



STATUS KOMMUNE 2024

Der folk bor



KOMMUNSEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

Forord	3
1 Sammendrag	4
2 Sterkt lokaldemokrati	8
3 Bærekraftig velferd	58
4 Inkluderende arbeids- og samfunnsliv	74
5 Grønn framtid	90
6 Trygt og sikkert samfunn	120
Oversikt over indikatorer	127

Forord

Arbeidet som utføres av kommunene betyr mye for folks hverdag. Det er kommunen som blant annet sørger for at veiene brøytes og feies og at avfallsdunkene tømmes, at det finnes barnehageplasser, at barn og unge får en god skolehverdag, at vi har en fastlege som kan gi oss medisin og at våre eldre får god omsorg. Alt dette skjer innenfor rammen av demokratiet, der vi velger folk som skal representere oss og som prioriterer hva skattepengene skal brukes til. Erfaringene fra pandemien, og mottak av flyktninger fra Ukraina, har vist at kommunesektoren har evne til å gjennomføre samfunnsoppgaver på en god og tillitvekkende måte, også under kraftig endrede omstendigheter.

Kommunene og fylkeskommunene har viktige samfunnsoppgaver i kraft av rollene som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og arena for det lokale og regionale demokratiet. Men hvordan står det egentlig til der ute i kommunene og fylkene? Er vi rustet for den store eldrebølgen? Tar vi klimautfordringene på alvor? Utdanner og rekrutterer vi nok av den arbeidskraften vi trenger? Hva gjør vi med de mange som står utenfor skole og arbeidsliv? Hvordan vil kunstig intelligens påvirke undervisningen, kompetansen i arbeidslivet og eldreomsorgen?

KS har samlet status, resultater, utviklingstrekk og utfordringer i kommunene på en del utvalgte områder. Vi bruker et utvalg indikatorer fra ulike kilder som beskriver viktige samfunnstrekk ved hjelp av figurer, tabeller og tilhørende analyse.

I Status Kommune finner du velkjente områder som den økonomiske utviklingen, demografi, tjenesteproduksjon, arbeidsliv og lokaldemokrati, klima og miljø og digitalisering og innovasjon. Vi ser også nærmere på noen utviklingstrekk i byer og tettsteder og omstillingskraft i næringsutviklingen.

Statistikk som samles inn over tid viser oss en historisk utvikling, og vi har lagt vekt på å bruke kilder som kan gi oss lange tidsserier. På noen av områdene er kildene egne KS-undersøkelser, men vi har også i stor grad benyttet oss av SSBs statistikker, Innbyggerundersøkelsen til Difi, Norsk Monitor og andre kilder. Vi bruker også framskrivninger for å få en oppfatning av hvordan framtiden vil se ut. En god del av indikatorene kan hentes ut for egen kommune eller fylkeskommune, og finnes på KS.no.

Status Kommune gis ut hvert år og skal gi et oppdatert bilde av tilstanden i kommuner og fylker. Vi tror og håper at kunnskapen vi har samlet er nyttig for deg.

Lasse Hansen

Administrerende direktør i KS





Sammendrag

Sammendrag

Store utfordringer i årene fremover

Vi står overfor store utfordringer i årene framover. Utfordringene krever store og raske omstillinger og tydeligere politiske prioriteringer nasjonalt, regionalt og lokalt. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for å løse viktige oppgaver. Når utfordringene er store, blir de politiske prioriteringene vanskeligere og viktigere. Interessesmotsetningene vil øke. Knappe ressurser må forvaltes slik at også kommende generasjoner har tilgang på velferdsgoder og en klode hvor miljøet er i balanse.

Mangel på kompetanse og arbeidskraft

Den demografiske utviklingen vil føre til at vi mangler arbeidskraft og kompetanse i hele arbeidslivet. For kommunene blir det særlig utfordrende å sikre kompetent arbeidskraft blant annet innen helse og omsorg og i barnehagesektoren.

I tillegg vil det bli mangel på kapasitet til å drive utvikling av tjenester, samfunnsutvikling og myndighetsutøvelse. Søker tallene til lærerutdanningene er gått ned fra 2023 til 2024. Dette gjelder særlig for grunnskolenivå, mens søkertallet til lektorutdanningene øker. Et lyspunkt er at flere har søkt på sykepleieutdanning i år. For å bedre tilgangen på arbeidskraft, samarbeider kommunesektoren og øvrige parter i arbeidslivet for blant annet å øke andelen ansatte som jobber heltid. Flere jobber heltid. I 2023 var heltidsandelen i kommunene 59 prosent og i fylkeskommunene 77 prosent.

Hardere tider bidrar til trangere økonomi og krever tøffere prioriteringer

Både internasjonale forhold og særtrekk i norsk økonomi påvirker de økonomiske utsiktene for Norge og kommunesektoren. Behovet for å finansiere helse- og omsorgstjenester,

klima- og miljøtiltak, samt forsvar og samfunnssikkerhet, vil øke mer enn statens finansieringsmulighet.

Eldre er friskere enn før

Eldre er friskere enn før, og dermed blir også behovet for hjelp mindre. Allikevel vil økningen i antall eldre på sikt føre til at behovet for kommunale helse- og omsorgstjenester vil øke. Andelen eldre av befolkning øker, spesielt i distriktskommuner. Her vil samtidig folketallet gå ned.. Over tid har det vært en økning i ressurskrevende helse, pleie- og omsorgstjenester, særlig til yngre personer. Denne utviklingen legger stort press på helse- og omsorgssektoren.

Flere unge fullfører videregående skole

I 2022 var nesten 7 prosent av befolkningen mellom 15–29 år verken i utdanning, arbeid eller opplæring. Helseutfordringer, som spesielt psykiske lidelser, er en viktig årsak til ungt utenforskap. Utenforskap koster, både for de unge, deres familier og for samfunnet. Utenforskap kan hindre mennesker i å leve gode liv og svekker samholdet i samfunnet. Omfanget av kriminalitet blant barn og unge har økt betydelig de siste årene. At så mange står utenfor arbeidslivet forsterker også utfordringene med knapphet på arbeidskraft og kompetanse. At flere unge enn tidligere faktisk gjennomfører videregående opplæring er derfor positivt.

Kort tid på å kutte klimautslipp og sikre naturmangfold

Å løse klima- og naturkrisen krever store endringer raskt – globalt, nasjonalt og lokalt. Klimaendringer som resulterer i mer styrtregn, flom, skred og stormflo skaper økende behov for forebygging, beredskap og reparasjon. Naturmangfold er viktig i seg selv, men også fordi skog, myr og annen natur binder klimagasser og forebygger naturskader. Utbygging av fornybar

energi er nødvendig for å bidra til å løse klimakrisen, men er arealkrevende og kommer ofte i konflikt med et mål om å ta vare på naturmangfoldet. Det gjør også blant annet boliger, infrastruktur og næringsvirksomhet. Tallene viser at vi tillater nedbygging av en god del arealer hvert år og har planlagt å omdisponere flere. De aller fleste år er Norge nettoeksportør av elektrisk kraft og bruker stadig mindre energi per krone for å produsere varer og tjenester. Samtidig øker elektrifiseringen av transporten. Vi gjennomfører færre reiser hver daglig enn tidligere, og bruken av kollektivtrafikk er på vei opp.

Risiko for kriser og uønskede hendelser øker

Kommunene har et omfattende ansvar for befolkningens trygghet og sikkerhet. Flom og skred, pandemi, flyktningstrøm fra Ukraina og hackerangrep mot kritisk digital infrastruktur er eksempler på akutte hendelser som har rammet kommuner og fylkeskommuner de siste årene. De må være forberedt på å håndtere hendelser som spenner fra det helt lokale med begrenset omfang, til større kriser med nasjonalt omfang. Utviklingen med blant annet økte påkjenninger fra naturhendelser gjør at det kreves mer av kommunen. I den tiden vi er inne i, med større endringer i trusselbildet og mer sammensatte hendelser, vil kommunene ha behov for å justere og oppdatere risikoanalyser og beredskapsplaner hyppigere enn tidligere. Beredskapsoppgavene er omfattende og mangesidige, fra demokratisk beredskap til operativ håndtering når en krise har skjedd.

Digitaliseringsarbeidet er for lite samordnet

Den raske teknologiske utviklingen, blant annet med kunstig intelligens, er i ferd med å skape et nytt forhold mellom menneske og teknologi. Utviklingen vil få stor betydning både for samfunnet og arbeidslivet. Kommunesektoren møter

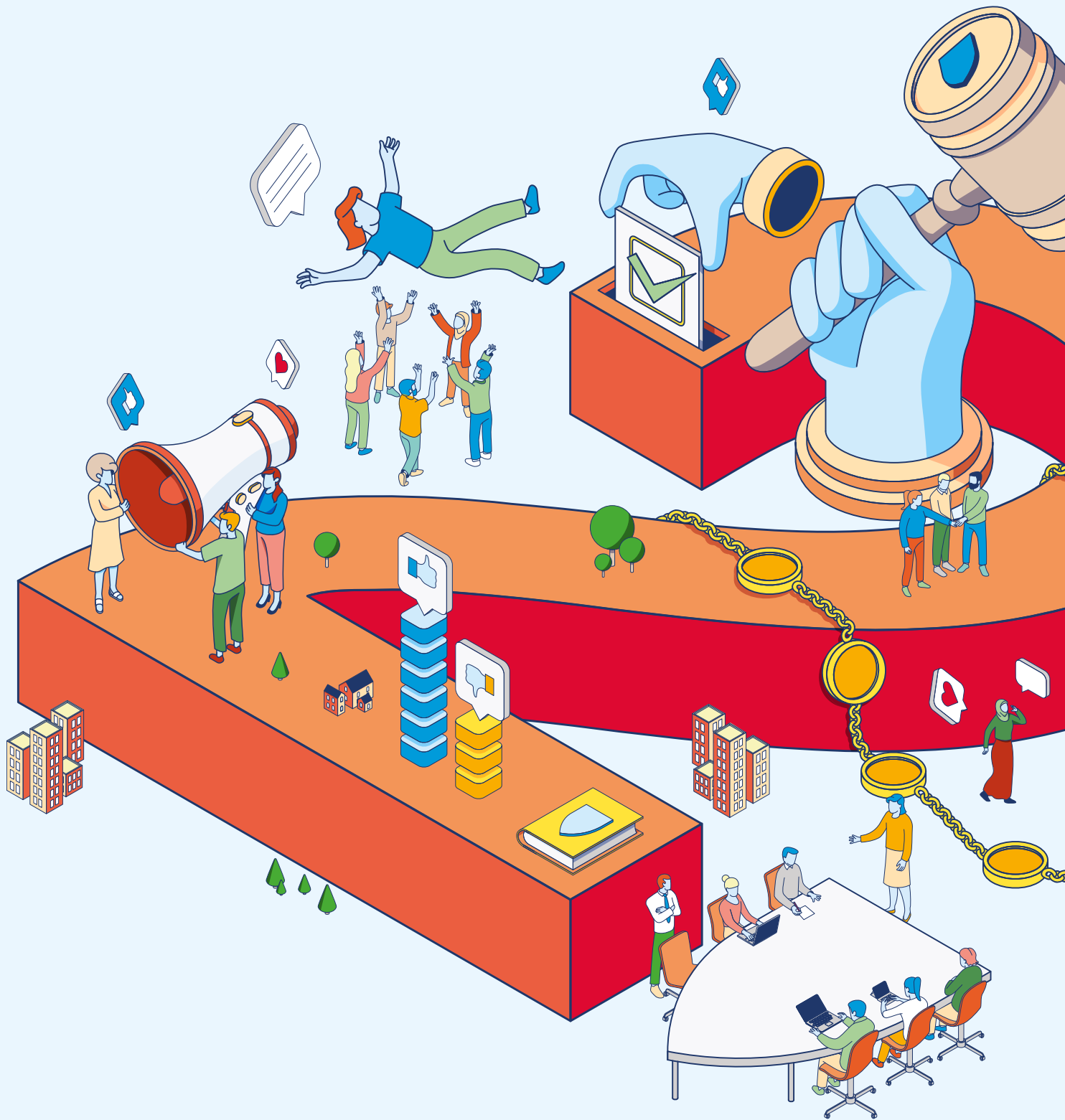
juridiske, organisatoriske og tekniske utfordringer i digitaliseringen. Sektorisert statlig styring bidrar til at digitale løsninger ofte utvikles med utgangspunkt i den enkelte sektors behov og ikke det som gir samfunnsmessig størst gevinst. Det gjør tjenestene mer fragmenterte og mindre brukervennlige for innbyggere og næringsliv.

De siste årene er det blitt bedre digital samordning i kommunesektoren og bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. Kommunene har ulik kompetanse og ulike økonomiske forutsetninger for å ta i bruk digitale løsninger. Det kan skape forskjeller mellom kommuner, mens innbyggerne har de samme forventningene til tjenestene. Den teknologiske utviklingen vil forsterke dette bildet og stiller oss overfor nye juridiske, men også etiske problemstillinger. Mange kommuner sliter med å realisere gevinster av digitalisering.

Nordmenn er fornøyde med demokratiet

Befolkningens tilfredshet med demokratiet i Norge er stabilt høy. Det gjelder også for tilliten til aktører og institusjoner i det norske demokratiet. Her er det imidlertid tendenser som viser at Norge ikke er immune mot tilbakegang.

Et hardere offentlig ordskifte kan være utfordrende for demokratiet. Hets og trusler mot lokale folkevalgte rammer én av fire, det fører til selvsensur og at mange lokale folkevalgte vurderer å slutte. Flere kommuner har utfordringer med å ivareta sitt lovpålagte ansvar, samtidig som de opplever økte forventninger både fra innbyggere og statlige myndigheter. Økt statlig detaljstyring svekker det lokaldemokratiske handlingsrommet og er et hinder for den nødvendige omstillingen som må til i årene som kommer. Behovet for tøffere prioriteringer kan svekke tilliten fra innbyggerne.

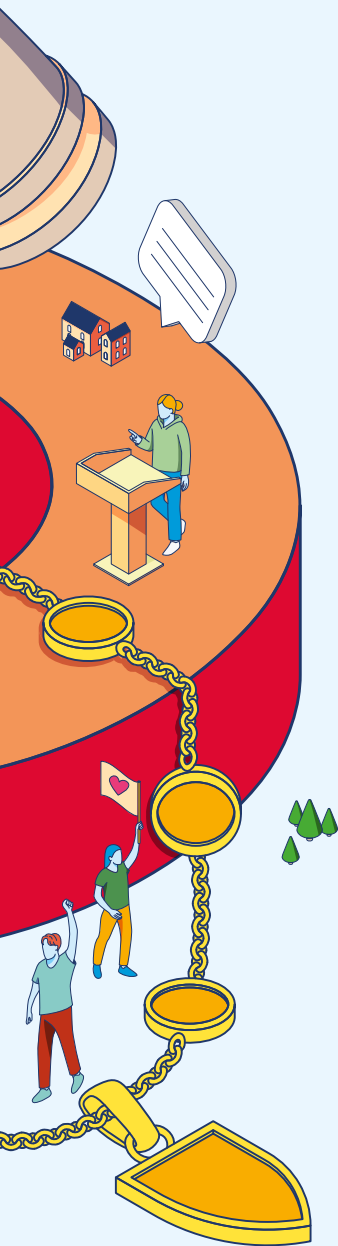


Sterkt lokaldemokrati

I mange land i verden er demokratiet på retur. Norge og de andre nordiske landene kommer fortsatt best ut og ligger helt i toppen internasjonalt. Selv om det norske demokratiet er av høy kvalitet, er ikke Norge immunt mot demokratisk tilbakegang. De aller fleste er fornøyde med demokratiet og hvordan det fungerer, men trenden er noe nedadgående. Det samme gjelder også for tilliten, både til det nasjonale og lokale nivået. Samtidig ser vi at tilliten innbyggerne imellom er høy.

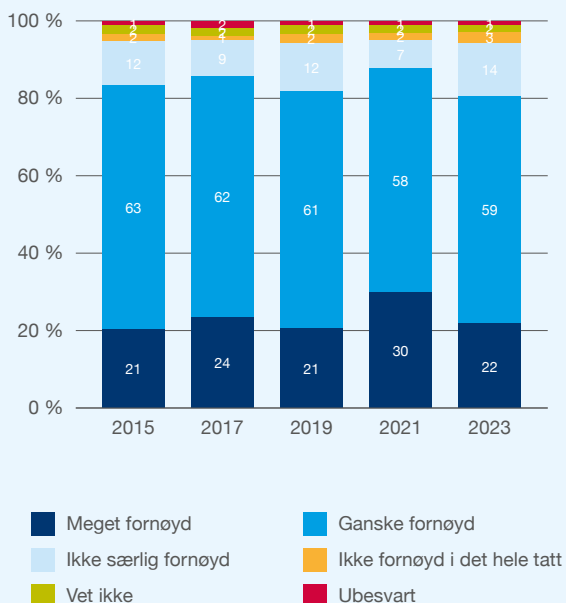
Valgdeltakelsen gikk tilbake i lokalvalget i 2023, og ulikhet i valgdeltakelsen øker. En høy andel innbyggere i Norge har ikke stemmerett, spesielt ved stortingsvalg. Flertallet er interessert i lokalpolitikk, de eldre mer enn de unge. Innbyggerne deltar på ulike måter i politikken mellom valg, men forventningene om å bli lyttet til er moderate.

Det store omfanget av hatefulle ytringer og konkrete trusler mot lokale folkevalgte er en fare for ytringsfriheten og kan ramme demokratiet. Den lokale autonomien i Norge har rettslig sett blitt styrket over tid. Samtidig griper andre tiltak, som bindende bemanningsnormer, mer og mer inn i kommunenes organisatoriske frihet. Det er mange kommuner som ikke klarer å ivareta det lovpålagte ansvaret fullt ut, samtidig som de møter økte forventinger både fra innbyggere og stat. I kombinasjon med trangere økonomi, behov for tøffe prioriteringer og manglende tilgang til kapasitet og kompetanse framover, kan det svekke tilliten til demokratiet.



Opprettholde og styrke tilliten til lokaldemokratiet

Figur 2.1: I det store og det hele, er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge? Kilde: Norsk monitor 2024.

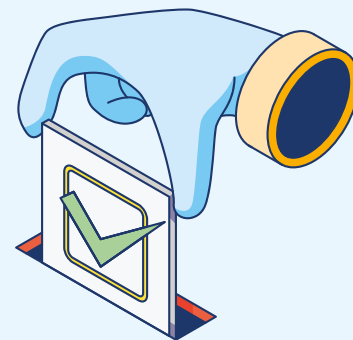


Norsk demokrati stadig på verdenstoppen

Norge ligger i topp på The Economist Democracy Index (2023), med New Zealand på andre plass og Island på tredje¹. Den internasjonale førsteplassen var norsk også i 2020, 2021 og 2022. Spør vi innbyggere i Norge, svarer i snitt 4 av 5 at de er meget eller ganske fornøyd med demokratiet. Men trenden går nedover, med unntak av 2021, da pandemihåndteringen gjorde et stort, positivt utslag på tillit og opplevelsen av demokratiet.

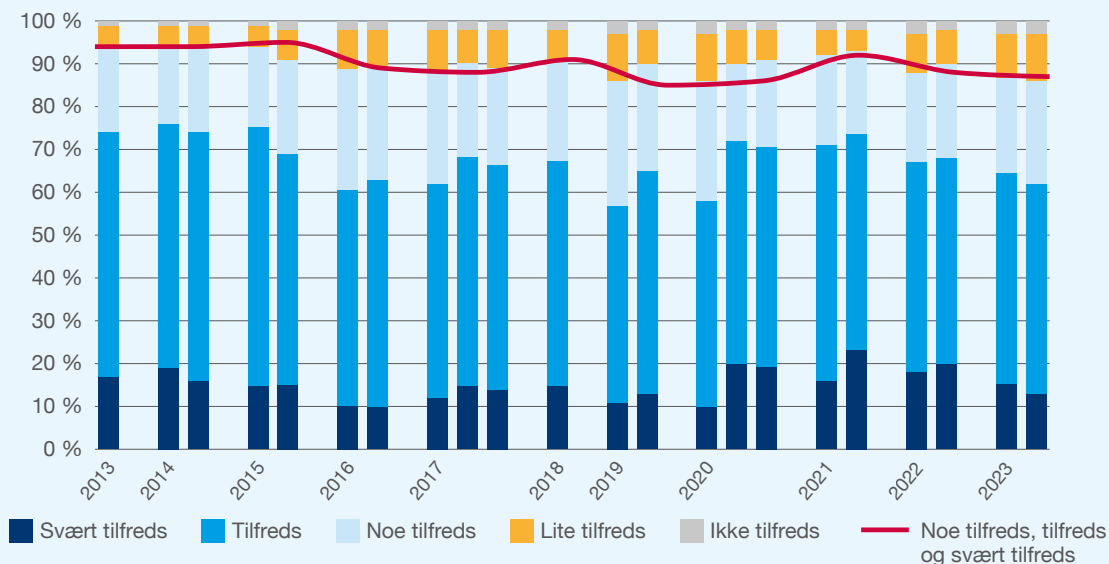
Innbyggerne tilfredshet med lokaldemokratiet svekkes noe over tid

Spør vi om synet på lokaldemokratiet, så er den gjennomsnittlige skåren enda høyere. Men også her er trenden synkende over tid, fra 94 prosent i 2015 som svarer at de er fornøyd, til 86 prosent i 2023. Det betyr at andelen som er lite, eller ikke tilfreds, har doblet seg mellom 2013 og 2023 (fra seks til 13 prosent).



¹ Democracy Index 2023 | Economist Intelligence Unit (eiu.com)

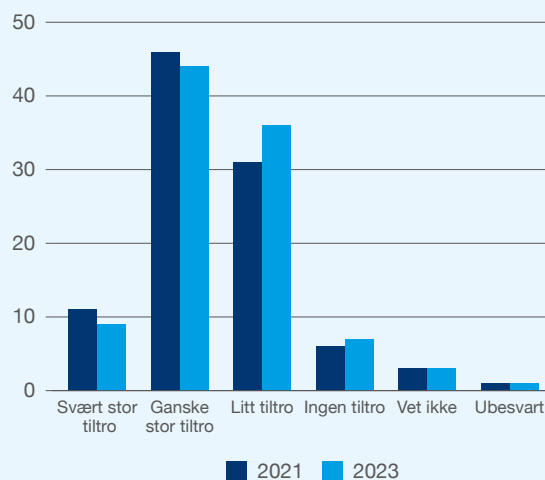
Figur 2.2: Tilfredshet med demokratiet. Kilde: Norsk medborgerpanel – Trendnotat om tilfredshet og tillit i en tiårs periode (2024). Hver søyle representerer et gitt tidspunkt hvor det er foretatt undersøkelser, slik at det i noen år er to eller tre søyler.



En annen måte å måle synet på lokaldemokratiet på, er å spørre om i hvilken grad innbyggerne har tiltro til kommunestyret i egen kommune. Tillit er en nødvendig forutsetning for at det representative demokratiet skal ha legitimitet. Tall fra Norsk monitor viser en liten nedgang også her.

Innbyggernes tillit dreier seg både om det politiske håndverket og klimaet som folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner representerer (se mer under figur 2.10), og om politikken klarer å levere det som innbyggerne forventer. Her er det naturlig nok store variasjoner mellom kommuner. Den generelle trenden er at andelen som er fornøyde med å bo og leve i sin kommune faller fra 81 prosent i 2013 til 73 prosent i 2023.

Figur 2.3: Hvor stor tiltro har du til kommunestyret i kommunen der du bor? Kilde: Norsk monitor 2024.





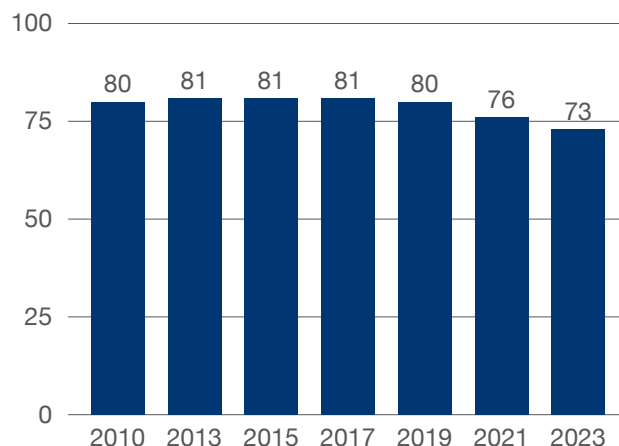
BEFOLKNINGEN MENER:

Opplevelsen av det lokale tilbudet svekkes, men brannvesenet topper

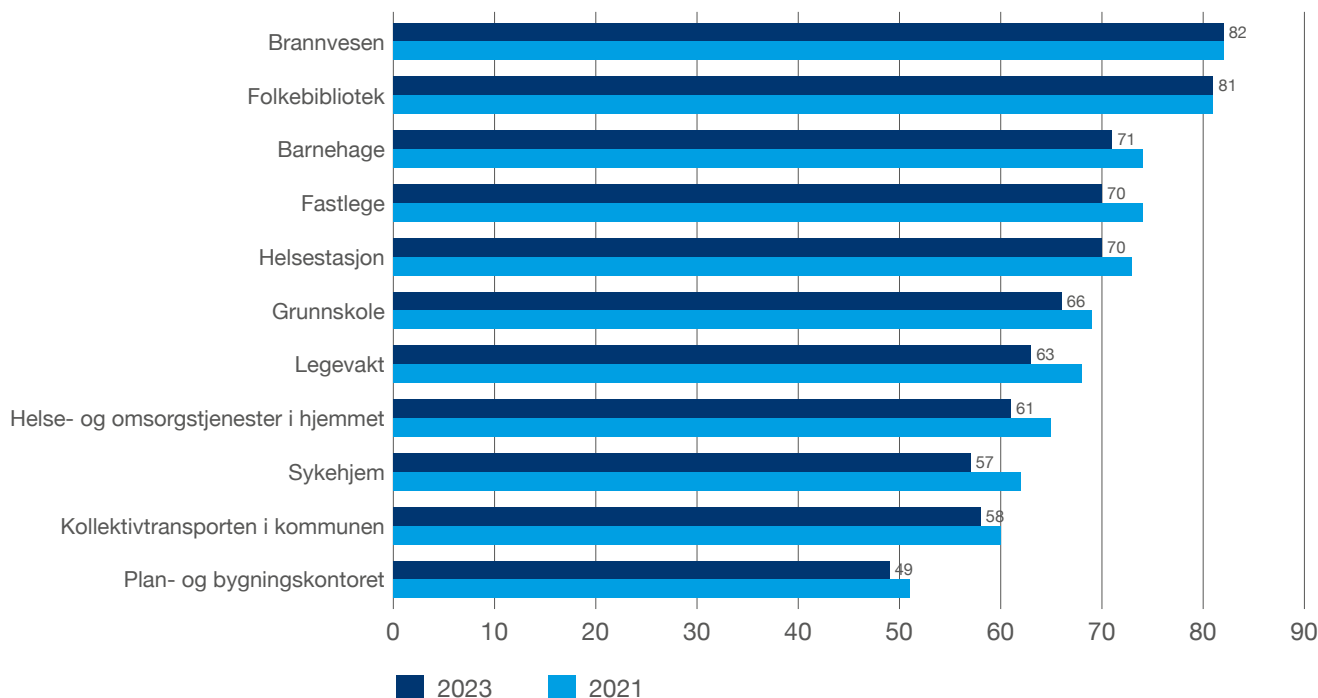
Innbyggernes inntrykk varierer ikke bare mellom kommuner, det er også store forskjeller på inntrykket av ulike kommunale tjenester i én og samme kommune (tallene er et gjennomsnitt, på tvers av kommuner). Brannvesenet skårer nesten dobbelt så høyt som plan- og bygningskontoret. For nesten alle tjenestene går utviklingen også her i negativ retning, selv om forskjellene mellom 2021 og 2023 ikke er store.

Figur 2.4: Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med din kommune som et sted å bo og leve? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–100.

Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024.



