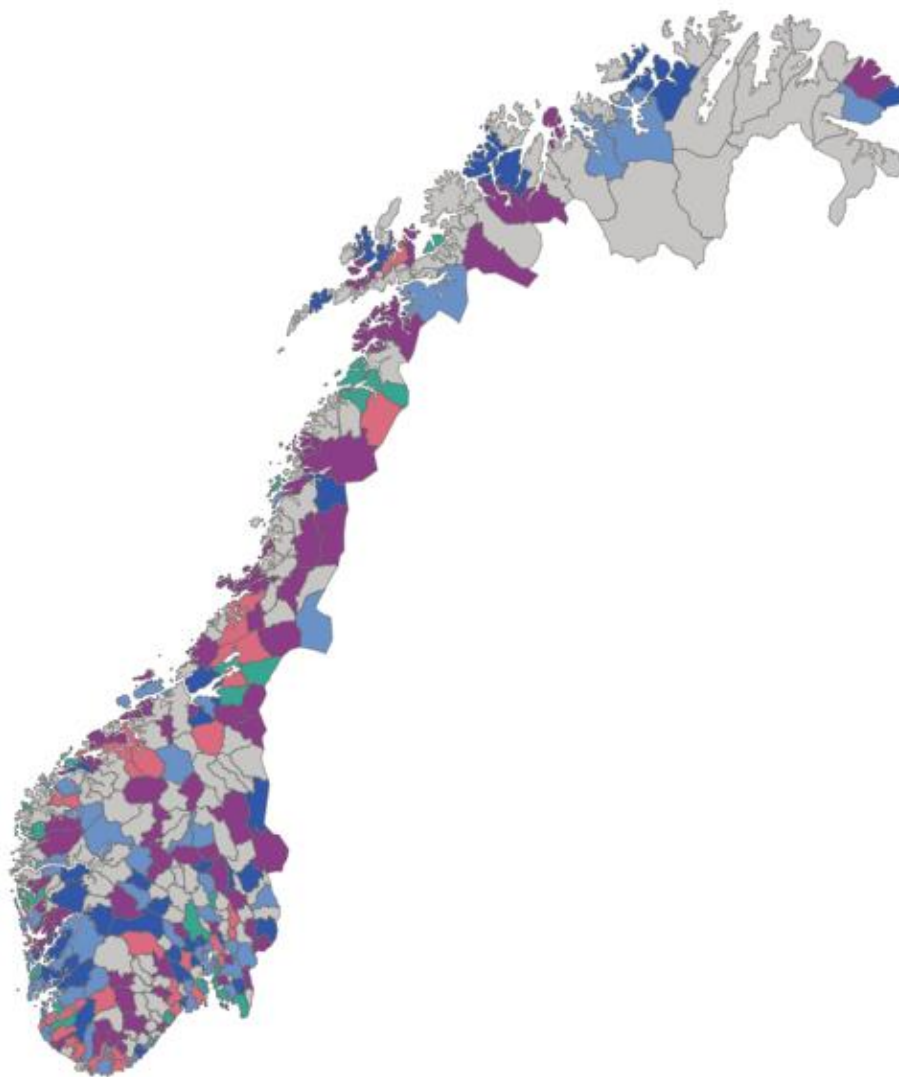




Budsjettundersøkelse 2025

Kommunene



- Driftsbudsjett og investeringsbudsjett
- Investeringsbudsjett
- Spørreundersøkelse
- Spørreundersøkelse og investeringsbudsjett
- Spørreundersøkelse, investeringsbudsjett og driftsbudsjett

Innhold

1.0 Innledning	3
2.0 Om budsjettprosessen 2025	3
3.0 Driftsbudsjettet	5
3.0.1 Budsjettert netto driftsresultat	5
3.1 Gebyrer.....	6
3.2 Eiendomsskatt	8
3.3 Nærmere om tjenestene.....	8
3.3.1 Endring i skole- og barnehagestruktur	8
3.3.2 Tilgang på kvalifisert arbeidskraft.....	9
3.3.3 Mottakere av sosialhjelp.....	9
3.3.4 Mottakere av barneverntjenester	10
4.0 Finans	11
4.1 Avdragstid for langsiktig låneportefølje	11
5.0 Investeringsbudsjettet 2025	12
5.1 Investering i varige driftsmidler.....	12
5.2 Finansiering av investeringer (eksl. utlån)	13

1.0 Innledning

Årets budsjettundersøkelse er gjennomført ved at det er sendt ut spørreskjema til kommunedirektører/økonomisjefer i alle kommuner. Det er bedt om svar med utgangspunkt i kommunedirektørens/byrådets fremlagte forslag til budsjett for 2025. 156 kommuner med 62 prosent av landets innbyggere har svart på undersøkelsen.

Parallelt med spørreundersøkelsen er økonomiske oversikter fra fremlagte forslag til budsjett- og økonomiplan for 2025-2028 lastet ned fra kommunene sine nettsider. Behandlingen i kommunestyrene gjenstår; og det skjer vanligvis de 2-3 siste ukene før jul.

Undersøkelsen viser at årets budsjettarbeid i landets kommuner har vært like krevende som i fjor. I årets undersøkelse svarer 69 prosent av kommunene at de opplever budsjettarbeidet som mer krevende enn i fjor, mens 28 prosent opplever prosessen som like krevende.

Basert på budsjettforslagene i 95 kommuner anslår KS budsjettert netto driftsresultat for alle landets kommuner, utenom Oslo til 0,5 – 0,7 prosent av driftsinntektene i 2025. Disse budsjettforslagene ble lagt fram før økte bevilgninger i Tillegg nr. 1 var kjent.

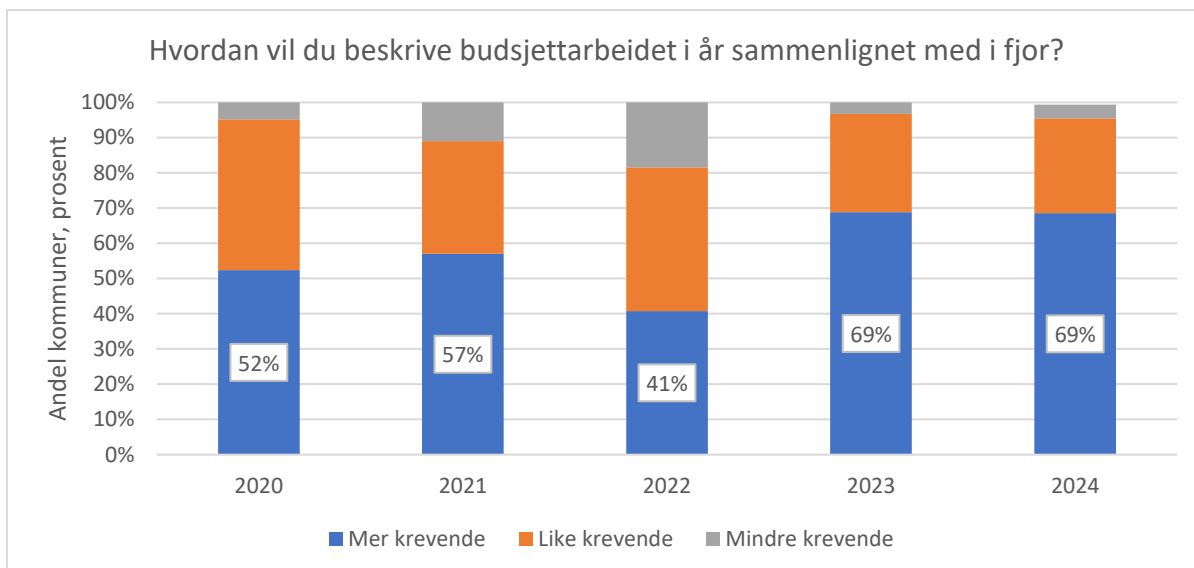
Dette er en økning fra 2024 og indikerer at kommunedirektørene har prioritert å styrke den underliggende balansen i driftsøkonomien til et nivå som tilsvarer gjennomsnittet i budsjettforslagene for perioden 2020 – 2023.

