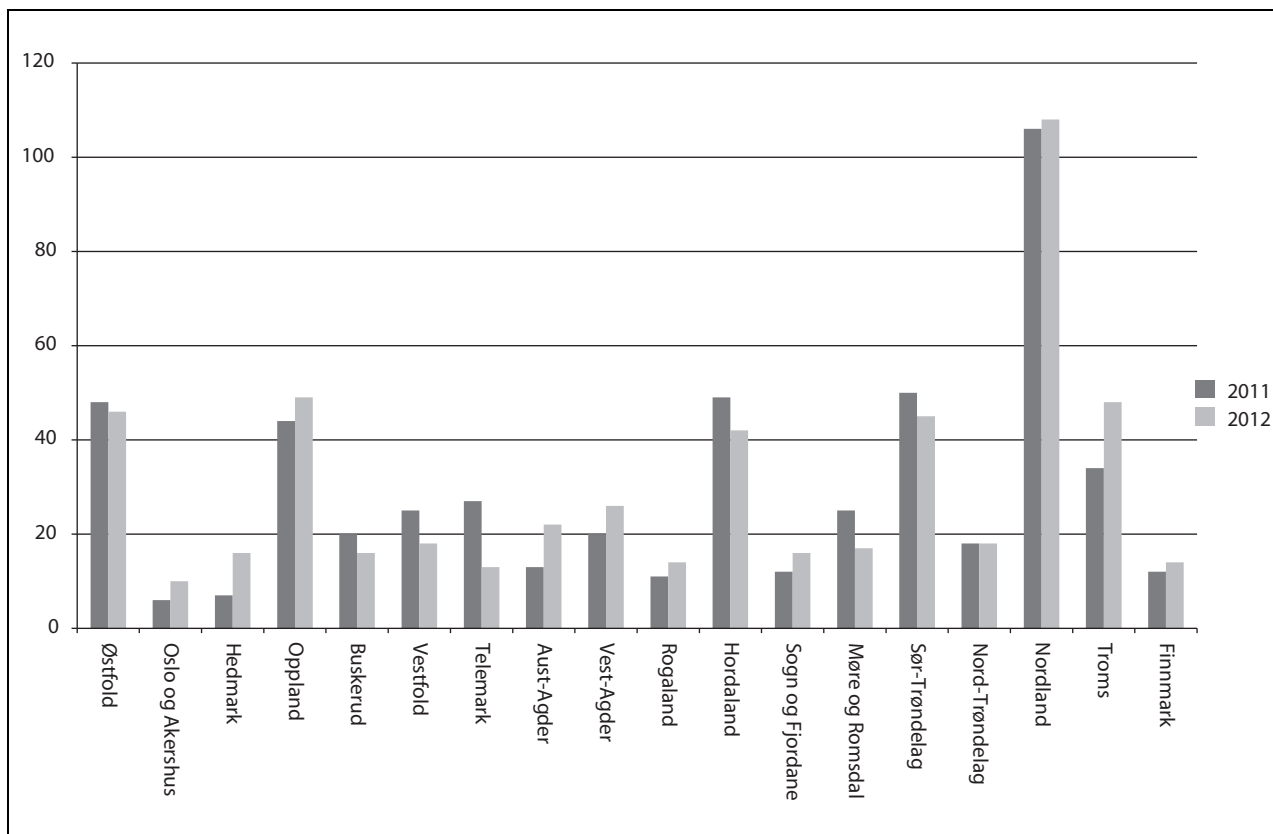
I 2012 fordelte fylkesmennene drøye 151 mill. kroner på til sammen 537 omstillings- og fornyingsprosjekter. Det betyr at hvert prosjekt i snitt fikk 282 000 kroner i støtte. Til sammenligning støttet embetene samlet sett 527 prosjekter med knappe 148 mill. kroner i 2011.

Antall fornyingsprosjekter per fylkesmannsembete varierer betydelig i 2012. 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 4.1 viser fordelingen av antall prosjekter i 2011 og 2012. Nordland fordeler klart mest skjønnsmidler til fornyingsprosjekter, 38,3 mill. kroner på 107 prosjekter. Fylkesmannen i Troms har med en økning på 14 prosjekter støttet betydelig flere prosjekter i 2012 enn i 2011, mens fylkesmannen i Telemark har hatt størst nedgang i antall prosjekter, med 14 færre prosjekter. Embetene fordeler fornyingsmidlene etter søknader fra kommunene, og de fleste embetene har en åpen prosess om hvilke kriterier som vektlegges ved fordelingen.