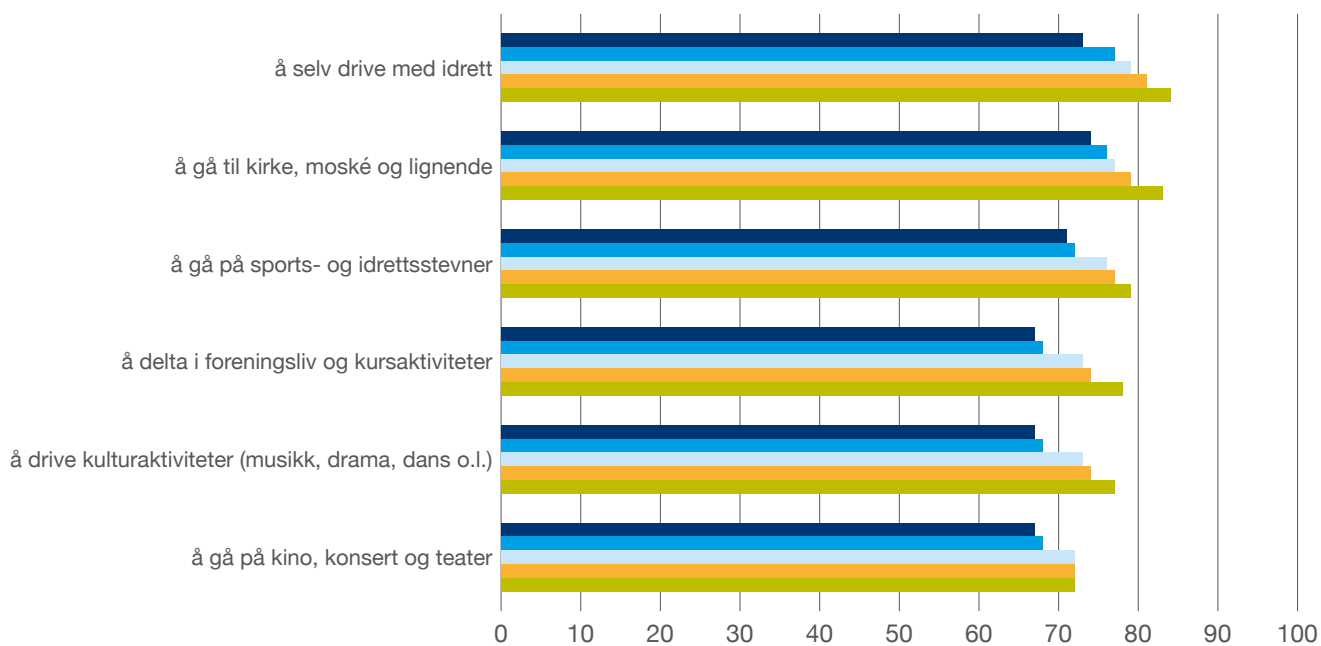
Figur 2.5: Inntrykket av kommunale tjenester. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024.



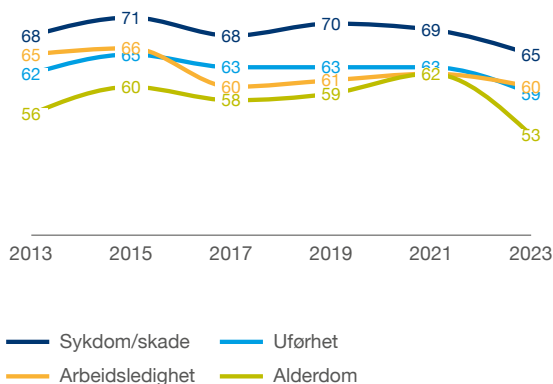
Fritiden er en viktig del av livet. Det er viktig å kunne drive med idrett, kultur eller ha mulighet til å være aktiv i lag og foreninger. De aller fleste aktivitetene arrangeres i regi av sivilsamfunnet eller ideelle og/eller kommersielle aktører, men kommunene har en viktig rolle med å legge til rette for og samarbeide med sivilsamfunnet og de private aktørene. Innbyggerne opplever at muligheten for å drive med aktiviteter har blitt dårligere over tid, særlig etter 2019.



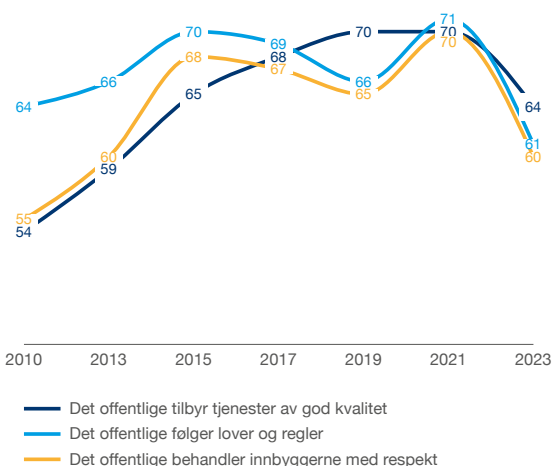
Figur 2.6: Mulighetene for å drive med aktiviteter. Hvor godt eller dårlig mener du følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på skala fra 0–100. Kilde DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024.



Figur 2.7: Hvor trygg eller utrygg er du på at det offentlige gir deg den hjelpen du trenger ved...? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



Figur 2.8: Prosentandelen over tid som er enig i påstander om det offentlige. Kategoriene helt og delvis enig er slått sammen til kategorien Enig. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



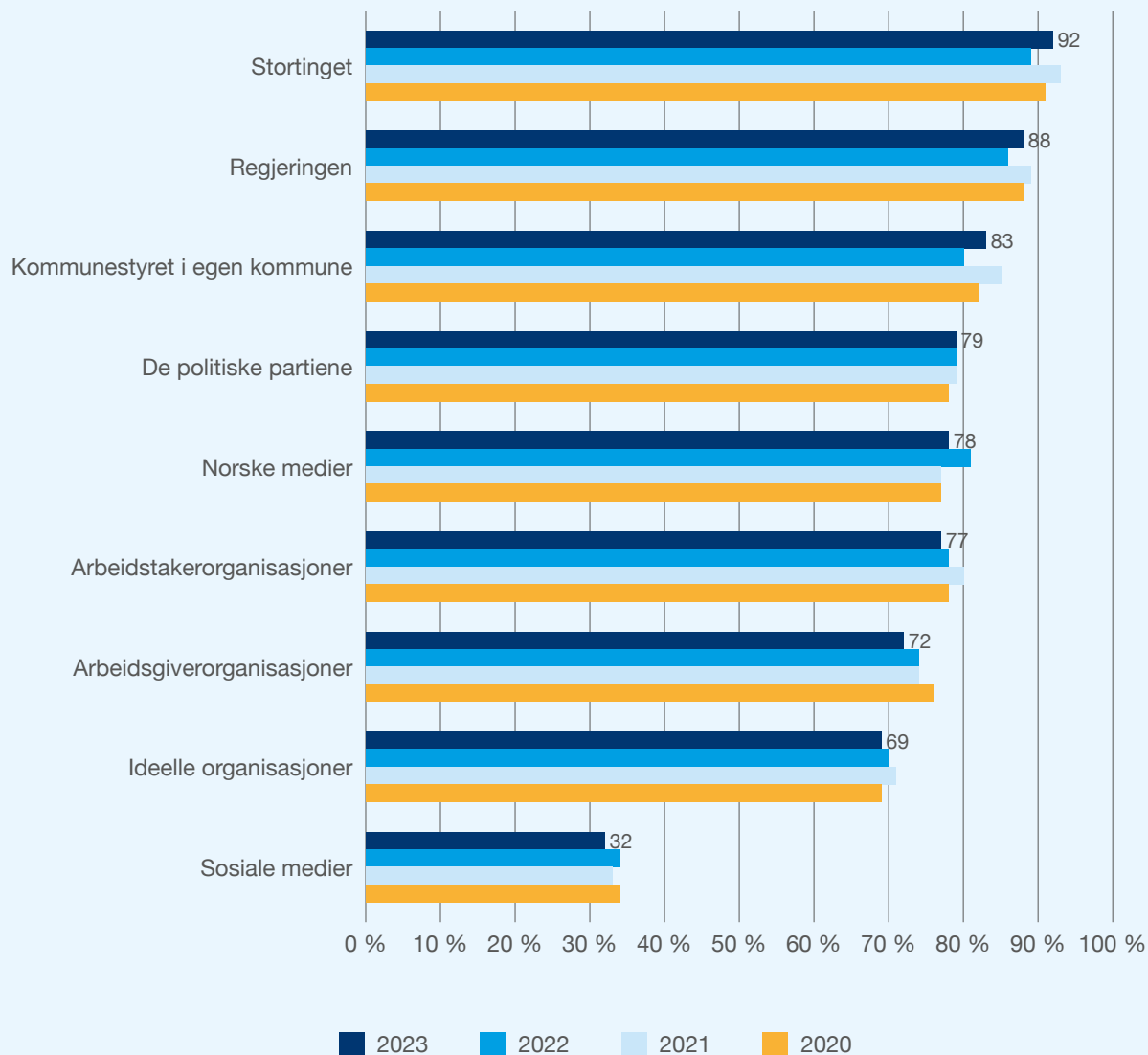
Helt vesentlig for vår tillit til offentlig sektor er at vi er trygge på å få hjelpen vi trenger. Men når man spør innbyggerne om hvor trygge de er på om de får nødvendig hjelp, f.eks. ved sykdom, arbeidsledighet eller dersom de blir uføre, så har andelen som stoler på å få nødvendig hjelp også sunket. Særlig når det gjelder bistand til eldre så er nedgangen betydelig mellom 2021 og 2023, fra 63 til 52 prosent av de spurte.

Samlet sett blir innbyggerne stadig mindre fornøyde. Gapet mellom forventninger og opplevd kvalitet synes å øke. Med kjennskap til at offentlig sektor står overfor store utfordringer når det gjelder å opprettholde en god velferd, vil nettopp opplevelsen av kvalitet være en nøkkel for innbyggernes samlede opplevelse av hvordan demokratiet klarer å levere.

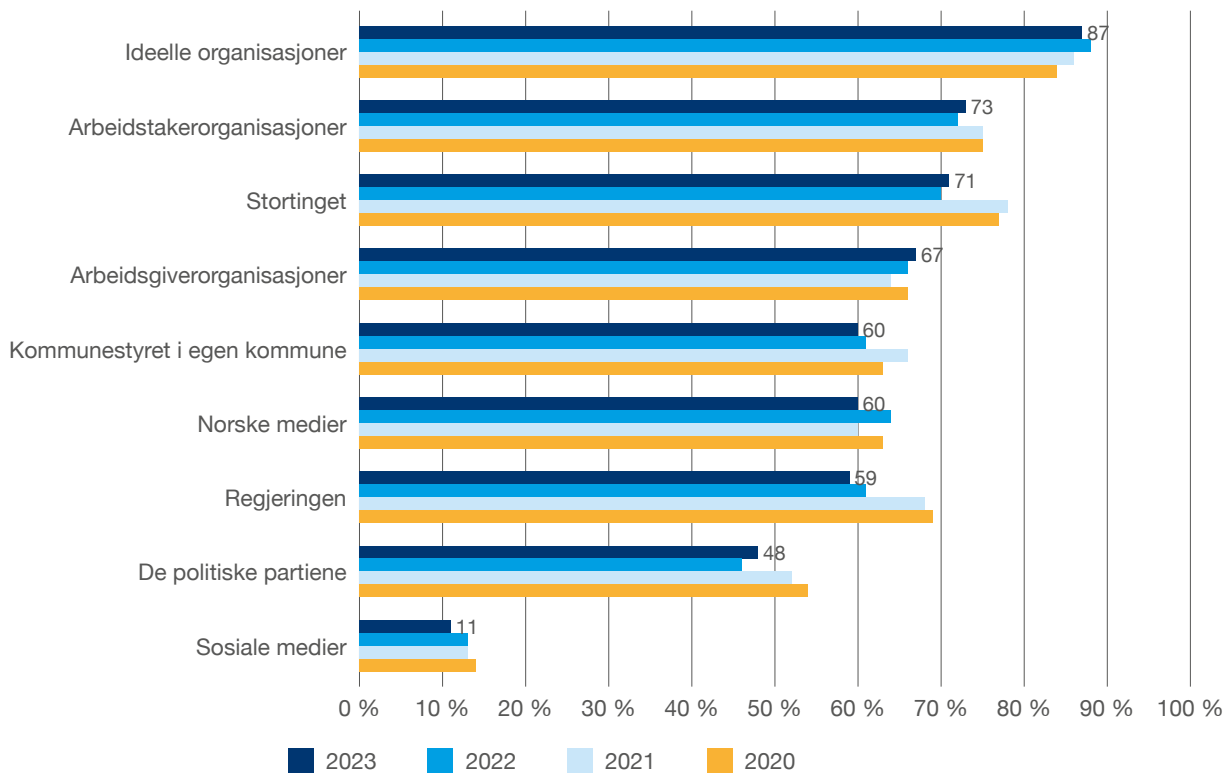
Færre mener det offentlige følger lover og regler

Et stort flertall av innbyggerne opplever at det offentlige tilbyr tjenester av god kvalitet, følger lover og regler og behandler innbyggerne med respekt. Det har imidlertid vært en markant nedgang fra 2021 til 2023 i andelen som mener det. 64 prosent, mot 70 prosent i 2021, sier seg enige i at det offentlige tilbyr tjenester av god kvalitet. Mens det var en jevn økning fram til 2021, har det nå snudd. Nedgangen er enda større for spørsmålet om å følge lover og regler, som har det laveste resultatet noensinne. Når det gjelder om innbyggerne behandles med respekt, er resultatet det laveste på ti år. For begge har nedgangen vært på ti prosentpoeng fra 2021 til 2023.

Figur 2.9: Hvor viktig mener du følgende institusjoner og aktører er for demokratiet i det norske samfunnet? Prosent som svarer 6 eller mer på skala 1–10.
Kilde: Tillitsbarometeret 2023, Respons Analyse



Figur 2.10: Tillit til institusjoner og aktører. Prosent som svarer 6 eller mer på en skala fra 1 til 10. Kilde: Respons Analyse, Tillitsbarometeret 2023



Kommunestyret er viktig for demokratiet

Innbyggerne mener kommunestyret i egen kommune er viktig for demokratiet i det norske samfunnet. Det er en oppgang i andelen som mener dette, fra 80 prosent i 2022 til 83 prosent i 2023. Det er nå nesten på omtrent samme nivå som tidligere år. Bare Stortinget og regjeringen er viktigere, og også for disse er det en tilsvarende oppgang i andelen som sier de er viktige for demokratiet. For de fleste av de andre aktørene er det en liten nedgang.

Tilliten til institusjonene går ned

Tillitsbarometeret 2023 viser marginale endringer i tilliten til både nasjonale og lokale institusjoner fra 2022 til 2023.

I årene under pandemien var en stor økning for tillit til institusjoner på begge nivåer.

60 prosent av innbyggerne oppgir 6 eller mer, på en skala fra 1–10, på spørsmålet om de har tillit til kommunestyret i egen kommune. Det er en nedgang på ett prosentpoeng fra 2022. Tilliten til Stortinget ligger på 71 prosent, ett prosentpoengs oppgang fra året før. Ideelle organisasjoner nyter høyest tillit, 87 prosent, mens medier får noe lavere tillit i 2023 enn året før. Sosiale medier fortsetter nedgangen, 11 prosent har tillit til dem. (Kilde: Tillitsbarometeret 2023)

DFØs innbyggerundersøkelse 2024 viser større endringer, og en nedgang i tillit sammenlignet med 2021. Størst er nedgangen i tillit til regjeringen, fra 62 prosent i 2021 til 50 prosent i 2023. Tilliten til Stortinget har en ti prosentpoengs nedgang, fra 64 prosent til 54 prosent. For kommunestyret/byråd er nedgangen mindre – fra 58 prosent i 2021 til 54 prosent i 2023. Det har også vært nedgang i tillit til den offentlige forvaltningen i den perioden, fra 61 til 56 prosent. For domstolene var det kun en mindre nedgang. Som et bakteppe for disse endringene er det nærliggende å nevne at flere undersøkelser viste at tilliten til politiske aktører generelt økte markant på alle nivå i den første del av pandemien – altså i årene 2020 og 2021.

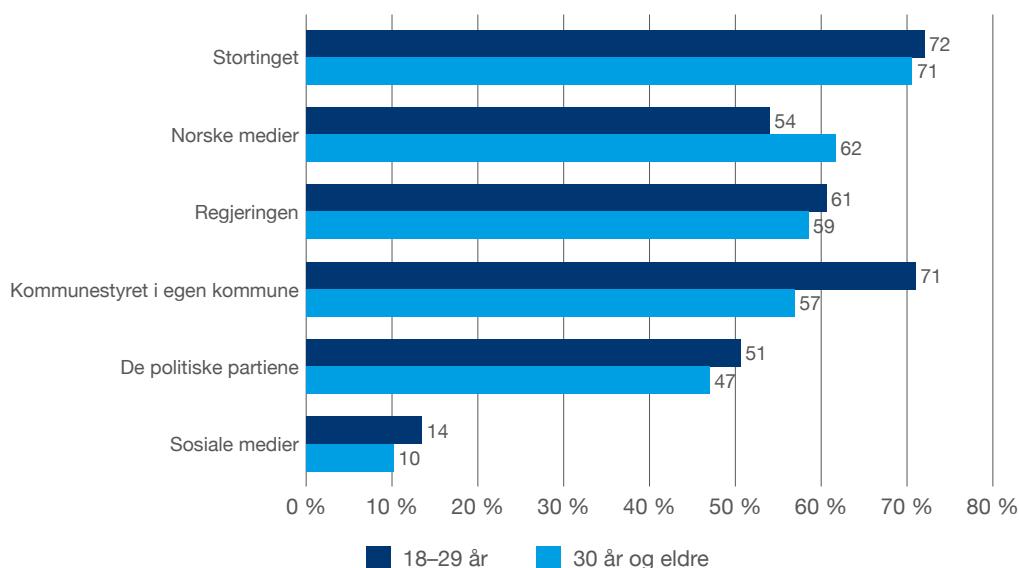
DFØs undersøkelse ble gjennomført på et senere tidspunkt i 2023 enn Tillitsbarometeret. Det vil si etter flere habilitetssaker på regjeringsnivå. Det kan ha påvirket folks tillit til politikere og demokratiske institusjoner, og bidrar til å forklare noe av forskjellene mellom de to undersøkelsene.

Unge har fortsatt mer tillit

Unge under 30 år har gjennomgående mer tillit enn andre til de politiske institusjonene og aktørene. Slik var det også i 2022. Forskjellene er særlig store når det gjelder tillit til kommunestyret i egen kommune hvor hele 71 prosent av de unge har tillit (en økning på seks prosentpoeng siden 2022), mens det blant resten av innbyggere er 57 prosent som svarer det. For regjeringen og Stortinget er forskjellene mellom unge og den øvrige befolkningen vesentlig mindre.

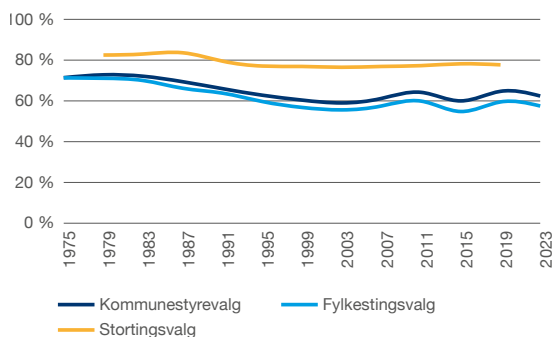
Det er også andre forskjeller i tillit. Innbyggere i kommuner med over 50 000 innbyggere har gjennomgående høyere tillit enn kommuner med færre innbyggere. Forskjellen er størst når det gjelder tillit til Stortinget. Mens 75 prosent i de store kommunene har tillit der, svarer 67 prosent i de mindre kommunene at de har det.

Figur 2.11: Forskjell i tillit til institusjoner og aktører etter alder. Prosent som svarer 6 eller mer på skala 1–10. Gjennomsnitt.
Kilde: Tillitsbarometeret 2023, Respons Analyse

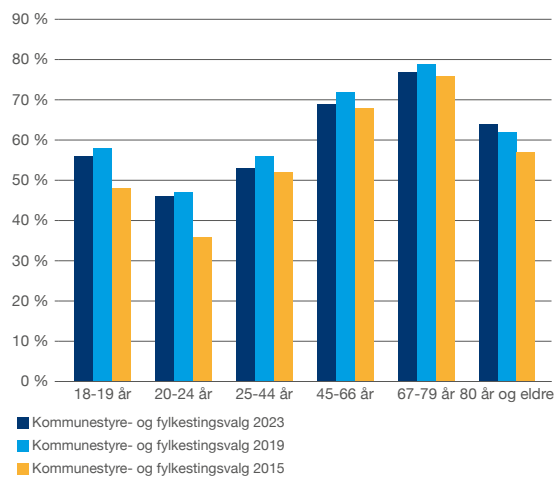


Sterkt representativt lokaldemokrati og aktiv innbyggerdeltakelse

Figur 2.12: Valgdeltakelse i prosent, stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg, 1975–2023. Kilde: SSB



Figur 2.13: Valgdeltakelse i prosent – Kommunestyre- og fylkestingsvalg 2015, 2019 og 2023, etter alder. Kilde: SSB



Færre deltar i lokalvalget

I kommunestyrevalget i 2023 gikk valgdeltakelsen ned fra 65 prosent til i overkant av 62 prosent. Blant velgere under 30 år er nedgangen omtrent tilsvarende. I 2019 var det motsatt, en økning i valgdeltakelsen fra 60 til 65 prosent, og desidert størst økning blant unge sammenlignet med lokalvalget i 2015.

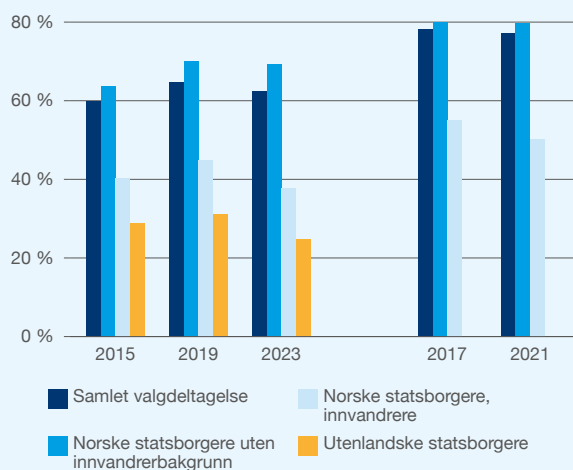
Som tidligere deltar førstegangsvelgerne i større grad enn aldersgruppen 20–24 år.

Ved stortingsvalget i 2021 var valgdeltakelsen på 77 prosent, en marginal nedgang siden 2017. Deltakelsen har holdt seg stabil ved de siste fire valgene, og ligger markant høyere ved stortingsvalg enn ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

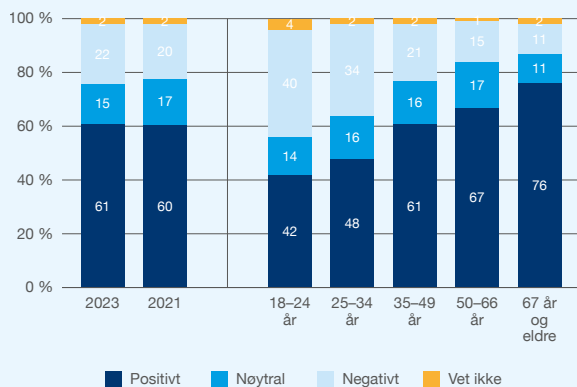
Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn er lavere enn for norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn. Nedgang i valgdeltakelse fra 2019 er vesentlig større for denne gruppen enn for valgdeltakelsen generelt. Lavest er deltakelsen for utenlandske statsborgere i lokale valg, med snaut 25 prosent i 2023. Høyest i gruppen med innvandrerbakgrunn er deltakelsen blant norske statsborgere, som er norskfødte med innvandrerforeldre, hvor 52 prosent stemte i stortingsvalget i 2021.

Innbyggernes interesse for lokalpolitikk har vært stabil fra 2021 til 2023. 61 prosent er positive i 2023, 15 prosent er nøytrale, mens 22 prosent svarer negativt. Interessen er størst blant de over 67 år, med 76 prosent. Den er vesentlig lavere for de yngste mellom 18 – 24 år, med 42 prosent. Tendensen er i samme retning som ved valgdeltakelse, hvor de eldre deltar mest, og de yngre minst.

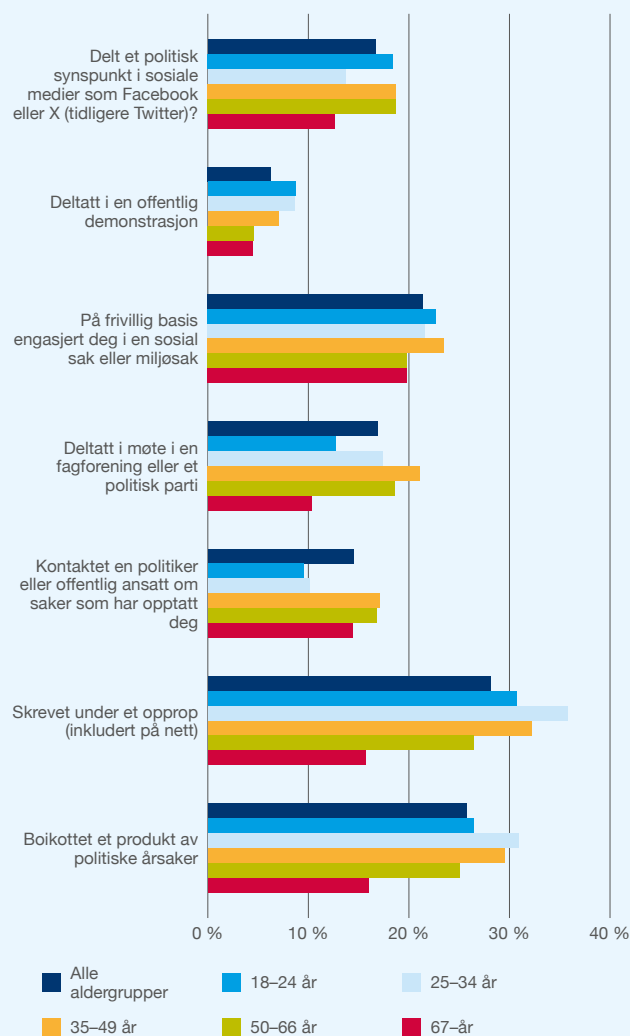
Figur 2.14: Valgdeltagelse etter innvandrerbakgrunn, 2015–2023. Kilde: SSB



Figur 2.15: Hvor interessert eller uinteressert er du i lokalpolitikk i sin alminnelighet? Kilde: Norsk monitor 2024



Figur 2.16: Andel som har svart at de har deltatt i ulike former for politisk deltakelse i siste 12 måneder, etter alder. Kilde: DFØ Innbyggerundersøkelsen 2024



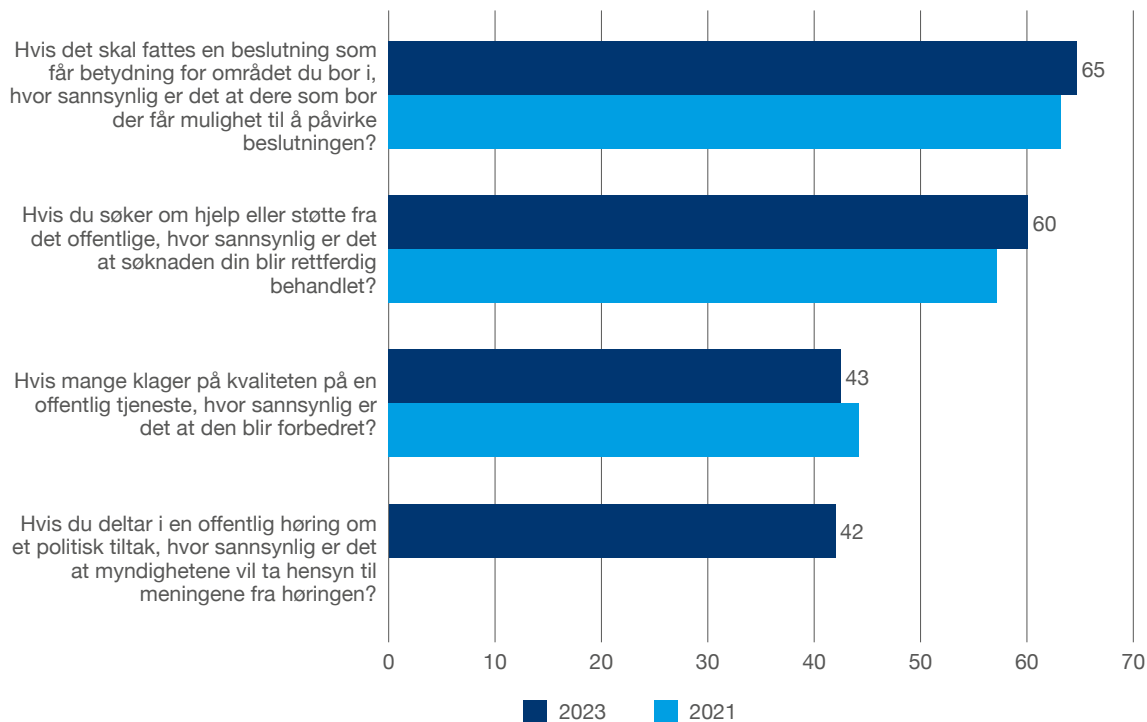


Forventningene om å bli hørt er moderate

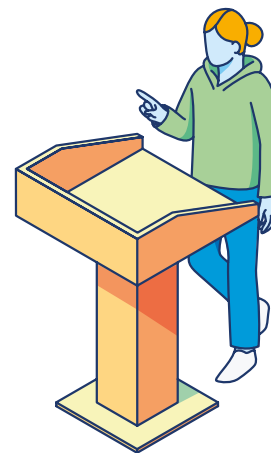
Den hverdagslige politiske deltakelsen mellom valg foregår på ulike måter. En undersøkelse fra DFØ i 2021 viser at nesten halvparten har prøvd å få tak i informasjon fra kommunen i bestemte saker, mens 14 prosent svarer at de har gjort noe selv for å påvirke en avgjørelse i kommunens styringsorganer.

