

Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Mars 2026

Notater fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 6. mars 2026 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2027:

- 1 Utvalgets situasjonsforståelse
- 2 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren
- 3 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

1 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 bremsset, 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 mindretgifter 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.

2 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2027 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. I notatets første del gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Del 2 og 3 i notatet beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2025 og bygger på tilgjengelig informasjon per 3. mars 2026. Alle tall for 2025 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet.

2.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

For å gi et første anslag for netto driftsresultat i 2025 basert på avlagte regnskapstall, har utvalget basert seg på materiale som KS har samlet inn fra kommunene og fylkeskommunene. KS' regnskapsundersøkelse er besvart av 250 av 357 kommuner, som dekker i alt 86,1 prosent av landets befolkning, og alle fylkeskommunene. Kommuner med 3 000–5 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i undersøkelsen.

KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tabell 2.1 viser anslått brutto og netto driftsresultat i 2025 basert på foreløpige regnskapstall fra undersøkelsen. Netto driftsresultat for kommunesektoren samlet anslås å bli 2,5 prosent i 2025.

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Tabell 2.1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat ekskl. avskrivninger og uten kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter.

	2024	2025 ¹
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	3,8	6,7
Netto driftsresultat	0,0	2,5
Kommunene (inkl. Oslo)		
Brutto driftsresultat	3,2	6,3
Netto driftsresultat	-0,6	2,2
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	6,8	8,5
Netto driftsresultat	2,7	4,3

¹ Anslag for 2025 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 249 kommuner og alle fylkeskommunene. For Oslo kommune var det avvik mellom tallene i KS' regnskapsundersøkelse og årsregnskapet for 2025, som kommunen avla 26. februar 2026. For Oslo er det avlagte årsregnskapet lagt til grunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2024 og KS' regnskapsundersøkelse 2025

Tabell 2.2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger og med kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. 2015–2025.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Kommunesektoren											
Brutto driftsresultat	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	7,8	5,6	5,0	
Netto driftsresultat	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3	0,1	2,7
Kommunene (inkl. Oslo)¹											
Brutto driftsresultat	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	7,4	5,2	4,7	
Netto driftsresultat	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	3,0	0,8	-0,4	2,4
Fylkeskommunene											
Brutto driftsresultat	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	10,1	8,2	6,9	
Netto driftsresultat	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,4	4,2	2,8	4,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2025 KS' regnskapsundersøkelse og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

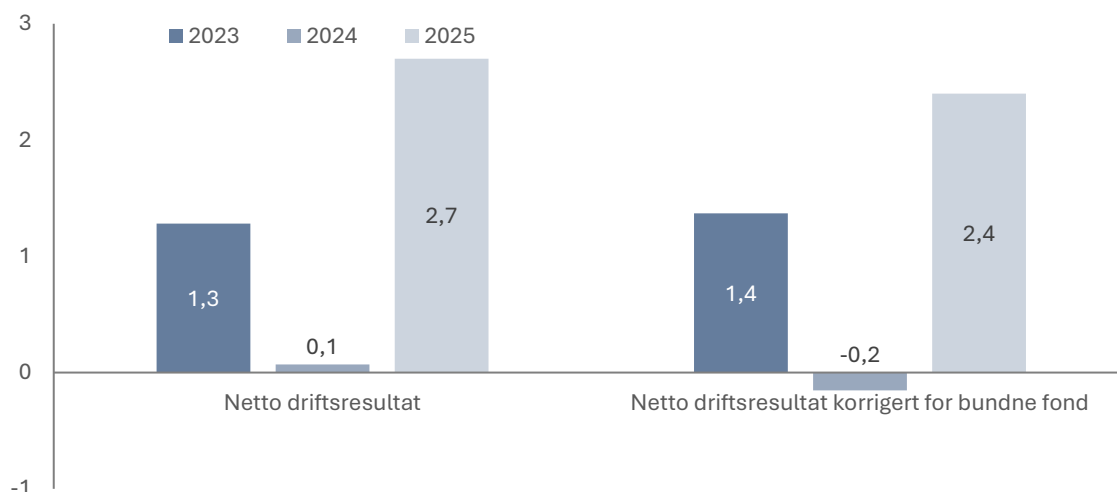
Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene gjelder når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat når også foretakene og interkommunale selskaper er tatt med, er vist i tabell 2.2 for perioden 2015–2025, hvor utvalget har lagt til grunn et normalt bidrag fra disse.¹ Netto driftsresultat lå fram til 2022 på et nivå godt over utvalgets anbefaling for kommunene, og for fylkeskommunene med unntak av 2019. Gjennom 2023 og 2024 ble netto driftsresultat kraftig forverret. I 2024 var det så vidt positivt for sektoren samlet, og negativt for kommunene, mens fylkeskommunene hadde et driftsresultat noe under det anbefalte nivået.

Driftsresultatene i 2025 var betydelig bedre. Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til 2,7 prosent i 2025, det vil si over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene samlet er i størrelsesorden 2,4 prosent og 4,3 prosent for fylkeskommunene samlet.

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift, men kan påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår, og i mellomtiden settes ubrukte øremerkede midler av i bundne fond. I 2025 var øremerkede inntekter større enn bruken av dem, både for kommunene og fylkeskommunene.

¹ I årene 2015–2024 var netto driftsresultat for sektoren 0,02 til 0,42 prosentpoeng høyere, og med et snitt rundt ¼ prosentpoeng høyere når foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) tas med. Resultatene for kommunene lå i snitt 0,3 prosentpoeng høyere, mens resultatene for fylkeskommunene var marginalt lavere.



Figur 2.1 Netto driftsresultat for kommunesektoren inkl. kommunale foretak og interkommunale selskaper før og etter korreksjon for bundne avsetninger i prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2023 og 2024) og for 2025 KS' regnskapsundersøkelse og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

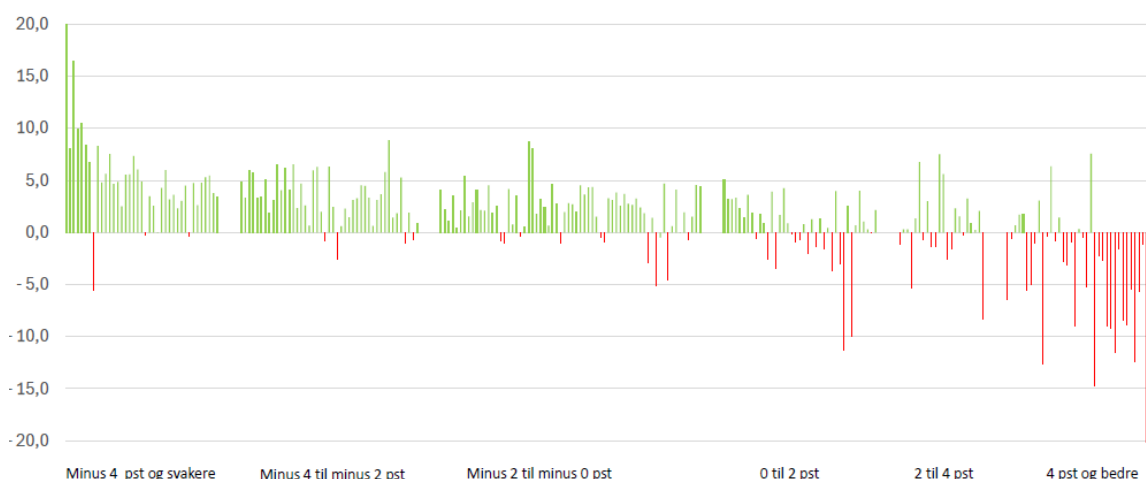
Differansen mellom bruk og avsetning var om lag på samme nivå som i 2024. Det kan tyde på at styrkingen av resultatet fra 2024 til 2025 illustrerer en tilsvarende bedring i den underliggende økonomiske balansen, mens *nivået* på driftsresultatet i begge år var holdt litt oppe av øremerkede inntekter som ikke hadde blitt brukt ennå, jf. figur 1 som viser netto driftsresultat for sektoren samlet før og etter at det er korrigert for avsetninger til bundne fond.