Investeringsbudsjettene i 147 kommuner tyder på at kommunene samlet planlegger å investere for om lag 105 mrd. kroner i 2025. Budsjettene viser at om lag 57 prosent av investeringene vil skje innenfor øvrige områder og vann, avløp og renovasjon. 79 prosent av investeringene skal finansieres med låneopptak, men andelen av investeringene som lånefinansieres varierer betydelig mellom kommunene.

Budsjettundersøkelsen indikerer videre at kommunene har planlagt innsparings- og effektiviseringstiltak på i størrelsesorden 9 milliarder kroner i 2025.

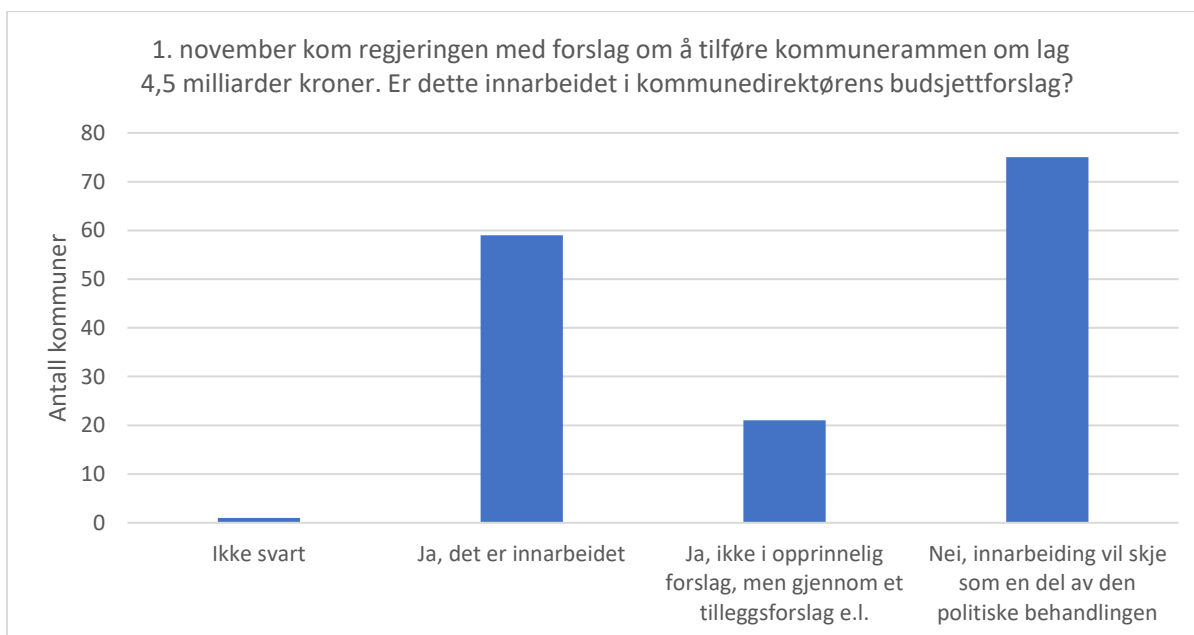
2.0 Om budsjettprosessen 2025

I budsjettundersøkelsen 2025 er det mottatt svar fra 156 kommuner, og over 62 prosent av landets innbyggere bor i disse kommunene. I undersøkelsen oppgir 96 prosent av kommunene at budsjettarbeidet for 2025 har vært mer eller like krevende som i fjor. Andelen kommuner som opplever prosessen som mindre krevende er på 3 prosent, lik arbeidet med 2024 budsjettet.



Figur 1: Hvor krevende har budsjettarbeidet vært sammenlignet med fjoråret?

I tolkningen av dette spørsmålet må det videre tas hensyn til at referanserammen for dette spørsmålet ikke er det samme. I årets budsjettundersøkelse er referanserammen budsjettarbeidet for 2024, mens referanserammen for de to foregående undersøkelsene har vært budsjettarbeidet i henholdsvis 2023 og 2022.



Figur 2: Er regjeringens tilleggslag av 1. november innarbeidet i kommunedirektørens budsjettforslag?

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om «Tillegg nr. 1» er innarbeidet i kommunedirektørens budsjettforslag. I undersøkelsen svarer 48 prosent at de ikke har innarbeidet dette i budsjettforslaget, men at det vil skje som en del av den politiske behandlingen av budsjettet. 37 prosent av kommunedirektørene svarer at de har innarbeidet «Tillegg nr. 1» i budsjettforslaget for 2025.

3.0 Driftsbudsjettet

Det er foretatt en gjennomgang av økonomisk oversikt drift for 2025 i 95 kommuner. I alle disse kommunene har kommunedirektøren eller byrådet lagt fram sitt budsjettforslag uten at økt bevilgning i Tillegg nr. 1 til statsbudsjettet er innarbeidet.

I utvalgskommunene legges det i forslaget til driftsbudsjett for 2025 opp til en økning i lønn- og sosiale utgifter på 4,3 prosent sammenlignet med vedtatt budsjett for 2024. Økningen er lavere enn anslått lønnsvekst for 2025 på 4,5 prosent. I tillegg er anslagene for pensjonskostnader for 2024 og 2025 sett under ett oppjustert etter at budsjettet for 2024 ble vedtatt. Det trekker isolert sett opp lønnskostene utover lønnsvekst. Det vil også være en kostnadsvekst som følge av befolkningsendringer (demografi) fra 2024 til 2025. Når likevel lønnskostnadene øker mindre enn anslått lønnsvekst, indikerer det at kommunedirektørene har innarbeidet betydelige omstillings- og effektiviserings tiltak i budsjettforslagene for 2025.

