



**DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT**

**KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG
KOMMUNESEKTOREN**

MATERIALET TIL 1. KONSULTASJONSMØTE

6. mars 2026

Vedlegg:

- a)** Rapport fra TBU om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter
- b)** KS' regnskapsundersøkelse 2025
- c)** KS' budsjettundersøkelse 2026 for kommunene
- d)** KS' budsjettundersøkelse 2026 for fylkeskommunene
- e)** KS' høringssvar til Kommunekommisjonens NOU 1

1. Det 1. konsultasjonsmøtet 2026

Hovedtema for det 1. konsultasjonsmøtet er rammene for kommuneopplegget i kommende års statsbudsjett.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) utarbeider notater til møtet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen vil på virke kommunesektorens utgifter i 2027. Notatet om den økonomiske situasjonen er gjengitt i kapittel 2. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg a.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2027 er gjengitt i kapittel 3. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg b.

KS' regnskapsundersøkelse for 2025 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg c. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2025 (vedlegg d og e).

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2027. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

Diskusjonen på det 1. konsultasjonsmøtet er vanligvis knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget. Det er derfor i utgangspunktet kun KS, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet som deltar på møtet.

Tidspunkt for de øvrige møtene innenfor konsultasjonsordningen i 2026 er:

- 2. konsultasjonsmøte: 16. april kl. 14.30-16.00.
- Bilaterale møter mellom fagdepartementene og KS i oktober/november.

Det finnes mer informasjon om konsultasjonsordningen på Kommunal- og distriktsdepartementet hjemmesider på regjeringen.no og KS.no

2. Om notat fra TBU av mars 2026 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Utvalgets situasjonsforståelse

Bedret kommuneøkonomi i 2025

De økonomiske resultatene ble betydelig styrket i 2025 etter svakere resultater i kommuneøkonomien i de to foregående årene, og da særlig i 2024. Dette følger av sterk inntektsvekst, omstillinger og innsparingstiltak i mange kommuner og fylkeskommuner.

KS' regnskapsundersøkelse for 2025 viser at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet kan anslås til 2,7 prosent av inntektene i 2025. Dette er klart over utvalgets anbefaling om at nivået over tid bør ligge på 2 prosent. Utvalget forventet i sin rapport fra november 2025 at netto driftsresultat i 2025 ville ta seg klart opp fra resultatet i 2024 på 0,1 prosent, men fortsatt ligge under utvalgets anbefaling.

Regnskapsundersøkelsen viser særlig sterkere resultater for kommunene, med anslått netto driftsresultat på 2,4 prosent i 2025 mot -0,4 prosent i 2024. Av kommunene i regnskapsundersøkelsen i 2025 hadde 34 prosent negative netto driftsresultat i 2025 mot 58 prosent for de samme kommunene i 2024. Det er fortsatt store forskjeller mellom kommunene, men spredningen i resultatene var mindre enn i 2024, blant annet fordi kommuner med svakere resultater i 2024 hadde den største resultatforbedringen. Forskjellene mellom kommunene er fortsatt store, og 25 prosent hadde negative netto driftsresultater både i 2024 og 2025.

Fylkeskommunene hadde et netto driftsresultat på 4,3 prosent i 2025, som er litt over utvalgets anbefaling på 4 prosent for fylkeskommunene samlet. Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjon i resultatene. Fylkeskommune med svakest resultat hadde et netto driftsresultat på 0,1 prosent av driftsinntektene, mens fylkeskommunen med høyest resultat hadde 7,1 prosent.

Gode netto driftsresultat i 2025 må ses i sammenheng med omstillinger og innsparingstiltak i mange kommuner og fylkeskommuner i tillegg til sterk realvekst i frie inntekter i 2025. Realveksten i frie inntekter fra 2024 til 2025, utover merutgifter til demografi og pensjon, anslås nå til om lag 17 mrd. 2025-kroner målt fra anslag på regnskap. Økningen i realinntektene i 2025 skyldes betydelige bevilgninger til kommunesektoren, merskattevekst i 2025 og at skattesvikten i 2024 var midlertidig.