For både kommunene og fylkeskommunene skyldes styrkingen av netto driftsresultat fra 2024 til 2025 at driftsinntektene økte mer enn driftsutgiftene (forbedret brutto driftsresultat). Driftsutgiftene avtok reelt sett fra 2024 til 2025. Dette til tross for at den demografiske utviklingen tilsier økte behov. Netto finansutgifter økte fra 2024 til 2025 og trakk isolert sett i retning av en svekkelse av netto driftsresultat.

For kommunene var veksten i driftsutgiftene sterkest innen barnehage og barnevern (6 prosent nominell vekst når avskrivninger og pensjonspremier holdes utenfor). For barnehage må veksten ses i lys av at maksimalsatsene for foreldrebetaling ble redusert og at dette for de private barnehagene kompenseres med økte kommunale tilskudd. Kommunale veier hadde svakest utgiftsvekst fra 2024 til 2025 (-5 prosent), noe som kan indikere at området er mer utsatt når kommuner har behov for innsparingstiltak. Sosiale tjenester hadde de foregående årene en kraftig utgiftsvekst, i stor grad som følge av vekst i bidrag til livsopphold. Fra 2024 til 2025 gikk derimot utgiftene i sosialtjenestene ned (-3 prosent). Det skyldtes i første rekke lavere utgifter til introduksjonsordningen til flyktninger og voksenopplæring, samtidig som utgiftene til bidrag til livsopphold kun hadde en beskjeden vekst. De store sektorene grunnskole og omsorgstjenestene hadde en utgiftsvekst på rundt 3 prosent.

For fylkeskommunene var utgiftsveksten sterkest innen kultur og idrett (11 prosent) og svakest innen videregående opplæring og eiendomsforvaltning (3 prosent).² Målt ved relevante indekser var det høy observert prisvekst i samferdselssektoren i årene etter 2020, spesielt knyttet til innenriks sjøfart, busstransport og drift/vedlikehold av fylkesvei.³ Dette har betydning for regulering av vilkår i driftskontrakter mv., hvor forsinkede effekter gjorde seg gjeldende for fylkeskommunene også i 2025. Uavhengig av indekser spiller også forhold i markedet inn på kostnadsveksten ved inngåelse av nye kontrakter i kollektivtransporten. En ny rapport fra Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet bekrefter at det var en kraftig kostnadsvekst i fylkeskommunal kollektivtransport gjennom 2024 og 2025.⁴

For de 75 prosent av kommunene som lå nærmest median, var det 8 prosentpoeng mellom ytterpunktene.⁵ Dette var større spredning enn i årene 2016–2021, på nivå med 2022, men klart mindre enn i 2023 og 2024. Noe av forklaringen antas å være at inntektene fra Havbruksfondet og avkastningen på finansielle plasseringer var mindre i 2025 enn i 2024. Samtidig var det kommunene med de svakeste resultatene i 2024 som hadde de største resultatforbedringene i 2025, jf. figur 2, som viser endringen i netto driftsresultatet for enkeltkommuner fra 2024 til 2025 og hvor kommunene er sortert stigende etter nivået på netto driftsresultat i 2024.



Figur 2.2 Endring i netto driftsresultat¹ fra 2024 til 2025, prosentpoeng, Kommunene sortert fra lavest til høyest resultat i 2024

¹ Netto driftsresultat uten foretak og interkommunale selskaper og korrigert for netto avsetninger til bundne fond.

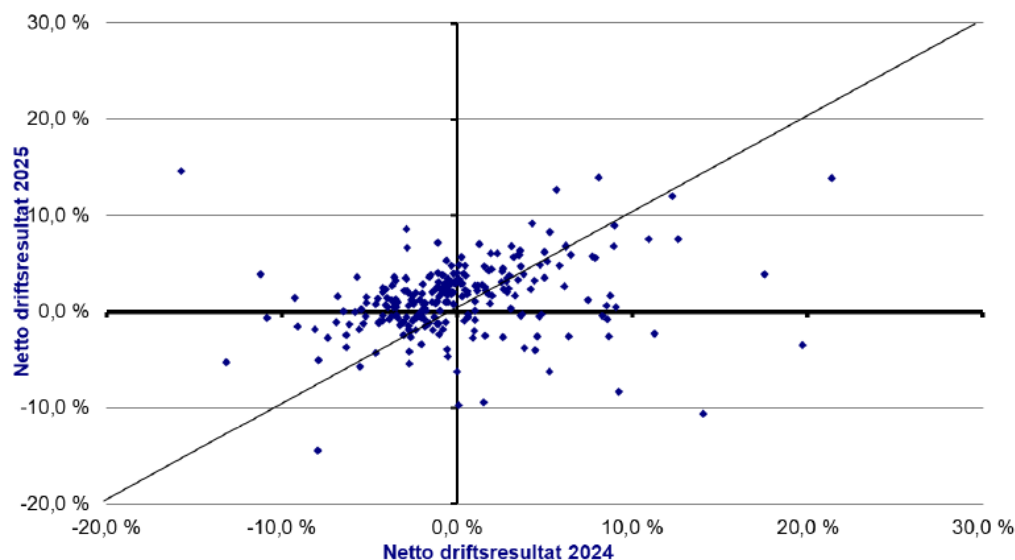
Kilde: KS' regnskapsundersøkelse for 2025

² I motsetning til hva som er gjort for kommunene, er også pensjonspremiene inkludert når veksten i driftsutgiftene er beregnet for de fylkeskommunale tjenestene. Veksten i pensjonspremiene fra 2024 til 2025 var svakere i SPK enn i KLP, og det virker inn på veksttallene innen videregående opplæring.

³ Indeksene det vises til her er Statistisk sentralbyrås tabell [11585 Innenriks sjøfart](#), tabell [11931 Kostnadsindeks for buss, inkl. kapitalkostnader](#) og tabell [08663 Kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veger](#).

⁴ *Fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport. Kartlegging og analyse av utvikling i kostnader og tilbud*. Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet (2026).

⁵ For å få en sammenlignbar tidsserie er spredningen beregnet for de 211 kommunene som ikke har vært berørt av kommunesammenslåinger i perioden 2016–2025.



Figur 2.3 Netto driftsresultat i 2024 og 2025 i prosent av driftsinntektene. ¹

¹ Netto driftsresultat uten foretak og interkommunale selskaper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2025

Netto driftsresultat for enkeltkommuner i 2024 og 2025 er vist i figur 2.3. Kommunene som ligger over hjelpelinja, styrket driftsresultatet fra 2024 til 2025. For 73 prosent av kommunene ble driftsresultatet i 2025 bedre enn året før.

Antall kommuner med negativt driftsresultat gikk kraftig ned i 2025, men det var likevel i alt 34 prosent av kommunene som hadde et negativt netto driftsresultat, mot 58 prosent for de samme kommunene i 2024. 26 prosent hadde negativt netto driftsresultat både i 2024 og 2025.

Tabell 2.3 viser netto driftsresultat for kommuner gruppert etter innbyggertall.

Gjennomsnittene er veide snitt for de ulike kommunegruppene. For de to minste gruppene av utvalgskommuner var det en nedgang fra 2024 til 2025 om lag uendret netto driftsresultat. For de øvrige kommunegruppene ble driftsresultatet klart forbedret. Driftsresultatet var høyest i de største kommunene. I alle kommunegruppene var driftsresultatene positive i 2025, men med svært liten margin for gruppen med mellom 3 000 og 5 000 innbyggere.

Tabell 2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i kommunene, gruppert etter innbyggertall.¹ Prosent av brutto driftsinntekter. 2024 og 2025.

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2024		2025 ¹	2024		2025 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0–3 000	1,4	2,2	2,2	16,4	19,2	18,1
3–5 000	2,1	0,2	0,1	17,5	11,0	9,6
5–10 000	-1,1	-1,1	0,8	9,6	9,2	8,9
10–20 000	-1,2	-1,0	1,6	8,7	9,0	8,6
20–50 000	-1,3	-1,2	1,9	8,6	9,1	9,5
Over 50 000 ¹	-0,3	-0,1	3,0	11,6	12,1	13,1
Landet	-0,5	-0,5	2,1	10,8	11,0	11,4

¹ Anslag for 2025 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 249 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet. Tallene omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2025

Tabell 2.4 Tabell 4 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i kommunene, gruppert etter landsdel.¹ Prosent av brutto driftsinntekter. 2024 og 2025.