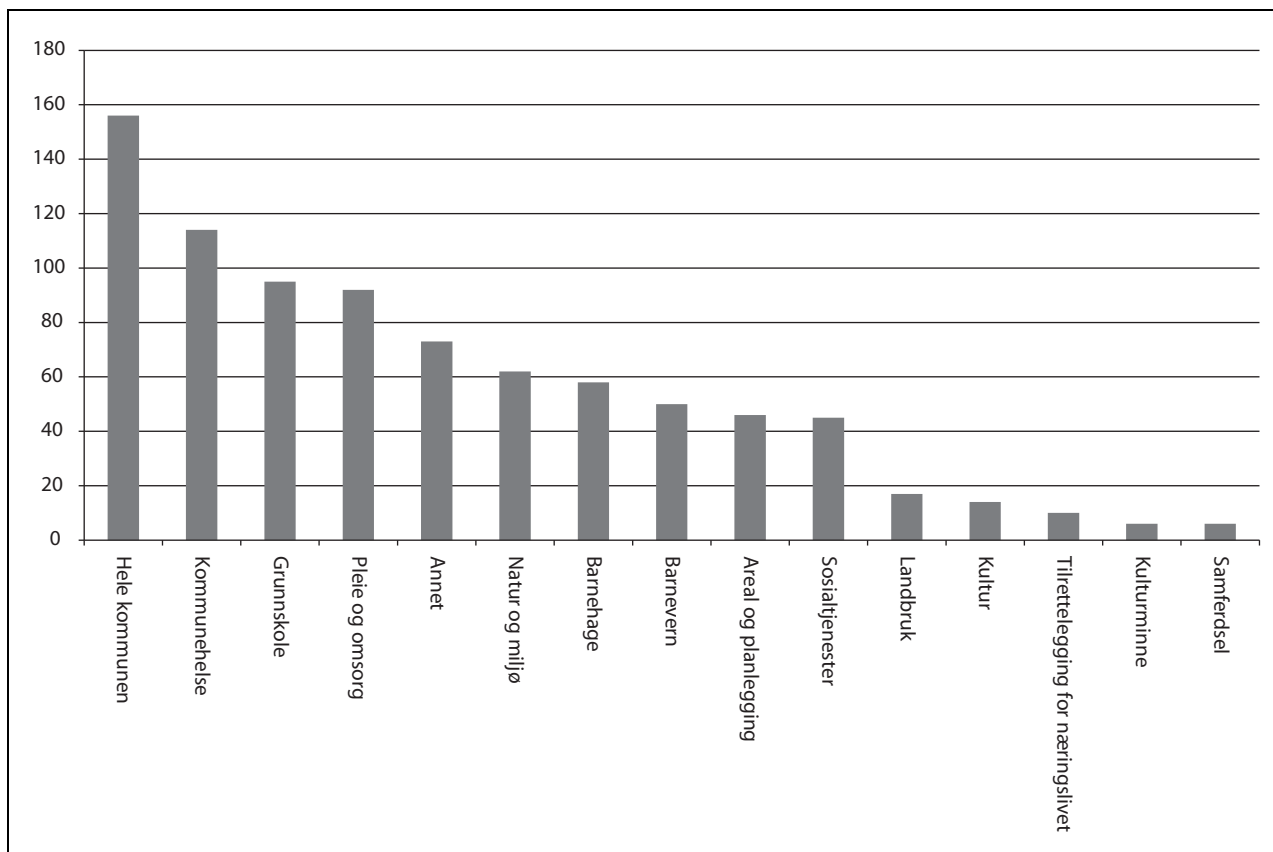
Det er et stort mangfold blant prosjektene både i omfang, tema, metode og involverte parter. Noen prosjekter omfatter utvalgte sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Mange av prosjektene er samarbeidsprosjekter som skal gi bedre løsninger innen for eksempel barnevern, helse og omsorg, nettverk, 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. 80 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 litt over 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, arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak (for eksempel kompetanseutvikling og målings- og belønningstiltak) og IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger).



Figur 4.1 Antall prosjekter per fylke, 2011–2012.



Figur 4.2 Prosjekter fordelt på sektorer 2012.

ger). Det er fem prosjekter som har benyttet seg av konkurranseutsetting i fornyingsprosjektene.