Utgiftene må tilpasses inntektene

Både kommunesektoren og staten har bidratt til at situasjonen i kommuneøkonomien samlet framstår langt bedre i 2025 enn i 2024. Utgiftsveksten var i årene fra 2022 til 2024 høyere enn det inntektsveksten skulle tilsi, noe som isolert sett bidro til å

svekke driftsresultatene i disse årene. Midlertidig merskattevekst bidro til å holde driftsresultatene oppe i årene før 2024 og skjulte i noen grad en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter. For å oppnå økonomisk balanse reduserte kommuner og fylkeskommuner reelt sett utgiftene fra 2024 til 2025. Kommunene har kuttet i vikarbruk, ekstravakter og overtid. Investeringene har også avtatt. Inntektsveksten i 2025 var uvanlig sterk, og det er grunn til å tro at veksten vil avta fremover. For å sikre en bærekraftig drift må kommunesektoren over tid ha et netto driftsresultat på om lag 2 prosent av inntektene.

Kommunesektoren har samlet sett betydelige disposisjonsfond, men det er store variasjoner i størrelsen på oppsparte midler mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Andelen kommuner uten disposisjonsfond økte fra 12 prosent i 2024 til 15 prosent i 2025 blant kommunene som inngår i regnskapsundersøkelsen. Kommuner med store disposisjonsfond har handlefrihet utover det som følger av veksten i frie inntekter i årene framover. Disposisjonsfondene gir rom for å redusere gjeldsopptak, foreta investeringer, eller å gjennomføre nødvendige omstillinger gradvis. Kommuner med lave disposisjonsfond må foreta omstilling raskere, og må i tråd med balansekravet i kommuneloven dekke inn et merforbruk i løpet av to år.

Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrte og ansvarlige for å tilpasse aktiviteten til inntektsnivået. Men både staten og innbyggerne må ha realistiske forventninger til det kommunale tjenestetilbudet gitt rammevilkårene.

Stortinget har lagt opp til bedring også i 2026

Regjeringens forslag til realvekst i frie inntekter i Nasjonalbudsjettet 2026 var på 4,2 mrd. 2026-kroner, målt fra anslått inntektsnivå etter Stortingets behandling av RNB25. Veksten ble videre løftet med ytterligere 4,2 mrd. kroner i budsjettavtalen på Stortinget, som ga en samlet vekst på 8,4 mrd. kroner. Fratrasket anslåtte merutgifter til demografi på 2,9 mrd. kroner ble det lagt opp til realvekst i frie inntekter på 5,5 mrd. kroner. Basert på anslagene i saldert budsjett og oppdaterte tall for 2025, vil nivået på frie inntekter i 2026 ligge noe høyere enn i fjoråret.

Utviklingen i lønns- og prisvekst gjør at inntektsanslaget for 2026 er usikkert. Oppdatert informasjon tyder på at den kommunale deflatoren for 2026 blir høyere enn lagt til grunn. TBU for inntektsoppgjørene anslo økt vekst i konsumprisene, og byggekostnadene har økt mer enn anslått så langt i år. Samtidig er også skatteinngangen usikker og høyere årslønnsvekst enn anslått i fjor trekker isolert sett i retning av høyere skatteinntekter enn anslått også i år.

Store omstillingsbehov

Innvandring fra Ukraina har i flere år bidratt til å opprettholde eller øke antall innbyggere i mange kommuner, særlig i de yngste aldersgruppene. Aldringen av befolkningen er dermed bremset, men forventes å skyte fart framover. Framover vil utgifts- og arbeidskraftbehovet innenfor helse- og omsorgssektoren øke kraftig, og

knappheten på arbeidskraft med riktig kompetanse forventes å tilta. Dette vil kreve omstilling i alle deler av kommunesektoren, som ikke utelukkende kan løses med økte inntekter.

Utvalget beregner merutgifter til demografiske endringer som et netto anslag på summen av mer- og mindreutgifter i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. De neste ti årene ventes en økning i utgiftene til personer over 80 år og en nedgang blant personer i skolealder. Tilpasningen av tjenestetilbudet vil ta tid, og prosessen vil kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene og fylkeskommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Økte spenninger internasjonalt har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, i tillegg til bred enighet om direkte støtte til Ukrainas forsvarskamp. Det gir isolert sett betydelig mindre rom for andre satsinger. Midlene fra Statens pensjonsfond utland (SPU) har bidratt til et styrket offentlig tjenestetilbud, men gjør også velferdssamfunnet mer sårbart for svingninger i finansmarkedene og kronekursen. Økt geopolitisk uro bidrar til økt usikkerhet i fondsverdien.