I DFØs innbyggerundersøkelse fra 2024 er folk spurt om politisk deltakelse de siste 12 måneder. Av de som har deltatt, svarer flest (28 prosent) at de har skrevet under på opprop. Nest flest (26 prosent) svarer at de har boikottet produkt av politiske årsaker. Dernest svarer 21 prosent at de på frivillig basis har engasjert seg i en sosial sak eller miljøsak. Færrest (6 prosent) svarer at de har deltatt i en politisk demonstrasjon. Det er noe, men ikke stor, variasjon i hvordan de ulike aldersgruppene deltar.

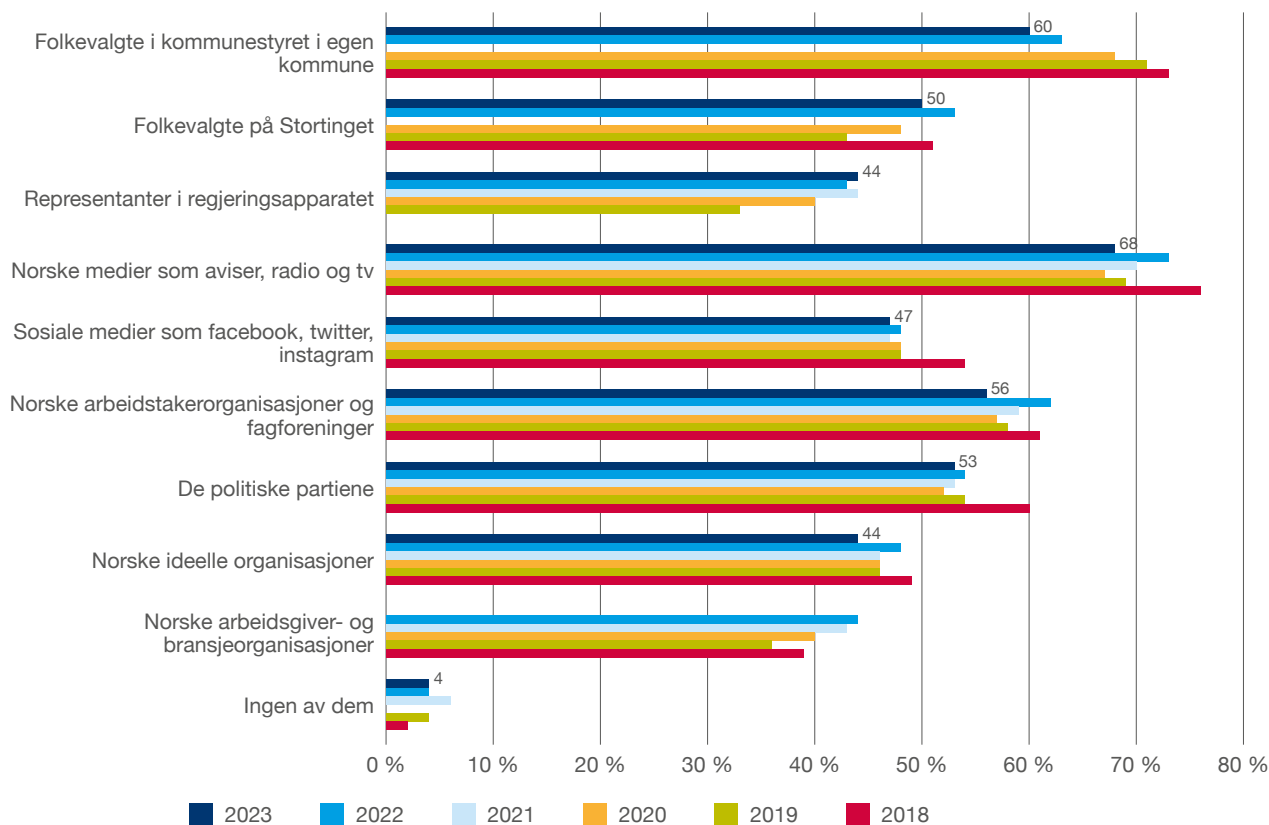
Figur 2.17: Innbyggernes vurdering av muligheter for medvirkning. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



Innbyggerne er spurt om hvordan de oppfatter sine muligheter for å påvirke, få en rettferdig behandling, bli tatt hensyn til og hørt. Spørsmålene skiller ikke mellom ulike forvaltningsnivå. 65 prosent mener det er sannsynlig at de får mulighet til å påvirke en beslutning som får betydning for det området de bor i. En nesten like høy andel, 61 prosent, svarer at det er sannsynlig at søknad om hjelp, eller støtte fra det offentlige, blir rettferdig behandlet. 43 prosent mener det er sannsynlig at kvaliteten på en offentlig tjeneste blir forbedret dersom de klager, mens 42 prosent mener at myndighetene vil ta hensyn til meningene om de deltok i en offentlig høring om et politisk tiltak. De samme spørsmålene er stilt i 2021, og andelen på de ulike indikatorene er marginalt endret – i positiv eller negativ retning.



Figur 2.18: Hvilke av følgende kanaler ville du bruke hvis du skulle ha frem dine synspunkter? Kilde: Tillitsbarometeret 2023, Respons Analyse



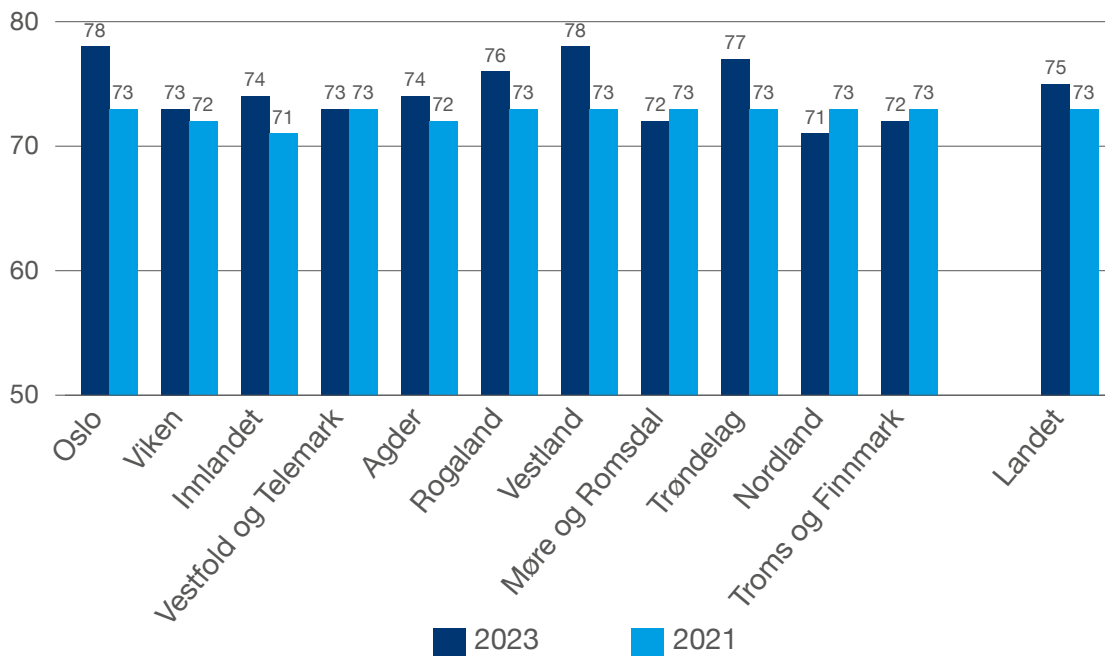


Mediene er viktigst for å få fram synspunkter

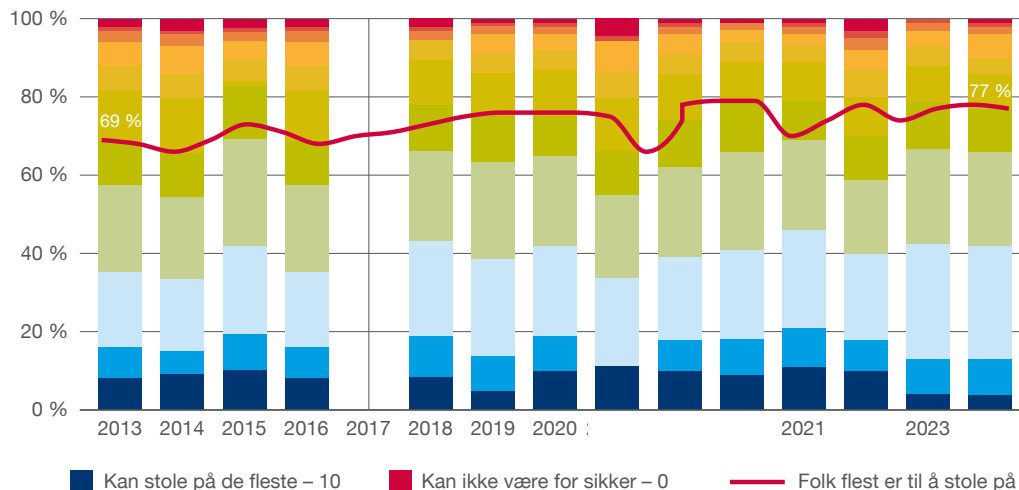
Innbyggerne foretrekker folkevalgte i egne kommunestyre som kanal for å fremme sine synspunkter, nest etter norske medier. Det er noe færre enn tidligere som svarer at foretrukne kanal var folkevalgte i egne kommunestyre. 60 prosent svarte dette i 2023, og det er en gradvis nedgang siden 2018 hvor andelen var 73 prosent. For politiske partier er det en begrenset nedgang.

For arbeidstakerorganisasjoner er en nedgang fra en andel på 62 prosent i 2022 til 56 prosent i 2023 som foretrekker dem som kanal. Tendensen med nedgang fra 2022 til 2023 gjelder alle kanaler, med et lite unntak for «representanter for regjeringsapparatet».

Figur 2.19: Andel svart positivt på spørsmålet: Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på? fordelt på fylker. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



Figur 1.20: Mellom-menneskelig tillit – Spørsmål om folk flest er til å stole på. Kilde: Norsk medborgerpanel – Trendnotat om tilfredshet og tillit i en tiårs periode

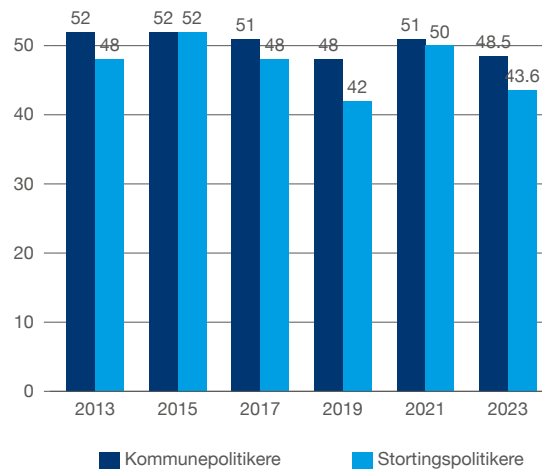


Høy tillit til andre mennesker

I DFØs innbyggerundersøkelse 2024 er innbyggerne spurt om tillit til andre mennesker – «Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre?». 75 prosent har svart positivt. Den sosiale tilliten er høy, og noe høyere enn tilsvarende undersøkelse fra DFØ i 2021. Undersøkelsen den gang viste også at personer som er medlem i flere organisasjoner skårer høyere på sosial tillit enn dem som ikke er medlem i noen organisasjoner. Folk som stoler på andre deltar mer i politikken og i samfunnet ellers (DFØ 2021).

Norsk medborgerpanel (2024) har målt mellom-menneskelig tillit over en ti-årsperiode. Også den viser at en høy andel, 77 prosent, mener at «folk flest er til å stole på». Andelen er jevnt over høy de seneste årene, og vesentlig høyere nå enn i 2014 da 66 prosent mente dette.

Figur 2.21: Innbyggernes fornøydhetsnivå med hvordan politikere lytter til innbyggernes synspunkter, gjennomsnittscore på skala 0–100, Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



Middels fornøyde med hvordan politikere lytter

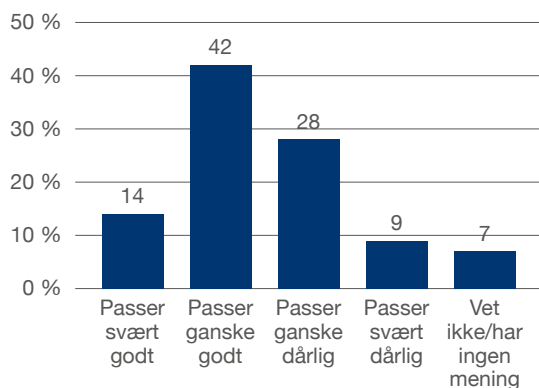
DFØs innbyggerundersøkelse 2024 måler innbyggernes fornøyde med hvordan kommunepolitikernes lytter til deres synspunkter. De gir en skår på 49 av 100 poeng, noe som er en liten nedgang fra undersøkelsen i 2021, og på samme nivå som i 2019. Før det var andelen fornøyde enda høyere.

Stortingspolitikernes evne til å lytte får en større nedgang med en skår på 43, som er 6 poeng lavere enn i 2021, men litt høyere enn i 2019. Variasjon i skåre gjennom de siste ti år er større for stortingspolitikere enn for kommunepolitikere.

I DFØ innbyggerundersøkelse 2024 er innbyggerne spurt om «Hvis myndighetene tar en beslutning, hvor sannsynlig er det at beslutningen er basert på best mulig kunnskap, forskning og statistikk?». 50 prosent har svart at det er usannsynlig.

KS Lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022 viser at et flertall av innbyggerne, nærmere seks av ti, mener folkevalgte i egen kommune har god oversikt over hva folk er opptatt av. Her er det en liten forskjell mellom kjønnene, men kvinner mener denne påstanden passer bedre enn hva menn gjør.

Figur 2.22: De folkevalgte her i kommunen har god oversikt over hva folk er opptatt av. Kilde: KS Lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022



Vil høre folkemeningen

Kommunaldepartementets organisasjonsdatabase inneholder informasjon om kommunesektoren og utgis omtrent hvert fjerde år. Nyeste publikasjon er fra 2021.

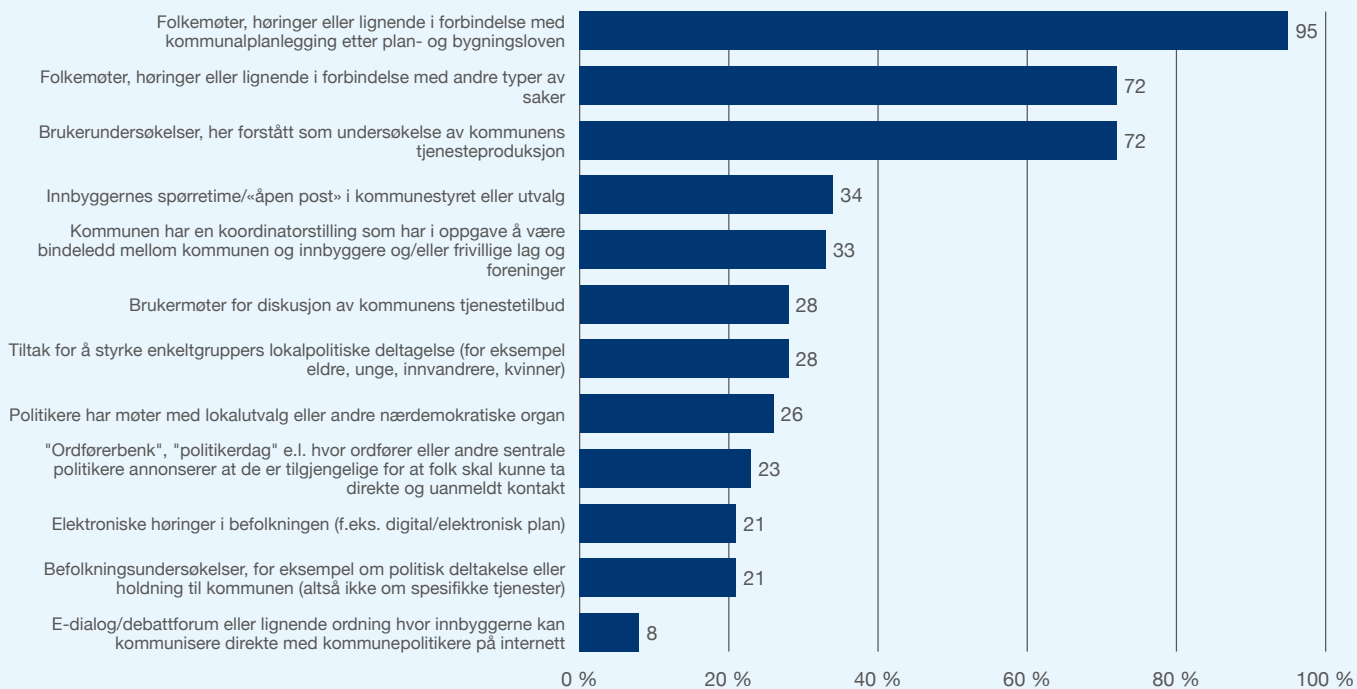
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med planlegging etter plan- og bygningsloven er det desidert mest brukte tiltaket, og over 95 prosent av kommunene gjennomfører det. Dernest er folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker, samt brukerundersøkelser knyttet til tjenesteproduksjon, mest brukt. 72 prosent av kommunene benytter begge disse tiltakene.

Møter mellom politikere og lokal- eller nærmiljøutvalget benyttes av 26 prosent av kommunene. Digitale tiltak som elektroniske høringer benyttes av oppunder 21 prosent, mens omkring 8 prosent benytter e-dialog eller lignende.

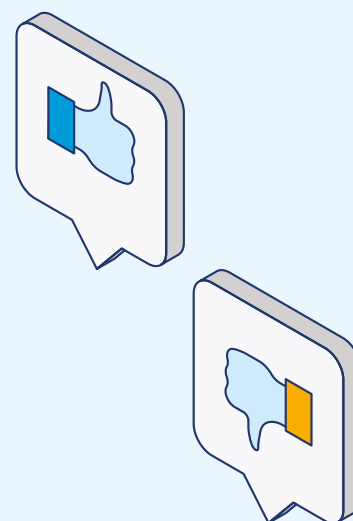
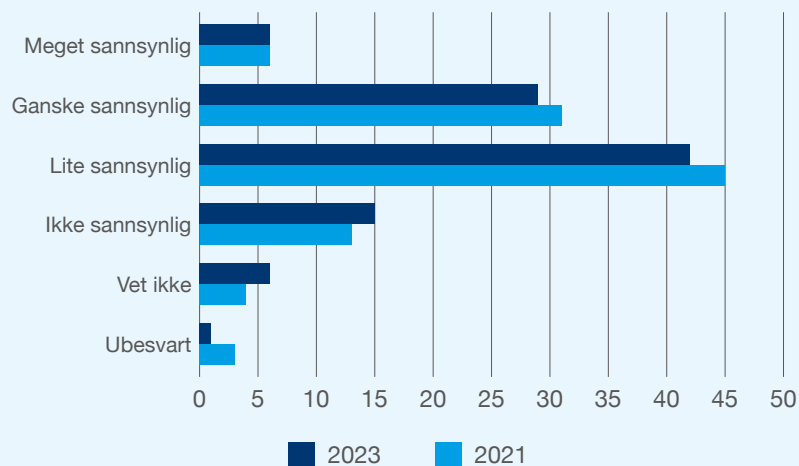
Kommuneloven pålegger kommunene å ha tre typer av medvirkningsråd. Alle kommuner skal ha et eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd – eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Folk som er bosatt i kommuner som inviterer innbyggerne til å delta politisk opplever sannsynligvis at kommunen signaliserer tillit til dem og til innbyggerne som sådan, og til deres kompetanse til å delta i politikken. Individuelle kjennetegn hos innbyggerne – som alder og utdanning – har likevel mest betydning for deres politiske selvtillit. (Kilde: ISF 2020)

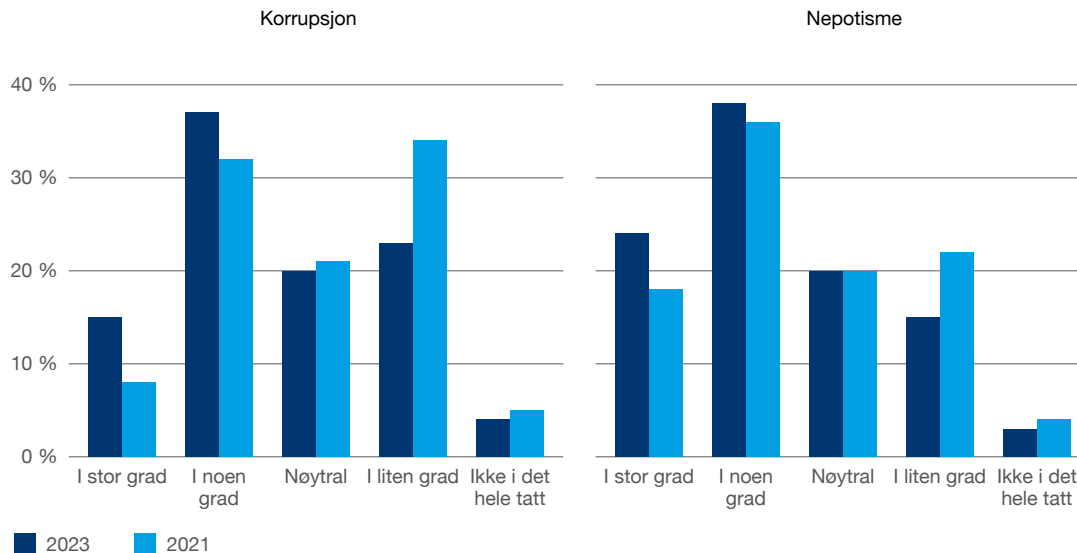
Figur 2.23: Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen mellom valg



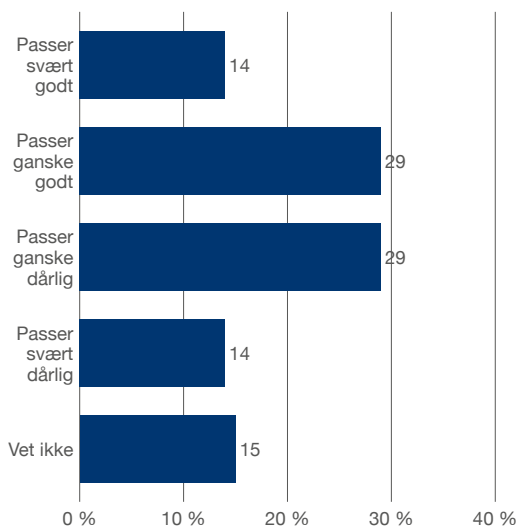
Figur 2.24: Dersom du mener at det er en viktig sak som bør fremmes i vårt politiske system, hvor sannsynlig er det da at du selv kunne være med på å fremme denne saken? Kilde: Norsk monitor 2024



Figur 2.25: I hvilken grad mener innbyggerne det forekommer korrupsjon (slik som bestikkelser/smøring) eller nepotisme i egen kommune. Kilde: DFØ,



Figur 2.26: Andel som mener påstanden passer godt eller dårlig «De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får ikke lettere ivaretatt sine interesser». Kilde: KS lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022



Norsk Monitor har spurt innbyggerne om sannsynligheten for at de selv vil være med på å fremme en sak de mener er viktig i vårt politiske system. Omkring 1 av 3 svarer at det er sannsynlig at de selv vil det. Dette kan det være ulike forklaringer på, men det understreker betydning av at kommunene tilrettelegger for at innbyggerne kan gi innspill om og i saker.

Flere mener korrupsjon og nepotisme forekommer

Mange innbyggere mener at ulike former for korrupsjon, slik som bestikkelser/smøring samt favorisering av familie og venner, skjer i egen kommune. 62 prosent svarer at de tror det forekommer nepotisme i noen eller stor grad i egen kommune. Dette kan forstås som at offentlig ansatte favoriserer familie og venner når saker behandles. Det er en økning fra 54 prosent i 2021.

52 prosent tror det skjer ulike former for korrupsjon i egen kommune, det er en vesentlig økning siden 2021, da 40 prosent svarte det. For staten er andelen som svarer at de

tror det forekommer korrupsjon på omkring 60 prosent. Her er økningen fra 2021 enda mer markant, og opp fra 40 prosent. Omkring 20 prosent svarer «vet ikke» på alle påstandene her.

I KS Lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022 kommer det fram det at litt mer enn 4 av 10 mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen får ivaretatt sine interesser bedre. Samtidig som de ikke tror at folkevalgte misbruker makt til sin egen fordel.

Stort press på uetisk atferd, korrupsjon oppfattes som et svært lite problem

Ipsos har i 2021 på oppdrag fra KS gjennomført en kartlegging av kommuners og fylkeskommuners erfaringer og opplevelse av press om uetisk atferd og korrupsjon, samt innsatsen for å forebygge dette.

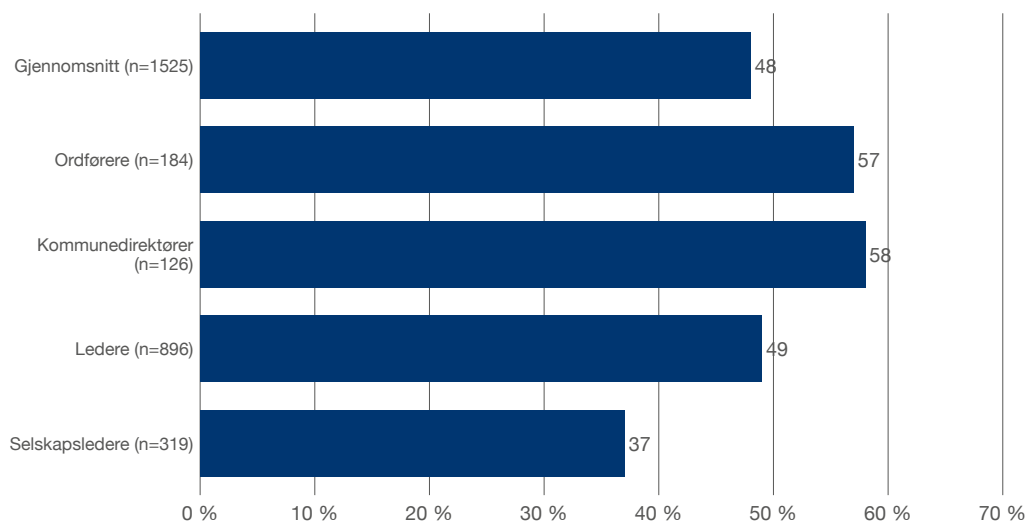
Om lag halvparten av de spurte (ordførerne og ledere) har selv opplevd en situasjon med forventning om uetisk atferd, eller tilbud om utilbørlig fordel. Mest vanlig er situasjoner hvor

det er en forventning om å favorisere enkeltpersoner eller en gruppe. Minst vanlig er tilbud om pengeytelse. 9 av 10 opplever at korrupsjon er et lite eller svært lite problem i egen kommune.

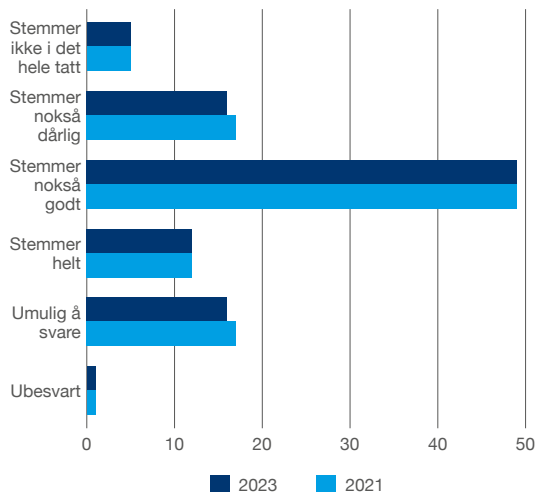
Blant ledere er andelen som selv har opplevd en situasjon med forventning eller press størst i sektor næring/landbruk, og lavest innen skole/oppvekst. Selv om ordførere og kommunedirektører er de som i størst grad kjenner til og selv har erfart (henholdsvis 57 prosent og 58 prosent) en situasjon med forventning eller press, mener respondentene generelt at mellomledere er mest utsatt.

70 prosent svarer at tema knyttet til etikk og antikorrupsjon har vært på dagsorden i kommunestyret denne perioden. Retningslinjer og rutiner oppleves som klare, men reaksjoner ved brudd oppleves mer uklare. 41 prosent av de spurte svarer at det er størst utviklingsbehov når det gjelder risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser, mens 28 prosent oppgir internkontroll med fokus på uetisk atferd og korrupsjon.