Figur 4.2 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 kommunehelse i grunnskolen og i pleie- og omsorgssektoren. Natur og miljø, barnehage og barnevern er også sektorer med et visst omfang av prosjekter. Det er færrest prosjekter innen tilrettelegging for næringslivet, kulturminne, og samferdsel.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet

3.1 Interkommunalt samarbeid og kommunestruktur

Evalueringsrapport om interkommunalt samarbeid

Departementet har fått gjennomført en større undersøkelse av omfanget av interkommunalt samarbeid, og konsekvenser av at stadig mer av den kommunale aktiviteten skjer i ulike kommunesamarbeid. IRIS, Nordlandsforskning, Uni Rokkan og Høgskolen i Oslo og Akershus har hatt ansvaret for forskningsoppgavet som hadde en økonomisk ramme på 800 000 kroner.

Forskerne har kommet frem til at det er om lag 850 formaliserte interkommunale samarbeid i Norge i dag. Med et grovt overslag anslår de i tillegg at det finnes om lag halvparten så mange avtalebaserte samarbeid, uten formelle overbygninger. De største kommunene deltar i gjennomsnitt i flere samarbeid enn de små kommunene. Hver kommune deltar i gjennomsnitt i 11 interkommunale samarbeid, de største i 15.

Kommunene samarbeider fremdeles lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg. Disse tjenestområdene utgjør om lag 68 prosent av brutto driftsutgifter til kommunene. Det blir pekt på at samarbeid kan ha en avlastingsfunksjon, slik at kommunene kan konsentrere seg om kjerneoppgavene.

Totalt er det registrert flest samarbeid om tjenester innenfor teknisk sektor som energi, vannforsyning, avløp, renovasjon, avfallshåndtering, brannvern og bompengeselskap. Dette er også de samarbeidsområdene som er størst målt i omsetning. De store kommunene, med over 20 000 innbyggere, deltar i flest samarbeid om samferdsel

og næringsutvikling, havn og kulturhus/kino. De minste kommunene, med under 1 500 innbyggere, har flest samarbeid om barnevern, men også om legevakt.

Forskerne peker på at interkommunalt samarbeid gir kommunene fleksibilitet til å kunne organisere tjenester og oppgaver slik at kvaliteten på tjenestene blir bedre. Stillingsandeler kan slå sammen og små fagmiljø blir mer robuste. Kvaliteten på tjenestene kan også bli bedre fordi man samarbeider om større investeringer og innkjøp som spesielt de mindre kommunene ikke hadde hatt råd til alene. Ved å samarbeide kan man også oppnå storkjøpsrabatter.

På den andre siden viser undersøkelsene at samarbeidet gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll, spesielt ved bruk av de mer fristilte samarbeidsmodellene som aksjeselskap og interkommunale selskap. Forskerne mener dette gjelder særlig for de kommunene som ikke har utarbeidet eierskapsmeldinger. De peker på at kommunene vet at man må gi slipp på en tradisjonell forvaltningsstyring, men at de ikke i samme grad har tatt innover seg hva den nye rollen skal være. Forankringen i formannskap og kommunestyre og tilbakemeldingen til disse sentrale folkevalgte organene er i tillegg for dårlig, pekes det på. Dette kan føre til mindre helhetlig styring. Dermed blir også muligheten til å samordne og prioritere mellom sektorer og oppgaver og gjøre lokale tilpasninger mindre. Forskerne tilskriver også dette mindre bevisst eierskapspolitikk.

Kommunal- og regionaldepartementet vil følge opp funnene i rapporten, og spesielt se nærmere på hvilke styringsutfordringer og nye roller det medfører for politikerne når oppgaver/tjenester legges ut i fristilte selskaper.

Evalueringsrapport om 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 mener at det er ønskelig med en god evaluering av forsøket, og støtter derfor kommunenes planlagte evaluering med totalt 350 000 kroner. 50 000 kroner ble utbetalt i 2010, og den øvrige støtten er 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-namdalen.no.