95 kommuner i utvalget	Forslag 2025	Vedtatt 2024	Endring pst
Sum driftsinntekter	-258 846 752	-246 662 890	4,9
Lønn- og sosiale utgifter	155 507 388	149 082 533	4,3
Andre driftsutgifter ekskl. avskrivninger	88 764 838	84 332 905	5,3
Brutto driftsresultat ekskl. avskrivninger	-14 574 525	-13 247 452	10,0
<i>I pst av driftsinntekter</i>	<i>5,6</i>	<i>5,4</i>	
Finansutgifter og -inntekter	13 371 744	12 116 949	10,4
Netto driftsresultat	-1 202 780	-1 130 503	6,4
<i>I pst av driftsinntekter</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	

Tabell 1: Utdrag fra forslag til driftsbudsjett i 95 kommuner

Driftsutgiftene øker på den annen side mer enn forventet prisvekst i 2025. Spørreundersøkelser KS har gjennomført om driftsøkonomien i 2024 viser at det er et betydelig kostnadspress i kommunene. Deler av dette skyldes prisvekst og innleie fra vikarbyråer som ikke i tilstrekkelig grad har blitt fanget opp i de vedtatte budsjettene for 2024.

I utvalgskommunene øker netto finansutgifter med over 10 prosent, og dette skyldes i første rekke økte rente- og avdragsutgifter. Dette må ses i sammenheng med økningen i lånegjeld, og at deler av låneporteføljen har fastrenter som utløper i 2024 og 2025.

3.0.1 Budsjettert netto driftsresultat

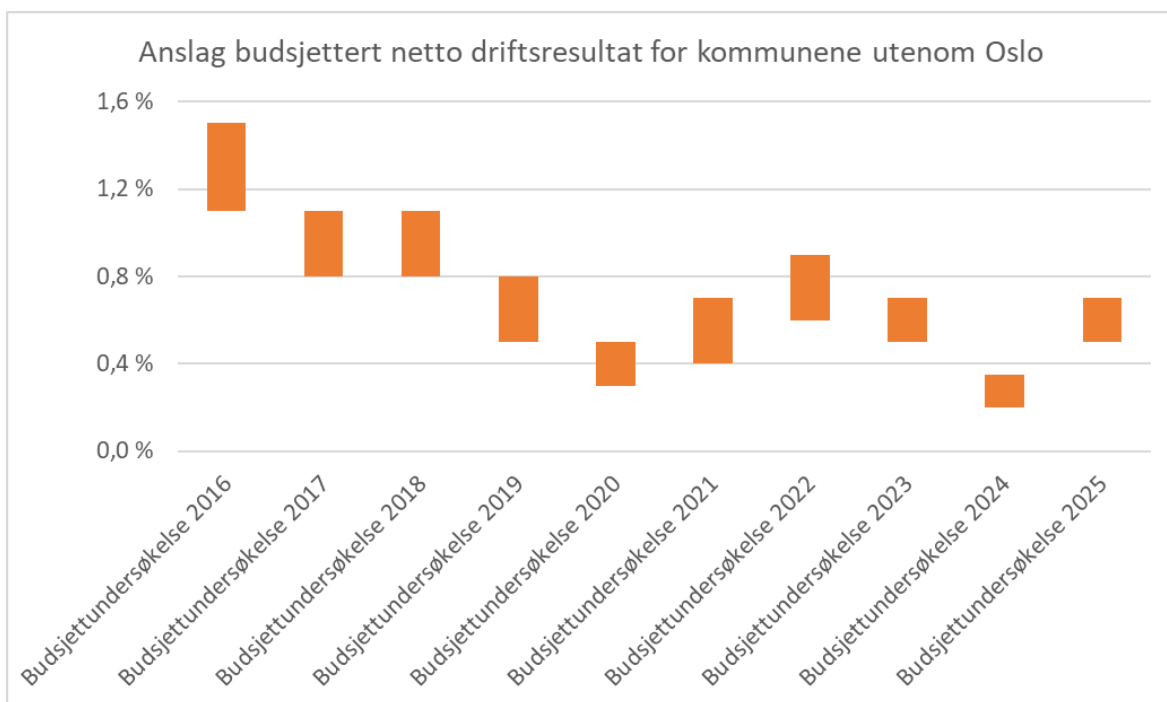
Budsjettert netto driftsresultat i utvalgskommunene utenom Oslo utgjør 0,5 prosent av driftsinntektene i 2025, hvilket er på samme nivå som i vedtatte budsjetter for 2024. Det er imidlertid stor spredning i resultatene. Når kommunene grupperes etter innbyggertall ser vi at det er de minst folkerike kommunene som samlet sett budsjetterer med det høyeste resultatet.

Gjennomsnittresultatene er svakest i de mest folkerike kommunene, noe som kan ha sammenheng med at flere av disse kommer dårlig ut av omleggingene i inntektssystemet. Dersom man ser på medianresultatet innenfor hver gruppe er det også kommunene med under 10.000 innbyggere som budsjetterer med høyest resultat.

Kommunegrupper	Antall kommuner	Budsjettert netto driftsresultat 2025	Vedtatt budsjett 2024 - samme kommuner	Endring 2024 til 2025- samme kommuner
Under 10 000 innbyggere	41 (245)	0,94 %	1,05 %	-0,11 %
10 000 - 20 000 innbyggere	21 (45)	0,55 %	0,12 %	0,43 %
20 000 - 60 000 innbyggere	24 (52)	0,60 %	0,10 %	0,50 %
Over 60 000 innbyggere (utenom Oslo)	9 (14)	0,26 %	0,67 %	-0,41 %
Totalt:	95 kommuner	0,46 %	0,46 %	0,01 %

Tabell 2: Utvikling i budsjettert netto driftsresultat fra 2024 til 2025 gruppert etter kommunestørrelse

Basert på budsjettforslagene i 95 kommuner anslår KS at budsjettert netto driftsresultat for alle landets kommuner, utenom Oslo og før økningen i rammetilskuddet i Tillegg nr. 1, lå an til ende på i størrelsesorden 0,5 – 0,7 prosent av driftsinntektene i 2025. Dette er en økning fra 2024, og tyder på at kommunedirektørene har prioritert en styrking av den underliggende balansen i driftsøkonomien til et nivå som tilsvarer om lag gjennomsnittet i budsjettforslagene i perioden 2020 - 2023. Nivået er samtidig betydelig lavere enn Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) sin anbefaling om et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 1,75 prosent over tid for kommunene samlet.