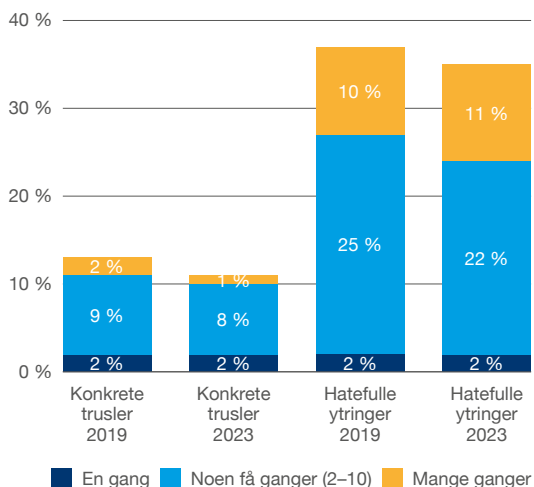
Figur 2.27: Har du noen gang opplevd situasjoner med forventninger om uetisk atferd (Andel som har svart at de har opplevd en eller flere situasjoner)?
Kilde: Ipsos 2021 oppdrag for KS



Figur 2.28: Det er en «god tone» i den politiske debatten i kommunen der jeg bor – stemmer helt/nokså godt. Kilde: Norsk monitor 2024



Figur 2.29: Andel lokalpolitikere som har opplevd hatefulle ytringer og konkrete trusler i løpet av sin tid som lokalpolitiker. Kilde: Ipsos 2023 på oppdrag fra KS



Gjenstår arbeid med åpenhet – også i de kommunale foretakene

Åpenhetsbarometeret 2023, utarbeidet av pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport, viser at landsgjennomsnittet for kommunene ligger på 16,5 poeng, av en maksimal poengsum på 24. I likhet med tidligere er det betydelig variasjon mellom kommunene og mellom fylkene. Alle kommuner har nå postlister på nett, og forbedringen tilbake fra 2018 er kraftig. Det er fortsatt under halvparten av kommunene som publiserer de fleste av dokumentene som klikkbare fulltekstdokumenter på sin postliste. Om en legger til kommuner som legger delvis ut fulltekstdokumenter på nettsidene, er det over 62 prosent av kommune som gjør det helt eller delvis. Det er en god økning fra tidligere, og opp fra 50 prosent i 2021.

De aller fleste kommunene strømmer kommunestyremøtene live, og et stort flertall av kommunene publiserer både protokoller og møteplan fra kontrollutvalget på nett.

Det er fortsatt utfordringer knyttet til åpenhet og innsyn i kommunale selskaper. Bare oppunder 16 prosent av kommunene opplyser at alle foretakene deres er med i den kommunale postlisten.

Hets og trusler truer folkevalgt deltakelse, men flertallet av innbyggerne mener tonen er god

En undersøkelse Ipsos har gjennomført for KS i 2023, viser at 36 prosent av lokale folkevalgte har opplevd hatefulle ytringer, mens 12 prosent har opplevd trusler. Samlet sett har oppunder 40 prosent blitt utsatt for enten hatefulle ytringer, trusler, eller begge deler. I tilsvarende undersøkelse i 2019 var det samlet 43 prosent som svarte dette, altså en liten nedgang. Ipsos mener at nedgangen kan skyldes tilfeldigheter fordi endringen ikke er signifikant mellom de to gjennomføringene. Det er imidlertid en markant nedgang siden 2019 i andelen unge (18 – 29 år) som har opplevd hatefulle ytringer, fra 52 prosent i 2019 til 39 prosent i 2023. Unge skiller seg altså ikke ut i forhold til andre aldersgrupper.

Mange (43 prosent) har endret atferd som følge av det de utsettes for, og 56 prosent av disse har vurdert å slutte som politiker på grunn av hets og trusler. 22 prosent har bestemt seg for å slutte, en økning siden 2019. Hendelsene har store konsekvenser for mange av dem som rammes, det være seg i form av selvbegrensning eller selvsensur, eller at de har unnlatt å engasjere eller uttale seg i en spesifikk sak eller saksfelt. For halvparten har det også ført til reduserte sosiale aktiviteter. 23 prosent svarte at de ble engstelige for egen sikkerhet.

Omkring én av tre (31 prosent) har svart at de er utsatt for hatefulle ytringer fra andre politikere.

En kartlegging fra 2020 viser at det er svært få saker i retts-systemet som omhandler hatefulle ytringer eller trusler mot lokale folkevalgte. Politikere har heller ingen særskilt rettslig beskyttelse i kraft av å være lokale folkevalgte. (Kilde: Ipsos 2020 på oppdrag fra KS).

Et flertall av innbyggerne, 61 prosent, oppfatter at tonen i den politiske debatten i egen kommune er god. Det er samme andel som i 2021. Noen mener det er umulig å svare på, mens 1 av 5 mener det ikke stemmer at det er en god tone i debatten.

Folkevalgtes erfaringer med desinformasjon – oftest fra privatpersoner

De senere år har PST i sine årlige trusselvurderinger bedt samfunnet om å være forberedt på at fremmede etterretningstjenester vil forsøke å påvirke beslutningstakere og den norske befolkningen. Ipsos gjennomførte i 2023 en undersøkelse for KS om hvilke erfaringer og bevissthet lokale folkevalgte har omkring desinformasjon og falske nyheter. Den viste at folkevalgte forstår desinformasjon som noe som i stor grad knyttes til det lokale, både med hensyn til sak og aktører. 33 prosent av de lokale folkevalgte mente at desinformasjon er et problem i egen kommune/fylkeskommune, og 39 prosent av dem knyttet det til betente politiske saker. Flertallet tror desinformasjon kommer fra privatpersoner, fra norske aktører (ofte med en politisk agenda) eller fra politiske partier. Mange tror likevel at det står utenlandske stater, eller internasjonale aktører, kan stå bak. (Ipsos 2023, oppdrag fra KS).



Nyskapende arbeidsgiverpolitikk i samarbeid med partene

Organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden samarbeider tett om flere av de store utfordringene i arbeidslivet. KS representerer arbeidsgiversiden i flere avtalebaserte samarbeidsfora. Ett av disse er samarbeidet om å øke bruken av heltid i kommunesektoren, som er forankret i Heltidserklæringen.

Flere ansatte jobber heltid

Partene i arbeidslivet undertegnet i 2013 den første heltidserklæringen. Her forplikter partene seg til å redusere deltidsarbeid og å utvikle en heltidskultur i pleie- og omsorgssektoren. Heltidserklæringen er senere fornyet tre ganger, senest i 2021.

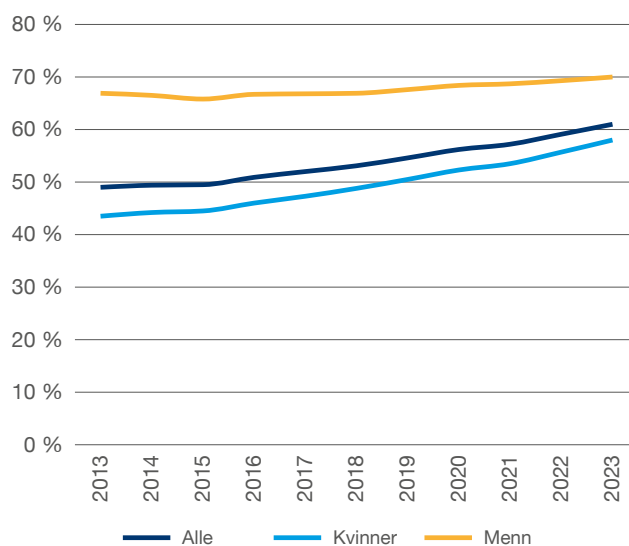
Heltidsandelen blant de ansatte i kommunesektoren lå stabilt rundt 49 prosent de siste årene før 2013. Deretter økte andelen heltidsansatte fra 49 prosent til 61 prosent i tiårsperioden 2013–2023. Økningen har i hovedsak skjedd fra 2016 og framover. Heltidsandelen er høyest i aldersgruppa 40–49 år, hvor nær 66 prosent arbeidet heltid i 2023. Samtidig har også gjennomsnittlig stillingsstørrelse gått opp. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse for ansatte i kommunesektoren i 2023 var drøyt 84 prosent.

I 2023 var heltidsandelen i kommunene 59 prosent og i fylkeskommunene 77 prosent. Både heltidsandel og stillingsstørrelse varierer mye mellom de ulike tjenesteområdene. I helse-, pleie- og omsorgstjenestene hadde 47 prosent av de ansatte heltidsstilling i 2023. Laveste andel heltidsandel finner vi blant turnusansatte i denne sektoren. Det har imidlertid vært en markert økning også i denne gruppa, fra 21 prosent med heltid i 2013 til 35 prosent i 2023. Turnusansatte hadde i 2023 en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 71,5 prosent.

Høy andel deltidsansatte er en av de største utfordringene norske kommuner har som arbeidsgiver. Å bygge heltidskultur innebærer å tenke nytt rundt hvordan tjenestene og arbeidstiden organiseres. Arbeidet med økning av heltid er en viktig del av KS-programmet TØRN. Dette programmet bidrar til å finne løsninger for bærekraftig bruk og utvikling av helsefaglig kompetanse, som følge av de utfordringene mange kommuner opplever knyttet til blant annet rekruttering, deltid og økonomi.

I kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023, kommer det fram at 80 prosent av kommunene har som mål å øke heltidsandel blant sine ansatte, og kommunene har iverksatt en lang rekke tiltak.

Figur 2.30: Andel heltidsansatte i kommunesektoren etter kjønn. 2013–2023.
Kilde: PAI-registeret

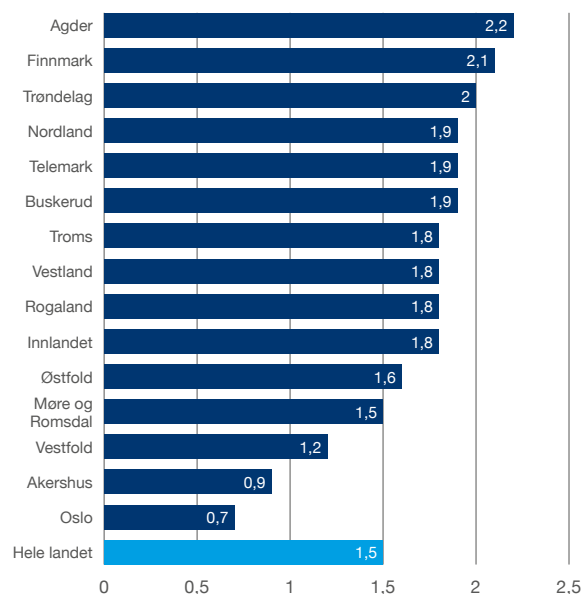


Agder best på læreplasser

KS er en av partene som har undertegnet «Samfunnskontrakt for flere læreplasser». Kontrakten ble undertegnet første gang i 2012, og ble sist fornyet i 2021 for perioden 2022–2024. De øvrige partene i kontrakten er Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, LO, YS, Unio, NHO, Virke, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Maskinentreprenørenes Forbund og Norges Rederiforbund. Gjennom Samfunnskontrakten er partene enige om å jobbe for at alle som er formelt kvalifisert, skal sikres læreplass. Det skal skje gjennom å videreutvikle det lokale og regionale arbeidet for å skaffe flere læreplasser, og ved at partene forplikter seg til å sette i gang tiltak for å sikre flere læreplasser på eget initiativ. Kommunesektoren har dermed både et ansvar for å skaffe læreplasser i egen sektor og det overordnede ansvaret for lærlingeordningen som en del av videregående opplæring.

I perioden fra 2012 til 2023 har antallet løpende lærekontrakter økt med 33 prosent på landsbasis. Økningen utgjør i alt 11 900 læreplasser, og av disse har 2.300 læreplasser kommet i kommunesektoren. Det viser statistikk fra Utdanningsdirektoratet. Det var i alt 48.300 lærlinger som hadde lærekontrakt per 1. oktober 2023, og av disse var 8500 i kommunesektoren. Høsten 2023 var det 1,5 kommunale lærekontrakter per 1000 innbyggere på landsbasis. Sett i forhold til innbyggertallet var det flest lærlinger i fylkene Agder og Finnmark, som hadde henholdsvis 2,2 og 2,1 lærlinger per 1000 innbyggere.

Figur 2.31: Antall løpende kommunale lærekontrakter per 1 000 innbyggere, etter fylke. Kilde: UDIR/SSB



Fortsatt høyt sykefravær

Intensjonsavtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har et overordnet mål om å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet, og på denne måten øke sysselsettingen. KS er part i IA-avtalen som ble inngått i 2001 mellom partene i arbeidslivet, staten som arbeidsgiver og regjeringen. Avtalen er senere fornyet flere ganger, og gjelder nå for perioden 2019–2024.

Et av hovedmålene for inneværende avtaleperiode er at sykefraværet skal reduseres med ti prosent, sammenlignet med årgjennomsnittet for 2018. Dette målet var ikke nådd ved utgangen av 2023. Tvert imot økte fraværet, noe som må ses i sammenheng med koronapandemien. Både direkte sykdom, smitteverntiltak, regler knyttet til sykepengere rettigheter og den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet kan ha påvirket sykefraværet i ulik grad.

Sykefraværet varierer mellom kvartalene i et noenlunde likt mønster fra år til år. For å kunne følge utviklingen fra kvartal til kvartal uavhengig av årstid, blir det beregnet sesongjusterte

fraværstall. Sesongjustert sykefravær (egen- og legemeldt i alt) var på 7,0 prosent i 4. kvartal 2023. De sesongjusterte tallene viser at sykefraværet økte jevnt gjennom hele 2023, og at nivået i 4. kvartal var det høyeste siden slutten av koronapandemien. Høyere fraværstall finner vi bare under svineinfluensaen i 2009 (7,2 prosent) og i 1. kvartal 2022 hvor det var rekordhøyt sykefravær på 7,3 prosent. Sykefraværet er sjelden så høyt som 7 prosent. Gjennomsnittlig sykefravær de siste fem årene før pandemien var 5,7 prosent, og ikke i noe kvartal var det over 6,0 prosent.

Samlet egen- og legemeldt sykefravær i landet var litt lavere i 2023 enn i 2022 når vi ser på årgjennomsnittet. Det egenmeldte fraværet gikk ned, mens det legemeldte sykefraværet økte. I tabellen under ser vi hvordan det legemeldte fraværet i kommunene og fylkeskommunene utviklet seg fra 2018 til 2023 sammenliknet med gjennomsnittlig legemeldt sykefravær for alle sektorer. Vi ser at sykefraværet i kommunene er klart høyere enn gjennomsnittet, mens fylkeskommunene har et sykefravær som stort sett er nær gjennomsnittet.

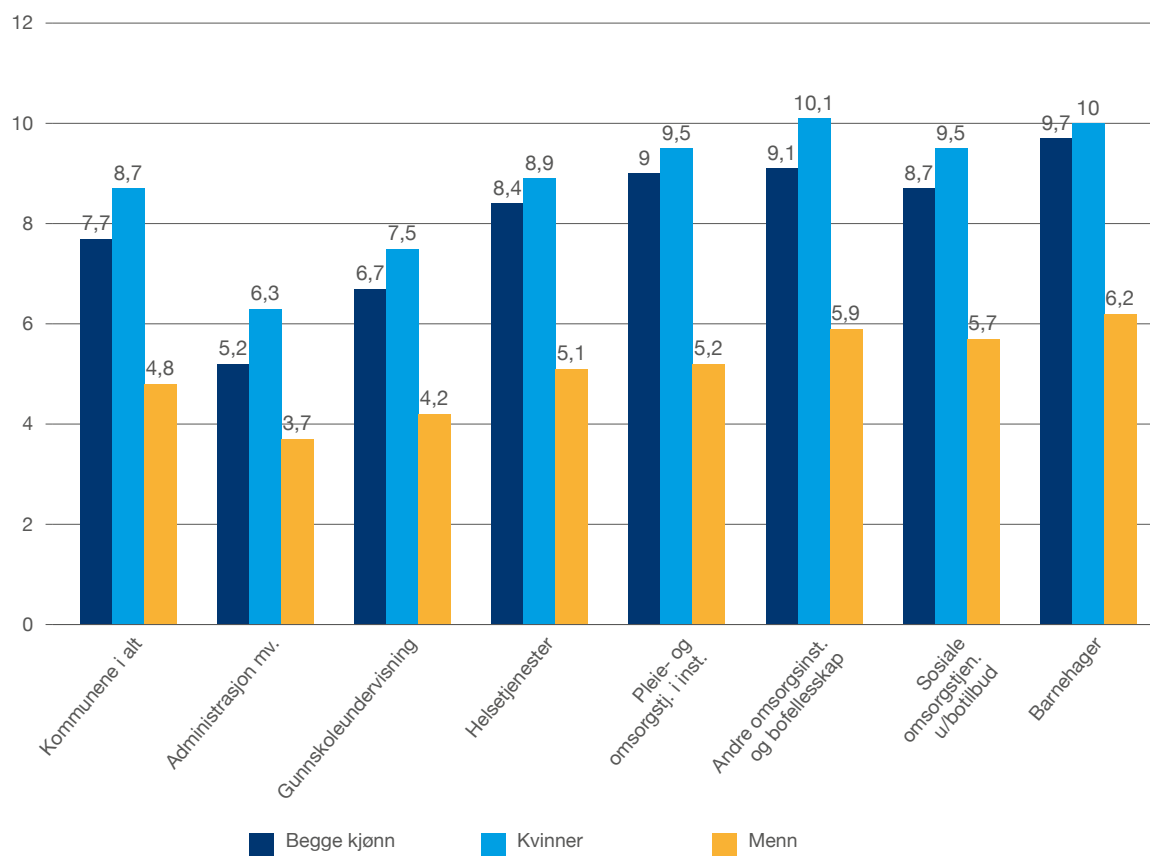
Tabell: Legemeldt sykefravær i prosent av avtalte dagsverk. Årlig gjennomsnitt 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Alle sektorer	4,8	4,8	5,2	5,2	5,4	5,6
Kommuner	6,7	6,8	7,2	7,6	7,7	7,7
Fylkeskommuner	4,8	4,9	4,9	5,3	5,3	5,4

Det er store forskjeller i sykefravær mellom ulike tjenester i kommunesektoren. Forskjellene skyldes først og fremst svært ulike arbeidsoppgaver og den nære sammenhengen mellom kvinneandel og sykefravær. Sykefraværet er klart høyere i barnehager og innen helse- og omsorgstjenester enn i administrasjon og tekniske tjenester.

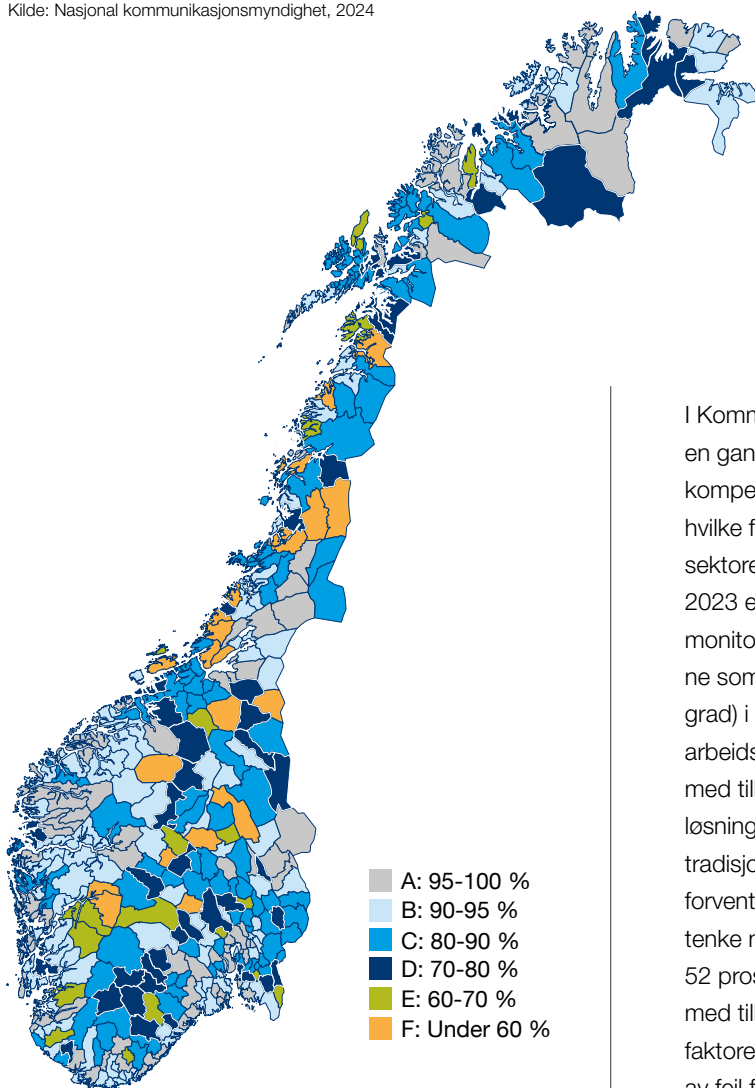
Figuren nedenfor viser legemeldt sykefravær i kommunene i 2023, fordelt på kjønn og næringer (tjenesteområder). Det høyeste sykefraværet finner vi i barnehagene, med 9,7 prosent i gjennomsnitt dette året. Det er klare kjønnsforskjeller i sykefraværet i alle næringer. Blant kvinnene var sykefraværet høyest i institusjoner (utenom sykehjem) og bofellesskap, og i barnehager, begge med 10 prosent. Blant menn var det legemeldte sykefraværet høyest i barnehager med 6,2 prosent.

Figur 2.32: Legemeldt sykefravær i kommunene i 2023 etter kjønn og tjenesteområde. Kilde: SSB



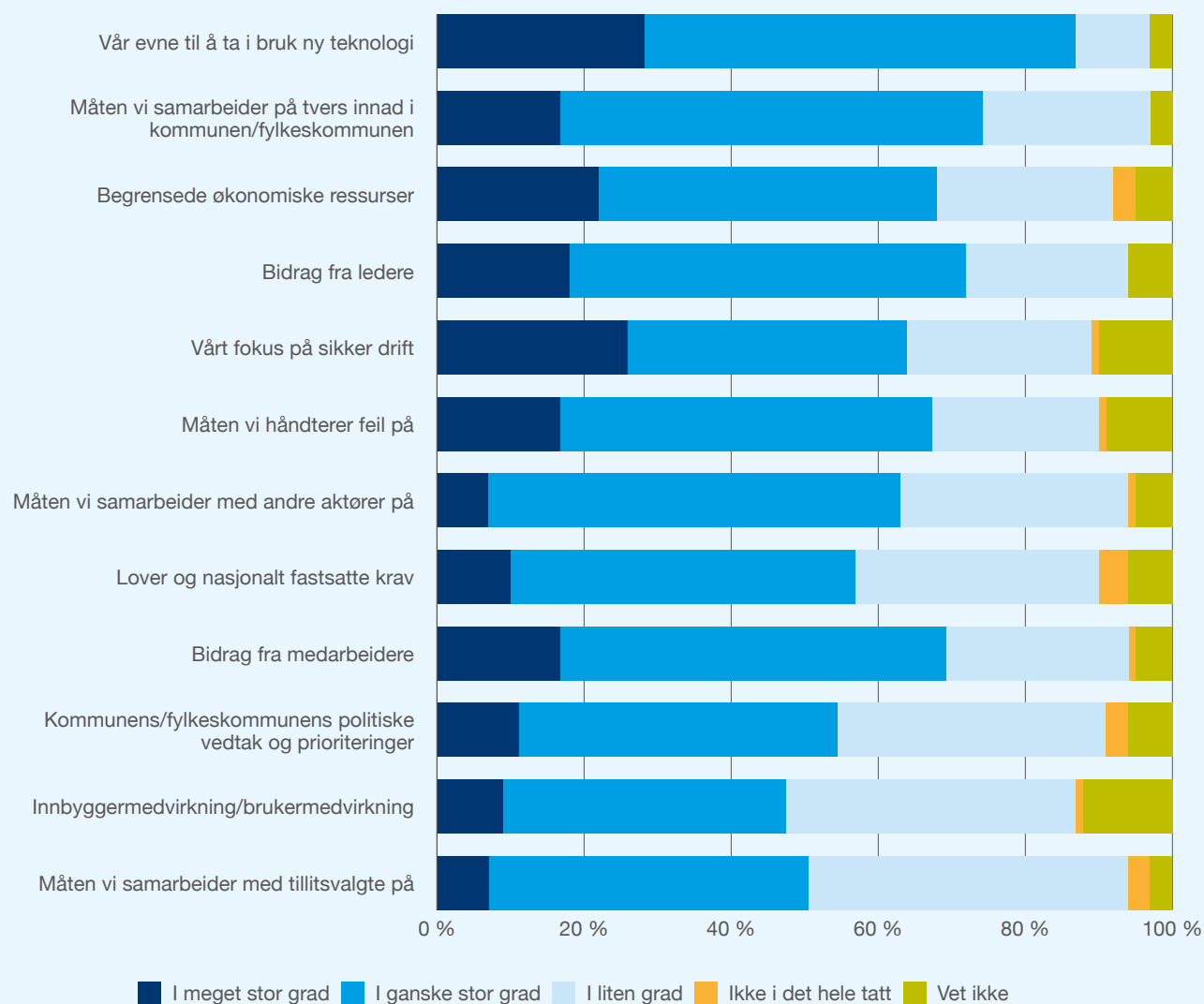
Innovative, organisatoriske og teknologiske løsninger

Figur 2.33: Andel husstander per kommune med tilbud om minimum 100 Mbt/s nedstrøms kapasitet.
Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, 2024



I Kommunesektorens Arbeidsgivermonitor 2023 ser vi nok en gang at betydningen av medarbeidernes bidrag til og kompetanse for nyskaping skiller seg ut med hensyn til hvilke faktorer som fremmer innovative løsninger i kommunesektoren. Mens bildet av innovasjonsfremmende faktorer i 2023 ellers er nokså stabilt sammenliknet med Arbeidsgivermonitoren fra 2021, er bidrag fra medarbeidere blant faktorene som har økt mest; fra 59 prosent (ganske eller meget stor grad) i 2021, til 70 prosent i 2023. Figur 2.34 viser også at arbeidsgiverne i kommunesektoren trekker fram samarbeid med tillitsvalgte som en stadig viktigere faktor for innovative løsninger. Arbeidslivspartene i kommunal sektor har en lang tradisjon for samarbeid, og dette er en faktor som også forventes å bli viktig framover – i takt med økende behov for å tenke nytt om oppgaveløsningen: I 2023 er det for eksempel 52 prosent av kommunene som trekker fram samarbeidet med tillitsvalgte, mot 46 prosent i 2021. Videre ser vi at faktorer som evnen til å ta i bruk ny teknologi og håndtering av feil fortsatt vurderes som viktige innovasjonsfremmere.

Figur 2.34: Faktorer som fremmer innovative løsninger. N = 175. Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023

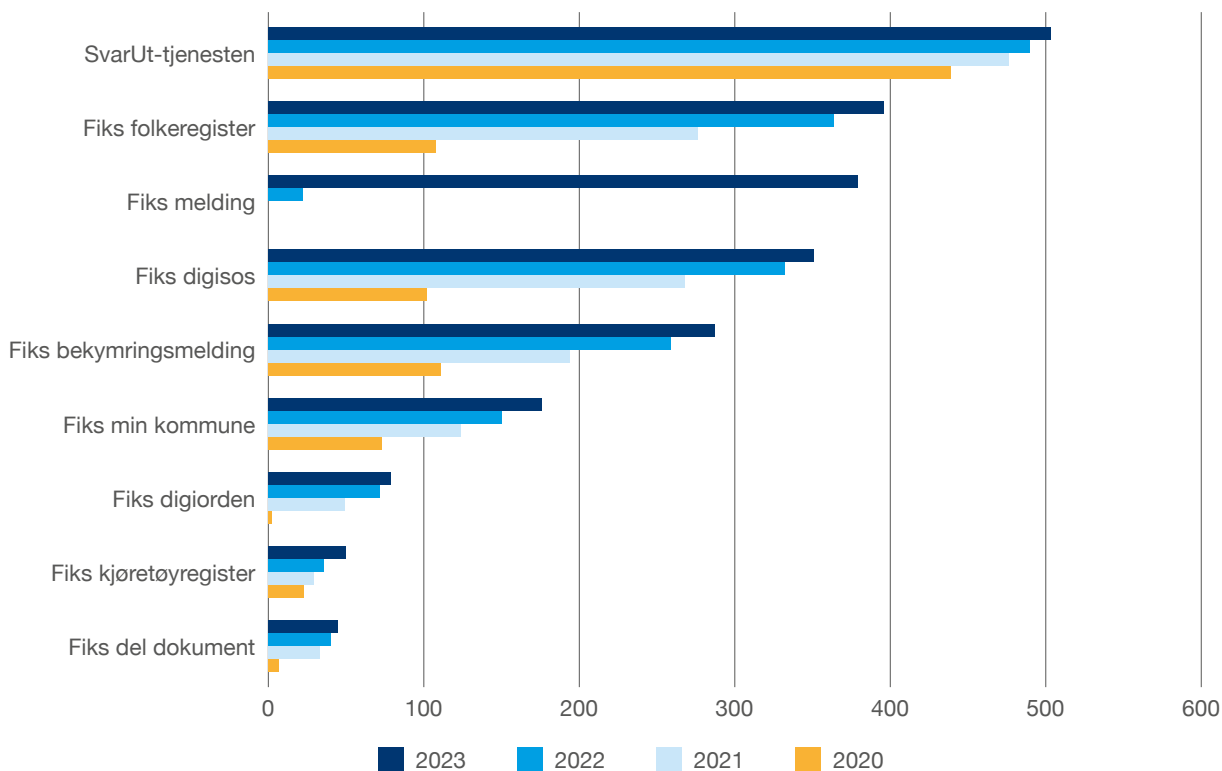




Digitalisering av offentlige tjenester

Å unytte mulighetene som teknologien gir er sentralt når kommunale tjenester skal utvikles i takt med endrede behov, forventninger og rammer. Ved å samordne innsatsen vil alle kunne tilby likeverdige digitale tjenester til innbyggerne, mindre grad avhengig av kommunens størrelse og ressurser. Samarbeid og nasjonale løsninger blir også pekt på av kommuner og fylkeskommuner som en nøkkel for å lykkes i digitaliseringsarbeidet. KS Digitale fellestjenester AS (KS DIF) tilbyr flere fellesløsninger. Ser vi på de etablerte tjenestene som ikke er knyttet direkte til pandemihåndteringen, er det en forsiktig økning i antall kommuner som tar dem i bruk.