Effektivisering av tjenesteproduksjonen vil bidra til en bedre utvikling i det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Statlige reguleringer og normkrav der nytten ikke står i forhold til kostnadene begrenser kommunesektoren i effektiviseringsarbeidet.

Regjeringen har satt ned en kommunekommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i sektoren. Kommisjonen leverte sin første delutredning 9. januar 2026. Teknisk beregningsutvalg har gjentatte ganger påpekt at staten bør styrke den lokale handlefriheten og konstaterer at dette også gjenspeiles i Kommunekommisjonens problemforståelse. Utvalget støtter hovedinnretningen på kommisjonens forslag.

Merutgiftene til befolkningsendringer anslås til 3,6 mrd. kroner i 2027

Kommunesektorens utgiftsbehov endrer seg med befolkningsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen, særlig fordi det er vanskelig å anslå innvandringen til Norge. Innvandringen som følge av krigen i Ukraina og økte internasjonale spenninger gjør det spesielt usikkert nå. Ankomst av flyktninger øker behovet for en rekke tjenester som barnehage, grunnskole, videregående opplæring for ungdommer og voksne, sosialtjenester og helse- og omsorgstjenester.

Utvalget har beregnet kommunesektorens merutgifter i 2027 som følger av befolkningsendringer til 3,6 mrd. 2026-kroner, hvorav 2,9 mrd. kroner må dekkes av

de frie inntektene. For de frie inntektene gjelder 2,3 mrd. kroner kommunene og 0,6 mrd. kroner fylkeskommunene. Anslagene vil oppdateres av utvalget i juni 2026.

Oppdaterte beregninger for 2026 basert på den faktiske befolkningsutviklingen i 2025, viser at merutgiftene som belaster de frie inntektene ble om lag 2,2 mrd. 2025-kroner. Dette er 0,6 mrd. kroner lavere enn anslått av utvalget i juni i fjor, noe som blant annet skyldes lavere netto innvandring fra Ukraina enn lagt til grunn. For fylkeskommunene ble merutgiftene i 2026 til demografiske endringer derimot undervurdert, noe som særlig skyldes flere 16–18-åringer enn lagt til grunn.

3. Om notat fra TBU av mars 2026 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter i 2027 isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen hvis standard og dekningsgrad ikke endres. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2026 basert på publiserte innbyggertall ved inngangen til 2026. I notatets hoveddel summeres resultatene opp, og det gis en oversikt over hovedtrekkene i metode og forutsetninger. I vedleggene beskrives beregningene mer detaljert.

Anslagene på merutgifter til demografi i 2026 og i 2027

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter i 2027 knyttet til den demografiske utviklingen til 3,6 mrd. 2026-kroner, hvorav 2,9 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,3 mrd. kroner kommunene, mens om lag 0,6 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene. I tråd med vanlig praksis tas det utgangspunkt i de demografiske endringene gjennom 2026 altså fra starten av budsjettåret før til starten av det aktuelle budsjettåret. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt på grunn av den internasjonale situasjonen. Utvalget vil oppdatere anslaget i juni.

Utvalget tar utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene av merutgifter framover knyttet til demografi. Dette alternativet hadde ad-hoc justeringer for innvandring fra Ukraina for 2024 og 2025, men ikke for 2026. Utvalget legger til grunn en netto merinnvandring på 6 000 utover det som følger av befolkningsframskrivingene. Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina.

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

Merutgifter i 2026 knyttet til befolkningsendringene ble i juni 2025 anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2025 til 1.1.2026 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024.

Befolkningsstatistikken viser at den faktiske folkeveksten gjennom 2025 var om lag 33 100 personer, mens TBU la til grunn en økning på 39 400 personer. Oppdaterte beregninger basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2025 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2026 ble om lag 2,8 mrd. 2025-kroner, 0,7 mrd. kroner lavere enn TBUs anslag fra juni 2025. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 2,2 mrd. kroner, som er 0,6 mrd. kroner lavere enn det utvalget anslo i juni 2025 og som regjeringen også la til grunn i Statsbudsjettet 2026. Lavere merutgifter enn lagt til grunn av utvalget hadde særlig sammenheng med noe lavere nettoinnvandring blant annet fra Ukraina enn i SSBs middelalternativ og at netto innvandringen er vridd i retning av aldersgrupper med lavere utgiftsbehov.