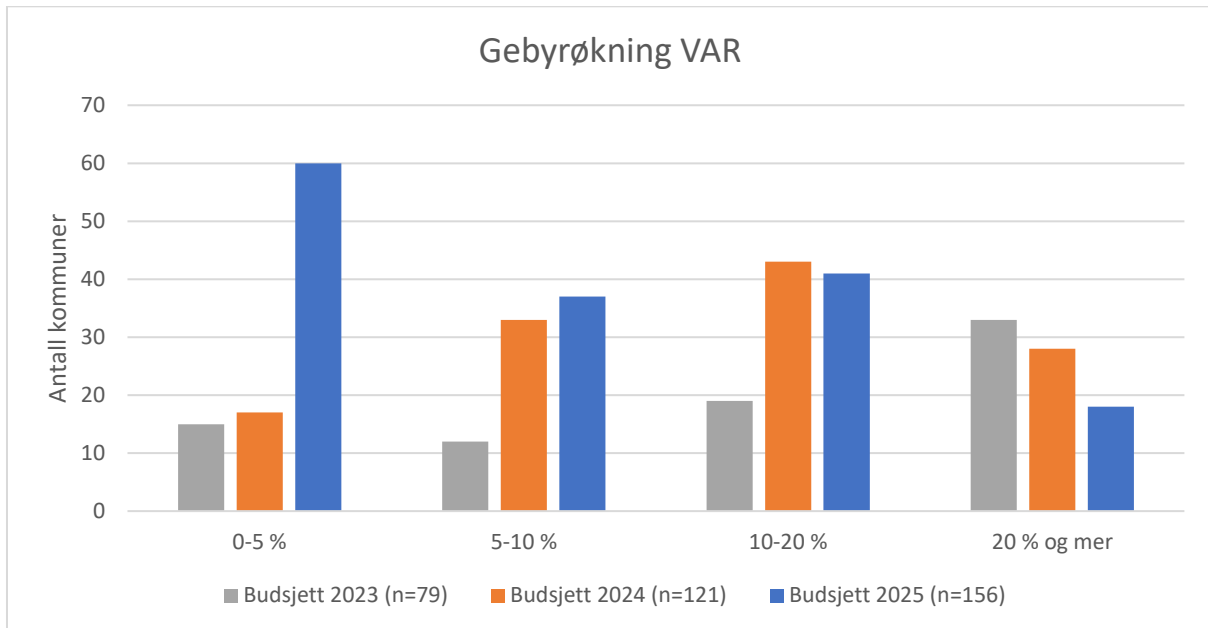


Figur 3: Anslag netto driftsresultat 2016-2025

3.1 Gebyrer

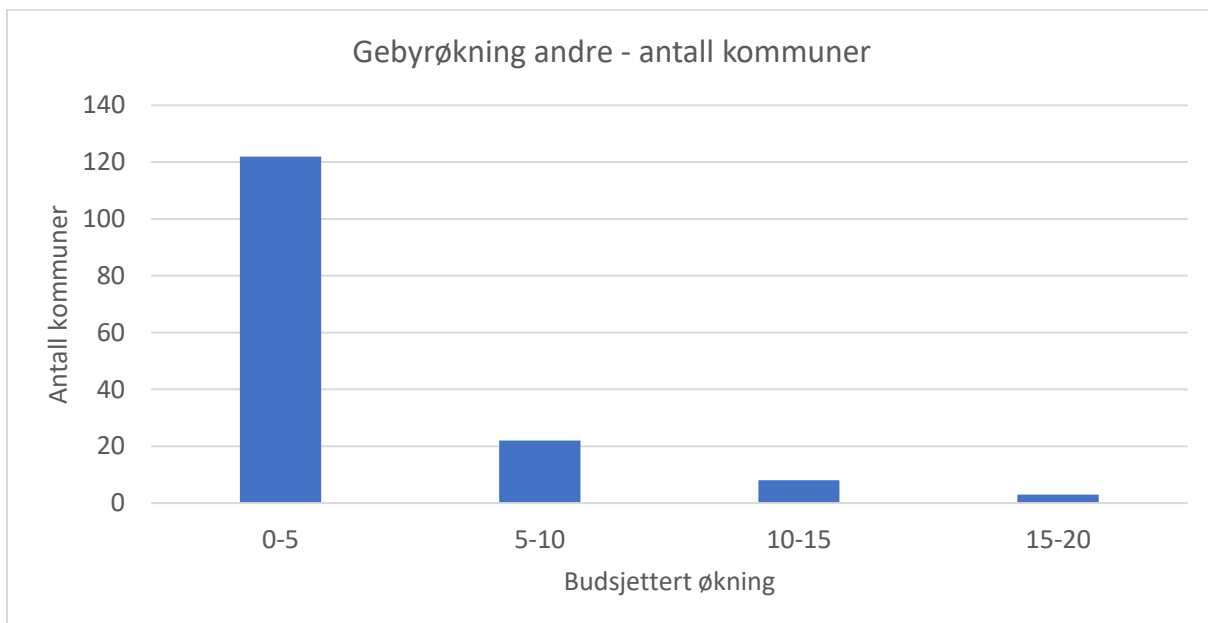
I kommunene som har svart på undersøkelsen planlegges det en moderat økning av gebyrer innen vann, avløp og renovasjon (VAR). 38 prosent av kommunene planlegger en økning på mellom 0-5 prosent, mens en fjerdedel planlegger for en økning på 5-10 og 10-20 prosent.

Andelen kommuner som øker med 20 prosent er redusert fra 23 prosent i 2024 til 12 prosent i 2025. VAR er en kapitalintensiv sektor, og utviklingen i gebyrer må sees i sammenheng med renteutvikling, vedlikehold og investeringsaktivitet.



Figur 4: Planlagt endring av VAR-gebyrer fra 2023 til 2025

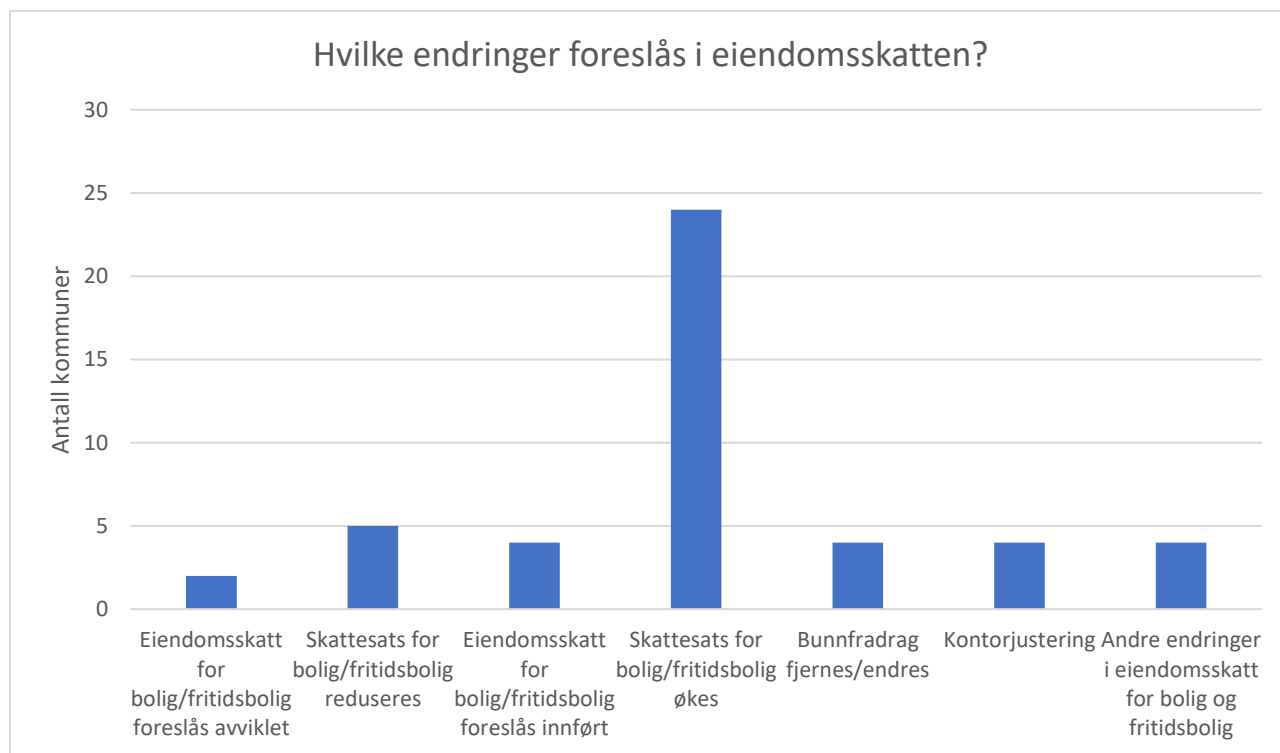
For de øvrige gebyrene, som for eksempel byggesaksgebyrer, svarer 122 kommuner at de planlegger en økning på mellom 0-5 prosent, mens 22 kommuner planlegger å øke gebyrene med 5-10 prosent.