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2024		2025 ¹	2024		2025 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	-0,7	-0,5	2,4	11,6	11,9	12,5
Agder og Rogaland	0,7	0,4	3,2	13,2	12,6	13,5
Vestlandet	-1,6	-1,8	0,6	9,2	8,2	7,4
Trøndelag	0,9	1,2	3,0	12,5	12,6	14,1
Nord-Norge	-1,0	-0,6	1,0	6,1	7,6	7,1
Landet	-0,5	-0,5	2,1	10,8	11,0	11,4

¹ Anslag for 2025 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 249 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet. Tallene omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2025

Tabell 2.4 viser netto driftsresultat gruppert etter landsdeler. Dette er veide gjennomsnitt for kommunene i de ulike landsdelene. Det var forbedring i resultatene fra 2024 til 2025 i alle landsdeler. Netto driftsresultat var i likhet med i 2024 høyest i Trøndelag og i Agder og Rogaland, og svakest i Nord-Norge og på Vestlandet.

De gode netto driftsresultatene i 2025 bidro til at disposisjonsfondene økte fra 2024 til 2025. I utvalgskommunene utgjorde disposisjonsfondene 11,1 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2025, en økning på 0,6 prosentpoeng fra året før. Men også her er det forskjeller i utviklingen mellom kommuner og grupper av kommuner. Nivået på disposisjonsfondene i Nord-Norge var ved utgangen av 2025 på et klart lavere nivå enn i de øvrige landsdelene.

Blant kommunene i undersøkelsen hadde 15 prosent ikke midler på disposisjonsfond ved utgangen av 2025, mot 12 prosent blant de samme kommunene i 2024. Bak denne økningen ligger det at få av kommunene dekket inn tidligere regnskapsmessige merforbruk i sin helhet i løpet av 2025, samtidig som nye kommuner fikk negative driftsresultater i 2025, uten å ha tilstrekkelige disposisjonsfond å tære på. 15 prosent av kommunene hadde et disposisjonsfond på mellom 0 og 5 prosent av inntektene ved utgangen av 2025. 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 best resultat hadde 7,1 prosent.

Fylkeskommunenes disposisjonsfond utgjorde 12,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2025, en nedgang fra 12,8 prosent i 2024.

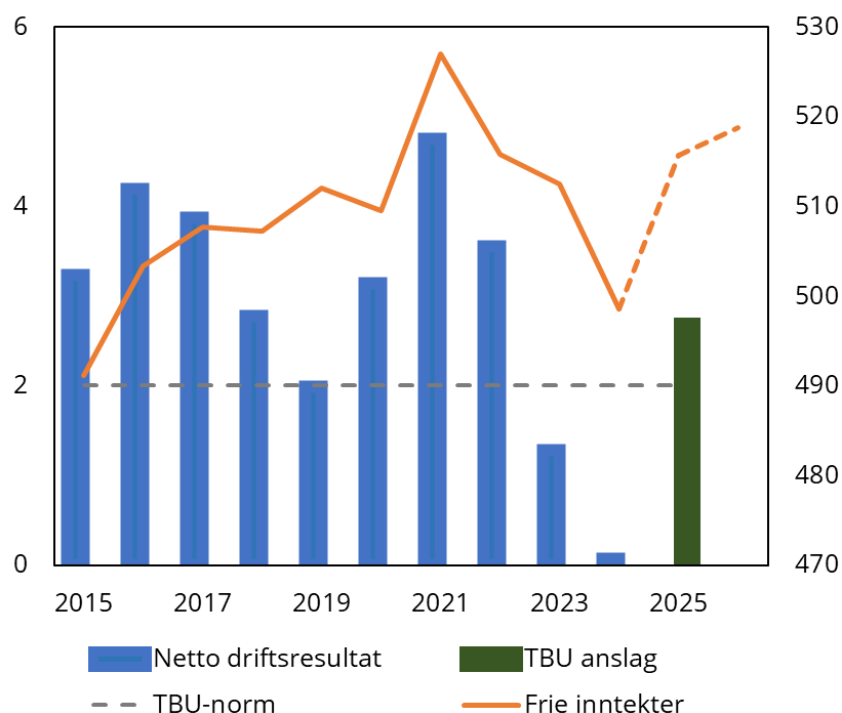
KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at langsiktig gjeld vokste noe mindre enn driftsinntektene i 2025, både for kommunene og fylkeskommunene.

2.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen

Betydelige bevilgninger og en reduksjon i kommunesektorens utgifter bidro til at de økonomiske resultatene i sektoren bedret seg i 2025. Likevel er det stor spredning i den økonomiske situasjonen mellom enkeltkommuner og fylkeskommuner.

Utvalget anslår den kommunale deflatoren til 4,2 i 2025, som er 0,2 prosent høyere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2026. Dette medfører en kostnadsvekst på om lag 1 mrd. kroner. Regnskapstall viser at sektorens skatteinntekter ble høyere enn ventet i 2025, og sektoren fikk en midlertidig merskattevekst på 2,9 mrd. kroner, som i stor grad knyttes til høyere lønnsvekst. KS regnskapsundersøkelse tyder på at kommunesektoren vil få et netto driftsresultat over TBUs anbefaling på 2 pst. Utvalgets anslag for netto driftsresultat på 2,7 pst. må ses i sammenheng med inntektsutviklingen, se figur 2.4.

Basert på anslag fra saldert budsjett ligger det an til at inntektene i sektoren vil vokse godt også i 2026. Utviklingen blant annet i lønns- og prisvekst er usikker, noe som bidrar til at realveksten i frie inntekter i 2026 også er det. Oppdatert informasjon tyder på at den kommunale deflatoren for 2026 blir høyere enn lagt til grunn. Samtidig kan høyere årslønnsvekst enn anslått i fjor bidra til høyere skatteinntekter enn anslått også i år.



Figur 2.4 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (venstre akse) og realutviklingen i frie inntekter justert for merutgifter til demografi i mrd. 2026-kroner¹ (høyre akse).

¹ Stiplet linje er anslag. Tall for 2026 er anslag fra saldert budsjett for 2026. Tall for 2025 er basert på anslag i saldert budsjett og regnskapstall.

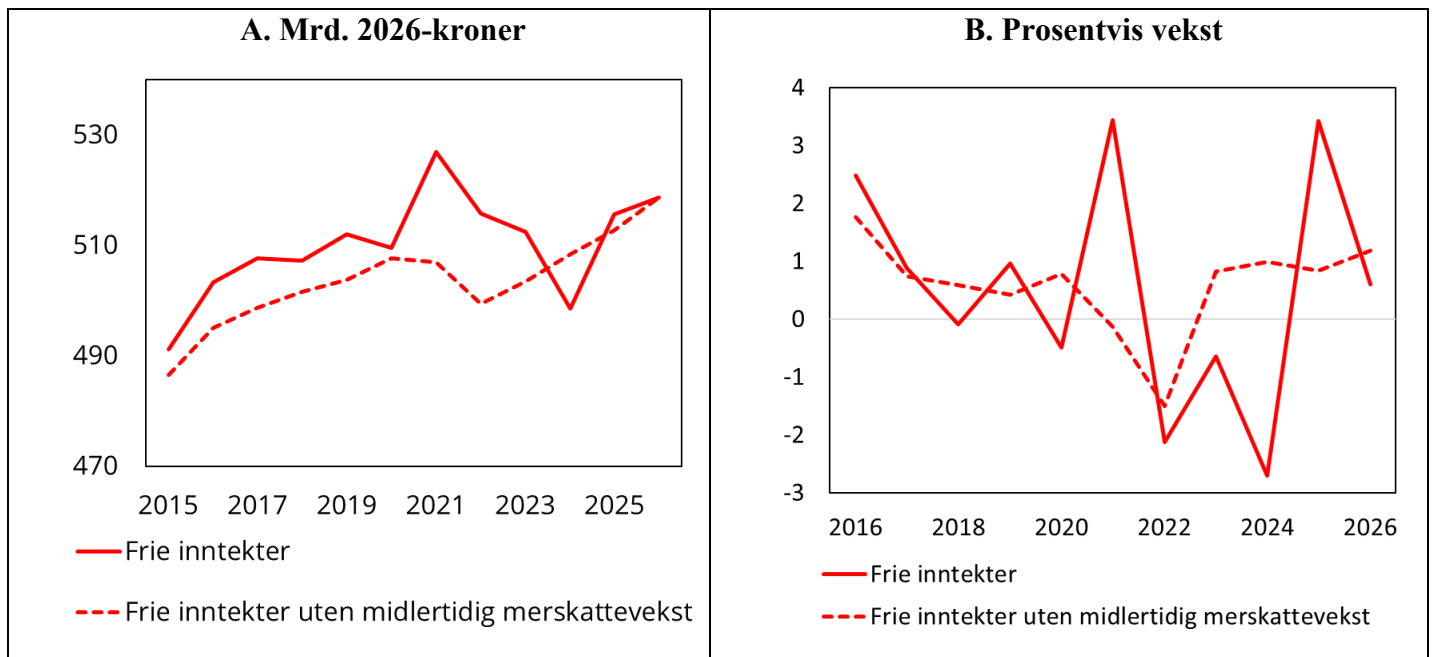
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Figur 2.5 viser realutviklingen i frie inntekter⁶ fra 2015 til 2025 og anslag for 2026 fra saldert budsjett, justert for merutgifter til demografi og oppgaveendringer, med og uten midlertidig merskattevekst.⁷ Utviklingen i frie inntekter utenom den midlertidige skattevekst har vært mer stabil over tid og viser en vekst i frie inntekter over de siste årene. Realveksten i frie inntekter, justert for merutgifter til demografi, anslås nå til over 17 mrd. 2026-kroner fra 2024 til 2025.