Figur 2.35: Antall brukere (kommuner, fylkeskommune, kommunale foretak) per Fiks-tjeneste, akkumulert 2020–2023. Kilde: KS, mars 2024

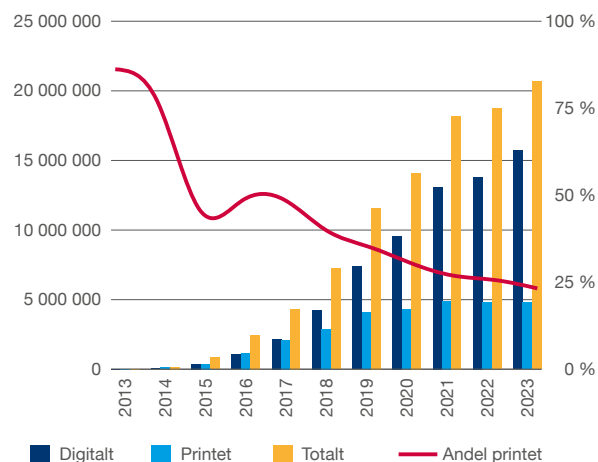


Det er likevel stor variasjon mellom tjenestene. For eksempel er SvarUt tatt i bruk av alle kommuner og fylkeskommuner, mens Fiks Digiorden brukes av ca. 70 enheter. Det er med andre ord enkelte tjenester som drar opp gjennomsnittet vesentlig. Holder man SvarUt-tjenesten utenfor, blir den enkelte løsning fra KS-DIF i gjennomsnitt brukt av i overkant av 40 prosent av kommunene. Selv om det er en økning fra i fjor, er mønsteret at det tar flere år fra en tjeneste blir lansert til flerparten av alle kommuner og fylkeskommuner har tatt den i bruk, og at det fortsatt gjenstår mye før potensialet ved fellesløsningene er godt nok utnyttet.

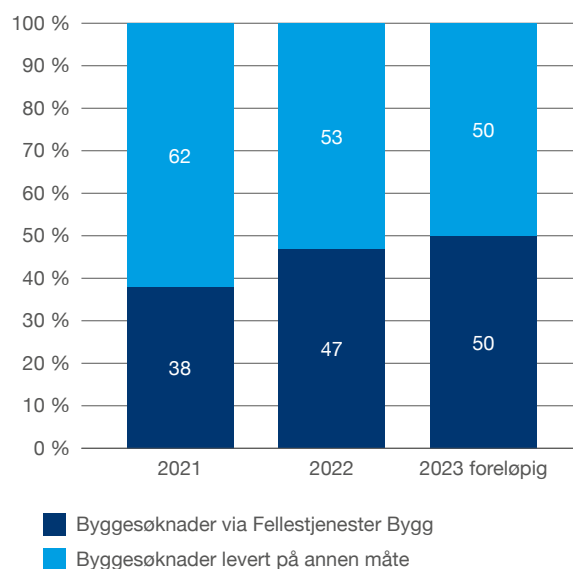
En dimensjon ved digitalisering som ikke fanges opp ved å bare se på antall kommuner som er koblet på de ulike tjenestene, er hvilken effekt digitaliseringen har. Et eksempel er bruk av SvarUt. SvarUt er en løsning som formidler dokumenter mellom avsender og mottaker via ulike kanaler. Dersom mottaker ikke åpner den digitale forsendelsen innen tre dager og heller ikke har digital postkasse, går forsendelsen til automatisk utskrift og blir sendt med ordinær brevpost. I tjenesten ligger det altså en mulighet for reduserte portoutgifter. Ser man på andelen av forsendelsene som ender med å sendes med posten, har den gått ned fra 48 prosent i 2017 til 23 prosent i 2023. I 2023 økte antall forsendelser gjennom SvarUt med drøyt 10 prosent fra året før. Antall forsendelser som ble skrevet ut økte imidlertid bare med 0,2 prosent. Hvis like stor andel hadde blitt sendt til utskrift i 2023 som i 2020 ville nærmere 1,5 millioner flere brev blitt sendt med posten. (Dette omfatter alle kunder av SvarUt, også statlige og private.) Her ser vi med andre ord at tjenesten fortsetter å gi gevinster.

Gjennom den nasjonale tjenesten «Fellestjenester Bygg» er det mulig for utbyggere og privatpersoner å sende byggesøknader digitalt til kommunen. Når en byggesøknad kommer digitalt til kommunen kan det redusere kommunens ressursbruk og øke kvaliteten i søknadsbehandlingen vesentlig, dersom kommunen legger til rette for det. I 2021 ble 37,7 prosent av søknadene sendt digitalt. Vi forventer en økning i 2023, flere og flere kommuner tar i bruk fagverktøy som støtter en mer digital byggesaksprosess. Men kommunal sektor har fortsatt et stort utnyttet gevinst-potensial.

Figur 2.36: Utvikling i antall forsendelser gjennom SvarUt, og andel av forsendelsene som er printet til papir. Kilde: KS, mars 2024



Figur 2.37: Andel byggesøknader etter leveringsmåte 2021–2023. Kilde: Direktoratet for byggkvalitet og SSB





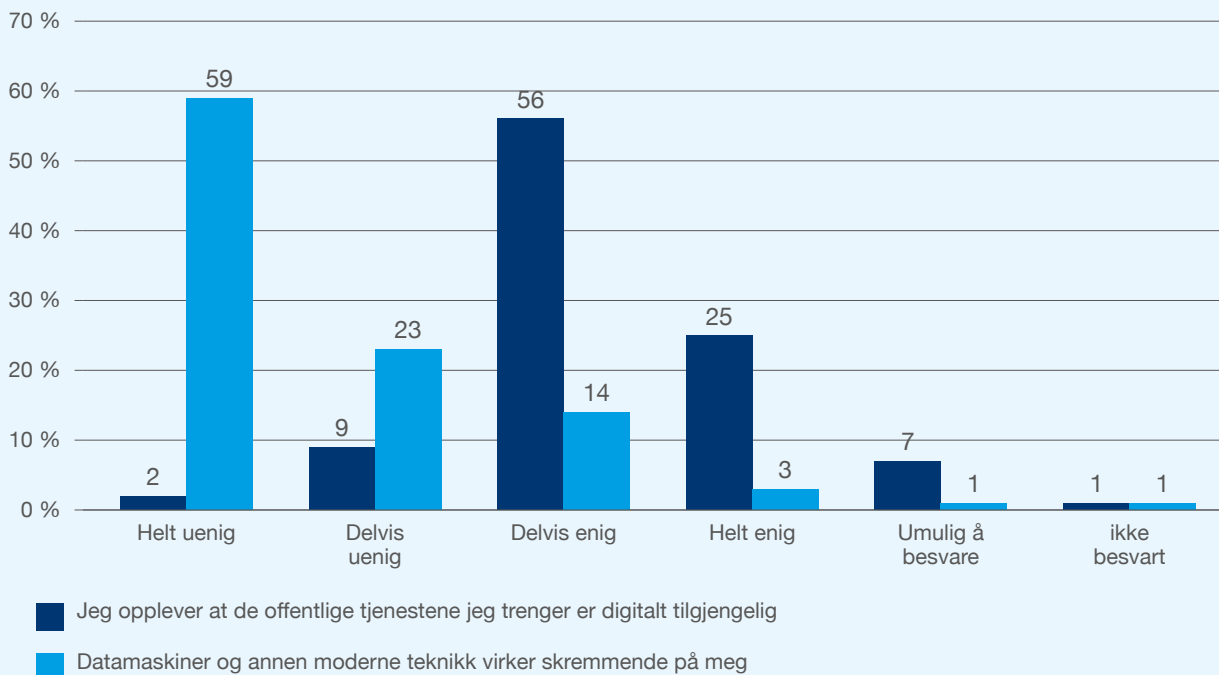
BEFOLKNINGEN MENER:

Innbyggerne er helt eller delvis enige i at de offentlige tjenestene de trenger er digitalt tilgjengelige. I tillegg viser befolkningsundersøkelsen at innbygger er modne for å motta offentlige tjenester på nye og digitale måter, selv om 15 prosent av de som besvarte undersøkelsen sier at datamaskiner og moderne teknologi er skremmende.

Kommunene kan også bidra til at andelen digitale søknader øker ved å benytte muligheten som ligger i e-forvaltningsforskriften, ved å stenge for søknader på e-post fra profesjonelle aktører.

Undersøkelsen som gjøres i forbindelse med Arbeidsgivermonitoren viste i 2023 at gevinstrealisering ved digitalisering er den enkeltutfordringen flest peker på som utfordrende som arbeidsgiver. 80 prosent oppgir dette som meget eller ganske utfordrende.

Figur 2.38: Innbyggerne sin opplevelse av digitalisering og digitale tjenester. Kilde: Norsk Monitor 2024



Rammebetingelser for å sikre et lokaldemokratisk handlingsrom

Selvstyret står sterkt i Norge

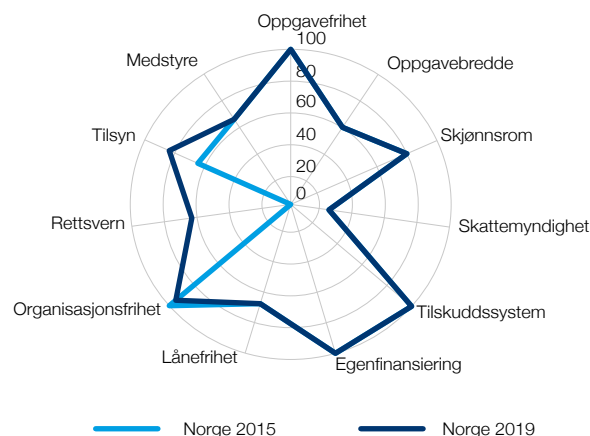
Den lokale autonomien i Norge har blitt styrket over tid. Det er særlig selvstyrets rettslige stilling som ble styrket ved lovfesting av selvstyret og søksmålskompetanse overfor staten. Norge ble i 2019 også gitt en høyere score på tilsyn som følge av den nye kommuneloven. Norge ble imidlertid gitt en lavere score i 2019 enn 2015 på organisatorisk frihet på grunn av statens krav om bindende bemanningsnormer. KS' egne undersøkelser viser at kommunene opplever bindende bemanningsnormer som den mest inngripende formen for statlig styring².

Selvstyret er lovfestet

Kommunenes selvstyre er tatt inn i Grunnloven. Kommunenes og fylkeskommunenes selvstyre har en klar rettslig forankring i kommuneloven. Kommuneloven skal fremme selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Det er lovfestet at kommuner og fylkeskommuner har egen folkevalgt ledelse, er et eget rettssubjekt, tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar og at begrensninger i selvstyret må ha hjemmel i lov. I Kommuneloven er det lovfestet tre sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, som er et uttrykk for rammestyringsprinsippet: Nærhetsprinsippet, finansieringsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet. De to siste innebærer en lovfesting av innholdet i rammestyringsprinsippet.

Europarådet vurderer jevnlig hvordan sterkt det lokale selvstyret står i Norge. En ny rapport med vurderinger ble behandlet i mars

Figur 2.39: Lokal autonomi etter indikatorer: Norge 2015 og 2019. Skala 0–100. Kilde: Baldersheim m fl 2019. Tidsserie: 2015 og 2019



² «Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer.» NIBR-rapport 2018:5

2024. Selv om mye har blitt bedre siden sist gang det ble laget en slik vurdering (2015), så er det fortsatt forbedringspunkter. Særlig på velferdsområdet er det tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet krav i lov og forskrift om prosedyrer, dokumentasjon, kompetanse og bemanningsstandarder – som lærenorm og barnehagenorm. Rapporten viser også til økning i lovbestemmelser om individuelle rettigheter, som gir uforholdsmessige begrensninger i kommunenes handlingsrom³.

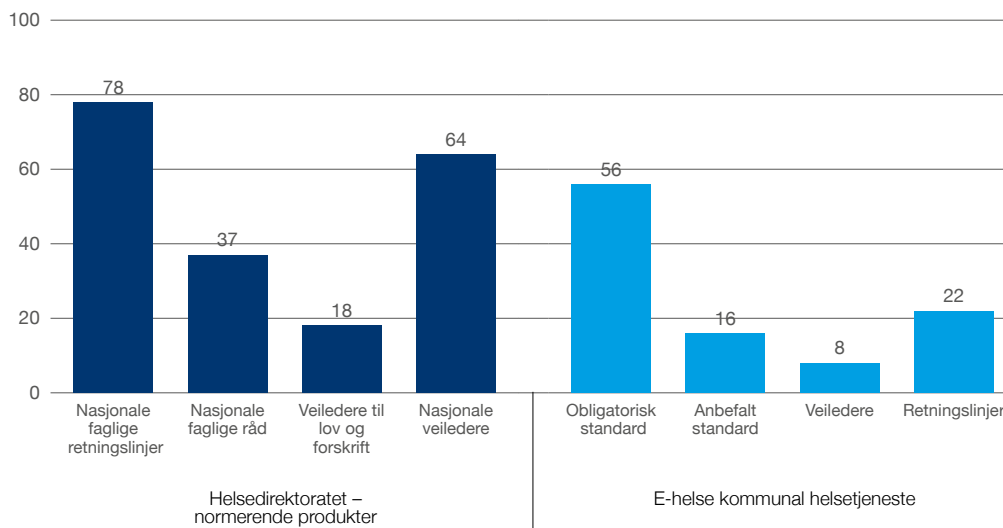
Både mindre og mer detaljert styring

En rapport fra 2019 (NIBR) viser at ulike partier og regjeringskonstellasjoner – på tvers av ideologiske skillelinjer – i stor grad forfekter lokalistiske standpunkt i programerklæringer, men blir gjennomgående mer sentralistisk orienterte når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk.

Kommuner opplever statlige krav som detaljerte og at omfanget øker. Det har konsekvenser for kommunenes oppgaveløsning og lokale prioriteringer.

Difi har kartlagt virkemidler og utviklingstrekk i statens styring av kommunene i perioden 1999–2015 (Difi-rapport 2015:19). Kartleggingen, som omfatter områdene grunnskole, miljø, helse og omsorg, viser at juridiske virkemidler brukes i stort omfang. Fra 1999–2009 var det en sterk økning i lovfesting av individuelle rettigheter, mens det er tegn som kan tyde på at denne tendensen avtar noe etter 2010. Derimot er det særlig på velferdsområdene tendenser til mer detaljert styring gjennom blant annet krav i lov og forskrift knyttet til prosedyrer, dokumentasjon, kompetanse og bemanningsnormer. Det er samtidig en økning i bruken av veiledning og kompetanseutviklingstiltak (pedagogiske virkemidler).

Figur 2.40: Antall normerende produkter og antall standarder, veiledere og retningslinjer innen e-helse kommunale helsetjenester. Kilde: Helsedirektoratet.



³ <https://rm.coe.int/0900001680aec7e0>

Små distriktskommuner sliter mest med å overholde alle lov- og forskriftskrav

Menon (2022) utarbeidet rapporten Ståa i Norske kommuner. Vurderingen er basert på data for 262 kommuner (om lag 74 prosent av kommunene). Menon finner at grad av lovoppfyllelse for kommunene varierer mellom 50 og 99 prosent. Gjennomsnittet og median utgjør litt over 80 prosent. Det innebærer at ingen av kommunene i utvalget tilfredsstillere alle lovkrav fullt ut. Små distriktskommuner har størst utfordringer med å oppfylle lovkravene. Samtidig er det stor variasjon i de ulike kommune-gruppene, og det finnes eksempler på at små distriktskommuner har høy grad av lovoppfyllelse.

Kommunenes handlingsrom kan økes gjennom forsøk

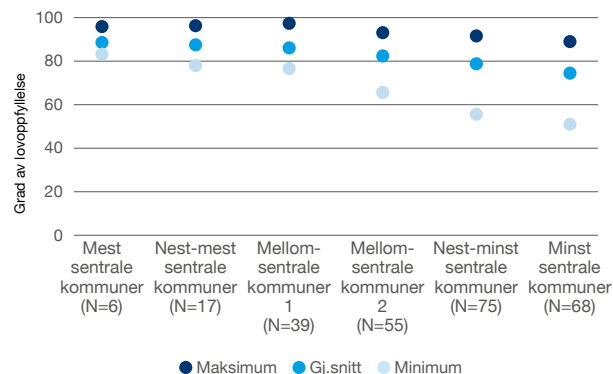
Regjeringen inviterte i 2023 norske kommuner til å søke om å gjennomføre forsøk⁴. En forsøkskommune får mulighet til å teste ut nye måter å løse oppgaver på gjennom fritak fra regelverk. Erfaringer fra tidligere runder med forsøk viser at det kan gi avbyråkratisering, bedre lover og regler som støtter en mer hensiktsmessig måte å ivareta kommunale oppgaver, og øke kommuners handlingsrom. Ordningen er innenfor gjeldende forsøkshjemler.

Ifølge Innovasjonsbarometeret (2020) oppleves lover og forskrifter, sammen med anstrengt økonomi, som de viktigste begrensningene for å lykkes med utviklingsarbeid. En evaluering av eksisterende forsøkslov viser at det med enkle grep kan være mulig å utvide rammene for forsøk (Lund&co 2024).

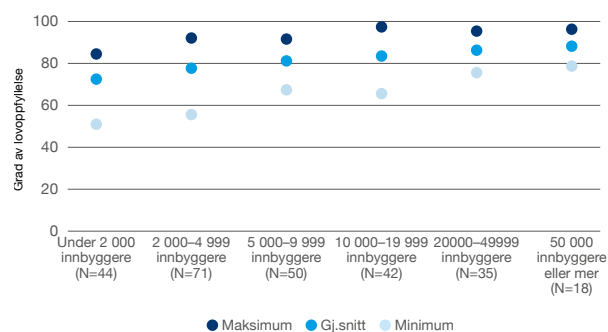
Kan saksøke staten

Kommunene og fylkeskommunene har gjennom tvisteloven langt på vei fått en generell hjemmel til å kunne gå til søksmål mot staten for å prøve lovligheten av statens vedtak, blant annet om pålegg om plikter etter tilsyn, omgjørelser/oppheving av kommunale vedtak og innsigelser til kommunale planer. Reglene kan bidra til å styrke det kommunale selvstyret og utjevne balanseforholdet mellom statsforvaltningen og kommunene, som to mer likeverdige parter.

Figur 2.41 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse i 2020 fordelt på Statistisk sentralbyrås seks sentralitetsklasser. Kilde: Menon Economics, 2022.

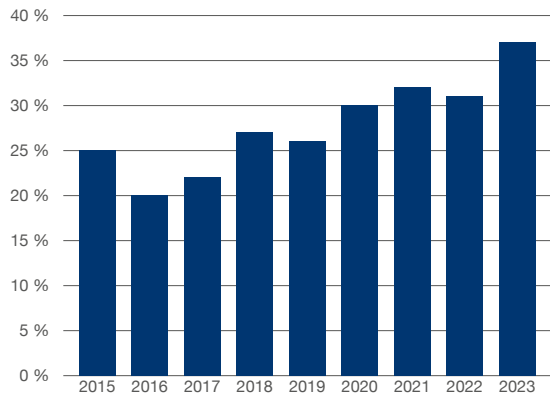


Figur 2.42 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse i 2020 fordelt på små, mellomstore og store kommuner. Kilde: Menon Economics 2022



⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/om-denne-forsoksordningen/id2971792/>

Figur 2.43: Andel reguleringsplaner møtt med innsigelser av antall reguleringsplaner med høringsfrist i året. Kilde: SSB tabell 12690.



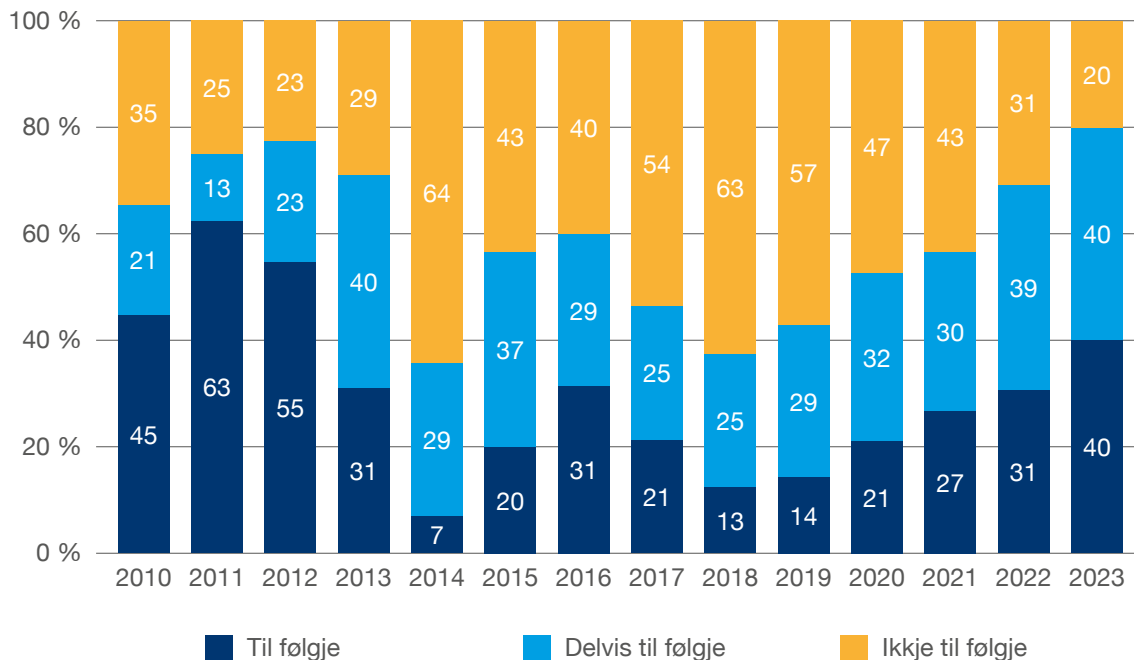
Selvstyret veier tyngre ved statlig klagebehandling

Statlige klageinstanser skal etter forvaltningsloven legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet i vedtak truffet av kommunen og fylkeskommunen. I tillegg skal det i vedtaket fra den statlige klageinstansen framgå hvordan de har lagt vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Økt antall innsigelser – og flere tas til følge

Fra 2017 ble begrunnelsesplikten til innsigelsesmyndigheten innskjerpet i plan- og bygningsloven. Nå må innsigelser begrunnes i vedtatt politikk og hvorvidt nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt. Andel reguleringsplaner som møtes med innsigelser øker likevel. Departementet tok fra og med 2014 færre innsigelser til følge, men de siste årene har utviklingen gått i motsatt retning.

Figur 2.44: Utfallet av innsigelsessaker behandlet i Kommunal- og distriktsdepartementet 2010–2023. Kilde: Regjeringen.no



Selvstyret er styrket i statlig tilsyn

Kommuneloven slår fast at statlig tilsyn med kommunesektoren skal være kontroll med at kommunene ivaretar sine lovpålagte oppgaver (lovlighetstilsyn).

Kommuner og fylkeskommuner har fått alminnelige partsrettigheter etter forvaltningsloven for hele saksgangen i en tilsynsprosess. Det innebærer at de kan kreve innsyn tidlig i tilsynsprosessen og klage på pålegg om å gi opplysninger dersom kommunen mener den ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene og på pålegg om retting.

Statsforvalterens rolle med å samordne statlig tilsyn ble styrket i den nye kommuneloven⁵. Tilsynsmyndighetene skal ta hensyn til kommunene, blant annet relevante forvaltningsrevisjonsrapporter, både i planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn.

En kartlegging (DFØ-rapport 2020:9) viser at omfanget av statlig tilsyn er stabilt, men at mange opplever tilsyn som tidkrevende. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente dokumentasjon i forkant av et tilsynsbesøk. Det er også uklarerhet om hva som er kravene til dokumentasjon.

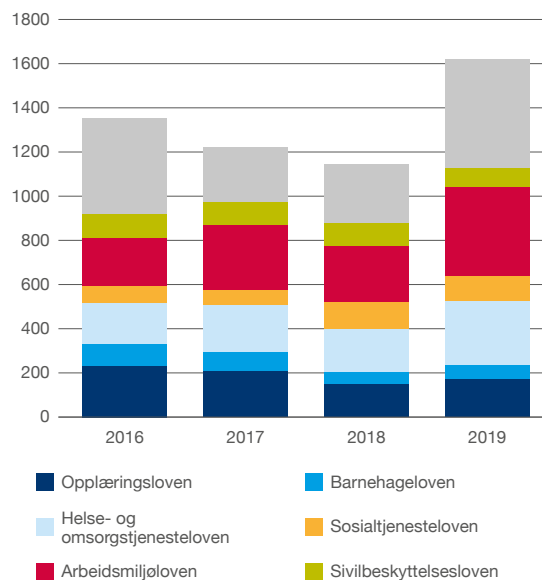
DFØ-undersøkelsen viser at statlig tilsyn oppleves som nyttig for å sikre at kommunene følger pålagte lover og regler, men at veiledning oppleves som enda mer nyttig (DFØ, 2020).

Statsforvalterne har opprettet en «[tilsynskalender](#)» hvor alle tilsyn i det påfølgende året skal varsles innen 1. desember. Formålet er å samordne tilsyn og skape forutsigbarhet for kommunene. I 2023 ble det gjennomført 1360 tilsyn i 287 kommuner. Kalenderen viser stor variasjon i antall tilsyn per kommune, mellom landsdeler og kommunistørrelser.

⁵ informasjon-til-kommuner-og-fylkeskommuner-om-samordning-1129_4_p-002.pdf (regjeringen.no)

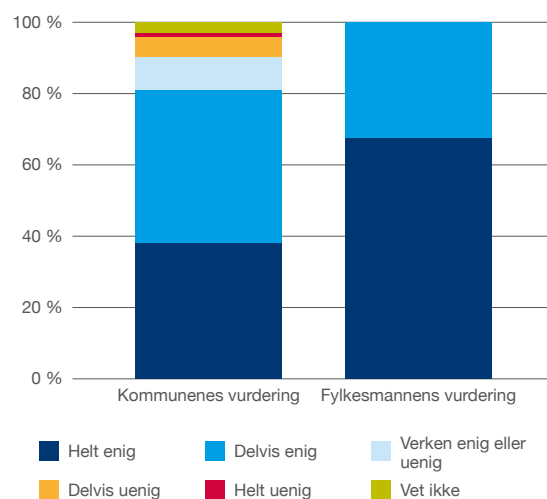
Figur 2.45 Antall tilsyn med kommunene.

Kilde: DFØ rapport 2020:9 – Statlig tilsyn med kommunene.



Figur 2.46 Bidrar statlig tilsyn til læring i kommunene?

Kilde: DFØ rapport 2020:9 – Statlig tilsyn med kommunene.



Internkontrollkravene noe mer samordnet

En mer omfattende bestemmelse om internkontroll i kommuneloven har i noen grad erstattet internkontrollregulering i særlovene. Det har forenklet det samlede internkontrollregelverket, som gir bedre grunnlag for at kommunestyret og kommunedirektøren kan innrette styring og internkontroll slik det passer best i kommunen. Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en veileder om internkontrollbestemmelsen, herunder om tilsyn på bestemmelsen. Det står i veilederen at det er «viktig å være bevisst på at kommuneloven inneholder minstekrav til internkontrollen. Mange kommuner vil ha internkontrollarbeid som går utover lovens minstekrav. I så fall vil lovens minstekrav sette rammer for tilsynet med internkontrollen. Her, som ellers, er det statlige tilsynet et lovligheittilsyn. Tilsynet med internkontrollen vil derfor være begrenset til å sjekke om lovens minstekrav for internkontroll er oppfylt».

Selvstyret innenfor europeiske rammer

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs indre marked. Det medfører at relevant regelverk som vedtas i EU, skal tas inn i norsk lov, og det setter rammer for kommuner og fylkeskommuner. For eksempel er EUs regelverk om offentlige anskaffelser og forbudet mot offentlig støtte særlig relevant for kommuner. I stadig økende grad får også EUs arbeid med digitalisering betydning, og klima- og miljøregelverk spiller inn for kommunens myndighet på felt som arealplanlegging, avløp, avfallshåndtering, og så videre.

I NOU 2024:7, *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*, pekes det blant annet på at regionene i større grad har fått ansvaret for å forvalte EØS-rett, og at disse har begrenset med EØS-kompetanse. Dette stiller større krav til sentral

veiledning, og god dialog i gjennomføringen av regelverket. Når det gjelder norsk påvirkning på EUs regelverksutforming, er det i den tidlige fasen at muligheten til å påvirke er størst. Det forventes en rekke nye regelverkskrav i tiden fremover, som følge av eksempelvis EUs initiativer for grønn og digital omstilling og et rettferdig arbeidsmarked. Derfor er det viktig med god og tidlig dialog med statlige myndigheter om pågående prosesser i EU/EØS som er relevante for kommuner og fylkeskommuner, og at det blir lagt til rette for påvirkningsmulighet. En undersøkelse Oslo Economics (2021)⁶ har gjort for KS viser at kommunene og fylkeskommunene i varierende grad blir involvert i nasjonale myndigheters påvirkning av EU/EØS, og involveringen er lite systematisk.