Figur 5: Økning i andre gebyrer fra 2024 til 2025

3.2 Eiendomsskatt

I årets undersøkelse svarer 43 prosent av kommuner at de planlegger endringer i eiendomsskatt for bolig og fritidsbolig i 2025. Det er kommunegruppen med 10 000 - 19 999 innbyggere hvor flest svarer at de vil gjøre endringer i eiendomsskatten.



Figur 6: Hvilke endringer foreslår kommunedirektøren innen eiendomsskatt?

3.3 Nærmere om tjenestene

3.3.1 Endring i skole- og barnehagestruktur

	Ja	Nei	Andel kommuner med forslag om endring i skolestruktur
Kommuner med under 10 000 innb.	11	84	12 %
Kommuner med 10 000 - 19 999 innb.	8	10	44 %
Kommuner med 20 000 - 59 999 innb.	16	15	52 %
Kommuner med 60 000 og flere innbyggere	4	8	33 %
	39	117	25 %

Tabell 3: Endring i skolestruktur

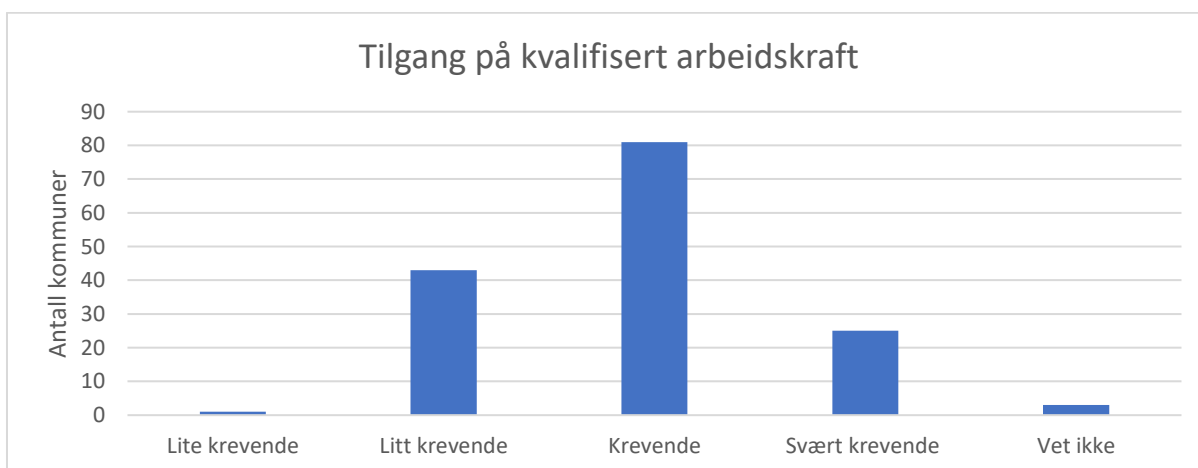
En fjerdedel av kommunene har foreslått endringer i skolestrukturen i 2025-budsjettet. Det er kommunegruppen med 20 000 – 59 999 innbyggere som foreslår flest endringer, med 52 % av kommunene. Blant de minste kommunene, med 0-9 999 innbyggere, er det kun 12 % som oppgir at de planlegger endringer i skolestrukturen.

	Ja	Nei	Andel kommuner med forslag om endring i barnehagestruktur
Kommuner med under 10 000 innb.	12	83	13 %
Kommuner med 10 000 - 19 999 innb.	5	13	28 %
Kommuner med 20 000 - 59 999 innb.	13	18	42 %
Kommuner med 60 000 og flere innbyggere	5	7	42 %
	35	121	22 %

Tabell 4: Endring i barnehagestruktur

Vel en av fem kommuner har foreslått endringer i barnehagestrukturen i 2025-budsjettet. Blant kommunene med over 20 000 innbyggere foreslår 42 % endringer i strukturen. Blant de minste kommunene, med under 10 000 innbyggere, er det kun 13 % som oppgir at de planlegger endringer i barnehagestrukturen.

3.3.2 Tilgang på kvalifisert arbeidskraft

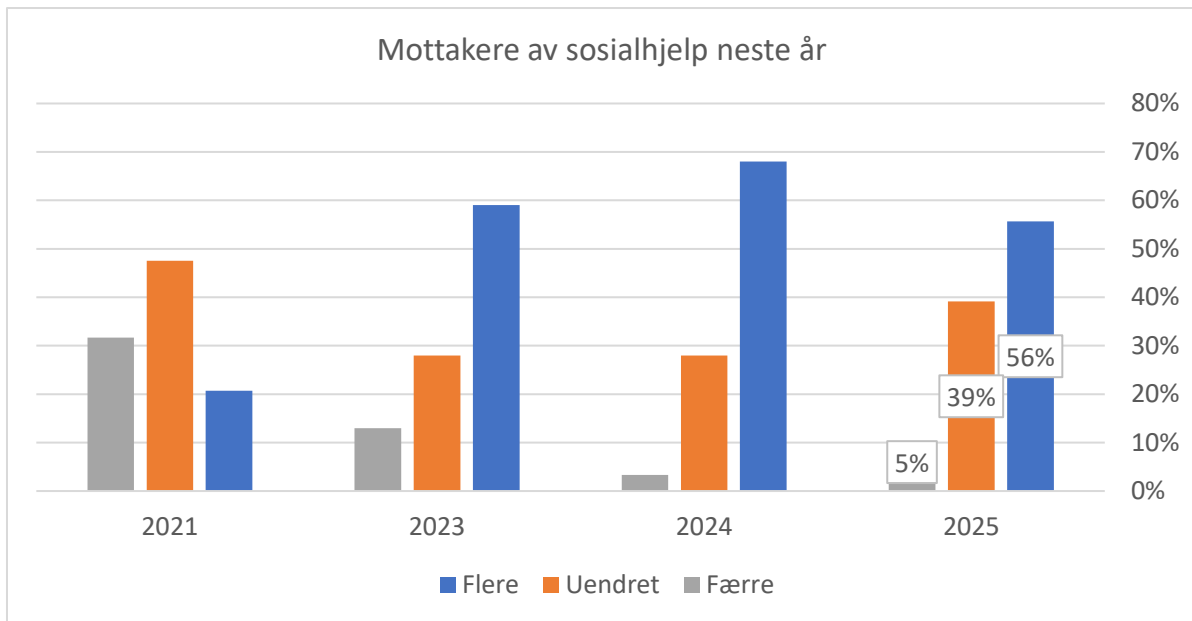


Figur 7: Hvordan vil kommunen karakterisere tilgangen på arbeidskraft med riktig kompetanse?