Basert på anslag fra saldert budsjett og oppdaterte tall for 2025, ser det ut til at inntektene i 2026 vil øke ytterligere, men realutviklingen er usikker da blant annet kostnader (deflator) og skatteinntekter vil kunne avvike fra anslag. Både det faktiske og det «underliggende» nivået på frie inntekter i 2026 vil i så fall ligge noe over fjoråret..

⁶ Frie inntekter utgjør om lag 70 pst. av kommunesektorens samlede inntekter og består av rammeoverføringer fra staten og skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt.

⁷ Veksten i frie inntekter regnes fra nivået som ble anslått i kommuneproposisjonen som legges frem i mai hvert år. Endringer i skatteanslag før kommuneproposisjonen legges frem er derfor varige, mens skatteendringer etter dette er midlertidige.



Figur 2.5 A. Reell utvikling i frie inntekter¹ justert for oppgaveendringer og merutgifter til demografi, med og uten midlertidig merskattevekst^{2,3} og B. prosentvis vekst fra året før

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

² Midlertidig merskattevekst er endring i skatteinntektene etter revidert nasjonalbudsjett i det respektive år.

³ Anslag for 2026 er anslag fra Saldert budsjett 2026. Tall for 2025 er basert på anslag i saldert budsjett og regnskapstall.

Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet

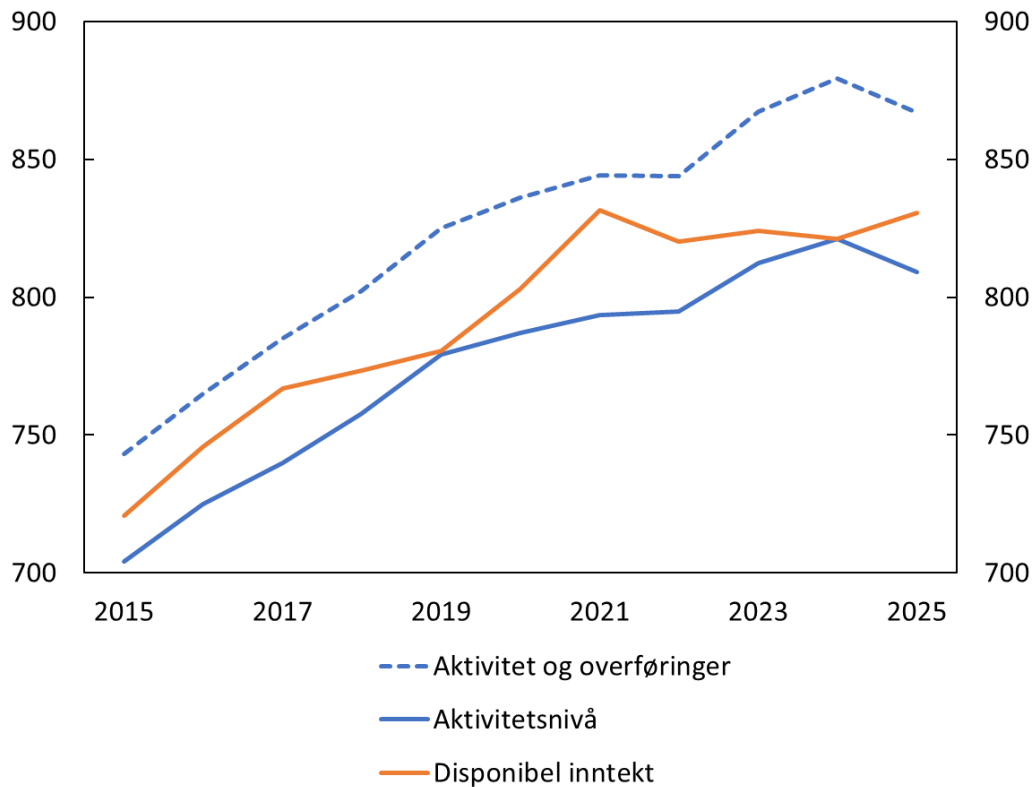
Figur 2.6 sammenligner utviklingen i inntekter og aktivitet for kommuneforvaltningen. Begrepet aktivitet brukes her om summen av lønnskostnader, produktinnsats, produktkjøp til husholdningene, overføringer til ideelle organisasjoner og bruttorealinvesteringer, alt i faste priser. Indikatoren vil ikke fange opp vekst i produksjonen som følge av effektiviseringstiltak. Sektorens disponible inntekt er definert som kommunesektorens samlede løpende inntekter fratrukket formuesutgifter.⁸ Avstanden mellom linjen for disponibel inntekt og linjen for aktivitetsnivå og overføringer⁹ i figur 2.6 tilsvarer sektorens netto finansinvesteringer (underskudd før låntransaksjoner) og reflekterer dermed gjeldsutviklingen i kommunesektoren.

Figuren viser at aktivitetsnivået har økt hvert år i perioden før 2025, selv i år der inntektene har falt. I 2025 falt aktivitetsnivået selv om inntektene økte, noe som bidro til en bedring i

⁸ For at inntektene skal være sammenlignbare med aktiviteten er det ikke korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

⁹ Overføringer inkluderer overføringer til private (utenom ideelle organisasjoner), overføringer til statsforvaltningen, netto anskaffelse av ikke-finansiell ikke-produsert kapital og andre kapitaloverføringer.

netto finansinvesteringer. Underskuddet i netto finansinvesteringer har i den senere tid vært større enn i årene før pandemien, vist ved avstanden mellom oransje og stiplet blå linje.



Figur 2.6 Aktivitets- og inntektsnivå^{1,2}. Mrd. 2026-kroner.

¹ Aktivitetsnivå og overføringer er aktivitetsnivå pluss overføringer til private (utenom ideelle organisasjoner), overføringer til statsforvaltningen, netto anskaffelse av ikke-finansiell ikke-produsert kapital og andre kapitaloverføringer.

² Sektorens disponible inntekt er definert som kommunesektorens løpende utgifter fratrukket formuesutgifter, og er ikke korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

Anslag for 2025 er basert på tall fra saldert budsjett 2026 og oppdaterte tall fra nasjonalregnskapet publisert 9. februar 2026. Anslag for 2026 er fra saldert budsjett for 2026.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Utviklingen i kommuneøkonomien 2015-2026¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Samlede inntekter i kommunesektoren, reell endring pst. ²	3,9	3,1	2,0	0,8	1,3	1,4	2,1	-0,9	1,1	0,7	3,8	
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,6	72,0	71,2	72,8	
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst. ³	3,5	2,9	1,4	0,3	1,1	-0,2	3,4	-1,7	0,1	-1,7	4,0	1,0
Frie inntekter justert for demografi, reell endring fra året før, pst. ³		2,5	0,9	-0,1	1,0	-0,5	3,4	-2,1	-0,6	-2,7	3,4	0,6
Frie inntekter justert for demografi, fratrukket midlertidig merskattevekst, reell endring fra året før, pst. ³		1,8	0,7	0,6	0,4	0,8	-0,1	-1,5	0,8	1,0	0,8	1,2
Kommunal deflator, pst. endring ⁴	2,4	2,5	2,4	3	3,2	1	4,4	6,7	4,3	5	4,2	3,5
Utførte timeverk, pst. endring	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,3	1,2	0,0	1,3	0,2	
Produktinnsats, pst. volumendring	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	7,2	0,8	5,4	-1,2	-1,2	
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	5,1	-2,0	3,6	-5,2	
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,3	13,9	13,1	14,1	15,2	14,5	13,2	14,1	13,8	14,1	13,1	
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter ⁵	44,3	43,5	42,6	43,3	46,3	47,0	45,5	46,0	51,7	55,6	52,4	

¹ Tall for 2025 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 9.februar 2026 og regnskapstall. Tall for 2026 er basert på anslag i saldert budsjett.

² Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige bevilgninger, herunder bevilgninger begrunnet med koronapandemien.

³ Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og pensjonskostnader.

⁴ Anslag på kommunal deflator for 2025 inkluderer ikke pensjonskostnader.

⁵ Basert på tall fra finansielle sektorregnskaper publisert av SSB 10. desember 2026. Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

3 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.

3.1 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 kostnadskrevende. 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.

3.2 Hovedtrekk om metoden og forutsetninger

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehager, grunnskole, helsetjenester, sosialtjenester, barnevern og pleie- og omsorgstjenester. Fylkeskommunene har blant annet ansvar for videregående opplæring, tannhelse og kollektivtrafikk. Dette er tjenester som i ulik grad er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen. Formålet med beregningene er å vise de isolerte konsekvensene av demografiske endringer gjennom 2026 for kommunale utgifter. Dette tolkes som et anslag på økningene i kommunesektorens utgifter fra året 2026 til året 2027 som isolert sett følger av endringene i befolkningens størrelse og sammensetning.

Beregningene tar utgangspunkt i et beregnet gjennomsnittlig utgifter som kan knyttes til hver aldersgruppe i 2026. Dette multipliseres med anslått endring i befolkningen i den aktuelle aldersgruppen gjennom 2026.

Dette kan tolkes som forutsetning om konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i behovene som skyldes annet enn de med opphav i demografiske endringer, for eksempel arbeidsledighet, sykefravær, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrere-/landbakgrunn. Fra og med første konsultasjonsmøte i 2023 tas det hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen de tre aldersgruppene over 66 år.

I beregningene tar utvalget utgangspunkt i regnskapstall for 2024 for å anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene. Disse blir framskrevet med veksten i frie inntekter fram til 2026 for å få et anslag på utgiftsnivået i utgangsåret 2026.

Statistisk sentralbyrås nasjonale befolkningsframskrivninger opererer med en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Dette alternativet hadde ad-hoc justeringer for innvandring fra Ukraina for 2024 og 2025, men ikke for 2026.

IMDi vurderer i notat fra 3. februar at kommunenes bosettingskapasitet er rundt 10 000 i 2026. På dette tidspunktet hadde regjeringen anmodet kommunene om å bosette 13 000 flyktninger i 2026, hvorav de fleste vil være fra Ukraina. Etter at dette anslaget ble utarbeidet

har regjeringen oppjustert anmodningen til 16 000 personer. Samtidig viser tall fra Statistisk sentralbyrå at utflyttingen av ukrainske statsborgere økte i 2025 og var 6 700 personer. Med en bosetting på rundt 13 000 og en returnigrasjon i 2026 på rundt 7 000 kan den ekstra nettoinnvandringen fra Ukraina anslås til rundt 6 000 personer, og utvalget legger derfor til grunn en netto merinnvandring på 6 000 utover det som følger av befolkningsframskrivingene. Usikkerheten knyttet til dette anslaget er stor, og den internasjonale usikkerheten har generelt økt den siste tiden.

Utvalget viser til vedleggene for en nærmere beskrivelse av utvalgets metode for å anslå merutgifter til demografi.

Vedlegg 1

Hoveddel av demografiberegningene

1 Demografisk utvikling

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

Metode for justering av befolkningsframskrivingene

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

Utvalgets prognose for endring i befolkningen gjennom 2026 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2027 og faktisk befolkning per 1. januar 2026, og det er endringen i dette tidsrommet som gir de demografirelaterte merkostnadene i 2026.

Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2026 er ny informasjon etter publiseringen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskrivning slik at beregningen normalt blir mer treffsikker. Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de som var ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 1. januar 2027 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2026. Dermed får en tatt hensyn til at prognoseavviket for antallet i en alder i ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antallet som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivinger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2026 og 1. januar 2027 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år. For personer i aldersgruppen 105 år og over legger utvalget på tilsvarende måte som for 0-åringer til grunn endringen fra 1. januar 2026 til 1. januar 2027 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år. Det er i tillegg justert for merinnvandring fra Ukraina, se neste avsnitt.

Utvalgets alternativ for befolkningsendringer gjennom 2026

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger opererer med en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2026, som følge av krigen i Ukraina. Middelalternativet i SSBs framskrivinger fra juni 2024 vil i praksis ikke innebære en ekstra netto bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2026 utover hva som vil være tilfellet i en normalsituasjon.

IMDi vurderer i notat fra 3. februar at kommunenes bosettingskapasitet er rundt 10 000 i 2026¹⁰. På dette tidspunktet hadde regjeringen anmodet kommunene om å bosette 13 000 flyktninger i 2026, hvorav de fleste vil være fra Ukraina. Etter at dette anslaget ble utarbeidet har regjeringen oppjustert anmodningen til 16 000 personer. Samtidig viser tall fra Statistisk sentralbyrå at utflyttingen av ukrainske statsborgere økte i 2025 og var 6 700 personer. Med en bosetting på rundt 13 000 og en returnmigrasjon i 2026 på rundt 7 000 kan den ekstra nettoinnvandringen fra Ukraina anslås til rundt 6 000 personer, og utvalget legger derfor til grunn en netto merinnvandring på 6 000 utover det som følger av befolkningsframskrivingene. Usikkerheten knyttet til dette anslaget er stor, og den internasjonale usikkerheten har generelt økt den siste tiden.

Alderssammensetningen av nettoinnvandringen endret seg betydelig fra 2024 til 2025. Tallene viser en nedgang i folketallet blant ukrainske innvandrere i de yngste aldersgruppene slik at utflyttingen har vært større enn innflyttingen i disse aldersgruppene, mens det nå er økning blant menn i aldersgrupper med til dels lavt utgiftsbehov. Regjeringen vil om kort tid sende på høring et forslag om at ukrainske menn mellom 18 og 60 år, med enkelte unntak, ikke lenger skal få midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge¹¹. Dette kan trekke i retning av at nettoinnvandringen til Norge i 2025 ikke nødvendigvis vil være typisk for 2026. Utvalget velger derfor å legge den gjennomsnittlige aldersfordelingen av nettoinnvandringen fra Ukraina i 2024 og 2025 til grunn.

Aldersfordelingen i statistikken over innvandringen fordelt på statsborgerskap er noe mindre finmasket enn utvalgets aldersinndeling i beregningen av merutgifter til demografi, se vedlegg 3 for nærmere informasjon om metoden for fordelingen av anslaget på merinnvandring på 6 000 flyktninger fra Ukraina.

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

Tabell 1 viser resultatene av utvalgets forutsetninger og beregningsmetode for befolkningsendringene fra 1. januar 2026 til 1. januar 2027 som legges til grunn i beregningene av netto utgiftsøkning som isolert sett følger av de demografiske endringene. Den samlede befolkningen vil ifølge beregningene øke med 34 800 personer eller 0,6 prosent.

Det er betydelig variasjon i befolkningsendringene innen de ulike aldersgruppene som følger av utvalgets beregningsopplegg og forutsetninger. Færre 6–12-åringer og 13–15-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage og grunnskole, og flere 16–18-åringer og 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til videregående skole og i helse- og omsorgstjenestene. Det er verd å merke seg at forutsetningene om innvandringen fra Ukraina ikke dominerer over endringene som i stor grad følger av befolkningen ved inngangen av året, og andre «normale» demografiske mekanismer. For aldersgruppen 16-18 år er imidlertid betydningen stor ved at 1/3-del av endringen for denne aldersgruppen kan tilbakeføres til forutsetningene knyttet til Ukraina.