Utredning av kommunesammenslåing Ulstein/Hareid kommuner

Departementet kan etter søknad støtte utredning av konsekvenser av kommunesammenslåing. Ulstein og Hareid kommuner fikk i 2012 utbetalt 350 000 kroner til en utredning av kommunesammenslåing. Utredningen ble gjennomført av AgendaKaupang, og er tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

Utredning av kommunesammenslåing Røyken/Hurum kommuner

Røyken og Hurum kommuner fikk i 2012 utbetalt 400 000 kroner til en utredning av kommunesammenslåing. Utredningen ble gjennomført av Nivi Analyse, og er tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

Utredning av kommunestruktur i Nordhordaland

Radøy kommune søkte på vegne av Regionrådet i Nordhordaland om støtte til prosjekt om kommunestruktur. Regionrådet består av 9 kommuner (Austrheim, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy, Radøy, samt Gulen i Sogn og Fjordane). Det ble utbetalt 200 000 kroner til prosjektet i 2012.

Konsekvenser ved endring av fylkestilhørighet for kommuner i Aust-Agder

Birkenes, Iveland og Lillesand kommuner søkte høsten 2011, i en felles søknad til Fylkesmannen i Aust-Agder, om overflytting til Vest-Agder fylke. I søknaden ba kommunene Kommunal- og regionaldepartementet vurdere om det skulle settes i gang en utredning av endret fylkestilknytning, og i tilfelle hvilket omfang en slik utredning skulle ha. Evje og Hornnes kommune sendte i samme periode en separat søknad til Fylkesmannen i Aust-Agder med en lignende forespørsel.

Departementet vedtok at det skulle gjennomføres en felles utredning for alle fire kommunene. NIVI Analyse AS ble tildelt oppdraget våren 2012. Rammen for oppdraget var 500 000 kroner. I rapporten ble det skissert tre alternative utfall av søknadene fra kommunene: Overføring av tre eller fire av kommunene til Vest-Agder, opprettholdelse av dagens fylkesgrense, eller fylkessammenslåing.

Kommunal- og regionaldepartementet oversendte saken til Stortinget i Prop. 63 S (2012-2013) med tilrådning om at søknadene ikke imøtekommes.

3.2 Fornyingsiltak og erfaringsspredning*Kommunale foretak*

Foretaksmodellen kom inn i kommuneloven i 2000 og var utviklet for forretningspreget virksomhet. Prosjektet skal øke den generelle kunnskapen om foretaksmodellen, samt skaffe et grunnlag for å vurdere om det er behov for å gjøre endringer i lovverket. Prosjektet skal blant annet kartlegge hvilken type virksomhet/hvilke oppgaver foretakene er involvert i og omfanget av disse, samt hvordan foretakene blir styrt og konsekvensene for folkevalgt styring/lokaldemokratiet av å organisere virksomheten i kommunale foretak. Prosjektet er utført i regi av International Research Institute of Stavanger (IRIS). Totalt er det bevilget 500 000 kroner, hvorav 320 000 kroner ble utbetalt i 2012. Rapporten Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati ligger tilgjengelig på www.regjeringen.no/krd

Nettportalen om etikk

Kommunal- og regionaldepartementet etablerte i samarbeid med KS www.etikkportalen.no i 2010. 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 Norges Kommunerevisorforbund. Registeret vil være et verktøy for kunnskapsspredning og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonshetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen. Departementet har gitt KS tilskudd til prosjektet på 250 000 kroner i 2012.

Nettverk om administrativ internkontroll

For å styrke den administrative internkontrollen i kommunene har departementet gitt tilskudd til et prosjekt i regi av KS hvor kommuner møtes i nettverk for å utvikle sin overordnede internkontroll. Prosjektet følger opp et tidligere prosjekt hvor KS med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet sammenstilte eksisterende kunnskap om internkontroll i kommuner og hentet inn eksempler på god praksis i kommunene. Departementet

har gitt tilskudd til KS på 1 mill. kroner i 2012. Tilskuddet skal blant annet finansiere drift av to nettverk med til sammen 24 kommuner. I etterkant av nettverksarbeidet skal erfaringene systematiseres og spres slik at alle kommuner kan få tilgang til gode eksempler på hvordan internkontrollen kan styrkes.

Energiråd innlandet

Energiråd innlandet leder prosjektet *Fra ord til handling* – et taktskifte innen lokal og regional energieffektivisering. Målet med prosjektet er å utvikle metoder for kompetanseheving innen energi- og klimaområdet, og å utvikle metoder for gjennomføring av konkrete prosjekter og tiltak for energieffektivisering, samt overføring av erfaringer om dette. Ni kommuner deltar i prosjektet og arbeider i lokale nettverk.