For kommunene ble merutgiftene til demografi som finansieres av de frie inntektene overvurdert med rundt 0,7 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

4. Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet for 2027

a. Kommuneøkonomien i 2025 og 2026 – Bedre økonomisk kontroll

Som følge av omstilling i sektoren og høy vekst i frie inntekter det siste året, er den økonomiske situasjonen i mange kommuner og fylkeskommuner bedre nå enn for et år siden. Kommunene har arbeidet for å oppnå økonomisk kontroll. Samlet sett vil netto driftsresultatet i 2025 bli klart bedre enn i 2024.

Forskjellene mellom kommunene er likevel store, og mange kommuner står fortsatt i en svært krevende situasjon. Det gjelder særlig kommuner med høy gjeld og lite eller ingen disposisjonsfond. For disse kommunene er det ekstra krevende å omstille til en bærekraftig drift.

Resultatene fra undersøkelsen av kommune- og fylkeskommunedirektørens budsjettopplegg for 2026 underbygger bildet av at det foregår store kutt og omstillinger i sektoren. Det er særlig tydelig dersom man ser på utviklingen i lønnsutgiftene. Kommunene rapporterer om klart lavere vekst i lønnsutgiftene enn lønnsveksten, noe som tyder på en nedgang i antall ansatte/stillinger. Oppdaterte tall for 2025 viser for første gang på mange år nedgang fra året før i antall ansatte i kommuner og fylkeskommuner.

Budsjettundersøkelsen ble gjennomført før det ble kjent at de frie inntektene økte med 4,1 mrd. kroner utover det opprinnelige budsjettforslaget. De ekstra bevilgningene vil kunne redusere behovet for kutt, men det er grunn til å forvente at kommuner som er mest presset økonomisk vil bruke de økte frie inntekter til å styrke økonomien og bedre resultatene.

Kommunene oppleve både en bedring i økonomien samtidig er det fortsatt et stort behov for betydelige kutt og omstillinger i sektoren. Dette skyldes både stram kommuneøkonomi og endringene i befolkningssammensetningene som påvirker tilbudet av tjenester som kommuner og fylkeskommuner skal levere

b. Forventninger til kommuneopplegget for 2027

Demografikostnader

Kommuner og fylkeskommuner står foran noen utfordrende år med behov for betydelige endringer i tjenestene. Beregningene av merkostnadene av den demografiske utviklingen legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene umiddelbart reduserer eller øker tjenestetilbudene i takt med endringene i størrelsen på ulike aldersgrupper. Dette er svært krevende både lokalpolitisk og økonomisk. I beregninger gjort av Teknisk beregningsutvalg legges det til grunn at kommunene i løpet av de nærmeste ti årene vrir ressursinnsatsen fra grunnskole til omsorgstjenester. Isolert sett innebærer denne vridningen rundt 8 000 færre årsverk i grunnskolen og 34 000 flere årsverk innen omsorgstjenestene. For fylkeskommunene viser beregningene en nedgang på rundt 2 800 årsverk innen videregående skole. Det er selvfølgelig usikkert hvordan befolkningen vil endre seg framover, men det er ingen tvil om at antall eldre vil øke betydelig.

I budsjettundersøkelsen til KS er et av spørsmålene om det legges opp til strukturendringer innen skole. Svarene viser at om lag en av fem kommunedirektører foreslår strukturendringer grunnskole. Slik strukturendringer innebærer svært krevende politiske prosesser og det er derfor svært viktig at kommunesektoren og staten spiller på lag. Det er uheldig dersom Utdanningsdirektoratet (Kunnskapsdepartementet) i etterkant tillater etablering av private skoler istedenfor de kommunale som blir lagt ned. Tilskuddet til de private skolene finansieres i stor grad av uttrekk fra rammetilskuddet til den enkelte kommunen. Da vil den økonomiske gevinsten av omstillingen i stor grad forsvinne.

Press i kommunale tjenester

Kommunene rapporterer om et underliggende press i tjenestene, utover det som fanges opp av demografikostnader og den kommunale pris- og lønnsveksten, innen særlig pleie og omsorg og tilrettelagt opplæring innen barnehage og skole. Behovet for kommunale tjenester har økt betydelig for unge brukere. For kommunene samlet sett har antall timer pleie og omsorgstjenester gitt til innbyggere under femti år per innbygger i denne aldersgruppen, økt med 25 prosent de siste ti årene. Antall elever med spesialundervisning (individuell tilrettelegging) i grunnskolen i 2024 var på samme nivå som for ti år siden, mens antall timer per elev har økt med nesten 20 prosent i denne perioden.