¹⁰ [Tre ulike scenarioer for antall fordrevne fra Ukraina - UDI](#)

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ap-regjeringen-foreslar-innstramming-for-ukrainske-menn/id3150326/>

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2026 til 1. januar 2027: Utvalgets anslag med utgangspunkt i alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juni 2024

Aldersgruppe	Utvalgets justerte anslag med utgangspunkt i MMM i SSBs framskrivinger fra juni 2024		
	Absolutt endring	-herav forutsetning om ekstra netto innv. fra Ukraina	Pst. endring
0 år	1 423	10	2,6
1-5 år	1 188	51	0,4
6-12 år	-6 227	300	-1,5
13-15 år	-3 572	239	-1,8
16-18 år	1 826	617	0,9
19-22 år	3 432	790	1,3
23-24 år	1 460	321	1,1
25-29 år	-3 717	803	-1,0
30-49 år	11 670	1 461	0,8
50-66 år	4 529	856	0,4
67-79 år	3 781	551	0,6
80-89 år	18 257	0	7,6
90 år og over	737	0	1,6
Sum	34 788	6 000	0,6

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

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

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

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

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

3 Metode for beregning av mer- og mindretgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger

altså ikke på en sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i hvordan utgiftene fordeler seg, beregnes det en utgift per person i hver aldersgruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppen som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer i denne gruppen. Til slutt beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

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

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

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

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015 en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med knappe 80 prosent av gjennomsnittskostnaden¹². Også utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten til Telemarksforskning viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en alternativ metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene (den prosentvise kostnadsøkningen ev én prosents økning i produksjonen) fra prosjektet til grunn.

Bruker regnskapstall for 2024 og framskriver inntektene til 2026-nivå

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2027 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2024, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2024 (KOSTRA-tall) og framskrevet til 2026 med anslått nominell vekst i kommunesektorens

¹² TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

frie inntekter hentet fra Nasjonalbudsjettet 2026, korrigert for endringer i rammetilskuddet i saldert budsjett. Metoden innebærer dermed at en legger til grunn at utgiftsbehovet følger anslaget for de frie inntektene i perioden.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene til 518,2 mrd. kroner i 2026. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 96,8 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 615,0 mrd. kroner i 2026. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2026 framkommer som brutto driftsutgifter i 2024, på henholdsvis 449,0 mrd. kroner for kommunene og 84,0 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2024 til 2026 på 15,4 prosent for kommunene og 15,2 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 452,6 mrd. kroner og 79,4 mrd. kroner i 2026. Anslaget på netto driftsutgifter i 2026 framkommer som netto driftsutgifter i 2024, på henholdsvis 392,1 mrd. kroner for kommunene og 68,9 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2024 til 2026.

Tabell 2 Anslag for kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹ i 2026. Framskrevet med nominell vekst fra 2024 til 2026

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	518,2	0,843	452,6	0,851
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	96,8	0,157	79,4	0,149
Sum	615,0	1,000	532,0	1,000

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

² KOSTRA-tall for 2024 framskrevet med nominell vekst i frie inntekter fra 2024 til 2026 ifølge saldert budsjett for 2026 og anslag i nasjonalbudsjettet for 2026.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2026, som vist i Grønt hefte for 2026 (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2025-2026)) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, kommunehelse, pleie og omsorg og sosialtjenester. For fylkeskommunene omfatter den videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

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

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

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0 år	0,004	0,000	0,003	0,003	0,000	0,003
1-5 år	0,172	0,009	0,146	0,179	0,008	0,153
6-12 år	0,200	0,013	0,170	0,208	0,013	0,179
13-15 år	0,090	0,006	0,077	0,094	0,006	0,081
16-18 år	0,017	0,624	0,112	0,017	0,647	0,111
19-22 år	0,022	0,031	0,023	0,022	0,029	0,023
23-24 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,011
25-29 år	0,018	0,034	0,021	0,017	0,032	0,019
30-49 år	0,106	0,142	0,112	0,102	0,133	0,106
50-66 år	0,084	0,113	0,089	0,081	0,106	0,085
67-79 år	0,127	0,008	0,108	0,122	0,008	0,105
80-89 år	0,097	0,003	0,082	0,094	0,003	0,080
90 år og over	0,054	0,001	0,045	0,052	0,001	0,044
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2027 knyttet til den demografiske utviklingen

Samlede utgifter som relateres til de enkelte aldersgruppene for 2026 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2026. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2027 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2026 til 1. januar 2027 for aldersgrupper til og med 66 år.

Beregningsopplegget knyttet til de over 67 år

Innenfor alle tjenester la TBU for demografiberegningene til og med 2023 til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av

merutgifter til demografi for 2024 har utvalget tatt hensyn til at utgiftene til pleie og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger i årskullet øker fram til og med 99 år. Det er gjort nærmere rede for metodikken og forutsetningene i vedlegg 2.

Utgift per innbygger i 2026

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2026 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2026. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2026	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2026-kr)	Utgift per innb. (2026-kr)	Kostnadsnøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2026-kr)	Utgift per innb. (2026-kr)
0 år	55 578	0,003	1,8	32 675	0,003	1,6	28 459
1-5 år	276 475	0,146	89,7	324 475	0,153	81,6	295 048
6-12 år	429 001	0,170	104,8	244 366	0,179	95,3	222 259
13-15 år	200 930	0,077	47,1	234 490	0,081	42,8	213 210
16-18 år	207 690	0,112	69,1	332 646	0,111	58,8	283 288
19-22 år	270 689	0,023	14,3	52 729	0,023	12,1	44 593
23-24 år	133 466	0,011	6,9	51 411	0,011	5,8	43 799
25-29 år	367 376	0,021	12,7	34 454	0,019	10,4	28 180
30-49 år	1 518 914	0,112	68,8	45 275	0,106	56,6	37 257
50-66 år	1 207 648	0,089	54,7	45 275	0,085	45,0	37 257
67-79 år ¹	674 694	0,108	66,6	98 728	0,105	55,7	82 534
80-89 år ¹	239 357	0,082	50,6	211 491	0,080	42,6	178 017
90 år og over	45 582	0,045	28,0	613 643	0,044	23,6	518 755
Sum	5 627 400	1,000	615,0	109 287	1,000	532,0	94 533

¹ Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 2 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgifter i 2027

Tabell 5 viser mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, for de enkelte aldersgruppene for befolkningsendring fra 1. januar 2026 til 1. januar 2027.

Tabell 6 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets beregninger gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 3,6 mrd. kroner i 2027, se tabell 5. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås til 2,9 mrd. kroner, se tabell 5.

Av merutgifter som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,3 mrd. kroner kommunene, mens om lag 0,6 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene.

Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 80–89 år, 16–18 år og 30–39 år. Beregningene gir nedgang i utgiftene som finansieres av de frie inntektene på rundt 2,1 mrd. kroner for barn i grunnskolealder i 2026. Utvalgets beregning av merutgifter av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindreutgifter i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra 2026 til 2027 som følge av den demografiske utviklingen, uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper

	Anslått endr. i bef. 2026-2027	Uavhengig av finansiering		Finansiert av de frie inntektene	
		Utgift per innb.	Mer-/ mindreutgift (mill. 2026-kr)	Utgift per innb.	Mer-/ mindreutgift (mill. 2026-kr)
0 år	1 423	32 675	47	28 459	41
1-5 år	1 188	324 475	386	295 048	351
6-12 år	-6 227	244 366	-1 522	222 259	-1 384
13-15 år	-3 572	234 490	-838	213 210	-762
16-18 år	1 826	332 646	607	283 288	517
19-22 år	3 432	52 729	181	44 593	153
23-24 år	1 460	51 411	75	43 799	64
25-29 år	-3 717	34 454	-128	28 180	-105
30-49 år	11 670	45 275	528	37 257	435
50-66 år	4 529	45 275	205	37 257	169
67-79 år ¹	3 781	98 728	257	82 534	213
80-89 år ¹	18 257	211 491	3 502	178 017	2 947
90 år og over ¹	737	613 643	331	518 755	280
Sum	34 788	109 287	3 631	94 533	2 918

¹Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 2 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Usikkerhet

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

Om en legger til grunn samme aldersfordeling for innvandrere som i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024, vil eksempelvis 10 000 ekstra netto innvandrere gi rundt 1,1 mrd. kroner i økte samlede utgifter og 0,9 mrd. kroner i økte utgifter som belaster de frie inntektene. På tilsvarende måte vil 10 000 færre innvandrere gi 1,1 mrd. kroner i reduserte samlede utgifter og 0,9 mrd. kroner i reduserte utgifter som belaster de frie inntektene.