Energiråd innlandet har i 2012 hatt oppmerksomhet på energisparekontrakter (EPC). De har i tillegg bl.a. arrangert fagdager om passivhus og utviklet et kurs om kompetanseheving for beslutningstakere. Prosjektet avsluttes i 2013. Det ble utbetalt 400 000 kroner til prosjektet i 2012.

Nynorskpris

Kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete delte i desember 2012 ut nynorskprisen for 2012 til Sogn og Fjordane fylkeskommune. Sogn og Fjordane fylkeskommune fikk prisen for å ha utarbeidet en overordnet strategi for nynorsk som er forankret politisk i fylket. Prisen var på 100 000 kroner og et bilde laget av Gerd Arnesen.

Saman om ein betre kommune

Kommunal- og regionaldepartementet samarbeider med KS, LO Kommune, YS Kommune, UNIO og Akademikerne om utviklingsprogrammet *Saman om ein betre 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. Kommunene mottar tilskudd fra departementet. Departementet har i 2012 brukt ca. 19 millioner kroner fra prosjektskjønnet til *Saman om ein betre kommune*.

I 2012 har det vært 51 kommuner med i programmet. Disse jobber i 48 prosjekter; 18 med sykefravær, 14 med heltid/deltid, 11 innenfor kompetanse/rekruttering og 5 med omdømme. Kommunene har jobbet i åtte tematiske nettverk. I 2012 ble det arrangert til sammen 16 nettverks-

samlinger i programmet, samt en prosjektleder-samling. Departementet har inngått avtale med KS om drift av nettverkene. Det er i tillegg arrangert om lag 25 lokale temadager i prosjektet.

Programmet har inngått kontrakt med kompetansmiljøer som bidrar med faglig bistand på temaene, samt med oppsummering og analyse av kommunenes rapportering for å hente ut resultater og erfaringer.

I 2012 inviterte programmet til opptak av en pulje to. Det ble tatt opp 59 nye kommuner i til sammen 51 prosjekt. Disse startet arbeidet i 2013.

Det er mye godt arbeid som gjøres i prosjektene lokalt. Det er en stor bredde i tiltakene som prøves ut. Det har tatt tid med etablering av prosjektene. Det vises til at god forankring hos både politisk og administrativ ledelse, samt hos de ansatte er en viktig faktor for gjennomføring av prosjektene.

Miljøstiftelsen Zero

Zero har i 2012 fått støtte til prosjektet *Fra klimaplan til klimahandling – på vei mot nullutslippskommunen*. Zero har gitt veiledning og klimarådgivning, organisert seminarer og organisert nettverksmøter i 5 kommuner og 1 fylkeskommune som er tilknyttet prosjektet. Målet med prosjektet er å få de tilknyttede kommunene til å gjennomføre målrettede klimatiltak. Virkemidlene er veiledning mot enkeltkommuner og i nettverk, oppbygging av kompetanse, workshops, seminarer og konferanser, studietur og informasjonsspredning. Det ble utbetalt 971 000 kroner til prosjektet i 2012.

3.3 Lokaldemokrati

Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken

Våren 2012 arrangerte departementet avslutningskonferansen for regjeringens satsning *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken*. Målet med satsingen *Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken* som har pågått i perioden 2007–2011, har vært å bedre kjønnsbalansen i kommunestyrene, spesielt i ledende verv. Kommuneprosjektene har vært utformet med utgangspunkt i lokale situasjonsanalyser og lokalt initierte tiltak. Det ble anvendt en forsøksmodell, der Kommunal- og regionaldepartementet lyste ut prosjektmidler og kommunene søkte om å få delta. Man var på utkikk etter virkemidler for å sette fart i andelen kvinner i lokalpolitikken. Siktemålet for arbeidet var lokalvalget i 2011, der man håpet å se fremgang når det gjaldt kvinners representasjon i

kommunestyre og i ledende verv. 22 kommuner har deltatt med sine prosjekter. Hele satsningen ble evaluert av Uni Rokkansenteret.

Evalueringen viser at kvinnene i prosjektkommunene til en viss grad har styrket sin stilling sammenlignet med de øvrige kommunene (Aars og Christensen, 2012:2). Særlig har utviklingen for lederstillingene vært mer positiv enn i landet for øvrig. Spesielt gjelder det antallet ordførere som i prosjektkommunene økte fra 2 til 7 etter seneste valg, mens ordførerandelen i resten av landet var stabil eller svakt avtagende. Det er også en større andel av prosjektkommunene enn i resten av landet som har hatt en positiv utvikling når det gjelder kvinnerepresentasjon i formannskap.