I undersøkelsen svarer 81 prosent at de opplever rekruttering av kvalifisert arbeidskraft som krevende, av disse opplever 25 prosent det som svært krevende. Disse tallene indikerer at kommunen står overfor betydelige utfordringer når det gjelder å sikre tilstrekkelig arbeidskraft med nødvendig kompetanse.

3.3.3 Mottakere av sosialhjelp

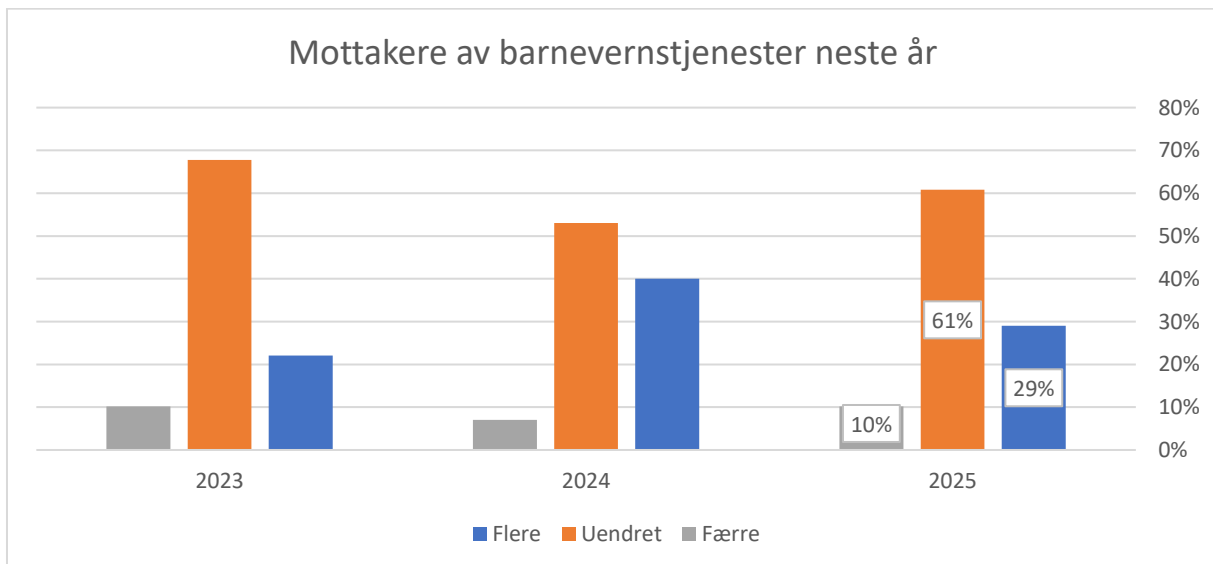
56 prosent av kommunene forventer en økning i antall sosialhjelpsmottakere i 2025 sammenlignet med foregående år. Økningen kan blant annet sees i sammenheng med økning i antall flyktninger og flere som har behov for bistand som følge av økte priser og boutgifter.



Figur 8: Forventet endring i antall mottakere av sosialtjenester

3.3.4 Mottakere av barneverntjenester

Andelen kommuner som forventer flere tjenestemottakere i barnevernet reduseres noe sammenlignet med vedtatt budsjett 2024. 61 prosent av kommunene forventer at andelen mottakere av barneverntjenester holder seg på samme nivå som i 2024.

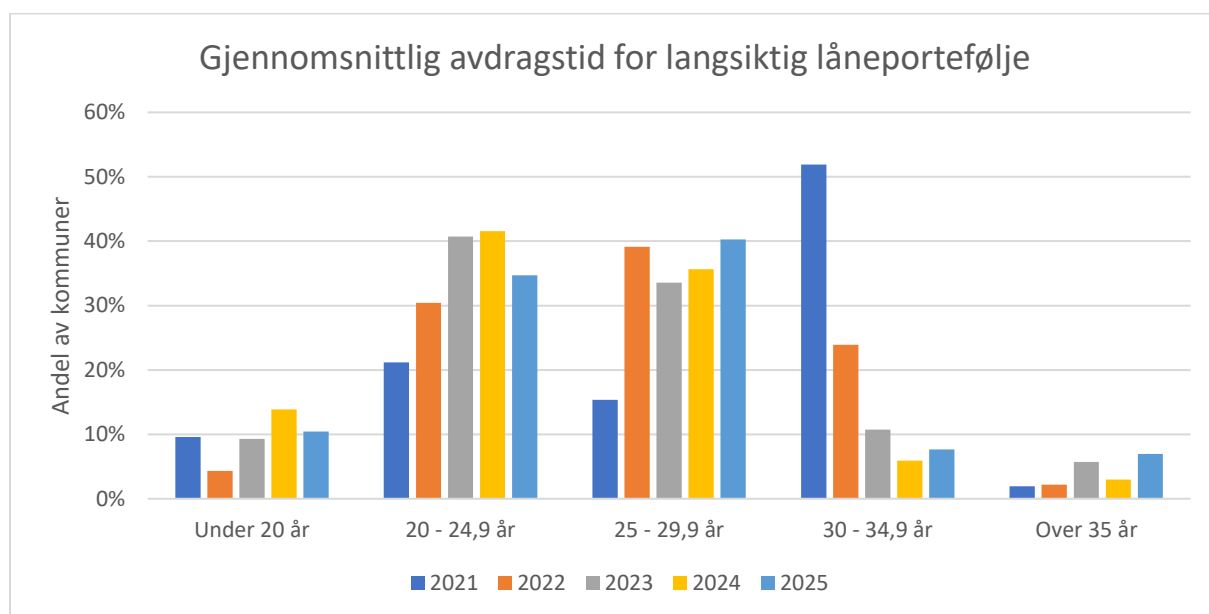


Figur 9: Forventet endring i antall mottakere av barneverntjenester

4.0 Finans

4.1 Avdragstid for langsiktig låneportefølje

40 prosent av kommunene oppgir en avdragstid på 25 –29,9 år på den langsiktige låneporteføljen. Andelen kommuner med gjennomsnittlig avdragstid på mer enn 30 år var noe over 50 prosent i 2021, mens tilsvarende andel er om lag 15 prosent i 2025. Dette kan ha en sammenheng med at flere kommuner har måttet tilpasse sine lån til bestemmelsene som kom med den nye kommuneloven. Disse bestemmelsene går ut på at lån som har finansiert en investering, skal være tilbakebetalt når levetiden på investeringen er ute, og at lån avdras jevnt over den tiden investeringen er i bruk.