Fylkeskommunene rapporterer om at fullføringsreformen er mer kostnadskreven enn ventet for elever med behov for omfattende individuell tilrettelegging som i stor grad ikke kan oppnå studiekompetanse eller fagbrev. Her er det behov for å klargjøre fylkeskommunenes ansvar. Det er iverksatt et samarbeid mellom KD og KS om å kartlegge utfordringene, og det er viktig at dette følges opp når rapporten foreligger.

Kollektivtrafikken har også vært svært utfordrende for fylkeskommunene. Nye busskontrakter med virkning fra 2026, har en prisvekst på om lag 30 prosent. Ekstra midler i forbindelse med statsbudsjettet 2026 har hjulpet på de akutte utfordringene, men flere fylkeskommuner skal også nå forhandle om nye busskontrakter.

Resultatene fra årets forhandlinger viser at det må forventes sterk kostnadsvekst også for kontraktene som skal gjelde fra 2027 og 2028.

KS ber om at det ved fastsetting av realveksten i de frie inntektene til kommunene i 2027 tas hensyn til press i de kommunale og fylkeskommunale tjenestene.

Mottak av flyktninger

Integreringstilskuddet ble i 2026 videreført på nominelt samme sats som i 2025.

Beregningsutvalget har i sin rapport anslått at dekningsgraden i 2024 var på knappe 91 prosent. Dette må forventes å redusere kommunenes vilje og evne til bosetting. I slutten av februar ble behovet for bosetting og anmodningen til kommunene for 2026 oppjustert fra 13 000 til 16 000 personer. Det understreker ytterligere behovet for å revurdere størrelsen på integreringstilskuddet.

Regjeringens forslag om omlegging av integreringspolitikken med ny integreringsstønad og aktivitetsplikt, vil kunne få konsekvenser både for dekningsgraden og for kommunenes mulighet til å bosette flyktninger. Det er imidlertid for tidlig å si hvordan dette vil slå ut.

Kommunene må kunne forvente at kostnader ved å ta imot flyktninger fullfinansieres fra statens side, og KS ber regjeringen øke integreringstilskuddet for 2027.

c. Beredskap

Kommunesektoren er sentral for å beskytte befolkningen og holde samfunnet i gang ved kriser eller krig. Kommunene står først i linjen når alvorlige hendelser skjer.

Fylkesveinettet utgjør det finmaskede transportnett som binder sammen havner, beredskapslagre, forsyningspunkter, helsetjenester, kommunal infrastruktur og riksveinettet. Forsvaret er avhengig av robuste fylkesveier for transport av tungt materiell og for å kunne gjennomføre mottak av allierte forsterkninger. Uten tilstrekkelig dimensjonering på fylkesveiene svekkes effekten av statlige investeringer i riksveier og av den samlede beredskapskapasiteten.

KS ber om at regjeringen i rammene for 2027 tar hensyn til at fylkesveiene må oppgraderes i tråd med den nye beredskapssituasjonen. KS vil ta opp beredskap også i det andre konsultasjonsmøtet.

d. Statlig styringstrykk

De store omstillingene i sektoren må løses i en tid hvor kommunesektoren opplever mangel på kompetent arbeidskraft og stramme budsjetter. Det er derfor helt avgjørende å øke det lokale handlingsrommet også på andre måter. Omstillingene skjer nå, og det haster å få redusert det statlige styringstrykket. Kommunekommisjonen gir et godt grunnlag for dette arbeidet.

Kommunekommisjonene første rapport hadde viktige forslag som dersom de vedtas, vil det gi kommuner og fylkeskommuner et større handlingsrom til å prioritere hvordan velferdstjenestene produseres og dermed være en del av løsningen på sektorens og samfunnets utfordringer.

Det er store forventninger til hva kommunekommisjonen kommer med av forslag i sin endelige rapport. Kommuner og fylkeskommuner er utålmodige etter at gode intensjoner blir fulgt opp i praksis. Etter eventuelle vedtak i Stortinget er det likevel sektoren som må løse oppgavene som uansett vil fremstå som store, men utfordringene vil kunne bli mer overkommelige.

KS vil til det andre møte løfte en større diskusjon om statlig styring. Da er også høringssvarene til kommisjonens første rapport levert.