5 Mer- og mindreutgifter i 2026 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra juni 2025 ble de samlede merutgiftene i 2026 som følger av den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 3,5 mrd. kroner basert på SSBs hovedalternativ i befolkningsframskrivingene fra juni 2024. Dette var omtrent uendret fra anslaget til 1. konsultasjonsmøte i mars 2025.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2026 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 ble om lag 33 100, dvs. 6 400 lavere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra juni 2025. Befolkningsutviklingen ble særlig svakere enn anslått for aldersgruppene mellom 1 og 15 år og mellom 23 og 49 år.

SSBs befolkningsstatistikk viser at antall ukrainske statsborgere økte med om lag 6 000 fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026, noe som er rundt 4 000 lavere enn det som ble lagt til grunn i SSBs middelalternativ fra juni 2024 og i utvalgets anslag fra juni 2025¹³. Samtidig var det nedgang i antall ukrainske statsborgere mellom 0 og 12 år, og en dreining mot aldersgrupper der utgiftsbehovet normalt er lavere enn blant de yngste. Dette er dermed trolig hovedårsaken til at utvalget overvurderte merutgiftene til demografi i 2026, men overvurderingen ble noe motvirket av større økning i befolkningen i aldersgruppene 16-18 år enn det som ble lagt til grunn av utvalget.

Merutgiftene i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen beregnes nå til om lag 2,8 mrd. kroner, dvs. 0,7 mrd. kroner lavere enn i beregningen fra juni 2024, se tabell 6. For kommunene ble merutgiftene til demografi overvurdert med rundt 0,8 mrd. kroner, mens de ble *undervurdert* med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

Merutgiftene i 2026 som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 2,2 mrd. kroner, omtrent 0,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn av utvalget i juni 2025, se tabell 7. For kommunene ble også 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.

¹³ Noe upresist, da Ukraina også var ordinært representert i befolkningsframskrivingene sammen med andre land i samme landgruppe.

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra 2025 til 2026 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert

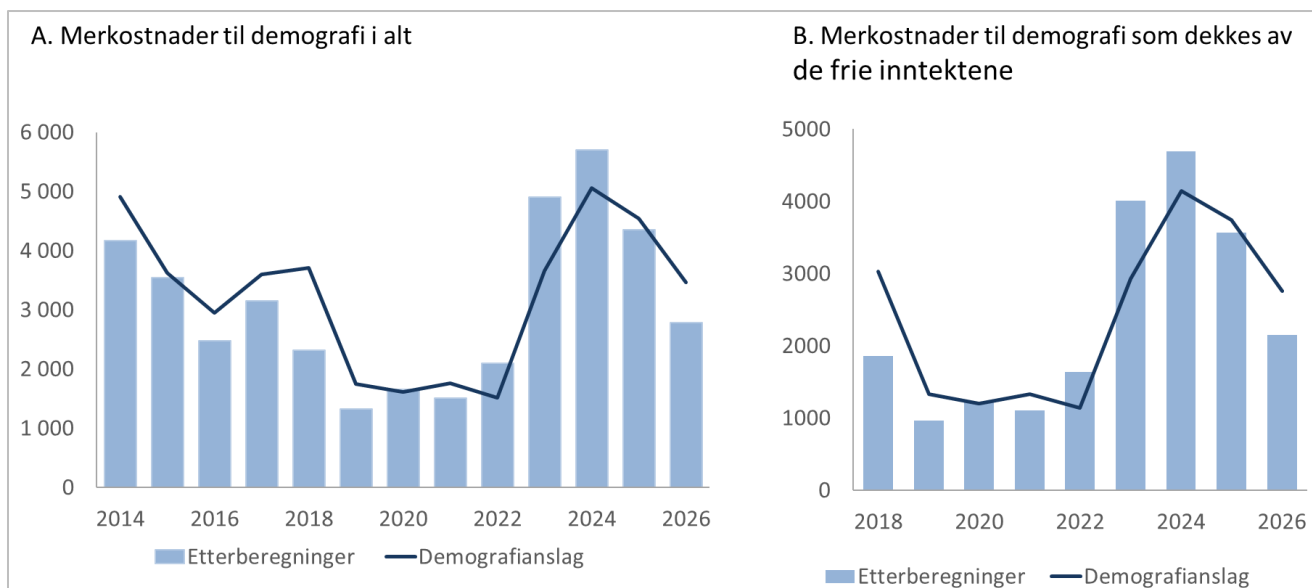
Aldersgruppe	Utvalgets anslag mars 2025		Utvalgets anslag juni 2025		Endelige tall per 1.1.2026, publisert 25.2.2026	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2025-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2025-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2025-kr)
0 år	1 213	38	1 213	38	1 410	44
1-5 år	-964	-297	-964	-292	-1 868	-566
6-12 år	-5 857	-1 333	-5 857	-1 326	-6 752	-1 528
13-15 år	-2 371	-519	-2 371	-516	-2 735	-595
16-18 år	2 744	872	2 744	869	3 161	1 002
19-22 år	5 461	274	5 461	276	7 133	360
23-24 år	-3 102	-146	-3 102	-147	-3 679	-175
25-29 år	975	32	975	32	-1 864	-61
30-49 år	12 582	629	12 582	641	8 574	437
50-66 år	6 558	213	6 558	214	7 683	250
67-79 år	7 631	771	7 631	756	7 595	749
80-89 år	14 436	2 920	14 436	2 863	14 404	2 869
90 år og over	140	56	140	55	-2	-5
Sum	39 446	3 509	39 446	3 463	33 060	2 781

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter fra 2025 til 2026 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2025		Utvalgets anslag juni 2025		Endelige tall per 1.1.2026, publisert 25.2.2026	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2025-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2025-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2025-kr)
0 år	1 213	34	1 213	33	1 410	39
1-5 år	-964	-269	-964	-266	-1 868	-515
6-12 år	-5 857	-1 219	-5 857	-1 206	-6 752	-1 390
13-15 år	-2 371	-474	-2 371	-469	-2 735	-541
16-18 år	2 744	748	2 744	740	3 161	853
19-22 år	5 461	233	5 461	233	7 133	304
23-24 år	-3 102	-125	-3 102	-125	-3 679	-149
25-29 år	975	26	975	26	-1 864	-50
30-49 år	12 582	520	12 582	529	8 574	360
50-66 år	6 558	175	6 558	175	7 683	205
67-79 år	7 631	648	7 631	632	7 595	626
80-89 år	14 436	2 467	14 436	2 408	14 404	2 413
90 år og over	140	48	140	47	-2	-4
Sum	39 446	2 810	39 446	2 758	33 060	2 152

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



Figur 1 Beregnede merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra 1.1 året før budsjettåret til 1.1. i budsjettåret. Demografianslaget er basert på SSBs befolkningsframskrivninger og etterberegningene er basert på de faktiske endringene i befolkningen i samme tidsperiode. Mill. 2025-kroner¹

¹ Korrigert fra 2024- til 2025-kroner for 2025 fra først publiserte versjon.
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Usikkerheten knyttet til utvalgets anslag for demografiutgifter er betydelige. Figur 1, som sammenligner utvalgets anslag med etterberegninger, viser at utvalget overvurderte merutgiftene til demografi for 2018 og 2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene, mens merutgiftene ble undervurdert i 2022, 2023 og 2024. Utvalget overvurderte merutgiftene litt i 2025 og noe mer i 2026.

Vedlegg 2

Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

Innenfor alle tjenester la utvalget tidligere lenge til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger innenfor aldersgruppene er den samme, at utgiftene per innbygger for eksempel er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivningene av merutgifter til demografi i 2024 for 2025 tok utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene ble det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger øker lineært med alder, men fortsatt slik at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i utgangsåret blir den samme som for aldersgruppen som helhet basert på øvrig metodikk.

Utvalget justerte metodikken noe for de eldste aldersgruppene fra og med anslagene for merutgifter til demografi i 2026.