Figur 10: Utvikling i gjennomsnittlig avdragstid 2015-2025.

Når det kommer til årlig avdrag på langsiktig gjeld oppgir 58 prosent av kommunene at de betaler minimumsavdrag, mens 42 prosent oppgir at de betaler mer enn minimumsavdrag. Høye avdrag kan ses i sammenheng med stor investeringsaktivitet tidligere år.

Har kommunen benyttet seg av, eller ser behov for å benytte seg av kassekreditt i 2024?

	Ja	Nei	Andel kommuner som har benyttet seg av kassekreditt i 2024?
Kommuner med under 10 000 innb.	21	74	22 %
Kommuner med 10 000 - 19 999 innb.	3	15	17 %
Kommuner med 20 000 - 59 999 innb.	6	25	19 %
Kommuner med 60 000 og flere innbyggere	1	11	8 %
	31	125	20 %

Tabell 5: Kassakreditt

I undersøkelsen svarer 20 prosent at de har benyttet seg av kassakreditt i 2024. Det er de største kommunene som i mindre grad har benyttet seg av kassekreditt og blant kommunene med 60 000 eller flere innbyggere, svarer 8 prosent at de har brukt kassekreditt.

5.0 Investeringsbudsjettet 2025

5.1 Investering i varige driftsmidler

Budsjetterte investeringer 2025 i kroner per innbygger etter områder - eks utlån og kjøp av aksjer og andeler

Investeringer i kroner per innbygger							Sum
	Skole	Barnehage	Helse og omsorg (inkl. boliger)	Kultur, idrett og kirke	VAR	Øvrige områder	investeringer (ekskl videreutlån)
Kommuner under 10 000 innb	4 041	1 206	4 561	1 254	4 702	6 166	21 929
Kommuner 10000 - 19999 innb	2 482	467	3 782	1 370	4 608	5 526	18 235
Kommuner 20000 - 59999 innb	1 830	467	2 894	1 531	5 337	3 458	15 517
Kommuner 60000 - 300 000 innb	2 444	424	2 968	1 452	3 532	4 158	14 978
Oslo	5 988	1 171	2 563	2 091	10 422	10 819	33 054
Alle	2 920	607	3 055	1 560	5 380	5 272	18 794

Tabell 6: Investeringer i kroner per innbygger

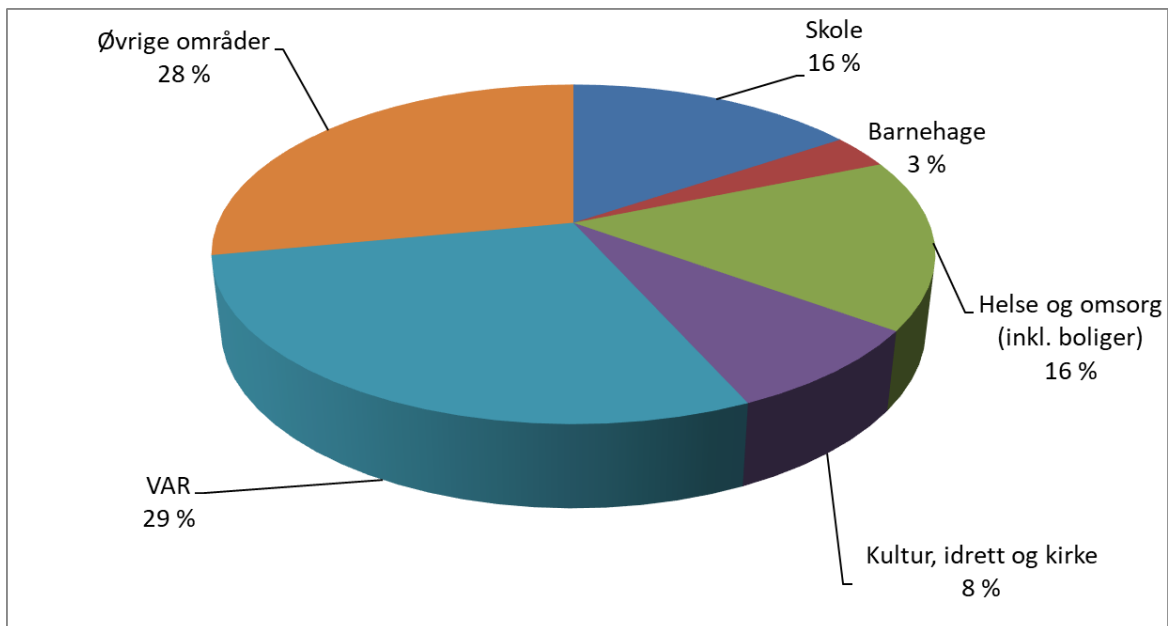
Ut fra kommunedirektørens forslag til investeringsbudsjett i 147 kommuner med 80 prosent av landets innbyggere (hentet fra kommunenes nettsider), anslår KS at alle landets kommuner planlegger å investere for om lag 105 mrd. kroner i 2025. Dette er om lag 6 mrd. kroner høyere enn i tilsvarende undersøkelse for 2024 budsjettet, målt i løpende priser. Ser man på budsjetterte investeringer i faste 2025 priser, har investeringsnivået ligget stabilt på i overkant av 100 mrd. kroner over flere år.

	Punktanslag for investeringer, mrd. kroner	
	2025	2024
Kommuner med under 10 000 innbyggere	19,9	16,3
Kommuner med 10 - 20 000 innbyggere	11,5	12,6
Kommuner med 20 - 60 000 innbyggere	25,8	24,0
Kommuner med 60 - 300 000 innbyggere	24,6	23,1
Oslo	23,8	23,5
Alle	105,8	99,6

Tabell 7: Punktanslag for investeringer, mrd. kroner.