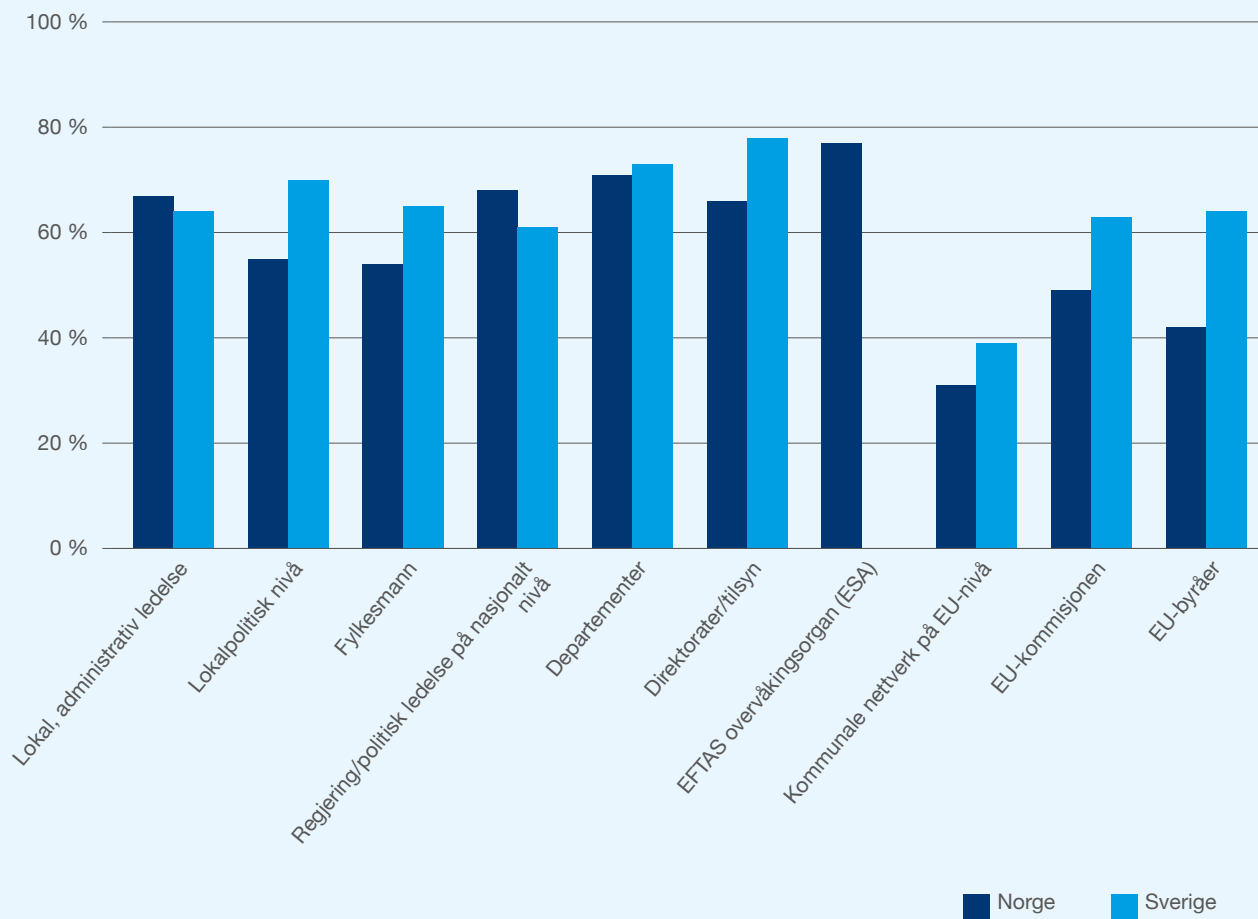
EUs politikktutvikling berører også norske regioner i stor grad, særlig gjennom arbeid med utviklings- og innovasjonsprosjekter finansiert under EU-programmer. Norsk deltakelse i EU-programmer åpner for ekstern finansiering, nettverk og økt kompetanse, og utgjør dermed en del av verktøykassen for å realisere regionale mål.

Lokal forvaltning i Norge forholder seg også til EUs institusjoner i praktiseringen av EU-regelverk. En studie av hvilke aktører som påvirker kommunal forvaltning i EU- og EØS-saker, viste at lokale byråkrater (nivå: kommunalsjefer) legger stor vekt på EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Tabell 2.47 viser at ESA, sammenlignet med kommunale og nasjonale aktører, fremstår som den viktigste eksterne aktøren når det gjelder å påvirke praktiseringen av EU/EØS-relatert lovgivning i norske kommuner. Til sammenligning legger svenske kommunale forvaltere større vekt på EUs utøvende instanser, dvs. Kommisjonen og EU-byråer.

⁶ Europarådet: Det lokale selvstyret i Norge bør styrkes – KS



Figur 2.47 Aktører som påvirker kommunens praktisering av EU/EØS-relatert lovgivning. Andel i prosent.
Kilde: Danielsen og Trondal (2023).



Økonomien påvirker handlingsrommet

Et godt lokaldemokratisk handlingsrom krever ikke bare at lokale myndigheter har formell og reell beslutningsrett på mange områder, men også at de økonomiske rammevilkårene er gode. Det dreier seg om statlige prioriteringer, men slett ikke bare. Den nasjonale økonomiske utviklingen innebærer klare rammer for staten. Grunnleggende sett dreier det seg om hvor godt Norge som nasjon klarer å utnytte sine ressurser og hvor effektivt vi klarer å tilfredsstille ulike behov og ønsker på kort og lang sikt.

På tilgangssiden har vi den løpende verdiskapingen og avkastningen av norsk eierskap i utlandet fratrukket tilsvarende for utlendinger i Norge. Dette er en netto som vil ligge tett på avkastningen av oljefondet. Dessverre er det ikke bare størrelsen på denne tilgangen som setter rammer, men også hvordan den er blitt til ettersom det vil ha betydning for behov og ønsker, blant annet knyttet til natur, klima, sikkerhet og inntektsfordeling.

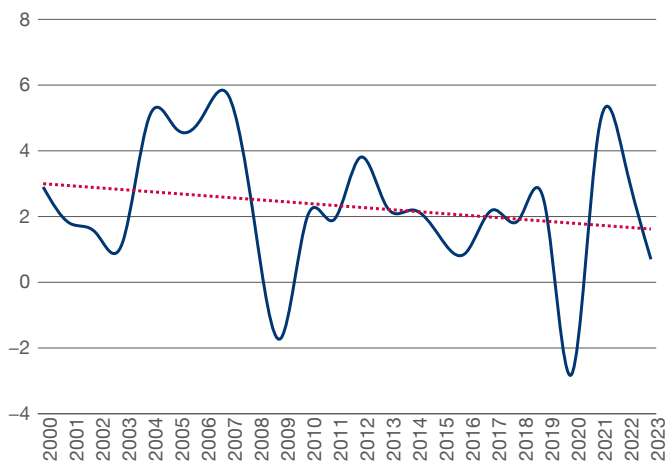
Selv om ulike indikatorer og målvariable henger sammen på komplekse måter, gir det likevel mening å studere dem enkeltvis, men man må være klar over eksistensen av slike mekanismer: En produktjonsvekst som bygger på naturødeleggelse og rovdrift på arbeidskraften er noe helt annet enn verdiskaping som framkommer av inkludering og integrering av personer med utfordringer knyttet til deltagelse i arbeidslivet. Frivilligheten kan innebære verdiskaping som ikke fanges opp i BNP og økt produktivtetsvekst. Det skyldes at den minst produktive arbeidskraften støtes ut av arbeidslivet og ikke bidrar til å øke tilgangen av goder eller løse noen utfordringer.

Langsiktig fall i norsk aktivitetsvekst

Det samlede verdiskapingen i norsk økonomi belyses først og fremst av utviklingen i BNP Fastlands-Norge. Dette tilsvarende verdien av varer og tjenester som produseres i Norge

fratrukket det som importeres av realkapital, halvfabrikat og annen produktinnsats. BNP-utviklingen er en indikator for skattegrunnlagene og er dermed en viktig begrensende faktor for statens ressursbruk. Hvor effektivt vi utnytter tilgjengelig arbeidskraft, realkapital og naturressurser vil være vesentlig for den samlede verdiskapingen over tid. Jo større konjunktursvingningene er, jo mindre vil normalt den samlede verdiskapingen over tid bli. Perioder med svært høy verdiskaping legger grunnlaget for perioder med svært lav verdiskaping og er dermed ikke ønskelig. Pengepolitikk og finanspolitikk kan brukes til å redusere konjunkturbevegelsene. Finstyring av økonomien er imidlertid vanskelig å få til i praksis, blant annet fordi det ikke er noe fasitsvar for hva som til enhver tid er et bærekraftig produksjonsnivå.

Figur 2.48: BNP Fastlands-Norge – vekst og trendvekst i prosent.
Kilde SSB, tabell 09189



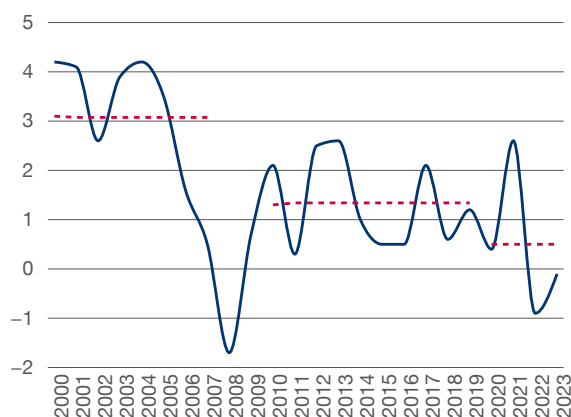
Som figur 2.48 viser er det store svingninger i den økonomiske veksten, men det har i lang tid vært en fallende trend. Fallet i 2020 og den markerte stigningen (gjeninnhentingen) i 2021 og 2022 har sammenheng med pandemien. Det er nærliggende å tro at også den svake veksten i 2023 har indirekte sammen-

heng med pandemien gjennom ulike mekanismer. Sykefraværet har vært meget høyt, og forstyrrelser i internasjonal produksjon og varebytte har ført til høye verdensmarkedspriser og dermed bidratt til relativt høye renter. Lav produktivitetsvekst, jf. figur 2.49 kan blant annet ha sammenheng med at pandemien har fått arbeidstakere til å skifte næring. Dette kan i hvert fall på kort sikt ha ført til en dårligere utnyttelse av befolkningens kompetanse. Liknende forhold i mange andre europeiske land har ført til at det har vært lettere å finne arbeid. Sammen med en svak krone har det bidratt til et trendskifte i den kortsiktige arbeidsinnvandringen til Norge.

Isolert sett vil økt produktivitet i markedsrettet virksomhet øke verdiskapingen og dermed øke skattegrunnlagene og redusere utfordringene for offentlige finanser. Men hvis det er den delen av økonomien som konkurrer med utlandet (k-sektor) som står for bedringen, må en imidlertid vente at det leder til økt lønnsvekst i hele økonomien, også offentlig sektor. Økt kostnadsvekst i offentlig sektor vil dermed spise opp mye av økningen i skatteprovenyet. Fordi vi da er blitt rikere, kan man mene at vi da kan øke skatteprosenten. En høy skatteprosent kan imidlertid i seg selv være uheldig for aktivitetsutviklingen. Hvis vi derimot klarer å øke produktiviteten i skjermet sektor, og spesielt den offentlige, vil utfordringene reduseres klart.

Den underliggende veksten i Norge, så vel som hos våre viktigste handelspartnere, fikk seg en knekk etter finanskrisen. Dette forsterkes av at veksten i befolkningen i arbeidsdyktig alder i de senere årene har gått ned og vil fortsette med det i tiden framover. Etter noen år vil nivået på denne delen av befolkningen også trolig gå ned. Effekten av dette på arbeidsstyrken kan motvirkes ved at man står lenger i jobb og om man klarer å få flere inn i arbeidsstyrken. På sikt vil norsk økonomi framover også svekkes av fall i etterspørselen fra petroleumsnæringen og kraftig redusert potensial for økt oljepengebruk, mens de negative ettervirkningene av pandemien må forventes å forsvinne gradvis. En god konkurranseevne og et omstillingsdyktig næringsliv kan bidra til å redusere fallet i den økonomiske veksten.

Figur 2.49: Produktivitetsvekst i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge, prosent. Kilde: SSB



Betydelige finansieringsbidrag fra oljefondet

Den totale verdiskapingen, slik nasjonalregnskapet formelt måler den, består også av verdiskapingen i petroleumsutvinning og utenriks sjøfart. Sistnevnte bidrar imidlertid i liten grad til norsk velferd ettersom det stort sett er utenlandsk arbeidskraft som arbeider på norske skip og næringen gir beskjedene skatteinntekter. Indirekte virkninger av næringen knyttet til etterspørselen fra andre deler av norsk økonomi fanges opp i fastlands-BNP. Det siste gjelder også for petroleumsutvinningen. Aktiviteten i denne næringen kan forenklet beskrives som å omgjøre en realformue i bakken til innskudd i oljefondet, og det er denne netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten som er næringens dominerende virkning for norsk økonomi. Den løpende verdiskapingen i petroleumsnæringen dreier seg i stor grad altså om å omplassere formue.

Mekanismene rundt handlingsregelen er et godt grunnlag for å illustrere de langsiktige og bærekraftige bidraget på tilgangssiden fra oljevirkosomheten. Regelen sier at det er den forventede realavkastningen av oljefondet (Statens pensjonsfond utland – SPU) som til enhver tid kan settes inn i produksjonen, men store endringer i fondsverdien bør føres gradvis slå ut i bruken. For tiden regner man at forventet realavkastning er tre prosent og i figur 2.50 vises utviklingen i 3-prosentbanen over tid, sammen med det som betraktes som den faktiske oljepengebruken, strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd (SOBU).

I nasjonalbudsjettet for 2024 var det ingen anslag for 3-prosentbanen framover. Utviklingen så langt har vært svært mye gunstigere enn anslaget i Perspektivmeldingen 2021 (PM21). Det skyldes både at innskuddene har vært mye større på grunn av økningen i energipriser i kjølvannet av Russlands angrepskrig i Ukraina, og at avkastningen av fondet har vært meget høy. En god del av den høye avkastningen har imidlertid opphav i svakere krone, noe som ikke gjør Norge som nasjon rikere, men er gunstig for offentlige finanser.

Hovedgrunnen til den høye avkastningen har imidlertid vært utviklingen på verdens børser.

De store endringene i fondet som skyldes utviklingen på verdens børser er umulige å forutse, og det samme kan man i stor grad si om valutakursutviklingen. Vurderingene for utviklingen i olje- og gassprisen framover er mye høyere enn det som ble lagt til grunn i PM21. Sammen med økningen i oljefondet, som alt har funnet sted, innebærer det et betydelig løft i 3-prosentbanen og veksten i den et stykke fram i tid, jf. KS-anslaget i figur 2.50. Basert på fondsverdien per 15. april 2024 ser det ut til at 3-prosentbanen strengt tatt kan gi rom for en økning i oljepengebruken på langt over 150 mrd. kroner. Samtidig er også behovene økt klart, blant annet på grunn av satsningen på forsvaret og flykningestrømmen fra Ukraina. Handlingsrommet de neste årene ser imidlertid ut til å være gode for staten.

På litt lenger sikt vil innskuddene til fondet måtte gå ned ettersom petroleumsproduksjonen vil minke samtidig som realprisen på petroleum trolig vil falle. Det er også svært gode grunner til å holde en betydelig sikkerhetsmargin til 3-prosentbanen. Før eller senere vil verdens børser oppleve et betydelig og langvarig verdifall. Dette kan skje i morgen eller om ti år. Med en stor sikkerhetsmargin vil man da kunne unngå å måtte stramme kraftig til.

Innskuddene i fondet vil bli mindre over tid og etter hvert ikke holde tritt med veksten i behovene blant annet knyttet til aldringen av befolkningen og økte kostnader knyttet til klima og natur. Når også veksten i skattegrunnlagene går ned på grunn av fallet i den økonomiske veksten, vil man etter hvert enten måtte øke skattene eller redusere offentlig ressursbruk. En del kan oppnås med økt effektivitet og å øke arbeidsstyrken, men de tunge trendene i demografi og petroleumsinntekter vil neppe helt kunne motvirkes helt. Jo tidligere man klarer å tilpasse seg til en bærekraftig utvikling, jo mindre trenger

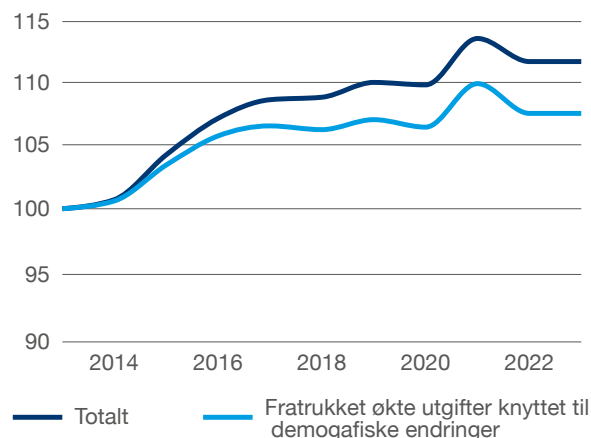
innstramningene i enkeltår å bli. Kommuneøkonomien kommer ikke til å bli skjermet fra denne utviklingen og det er utsikter til trangere rammer i tiden framover.

Kommuneøkonomien

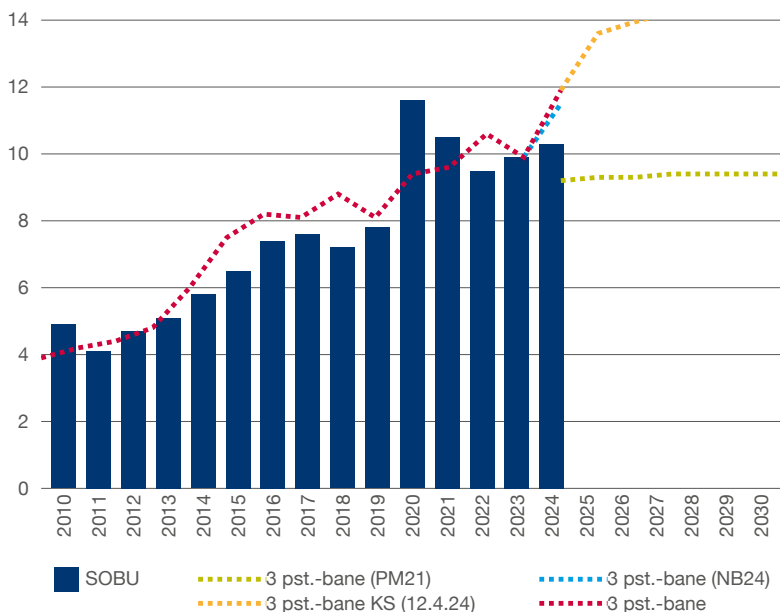
Gode økonomiske rammevilkår for kommunesektoren er ikke bare et spørsmål om grunnleggende nasjonale og statlige rammer. Hvor god sektoren selv, og den enkelte kommune og fylkeskommune er når det kommer til økonomistyring og planlegging, er viktig og ikke minst hvor forutseende prioriteringene er for å dekke innbyggernes behov og ønsker på kort og lang sikt.

Figur 2.51: Kommunesektorens frie realinntekter, 2013 = 100.

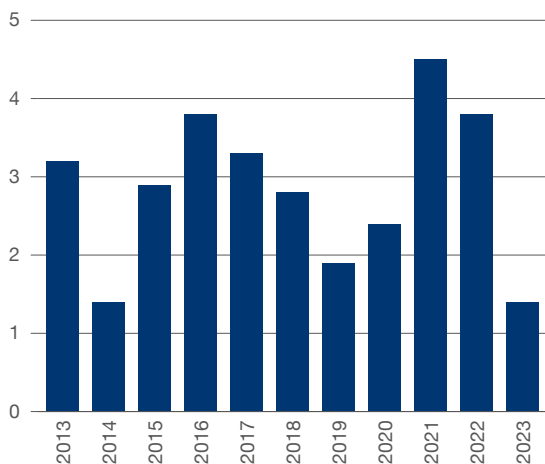
Kilde: TBU-K og KS



Figur 2.50: Statens oljekorrigerte budsjettunderskudd (SOBU) og handlingsregelens 3-prosentbane. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge. Kilder: Nasjonalbudsjettet 2024 og KS



Figur 2.52: Netto driftsresultat i kommunesektoren etter netto bundne fondsavsetninger, prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB og KS



Det var en kraftig bedring i de økonomiske rammevilkårene i 2015 og 2016, jf. figur 2.51. Etter det har realveksten i frie inntekter fram til 2023 om lag tilsvart kostnadsveksten som isolert sett følger av den demografiske utviklingen. I 2021 var det riktignok en kraftig realvekst i frie inntekter, langt sterkere enn demografikostnadene. Men dette ble reversert i løpet av 2022 og 2023.

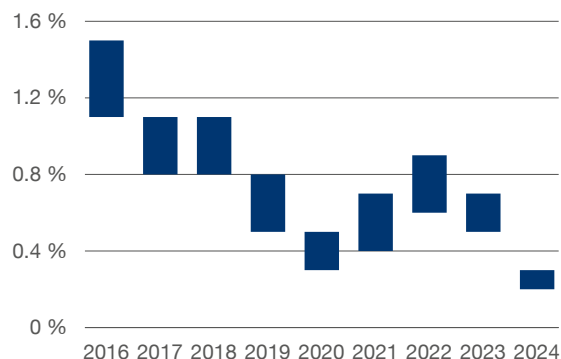
Utviklingen i de frie inntekter er i de senere årene preget av at kommunesektorens skatteinntekter er blitt vesentlig høyere enn anslått, men effektene av dette er motvirket av at kostnadsveksten (veksten i den kommunale deflatoren) ofte også er blitt vesentlig høyere enn opprinnelig lagt til grunn.

I de siste elleve årene har netto driftsresultatet etter bundne fondsavsetninger for sektoren samlet utgjort i området mellom 1,4 og 5,0 prosent av driftsinntektene, jf. figur 2.52. I de fleste av årene har resultatet vært langt bedre enn nivået Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU-K) anbefaler for sektoren under ett over tid på 2,0 prosent. De gode resultatene har for en stor del sammenheng med overraskende høye skatteinntekter som først er blitt kjent sent på året, og som dermed heller ikke videreføres inn i kommuneopplegget året etter. Store svingninger og usikkerhet om utviklingen i realøkonomien og tilpasning til økt beskatning av utbytter har bidratt til at skatteinngangen har vært vanskelig å anslå ved utarbeidelsen av nasjonalbudsjettene.

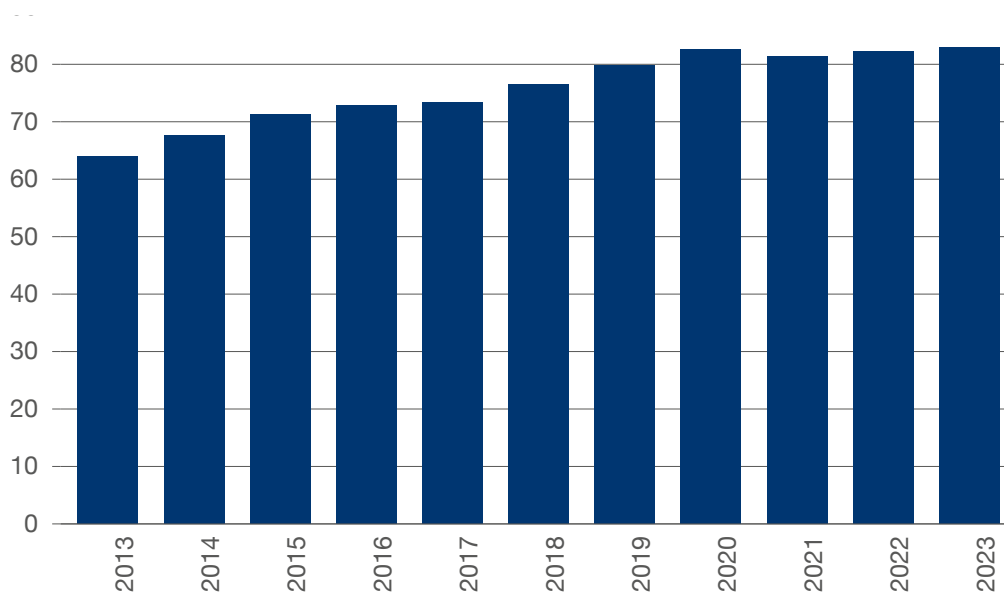
Etter to gode år, var netto driftsresultat for kommunesektoren relativt svakt i 2023, og det er betydelig og økende variasjon mellom kommunene. Foreløpige regnskapstall for 2023 viser at nær 2/3-del av kommunene nå hadde et netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger som var lavere enn TBU-Ks anbefalte nivå (1,75 prosent), og nærmere halvparten hadde et negativt resultat. Til sammenligning var det én av fire som lå under anbefalt nivå i 2022 og vel én av fem hadde et negativt resultat.

KS' budsjettundersøkelse tar utgangspunkt i kommune- direktørenes budsjettforslag basert på opprinnelige skatteanslag i statsbudsjettet, uten ekstra skatteinntekter. Utviklingen i disse budsjettene kan dermed sies å være et bedre mål på den underliggende økonomiske handlefriheten enn regnskapsresultatene. KS anslår på bakgrunn av budsjettall fra 102 kommuner at budsjettert netto driftsresultat for alle kommunene utenom Oslo i 2024 er på i størrelsesorden 0,2–0,35 prosent av driftsinntektene, jf. figur 2.53. Dette antyder isolert sett en klar svekkelse fra budsjettene for de to foregående årene, og det svakeste på over ti år. Fra og med 2019 har budsjettanslagene vært svakere enn i de fem årene før. Dette indikerer at driftsøkonomien i kommunene i de fem siste årene har blitt oppfattet å være under betydelig press før merskatteveksten har materialisert seg mot slutten av året. Presset har økt i de to siste årene.

Figur 2.53 Budsjettert netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo i opprinnelig budsjettforslag fra kommunedirektørene. Kilde: KS budsjettundersøkelse 2016 – 2024)



Figur 2.54 Kommunesektorens netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB og KS



Økonomisk handlefrihet er viktig for å kunne sikre stabil tjenesteproduksjon. Størrelsen på gjelda påvirker den økonomiske handlefriheten, og belastningen kan måles som netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond som andel av driftsinntektene. Gjeldsbelastningen målt på denne måten har økt markert i en del år. Etter en midlertidig nedgang i 2021, var gjeldsbelastningen ved utgangen av 2023 kommet opp i 83 prosent. Det høye investeringsnivået kan i noen grad ha sammenheng med at kommunesektoren rigger seg til fremtidige utfordringer, for eksempel gjennom nye effektive bygninger og klimabesparende teknologi. Det er betydelige variasjoner i gjeldsbelastningen mellom kommuner og fylkeskommuner. 47 prosent av kommunene hadde en gjeldsgrad over 85 prosent, mens 26 prosent hadde under 65 prosent ved utgangen av 2023. Det er betydelige variasjoner i gjeldsbelastningen mellom kommuner og fylkeskommuner.

Et annet element som beskriver graden av økonomisk handlefrihet er størrelsen på disposisjonsfond. Samlet sett hadde kommunene 78 mrd. kroner i slik bufferkapital ved utgangen av 2023, og dette utgjorde 13,1 prosent av driftsinntektene. 67 prosent av kommunene hadde et disposisjonsfond som oversteg 8 prosent av driftsinntektene mot 76 prosent året før. 20 prosent av kommunene hadde disposisjonsfond på under 5 prosent av driftsinntektene, opp fra 14 prosent året før.

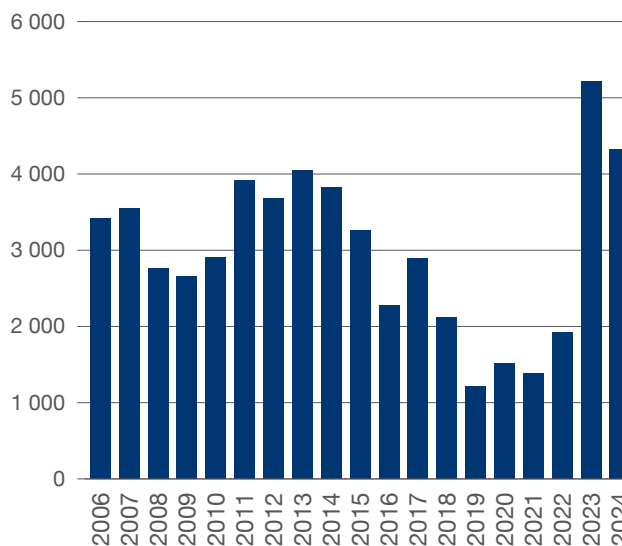
Endringer i befolkningen får konsekvenser for kommunesektoren

Befolkningsveksten og utviklingen i alderssammensetning er av stor betydning for det økonomiske handlingsrommet i den enkelte kommune og i kommunesektoren samlet. Innbyggerne i ulike aldersgrupper bruker offentlige tjenester i ulik grad, og deres økonomiske bidrag til kommunefellesskapet er forskjellig. Unge og gamle er de største brukerne av kommunale tjenester. Innbyggerne i yrkesaktiv alder bidrar mest til finansieringen gjennom skatteinnbetalinger, og det er også i denne gruppen vi finner menneskene som produserer

velferdstjenestene til unge og eldre. Figur 2.55 viser hva befolkningsendringene de senere årene isolert sett har betydd for veksten i kommunesektorens kostnader. Etter 2013 og fram til 2019, har kostnadsøkningen fra demografien stort sett blitt mindre for hvert år og den var beskjeden i 2019 til 2021. En liten økning og til dels nedgang i unge aldersgrupper er i stor grad forklaringen.