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

For å finne et passende startnivå og stigningstall for gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger innenfor hver alder har utvalget studert resultater fra Statistisk sentralbyrås modell DEMEC og tall for gjennomsnittlig utgiftsbehov i pleie og omsorg per årskull i Trondheim kommune. På bakgrunn av dette tallmaterialet har utvalget fra og med anslagene for merutgifter til demografi i 2026 lagt til grunn at utgiftene per innbygger øker prosentvis – ikke lenger lineært – med alder innenfor aldersgruppene fram til og med 99 år. For alder over 99 år er det ikke lenger forutsatt stigning, men at alle aldre over 99 år har samme gjennomsnittlige utgiftsbehov som en 99-åring.

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

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

Samlede utgifter

Tabell 8 til tabell 10 viser metodikk og beregning for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene.

Tabell 8 Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2027. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.26	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2026-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2026-kr
50-66 år	16 199	16 199			
Økning i utgift per innbygger, per årskull	4,7 %				
67 år	61 199	60 184	3 683	624	38
68 år	64 100	58 286	3 736	1 242	80
69 år	67 138	58 172	3 906	-571	-38
70 år	70 321	56 116	3 946	1 391	98
71 år	73 654	54 320	4 001	1 079	79
72 år	77 145	52 842	4 077	691	53
73 år	80 802	51 521	4 163	482	39
74 år	84 632	48 341	4 091	2 266	192
75 år	88 644	48 296	4 281	-916	-81
76 år	92 846	47 244	4 386	-21	-2
77 år	97 247	46 702	4 542	-627	-61
78 år	101 856	46 334	4 719	-945	-96
79 år	106 685	46 336	4 943	-1 465	-156
67-79 år (ny)	80 740	674 694	54 475	3 230	144

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

Tabell 9 Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2027. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.26	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2026-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2026-kr
79 år	106 685	46 336	4 943	-1 465	-156
Økning i utgift per innbygger, per årskull	13,0 %				
80 år	120 606	39 601	47 761	5 098	615
81 år	136 345	36 686	50 020	1 306	178
82 år	154 138	31 029	47 827	3 980	613
83 år	174 252	27 162	47 330	2 233	389
84 år	196 991	22 164	43 661	3 378	665
85 år	222 698	21 411	47 682	-754	-168
86 år	251 759	18 955	47 721	802	202
87 år	284 612	16 448	46 813	837	238
88 år	321 753	14 071	45 274	722	232
89 år	363 741	11 830	43 031	655	238
80-89 år (ny)	195 156	239 357	467 120	18 257	3 204

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell 10 Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2027. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.26	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2026-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2026-kr
89 år	363 741	11 830	43 031	655	238
Økning i utgift per innbygger, per årskull, opp t.o.m. 99 år	12,8 %				
90 år	410 202	9 752	4 000	536	220
91 år	462 597	8 045	3 722	274	127
92 år	521 685	6 635	3 461	72	38
93 år	588 320	5 809	3 418	-420	-247
94 år	663 466	4 465	2 962	144	96
95 år	748 211	3 405	2 548	31	23
96 år	843 781	2 390	2 017	141	119
97 år	951 558	1 716	1 633	-9	-9
98 år	1 073 101	1 172	1 258	9	10
99 år	1 210 169	811	981	-26	-31
100 år	1 210 169	565	684	-42	-51
101 år	1 210 169	362	438	-3	-4
102 år	1 210 169	186	225	33	40
103 år	1 210 169	101	122	8	10
104 år	1 210 169	55	67	-2	-2
105 år og eldre	1 210 169	113	137	-9	-11
90 år og eldre (ny)	607 080	45 582	27 672	737	326

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell 11 til tabell 13 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell 9– tabell 11.

Tabell 11 Beregning av merutgifter i 2027 som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.26	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2026-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2026-kr
50-66 år	13 703	1 207 648			
Økning i utgift per innbygger, per årskull	4,8 %				
67 år	51 703	60 184	3 112	624	32
68 år	54 165	58 286	3 157	1 242	67
69 år	56 745	58 172	3 301	-571	-32
70 år	59 447	56 116	3 336	1 391	83
71 år	62 277	54 320	3 383	1 079	67
72 år	65 243	52 842	3 448	691	45
73 år	68 350	51 521	3 521	482	33
74 år	71 604	48 341	3 461	2 266	162
75 år	75 014	48 296	3 623	-916	-69
76 år	78 586	47 244	3 713	-21	-2
77 år	82 328	46 702	3 845	-627	-52
78 år	86 248	46 334	3 996	-945	-82
79 år	90 355	46 336	4 187	-1 465	-132
67-79 år (ny)	68 301	674 694	46 082	3 230	121

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

Tabell 12 Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter i 2027. Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.26	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2026-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2026-kr
79 år	90 355	46 336	4 187	-1 465	-132
Økning i utgift per innbygger, per årskull	13,0 %				
80 år	102 124	39 601	40 442	5 098	521
81 år	115 426	36 686	42 345	1 306	151
82 år	130 460	31 029	40 480	3 980	519
83 år	147 452	27 162	40 051	2 233	329
84 år	166 658	22 164	36 938	3 378	563
85 år	188 366	21 411	40 331	-754	-142
86 år	212 901	18 955	40 355	802	171
87 år	240 631	16 448	39 579	837	201
88 år	271 974	14 071	38 269	722	196
89 år	307 398	11 830	36 365	655	201
80-89 år (ny)	165 091	239 357	395 157	18 257	2 711

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell 13 Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter i 2027. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.26	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2026-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2026-kr
89 år	307 398	11 830	36 365	655	201
Økning i utgift per innbygger, per årskull	12,8 %				
90 år	346 736	9 752	3 381	536	186
91 år	391 106	8 045	3 146	274	107
92 år	441 156	6 635	2 927	72	32
93 år	497 609	5 809	2 891	-420	-209
94 år	561 287	4 465	2 506	144	81
95 år	633 114	3 405	2 156	31	20
96 år	714 132	2 390	1 707	141	101
97 år	805 518	1 716	1 382	-9	-7
98 år	908 599	1 172	1 065	9	8
99 år	1 024 870	811	831	-26	-27
100 år	1 024 870	565	579	-42	-43
101 år	1 024 870	362	371	-3	-3
102 år	1 024 870	186	191	33	34
103 år	1 024 870	101	104	8	8
104 år	1 024 870	55	56	-2	-2
105 år og eldre	1 024 870	113	116	-9	-9
90 år og eldre (ny)	513 555	45 582	23 409	737	276

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Vedlegg 3

Behandling av ekstraordinær innvandring som følge av flyktninger fra Ukraina

I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2024 var det ikke gjort eksplisitte forutsetninger om bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2026. Utvalget legger til grunn netto innvandring av flyktninger fra Ukraina på 6 000 personer, se avsnitt 1 i vedlegg 1.

Utvalget tar utgangspunkt i aldersfordelingen av vekst i antall innvandrere med ukrainsk statsborgerskap i perioden 2024–2026. Videre konverterer vi SSBs aldersgruppering til TBUs aldersgruppering. Det er her forutsatt at 1/5 av veksten for 0–5-åringene tilhører 0-åringene og 5/6 av 1–5-åringene og tilsvarende for øvrige aldersgrupper. Det er videre forutsatt at det ikke er ekstra innvandrere i aldersgruppene 80 år og eldre.

Tabell 14 Tabell som viser aldersfordeling av forutsatt merinnvandring fra Ukraina på 6 000 personer. Til bruk for beregning av merutgifter i demografi i 2027

	Økning statsborgere fra Ukraina 2024-2026		Økning henført til TBU aldersgrupper TBU	Andel TBUs aldersgrupper	Antall i aldersgruppene ved merinnv. på 6000
0-5 år	212	0 år	35	0,2 %	10
6-12 år	1 030	1-5 år	177	0,9 %	51
13-15 år	822	6-12 år	1 030	5,0 %	300
16-19 år	3 179	13-15 år	822	4,0 %	239
20-29 år	5 514	16-18 år	2 119	10,3 %	617
30-39 år	1 463	19-22 år	2 714	13,2 %	790
40-49 år	3 553	23-24 år	1 103	5,4 %	321
50-66 år	2 939	25-29 år	2 757	13,4 %	803
67 år eller eldre	1 893	30-49 år	5 016	24,3 %	1 461
I alt	20 605	50-66 år	2 939	14,3 %	856
		67-79 år	1 893	9,2 %	551
		80-89 år	0	0,0 %	0
		90 år og over	0	0,0 %	0
		I alt	20 605	100 %	6 000

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