Avslutningskonferansen ble holdt i Øygarden, kommunen som gikk fra å ha færrest kvinner i kommunestyre i landet til kjønnsbalanse i løpet av prosjektperioden, og i Bergen. Prosjektet ble avsluttet ved årsskiftet 2011/2012, mens avslutningskonferansen altså ble holdt våren 2012. Det var fordi evalueringen nødvendigvis ikke kunne fullføres før etter at selve prosjektarbeidet i kommunene var formelt avsluttet. Totalt ble det brukt 118 853 kroner i 2012 på avslutningskonferansen. Dette inkluderer reise- og oppholdsutgifter for alle prosjektkommunene.

Evaluering av forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år

Det er inngått kontrakt med Institutt for samfunnsforskning, som i samarbeid med Uni Rokkansenteret skal gjennomføre evaluering av forsøket med nedsatt stemmerettsalder til 16 år. Evalueringssprosjektet går over fire år og skal kartlegge forberedelser til forsøket (for eksempel hva som ble gjort i kommunene av skolen, partier og organisasjoner for å engasjere den aktuelle velgergruppe), gjennomføringen av selve valget og resultater og oppfølging av valget. Sluttrapport leveres november 2013.

Til sammen er det satt av 2,9 mill. kroner til prosjektet. Av dette ble 922 500 kroner benyttet i 2012.

Forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år, informasjon og støtte til kommunene – midler avsatt i 2011 utbetalt i 2012

Det ble utbetalt 13 290 kroner i støtte til en av kommunene som deltok i forsøket med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunevalget 2011.

Good Governance (Valencia-initiativet)

Europarådets kommunalministerkonferanse i 2007 vedtok en strategi for innovasjon og godt styresett. Norge er et pilotland for å starte gjennomføringen av strategien. KS og Kommunal- og regionaldepartementet har samarbeidet om pilotprosjektet. Som en del av prosjektet deles ut Europarådets pris for godt styresett. Fire kommuner fikk i 2012 tildelt prisen. KS fikk i 2012 et tilskudd på 149 764 kroner til prosjektet.

Internettløsning for innbyggerinitiativet

Det ble i 2010 gjennomført en evaluering av ordningen med innbyggerinitiativ etter kommuneloven § 39a.

Evalueringen viste at innbyggerinitiativ er en relativt lite effektiv kanal for påvirkning. Det var få som kjente ordningen og den har vært relativt lite brukt. Det viste seg imidlertid at i kommuner som har lagt til rette for innbyggerinitiativ på internett, er innbyggerinitiativ mer tilgjengelig og mer brukt.

Kommunal- og regionaldepartementet har på denne bakgrunnen gjennomført et prosjekt for å legge til rette for at innbyggerne i alle kommuner kan fremme elektronisk innbyggerinitiativ på nett, bl.a. ved å ta i bruk sosiale media. Nettportalen for innbyggerinitiativ, www.minsak.no, ble lansert i januar 2013.

Det ble i 2012 brukt 284 476 kroner til prosjektet.

Utveksling mellom kommuner i Norge og India – forprosjekt

I januar 2012 besøkte kommunal- og regionalministeren India som en oppfølging samarbeidsavtalen Kommunal- og regionaldepartementet har inngått med Ministry of Panchayati Raj i India knyttet til utvikling av lokaldemokratiet. I forbindelse med besøket ble det enighet om å etablere et kommunesamarbeid mellom Øygarden kommune i Norge og kommunen Kurupam i delstaten Andhra Pradesh i India. Den indiske ministeren for Panchayati Raj and Tribal Affairs gjennomførte en gjensittig til Norge i september 2012, og besøkte da Øygarden kommune som del av forberedelsen til kommunesamarbeidet.

Det ble i 2012 brukt 79 596 kroner som et ledd i samarbeidsprosjektet.

Prosjekt om valgdeltakelse

Institutt for samfunnsforskning gjennomførte i samarbeid med Røkkansenteret en studie av hvordan trekk ved kommunene og trekk ved individene kan forklare variasjonen i valgdeltakelsen i norske kommuner. Prosjektet er nærmere omtalt i kapittel 4.

Det ble brukt 438 000 kroner til gjennomføringen av prosjektet.