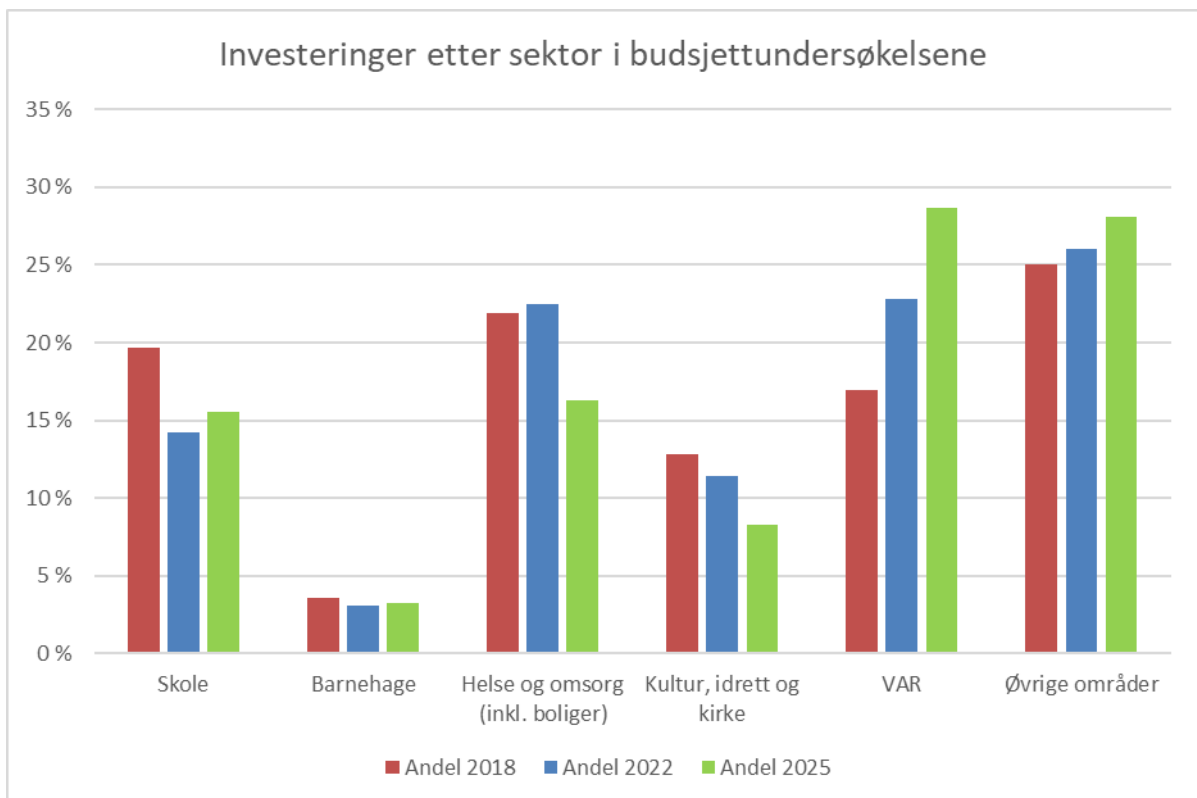
Også når kommunene grupperes etter størrelse indikerer budsjettundersøkelsen at det er relativt små endringer i kommunenes samlede investeringsnivå fra 2024 til 2025.

Budsjettene viser at om lag 57 prosent av investeringene vil skje innenfor øvrige områder og vann, avløp og renovasjon (VAR). Øvrige områder omfatter bl.a. kommunal infrastruktur (utenom VAR), oppgradering av eiendomsmassen, brann- og beredskap, transportmidler, IKT, administrasjonsbygg og flerformålsbygg.



Figur 11: Fordeling av investeringer 2025

Dersom en sammenligner investeringer etter sektor for budsjettåret 2025 med tilsvarende undersøkelser for budsjettårene 2018 og 2022, er det en markert nedgang innenfor helse og omsorg og kultur, idrett og kirke, mens det er en markant økning innenfor VAR.



Figur 12: En sammenligning av investeringene gjort i budsjettårene 2025, 2022 og 2018 per sektor.

5.2 Finansiering av investeringer (eksl. utlån)

Kommuner med 20 – 60 000 innbyggere har en lånefinansieringsandel på 73 prosent, og er noe mer avhengige av lånefinansiering enn øvrige kommuner der lånefinansieringsandelen varierer fra 66 – 69

prosent. Kommunene med 20 - 60 000 innbyggere har samtidig lavest andel finansiering med investeringstilskudd og overføring fra drift, mens andelen salgsinntekter og annen ekstern finansiering (inkl. netto videreutlån) er høyere.

	Låneopptak	Tilskudd	Merverdiavgift-kompensasjon	Overført fra drift	Netto bruk av avsetninger	Salgsinntekter og annen ekstern finansiering (inkl. netto videreutlån)
Kommuner under 10 000 innb	67 %	7 %	13 %	8 %	1 %	4 %
Kommuner 10000 - 19999 innb	67 %	8 %	13 %	5 %	2 %	4 %
Kommuner 20000 - 59999 innb	73 %	5 %	11 %	3 %	2 %	6 %
Kommuner 60000 - 300 000 innb	69 %	8 %	12 %	6 %	1 %	5 %
Oslo	66 %	20 %	6 %	5 %	0 %	3 %
Alle	69 %	11 %	10 %	5 %	1 %	4 %

Tabell 8: Finansiering av investeringer etter kommunestørrelse 2025

Med et investeringsvolum på drøyt 100 mrd. kroner og en lånefinansieringsandel på nesten 70 prosent tilsvarer dette en lånefinansiering på i størrelsesorden 70 mrd. kroner. Noe av lånefinansieringen vil være bruk av ubrukte lånemidler fra tidligere år. Samlet sett ligger bruken av ulike finansieringskilder om lag på samme nivå som i fjorårets budsjettundersøkelse.

Investeringer i utvalgs kommunene	2025	2026	2027	2028	2025-2028
Investeringer i varige driftsmidler	83 336 186	78 500 323	71 636 932	59 945 893	293 419 333
Tilskudd til andres investeringer	708 655	761 788	660 263	474 601	2 605 307
Investeringer i aksjer og andeler	1 023 618	1 051 390	967 785	981 400	4 024 193
Utlån	15 036 159	13 903 804	14 011 498	13 708 751	56 660 212
Avdrag på lån	4 444 430	4 729 012	5 000 024	5 353 245	19 526 711
Sum finansieringsbehov	104 549 048	98 946 317	92 276 502	80 463 890	376 235 756
Låneopptak egne investeringer	-59 619 905	-54 949 459	-49 082 804	-42 035 337	-205 687 505
Låneopptak formidlingslån	-13 213 549	-13 409 515	-13 418 389	-13 272 541	-53 313 994
Tilskudd fra andre	-9 233 295	-9 360 935	-9 317 396	-5 752 008	-33 663 634
Kompensasjon merverdiavgift	-8 872 987	-8 630 945	-8 102 036	-7 007 316	-32 613 283
Overført fra drift	-4 298 011	-3 498 932	-3 883 728	-3 598 222	-15 278 893
Salgsinntekter, utdelinger, mottatte avdrag og bruk avsetninger	-9 311 302	-9 096 531	-8 472 149	-8 798 466	-35 678 448
Sum finansiering	-104 549 048	-98 946 317	-92 276 502	-80 463 890	-376 235 756

Tabell 9: Investeringer 2024-2027 i 1 000 kr.

Økonomiplanene i de 147 kommunene i budsjettundersøkelsen viser at disse kommunene i perioden 2025 – 2028 har planer om å investere i varige driftsmidler med i underkant av 300 mrd. kroner. Det planlegges med høyest investeringsaktivitet i 2025 med 83 mrd. kroner. Nivået på investeringene har så en fallende tendens gjennom økonomiplanperioden. Lånefinansieringen av investeringene i utvalgs kommunene holder seg relativt stabilt i perioden på mellom 67 og 70 prosent av investeringene i de enkelte årene.