Etter 2019 endres trenden i utviklingen ved at antall eldre øker. Demografikostnadene vil derfor gjennomgående øke i årene framover. Variasjoner i bosettingen av flyktninger kan imidlertid komme til å gjøre utviklingen mindre kontinuerlig. Stort omfang av ukrainske flyktninger som bosettes bidro til at kostnadsøkningen i 2023 ble den høyeste på de nesten 20 årene vi har tall for jf. figur 2.55. og økningen er nesten like sterk i 2024. Årstallene referer seg til 1.1 i de aktuelle årene, og det er derfor ingen usikkerhet om befolkningen som inngår i regnestykket for 2024.

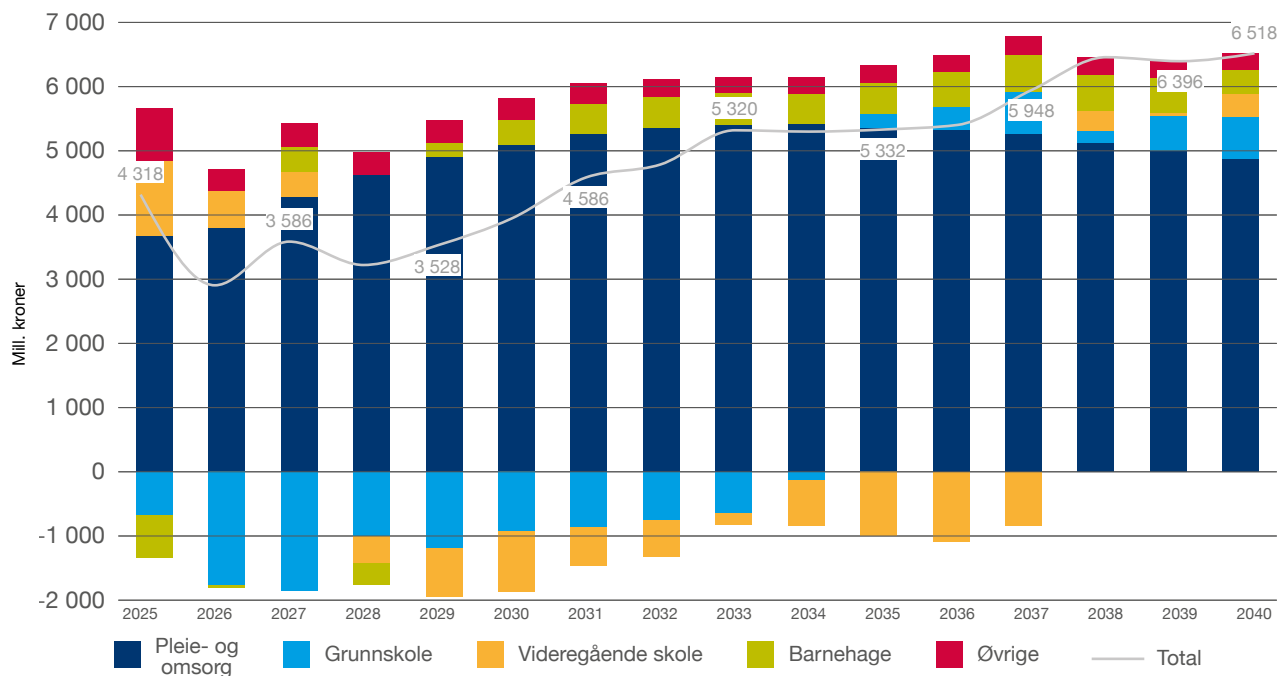
Figur 2.55: Beregnede merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra året før, mill. 2023-kroner. Kilde: TBU-K



Beregninger fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU-K) viser at kommunesektorens årlige kostnadsvekst, som følge av befolkningsendringer, om ti år vil være nesten fem ganger så høy som i 2019, basert på SSB-beregninger, jf. figurene 2.55 og 2.54. Flere eldre over 80 år er hovedforklaringen på veksten når man ser bort fra det store antallet flyktninger i de siste årene. Figuren viser videre at kommunesektorens årlige kostnadsvekst fortsetter å ligge på et høyt nivå, med en topp 15 år fram i tid 6,5 mrd. kroner. Statens utgifter til helsetjenester forventes i samme periode også å stige kraftig. Dette innebærer utfordringer for både kommunal og statlig økonomi. Utviklingen er svært forskjellig i ulike kommuner og utfordringene vil noen steder være langt mer påtrengende enn for landet som helhet.



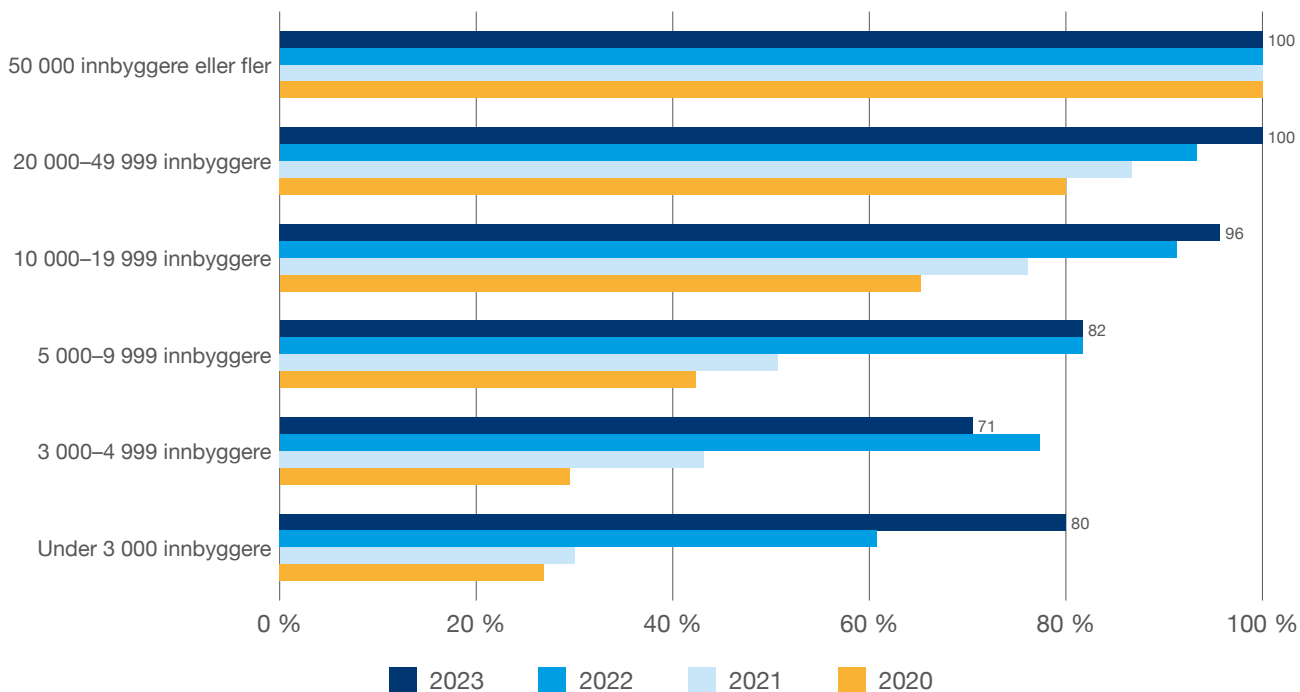
Figur 2.56: Beregnede merkostnader for kommunesektoren som følge av anslåtte demografiske endringer fra året før – basert på folketall 1.1.2024 og SSB-befolkningsprognose fra 2022, justert for TBUs framskrivningsmetodikk og TBUs anslag for nye flyktninger. Millioner 2024-kroner. Kilde: TBU og KS



De ukrainske flyktingene bidro til at landets befolkning økte med 1,2 prosent i 2022 og 1,1 prosent i 2023, begge år om lag det dobbelte av veksten i 2021. Det er fortsatt svært store forskjeller mellom kommunene, men bosettingen av flyktinger har bidratt til at antall kommuner med befolkningsnedgang gradvis er kraftig redusert etter 2020. I 2023 var det bare 15 prosent av kommunene hvor befolkningen ble redusert fra året før mens det i 2020 var 54 prosent.

Det er særlig i de små kommunene at det blir færre innbyggere, og som det går fram av figur 2.57 er hovedbildet at jo færre innbyggere, jo større andel kommuner med befolkningsnedgang. Mens befolkningen i 2023 økte i samtlige 65 kommuner med over 20.000 innbyggere, var det samme tilfelle for bare 70 prosent av kommunene med mellom 3.000 og 5.000 innbyggere. 2023 var det eneste året etter 2020 at denne gruppen med de «nest minste» kommunene hadde den største andelen med fallende befolkning, mens det i gruppene med under 3.000 innbyggere i 2023 «bare» var 20 prosent med nedgang.

Figur 2.57: Andel av kommuner med befolkningsvekst i årene 2020 til 2023. Kilde: SSB tabell 07459.



I perioden 2014 til 2023 har innbyggertallet i kommunene med under 10.000 innbyggere blitt redusert med 52.000 innbyggere som følge av flytting til kommuner med over 10.000 innbyggere. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig nedgang i innbyggertallet på 5.200 innbyggere. Denne flyttestrømmen økte fra 2014 til 2019, men ble kraftig dempet i de tre påfølgende pandemi-årene. Netto flyttinge økte derimot klart i 2023 og kom opp på det neste høyeste nivået siste ti år.

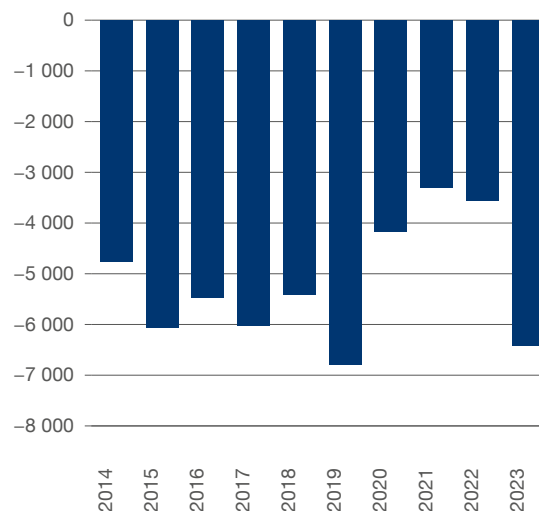
Kartene i figur 2.59 illustrerer hvordan forventet befolkningsutvikling vil påvirke befolkningens sammensetning i ulike deler av landet. Kartene viser forhold mellom antall personer utenfor yrkesaktiv alder og antall personer i yrkesaktiv alder (forsørgelsesbyrde) i den enkelte kommune. Er dette forholdstallet over 1 kan det tolkes som at antallet innbyggere som «skal forsørges» er signifikant høyere enn antallet innbyggere i de yrkesaktive aldersgruppene.

Kommuner med en forsørgelsesbyrde mellom 0,95 og 1,05 kan sies å ha en høy forsørgelses byrde, mens de over 1,05 kan sies å ha en svært høy forsørgelsesbyrde.

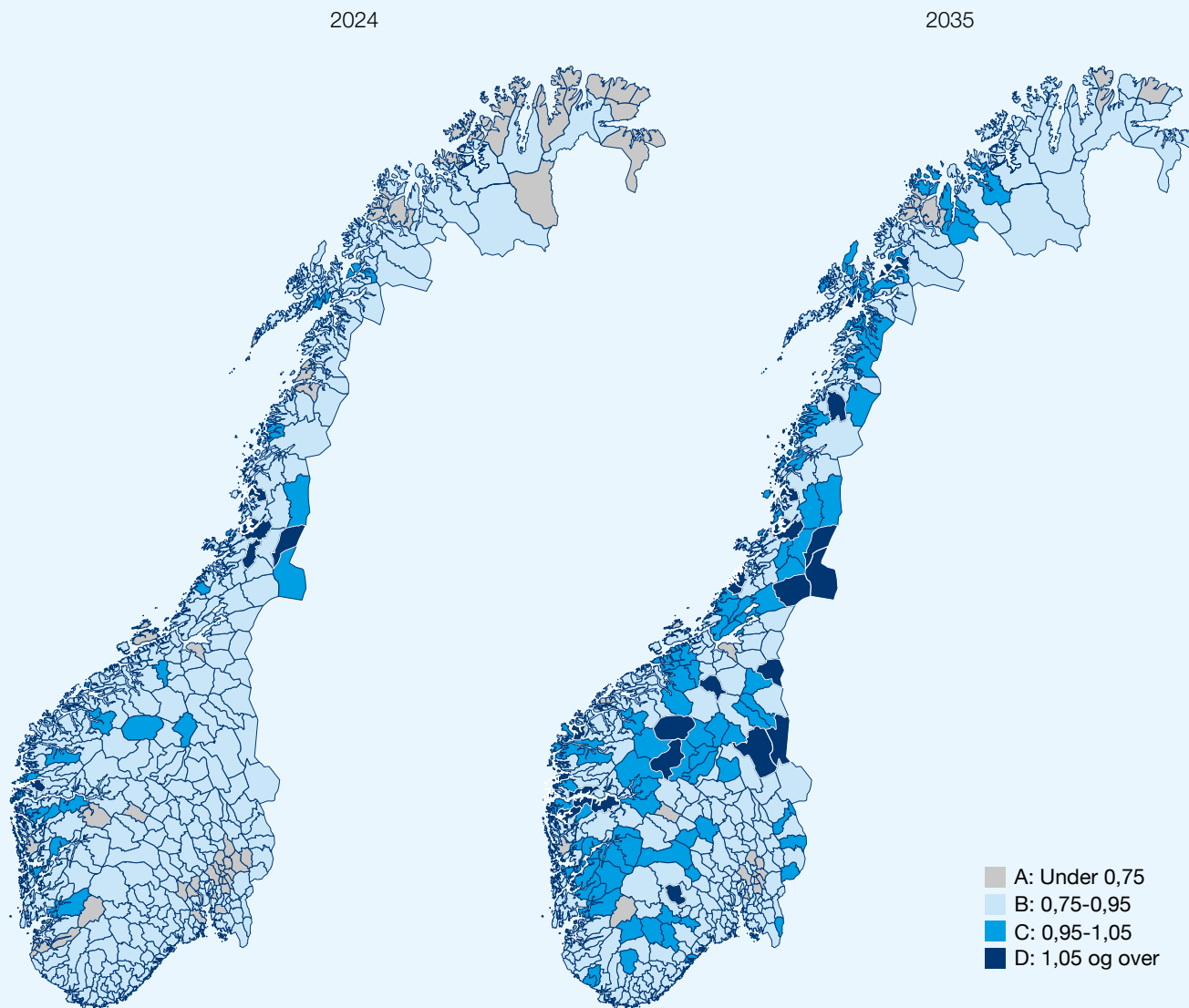
I 2024 var det kun 6 kommuner som hadde en svært høy forsørgelsesbyrde, og til sammen knappe 8 prosent av kommunene hadde en høy eller svært høy forsørgelsesbyrde. Framover i tid viser befolkningsframskrivingene at veksten i den eldre delen av befolkningen vil være langt høyere enn veksten i antall personer i yrkesaktiv alder, med mindre innvandringen øker markert. Med bakgrunn i SSBs hovedalternativ vil det i 2035 være 27 kommuner som har en svært høy forsørgelbyrde, mens over 31 prosent av kommunene har en høy eller svært høy forsørgelbyrde.

Stor forsørgelsesbyrde vil normal gå sammen med svak inntektsvekst fordi det er få som jobber og dermed betaler skatt. Samtidig kan utfordringene knyttet til rekruttering av arbeidskraft til helse- og omsorgstjenestene bli relativt store i disse kommunene.

Figur 2.58 Endring i innbyggertall i kommuner med under 10 000 innbyggere som følge av netto utflytting til andre kommuner. Kilde: SSB tabell 05471 og 07459



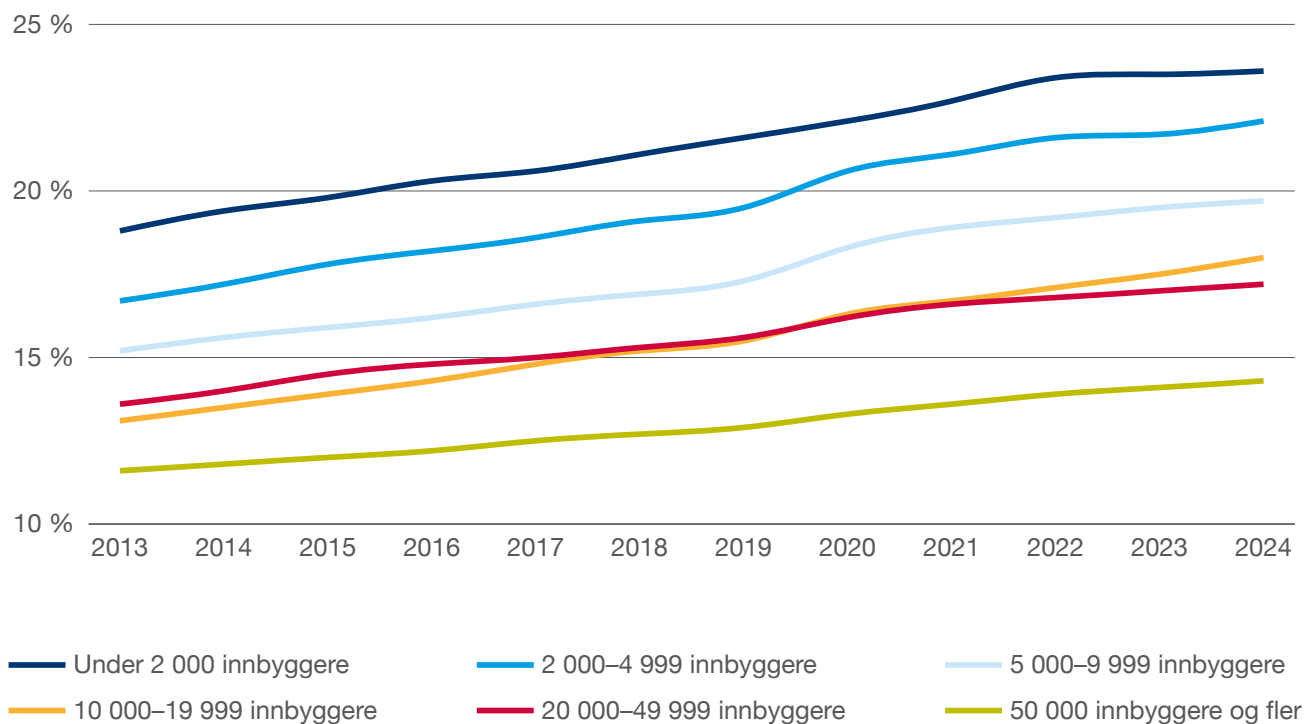
Figur 2.59: Forsørgerbyrde – Antall personer utenfor yrkesaktiv alder i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder. Kilde: SSB tabell 07459 og 11668, bearbejdet av KS. Kart fra Kartverket.



Figur 2.60 viser andelen innbyggere over 67 år i perioden 2013–2024 etter kommunestørrelse. Andelen har økt klart for alle gruppene og nivået et gjennomgående høyere jo mindre kommunen er. For kommuner med under 2.000 innbyggere er i gjennomsnitt nesten en fjerdedel av innbyggerne over 67 år. I de største, og nest største kommunen er andelen i 2024 lavere enn for de to minste kommunegruppene ti år tidligere. I 2024 er andelen eldre i kommuner med under 2.000 innbyggere 66 prosent større enn i kommuner med mer enn 50.000 innbyggere.

Lav befolkningsvekst i små kommuner og vesentlig høyere forsørgelsesbyrde og andel eldre gir små kommuner ekstra store utfordringer med å finne arbeidskraft med riktig kompetanse til omsorgstjenester og andre kommunale oppgaver. Den store gruppen eldre sammen med lav befolkningsvekst kan virke selvforsterkende i retning av svak befolkningsvekst og fraflytting. Bosetting av flyktninger demper trolig disse utfordringene noe på kort sikt.

Figur 2.60: Andel innbyggere 67 år og eldre etter kommunestørrelse (prosent). Kilde: SSB tabell 07459





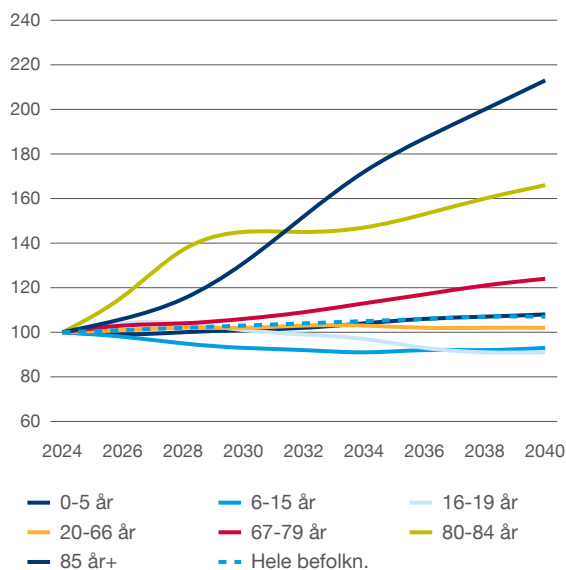


Bærekraftig velferd

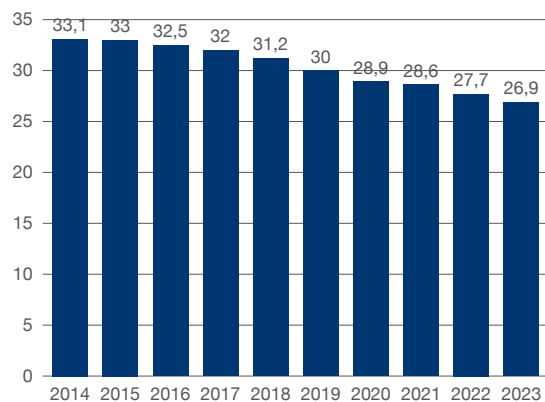
En av de aller viktigste utfordringene fremover er å sikre bærekraftig velferd. Hovedutfordringen er mangel på kvalifisert personell. En grunnleggende utfordring i helse- og omsorgstjenesten er at mulighetene og ønskene overstiger ressursene.

Vi må i større grad utvikle et samfunn som fremmer innbyggernes fysiske og psykiske helse og egenmestring. Kommunene vil videreutvikle varierte tjenestetilbud for alle grupper som trenger det, og ta i bruk hele bredden av kommunale tjenester for å sikre befolkningen grunnleggende helse- og omsorgstjenester. Innsatsen for å beholde og rekruttere personell og for å bruke kompetansen effektivt, skal fortsette, men vil ikke løse utfordringene alene. Forebyggende helsearbeid kan redde liv og kan spare fellesskapet for store kostnader. Tidlig innsats og mer inkludering kan bidra til å forhindre utenforskap og sette flere i stand til å delta i samfunnet på like premisser. En grunnleggende forutsetning for bærekraftige velferdstjenester vil være å forebygge og utsette at behovene oppstår, slik at innbyggerne bedre kan mestre hverdagen. Det kan ikke helse- og omsorgstjenestene løse alene. God helse skapes i hovedsak utenfor helsetjenestene. Kommunene som arbeidsgivere, tjenesteytere og lokalt bindeledd har kunnskapen og forutsetningene for å lykkes med dette. Samtidig må vi være villig til å prioritere og sette rammer for hva som skal være det offentliges ansvar for velferdstjenester slik at de også fremover er bærekraftige.

Figur 3.1: Framskriving av befolkningen i ulike aldersgrupper til 2040, med utgangspunkt i registrert befolkning pr. 1.1.2024. Indeks. 2024=100. Hovedalternativet MMM med TBU anslag 1.1.2025. Kilde: SSB, tabell 13599 og TBU



Figur 3.2: Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent). Kilde: SSB tabeller 12209, 07790



Livskvalitet

Livskvalitet og trivsel påvirkes av en rekke ulike faktorer – som gener og personlighet, mestringsressurser, sosial støtte, positive og negative livshendelser, tilknytningsforhold, kultur og objektive faktorer som samfunnsforhold og økonomi. Gode relasjoner, muligheter til fysisk aktivitet, sammen med sosiale faktorer, inkludert tillit og støtte i nærmiljøer og lokalsamfunn, er viktig for den enkeltes livskvalitet. Et godt liv avhenger av summen av en hel rekke faktorer og flere indikatorer på områder som er nevnt andre steder i denne publikasjonen. Folkehelseprofilene som kommunene benytter, gir et godt og samlet bilde.

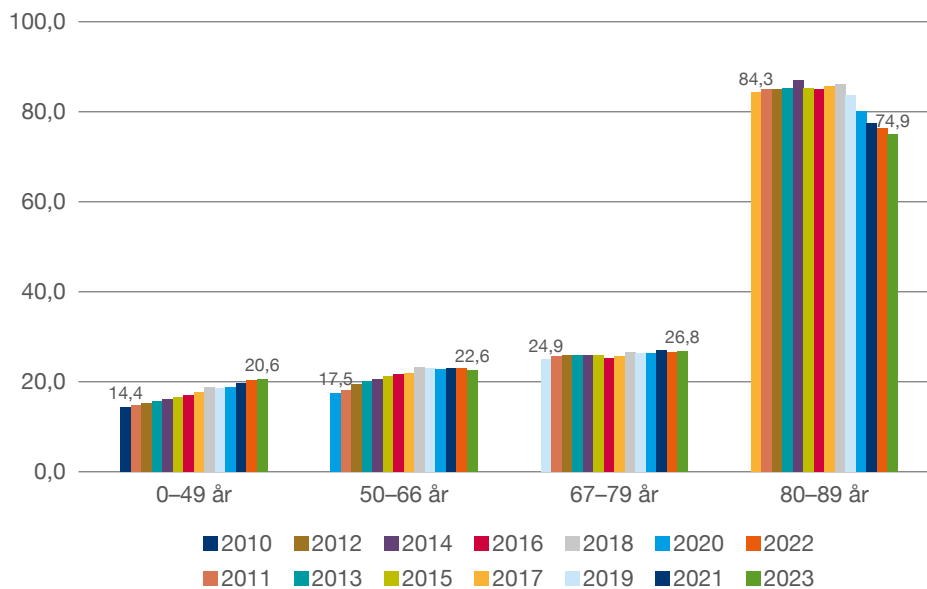
Mulighet til å delta, til å finne venner og ha gode relasjoner kan skje på mange arenaer, men særlig viktige er felles arenaer som er åpne for alle. Fremover i tid er det viktig å legge bedre til rette for sosiale fellesskap.

En rekke forutsetninger for bærekraftig velferd er omtalt i kapittel 2 og 4.

Demografiendringene vil sette sitt preg på lokalsamfunn over hele Norge. En rekke tiltak både lokalt og nasjonalt er satt i gang for å skape bærekraftig velferd.

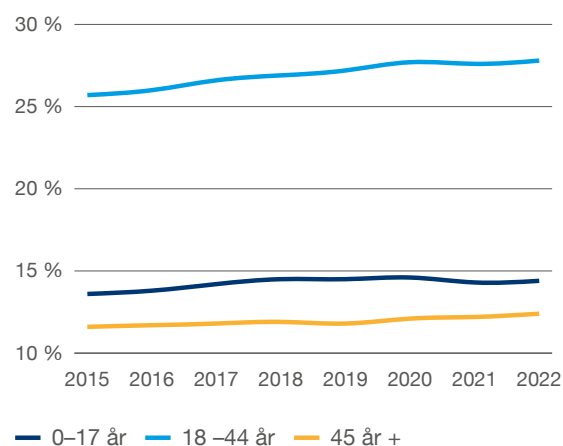
Eldre i dag har bedre funksjon enn forrige generasjon eldre. Et av funnene til Folkehelseinstituttet er at starten for bistand i hjemmet utsettes til stadig høyere alder for eldre. Blant folk over 70 som mottok helsetjenester, var det en klar bedring i funksjonsnivået. Om lag halvparten i denne gruppen hadde alvorlig funksjonsnedsettelse i 1995/96 mot kun én av fem i 2017/2019. Det har vært en nedgang i praktisk hjelp til eldre de senere årene. Hvordan denne nedgangen skal tolkes varierer. Eldre er friskere, og dermed blir også behovet for hjelp mindre, og levealderen har økt. Samtidig er det ingen tvil om at noen ønsker seg mer hjelp enn de får. Det er en tendens til at en nedgang i tjenester ofte vurderes negativt i offentligheten, og dette gjør det vanskelig for kommunesektoren å endre tjenestenivå, selv om resultatet er større grad av egenmestring og kontroll i eget liv for brukerne.