E-valgsprosjektet og valgadministrativ system

I 2011 ble det gjennomført forsøk med internettstemmegivning i 10 kommuner. Systemet som ble brukt til internettstemmegivning i 2011 ble anskaffet som en del av det nye sentrale elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA. 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. Ved anskaffelsen ble EVA dimensjonert for å kunne tas i bruk i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Alle kommuner og fylkeskommuner skal bruke den valgadministrative delen av EVA ved stortings- og sametingsvalget i 2013. Kommunal- og regionaldepartementet har derfor i 2012 arbeidet med å planlegge innføringen av løsningen i alle landets kommuner. Samlet ble det i 2012 brukt 34 371 367 kroner på prosjektet over prosjektskjønnet.

Kartlegging og analyse av statlige klageorganers overprøving av kommunale vedtak

KS fikk i 2012 tilskudd til et utredningsprosjekt der målet var å kartlegge og analysere hvordan hensynet til kommunalt selvstyre gjør seg gjeldende ved statlig klagebehandling av kommunale vedtak. Utredningen har vært gjennomført for KS av Sigrid Stokstad i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning. Sluttrapporten fra prosjektet forelå i mars 2013. I prosjektet er det lagt vekt på en bred formidling av utredningen. Det ble utbetalt 1 mill. kroner til prosjektet i 2012. Rapporten *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* er tilgjengelig på www.regjeringen.no/krd.

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. Departementet utbetalte 495 000 kroner til prosjektet i 2011 og 650 000 kroner i 2012.

Vedlegg 5

Forsøk

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) når kommuner er involvert, og for forsøk etter valgloven.

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/krd.

1.1 Forsøk med samkommune

Stortinget vedtok i 2012 å lovfeste samkommunemodellen, og fra 1. juli 2012 er modellen regulert i kommuneloven kapittel 5B.

Midtre Namdal samkommune er et forsøk mellom Namsos, Namdalseid, Fosnes og Overhalla kommuner i Nord-Trøndelag. Forsøket ble godkjent høsten 2009, og forsøksperioden er fra 8. september 2009 til 8. september 2013. Etter forsøksperiodens utløp kan kommunene fortsette samarbeidet, med da etter reglene i kommuneloven.

1.2 Forsøk med endret myndighet for ordfører

For valgperioden 2003–2007 ble kommunene som gjennomførte forsøk med direkte valg av ordfører også invitert til å sette i verk forsøk med endret myndighet for ordfører. Det ble besluttet å videreføre disse forsøkene i 18 forsøkskommuner i valgperioden 2007–2011. Forsøkene ble ikke forlenget.

Universitetet i Tromsø hadde oppdraget med å evaluere de 18 forsøkene og evalueringsrapporten *Ordførerermakt – Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011* av Marcus Buck og Tord Willumsen ble avlevert i november 2012. Det redegjøres for denne rapporten i kapittel 4.

2 Forsøk etter valgloven

2.1 Forsøk med stemmerett for 16-åringer

I St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble det foreslått å gjennomføre forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunestyrevalget i 2011. Stortinget sluttet seg til forslaget. Følgende 20 kommuner deltok i forsøket: Marker, Lørenskog, Hamar, Vågå, Sigdal, Re, Porsgrunn, Grimstad, Mandal, Gjesdal, Stavanger, Austevoll, Luster, Ålesund, Osen, Namdalseid, Tysfjord, Kåfjord, Kautokeino og Hammerfest. I tillegg deltok Longyearbyen lokalstyre ved lokalvalget i Longyearbyen.

Institutt for samfunnsforskning i samarbeid med Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen evaluerer forsøket. Endelig evalueringsrapport vil først foreligge ved utgangen av 2013.

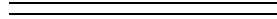
Det redegjøres nærmere for forsøket i kapittel 4.

2.2 Nytt valgadministrasjonssystem og forsøk med internettstemmegivning

I 2011 ble det gjennomført forsøk med internettstemmegivning i 10 kommuner. Systemet som ble

brukt til internettstemmegivning i 2011 ble anskaffet som en del av det nye sentrale elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA. 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. Ved anskaffelsen ble EVA dimensjonert

for å kunne tas i bruk i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Alle kommuner og fylkeskommuner skal bruke den valgadministrative delen av EVA ved stortings- og sametingsvalget i 2013. Kommunal- og regionaldepartementet har derfor i 2012 arbeidet med å planlegge innføringen av løsningen i alle landets kommuner.



Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: 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
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress 05/2013