Figur 3.3: Hjemmebasert omsorg – Timer til omsorgstjenester per innbygger i aktuell aldersgruppe. Kilde: SSB tabell 11 643



Det har vært en sterk vekst i antall timer til pleie- og omsorgstjenester for yngre brukere de senere årene. En ny rapport fra UIO på oppdrag for KS⁷ viser at yngre mottakere av omsorgstjenester utgjør en større kostnad i Norge sammenliknet med andre land. Generelt for alle grupper viser studien av det var en kraftig vekst i utgiftene i kommunenes pleie- og omsorgstjenester i perioden 2015–2020. Veksten flatet ut i 2020, men har i årene 2021 og 2022 igjen vokst kraftig – nesten ni prosent per år. Det er spesielt i tjenester til hjemmeboende at veksten har vært sterk. Noe av årsakene er kortere liggetider i sykehusene og at mer av rehabilitering og oppfølging er overlatt til kommunens pleie- og omsorgstjenester. Konsekvensene er at kommunene har fått en betydelig økning i oppfølgingsbehovene. I tillegg er tjenestene de siste ti årene endret i de fleste land fra å være institusjonsbaserte til å bli mer hjemmebaserte. Samtidig skjer det en forbedring i eldres helse og deres funksjonsevne.

Figur 3.4: Andelen av innbyggere som bor i leid bolig i ulike aldersgrupper 2015–2022 (prosent). Kilde: Folkehelseinstituttet



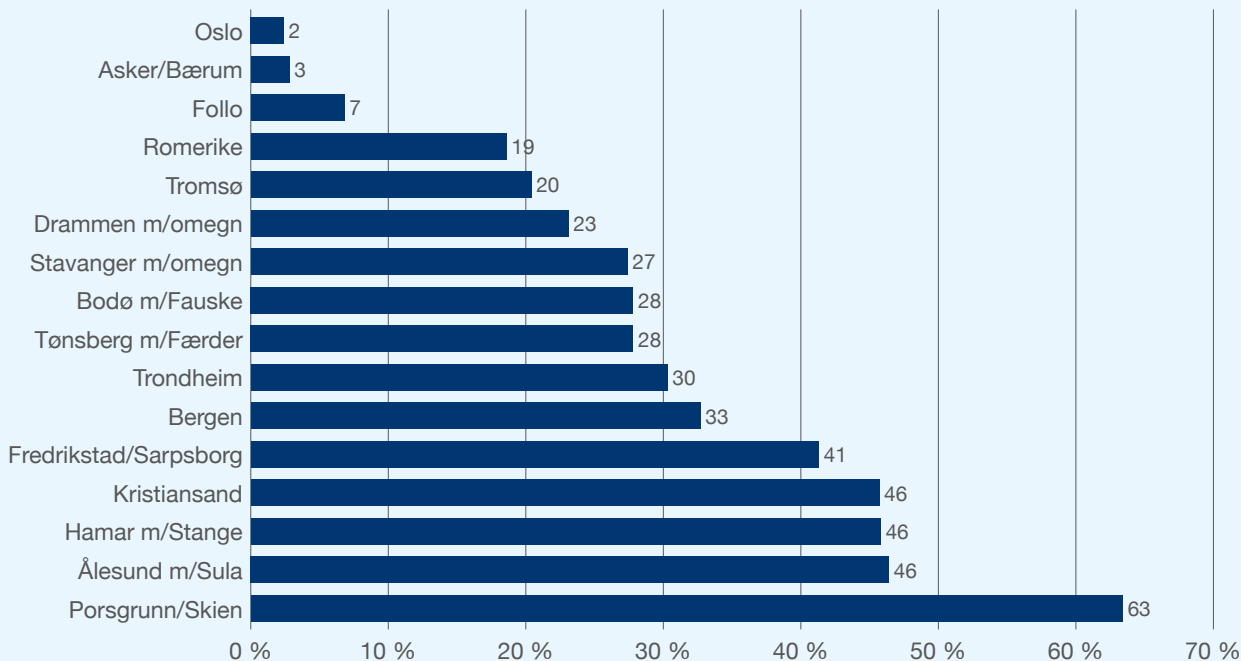
⁷ <https://www.ks.no/contentassets/060cb278b480471fb65f52eab9a27b8a/Dypdykk-i-pleie-og-omsorgstjenester-2017-2021.pdf>



Flere leier bolig

I Norge eier rundt 80 prosent av befolkningen sin egen bolig. Mange velger å leie i perioder av livet, når de er studenter, eller av andre ulike grunner. Å leie bolig er svært vanlig i andre land. De med lavest inntekt leier ofte bolig og sammen med andre indikatorer knyttet til levekår og bolig, for eksempel trangboddhet og boligprisvekst, er dette et viktig område å følge utviklingen på. Våren 2024 ble en ny stortingsmelding lagt frem som har særlig oppmerksomhet om leiemarkedet. Utviklingen på leiemarkedet har vært negativ. Høye boligpriser i pressområder og færre nye boliger bygges. Sammen med rekordmange flyktninger som skal bosettes fører det til at det blir et større press på leiemarkedet fordi flere ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig.

Figur 3.5: Andel av boliger omsatt i 2023 som en singel sykepleier uten formue kunne kjøpe med et budsjett på 3,1 mill. kroner. Kilde: Eiendom Norge, sykepleierindeksen 2024



Den norske boligmodellen med høy grad av eierskap har vært vesentlig for god velferd og bidratt til sosial mobilitet. Boligmarkedene har pågående utfordringer flere steder i landet som følge av lav boligbygging, høye renter og priser. Det påvirker andelen av boliger som er tilgjengelig for enesholdninger. Samtidig utvikles nye konsepter som leie – til- eie, deleie, og nye boformer, som på sikt kan gi et variert tilbud på boligmarkedet i pressområder og i distrikts- Norge.

Liten vekst i husholdninger som bor trangt

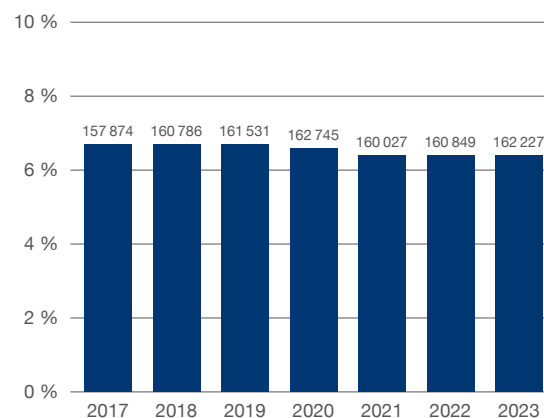
Trangbodddhet kan gi negative konsekvenser og påvirke skoleprestasjoner og antall venner. Å bo trangt kan også gi utfordringer mellom foreldre og barn, og i noen tilfelle bidra til ungdomskriminalitet. Det forklares ut fra at barna oppholder seg mindre hjemme fordi de bor trangt, og dermed lettere får kontakt med kriminelle miljøer. Statistikken viser at det er svak vekst i antall husholdninger som bor trangt.

Fortsatt styrket tilbud til barn i barnehagealder

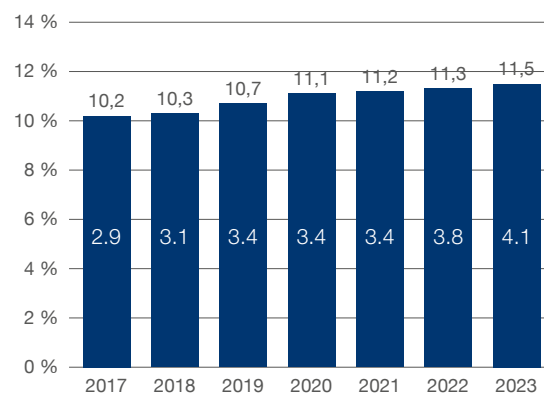
Kommunene bruker stadig en høyere andel av sine utgifter på barnehageområdet til barn med behov for særskilt tilrettelegging. De faktiske utgiftene til slike tiltak økte med nær 8 prosent fra 2022 til 2023. Utgiftene inkluderer blant annet spesialpedagogisk hjelp, tospråklig assistanse og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Antall barn i barnehagealder som mottar spesialpedagogisk hjelp har vært stabilt de siste årene, mens det har vært en gradvis økning i antall minoritetsspråklige barn. Syv av ti barn som får spesialpedagogisk hjelp er gutter. Antall barn som går i barnehage totalt sett har vært stabilt de tre siste årene, med en liten nedgang på 0,7 prosent fra 2022–23. Utgiftsveksten kan skyldes flere minoritetsspråklige barn som får tospråklig assistanse, eller mer omfattende behov hos barn som får spesialpedagogisk hjelp eller tilrettelegging på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Andelen husholdninger med vedvarende lavinntekt har økt noe siden treårsperioden 2008–2011, og nådde en foreløpig topp på 10,1 prosent rundt år 2020, for så å gå noe ned igjen i perioden 2020–22. Dette gjelder også barnefamilier. Det er også verdt å merke seg at andelen eldre med vedvarende lave inntekter har gått relativt mye ned siden midten av 2000-tallet, og er nesten halvert.

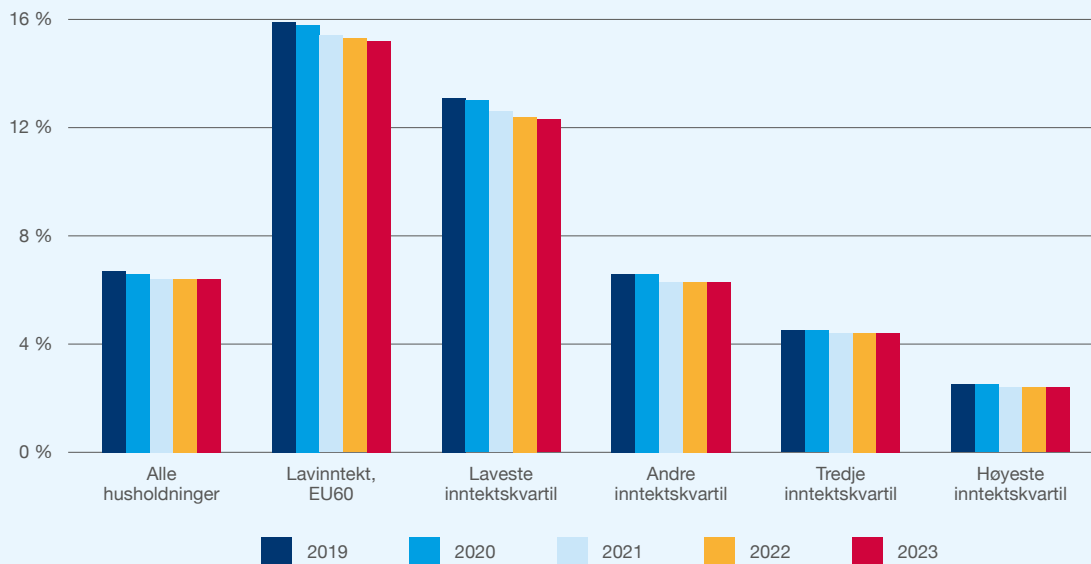
Figur 3.6: Andel (prosent) og antall husholdninger som bor trangt 2017–2023. Kilde: SSB tabell 11344



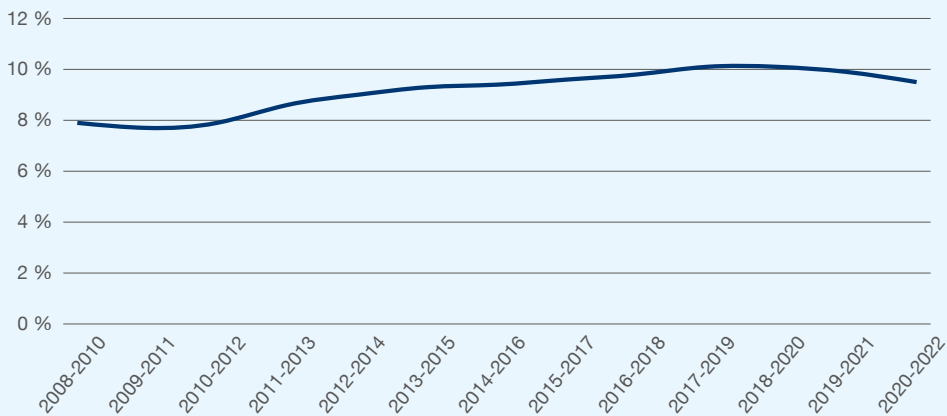
Figur 3.7: Andel av korrigerte brutto driftsutgifter innen barnehage som går til styrket tilbud for førskolebarn og beløp i mrd. kroner. Kilde: SSB tabell 12381



Figur 3.8: Andel husholdninger i ulike inntektsgrupper som bor trangt, få rom og kvm (prosent). Kilde: SSB tabell 11344



Figur 3.9: Andel personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt (prosent). EU skala 60 prosent av median, 2008–2022. Kilde: SSB tabell 10498



Digitalisering av kommunale pleie- og omsorgstjenester

Det er bred enighet i kommunal sektor om at digitalisering og smart bruk av teknologi innen kommunal helse- og omsorgstjeneste (e-helse) er sentrale virkemidler for å øke kapasitet og pasientsikkerhet, sikre bedre samhandling og videreutvikle helse- og omsorgstjenesten. For å møte helsetjenestens utfordringer i årene som kommer er det behov for økt bruk av digitaliseringsløsninger innenfor legemiddelområdet, velferdsteknologi, digital hjemmeoppfølging, innbyggertjenester og digitale fellesløsninger, inklusive felles journalløft, for å nevne noen.

Til tross for at det investeres i teknologi og løsninger på disse områdene, er ikke helsesektoren kommet langt nok i å utnytte potensialet som ligger i digitalisering. Det er derfor viktig å arbeide videre med innføringsløp der endringsledelse, forankring og eierskap ute i virksomhetene står sentralt, slik at løsningene understøtter helsetjenestene og arbeidsprosessene på best mulig måte og gjør det mulig å hente ut reelle gevinster.

I dag går det for sakte med innføring av nasjonale e-helseløsninger, og sektoren mangler felles prosesser og innføringsløp.

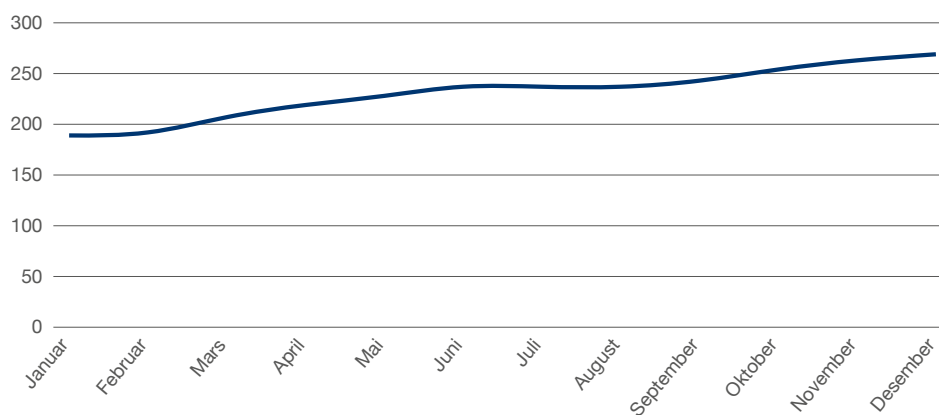
I 2023 ga derfor Helse- og omsorgsdepartementet KS og Norsk helsenett (NHN i oppdrag å lage felles modell for innføring av helseteknologi.

KS og NHN har sammen med kommuner laget en ny modell for innføring av helseteknologi og nasjonale e-helseløsninger. Målet med endringene er å understøtte felles innføringsløp innen nasjonale e-helseløsninger og helseteknologi, samt å bruke verdifull kompetanse og kapasitet i nettverk i større grad. I tillegg får kommuner en enklere nettverksstruktur å forholde seg til.

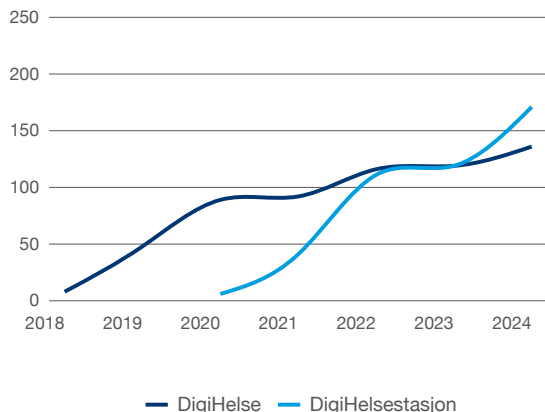
Kjernejournal

Kjernejournal inneholder nyttige helseopplysninger som følger pasienten på tvers av helsetjenesten. Innføring av kjernejournal i kommunale helse- og omsorgstjenester (sykehjem og hjemmesykepleie) startet 2020, og totalt 20 kommuner fikk kjernejournal tilgjengeliggjort første året. Per 31.03.23 har 269 kommuner tilgjengeliggjort kjernejournal for bruk.

Figur 3.10: Kjernejournal i sykehjem og hjemmesykepleie, henholdsvis installert og med hensiktsmessig bruk i 2023. Kilde: Norsk helsenett



Figur 3.11: Kommuner som har tatt i bruk digitale innbyggertjenester på Helsenorge. Kilde: Norsk helsenett



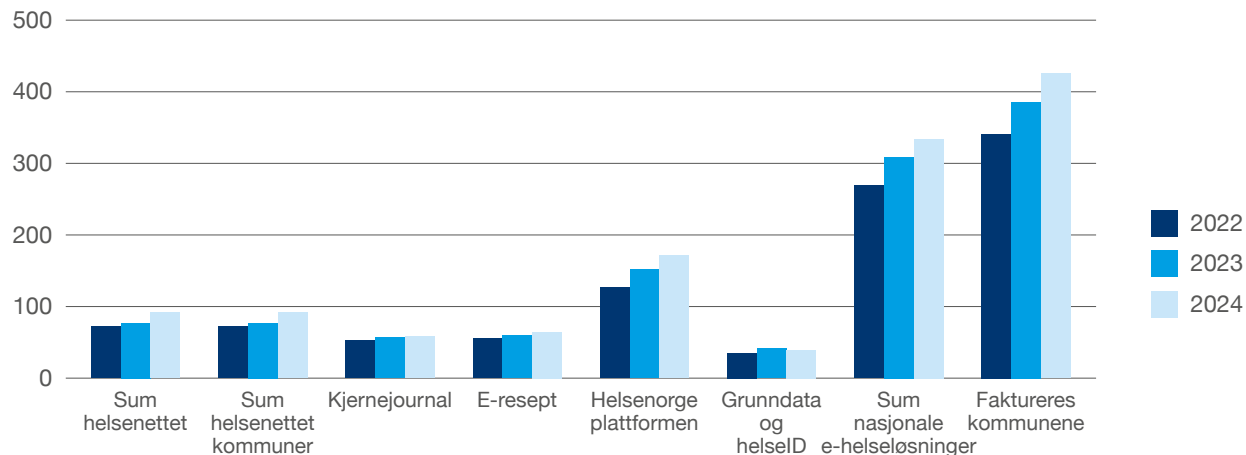
DigiHelse og DigiHelsestasjon

Helsenorge er nasjonal innbyggerportal som benyttes av rundt 5,2 millioner innbyggere og med flere tjenester som er tilgjengelig for helsepersonell i kommunene. DigiHelse og DigiHelsestasjon er to av tjenestene på helsenorge. Dette er tjenester som gir brukere en trygg og sikker dialog med de kommunale helsetjenestene, oversikt på avtaler de har, samt mulighet for å avbestille disse. Under pandemien var det viktig for kommunene at innbyggere kunne sjekke resultat av koronatest via Helsenorge.

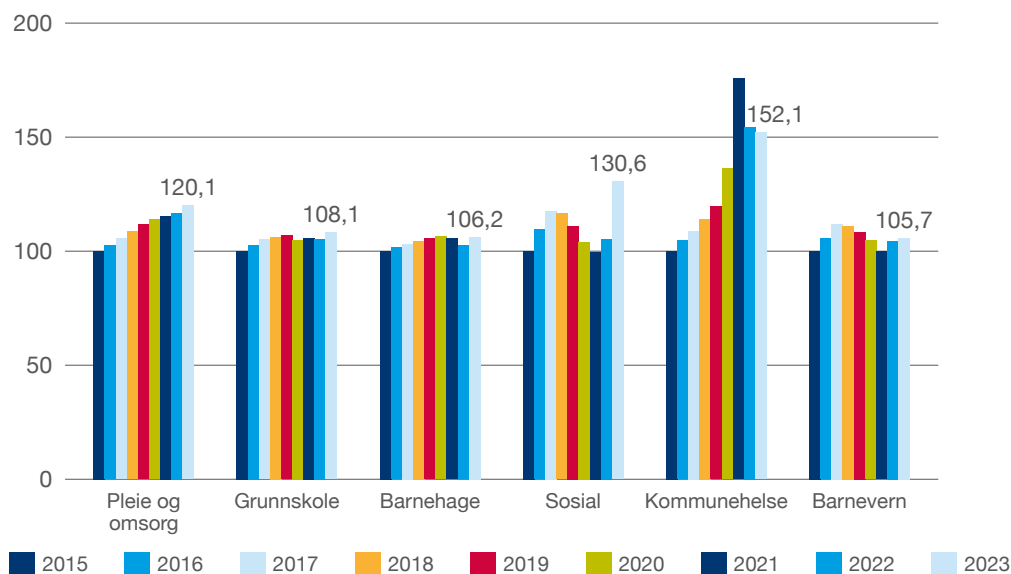
Kostnadsutvikling for nasjonale e-helseløsninger for kommunene

Kommunene ble, etter endringer i pasientjournalloven som trådte i kraft 1. januar 2022, pliktig til å betale for drift og forvaltning av de fire nasjonale e-helseløsningene; Kjernejournal, Helsenorge, e-resept samt helsenettet med grunndata og helseld. Betalingsplikten gjelder uavhengig av kommunens bruk av de ulike tjenestene knyttet til plattformene. Kommunenes andel av kostnadsutviklingen fastsettes gjennom forskrifter som vedtas årlig. Kostnadene for kommunene øker. Fra totalt 385,9 millioner i 2023 til 425,9 millioner i 2024, noe som tilsvarer en kostnadsvekst på rett i overkant av 10 prosent.

Figur 3.12: Kostnadsutvikling nasjonale e-helseløsninger 2022–2024 i mill. kroner. Kilde: Norsk helsenett



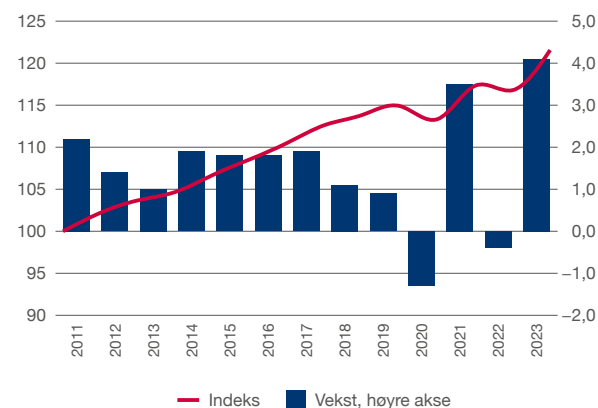
Figur 3.13: Vekst i brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger og pensjon i faste 2023 kroner på utvalgte tjenesteområder, 2015=100. Kilde: SSB tabell 12367 og KS



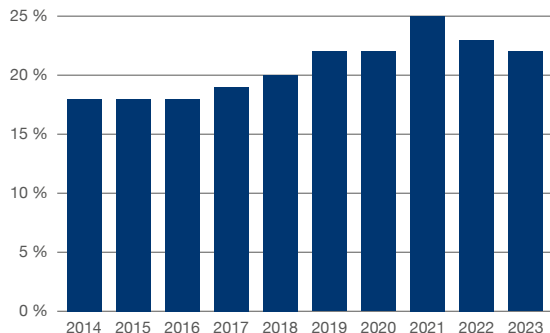
Nasjonalregnskapets tall for kommunalt konsum oppsummerer verdien av produksjonen i kommunesektoren og det de tilbyr av tjenester produsert av andre fratrukket det som betales i egenandel og gebyrer. Pandemien, og det store antallet bosatt ukrainske flyktninger, har påvirket utviklingen i det kommunale konsumet kraftig i de siste årene. Etter sterk nedgang i 2020, så man en kraftig oppgang i 2021 før det gikk det litt ned i 2022 og så kraftigere opp igjen i 2023.

Utviklingen i kommunalt konsum kan blant annet knyttes til endringer i behov, endringer i standard og dekningsgrad, men kan også påvirkes av overføringer av oppgaver mellom statlig og kommunal sektor. I årene 2014 til 2019 økte behovene som følge av endringer i demografien stadig vekke mindre, mens økningene deretter stort sett har blitt større.

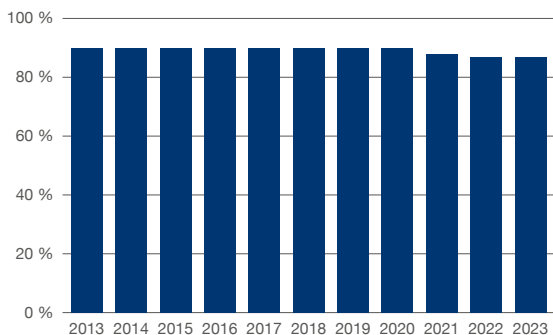
Figur 3.14: Kommunalt konsum i faste priser, indeks 2010=100 og vekst i prosent. Kilde: Nasjonalregnskapet/SSB



Figur 3.15: Andel ungdomsskoleelever som har svart «ganske mye plaget» eller «veldig mye plaget» på spørsmålet om de i løpet av siste uke har følt seg ensom (prosent). Kilde: Folkehelseinstituttet



Figur 3.16: Andel ungdomsskoleelever som har svart «Ja, helt sikkert» eller «Ja, det tror jeg» på spørsmål om de har minst en venn de kan stole fullstendig på og kan betro seg til om alt mulig (prosent). Kilde: Folkehelseinstituttet



De fleste unge har minst én fortrolig venn

Nære relasjoner, særlig i form av venner, gir et godt liv, og kan beskytte mot andre uheldige livsbetingelser. De aller fleste unge svarer at de har minst én venn, men det var en nedgang i andelen i årene med koronapandemi. Det er ingen endring i statistikken fra 2022 til 2023. Dette skyldes at ungdomsindikatoren for 2021 og 2022 kun er basert på data for det enkelte år, mens det for 2023 er et gjennomsnitt for 2022 og 2023. Det var kun Oslo og deler av Møre og Romsdal som gjennomførte undersøkelsen i 2023.⁸

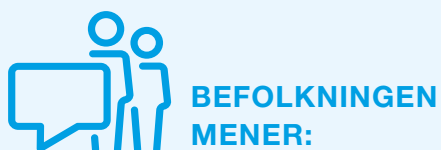
Andelen av ungdomsskoleelever som har vært plaget av ensomhet gikk noe ned fra 2022 til 2023. Det er likevel fortsatt en for høy andel ungdom som opplever plagsom ensomhet. Å følge utviklingen i ensomhet over tid, sammen med andre indikatorer som viser livssituasjonen til de unge, kan gi et bedre bilde av utviklingen. Mulighet til deltakelse, til å finne venner og ha gode relasjoner kan skje på mange arenaer, men særlig viktige er felles arenaer som er åpne for alle.

Flere fullfører videregående opplæring

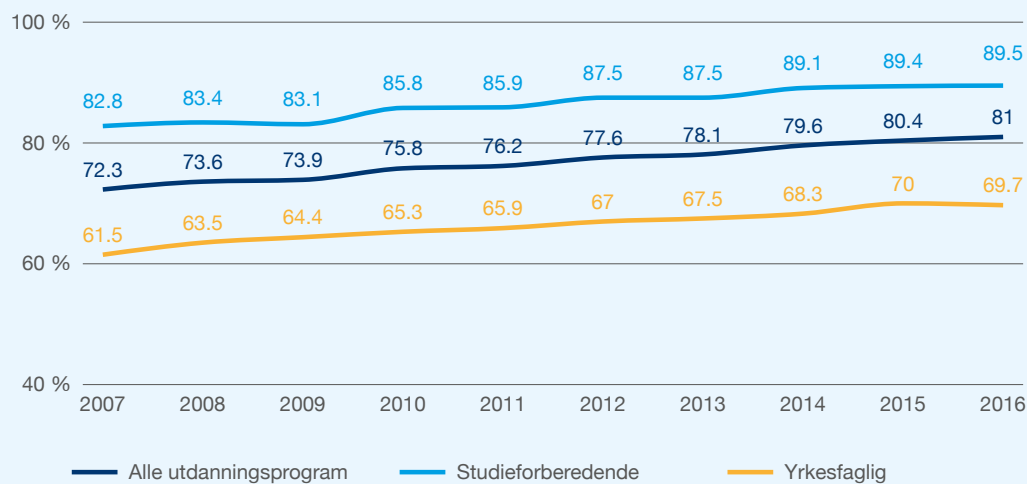
Andelen elever som fullfører videregående opplæring har økt siden 2006, og om lag 81 prosent av elevene gjennomfører nå en videregående opplæring innen 5/6 år. Andelen er høyest på studieforberedende program med 89 prosent, mens andelen på yrkesfaglige program er nesten 70 prosent. Fullført videregående opplæring gir et klart bedre grunnlag for varig fotfeste i arbeidslivet, og sysselsettingsandelen blant de som har fullført er om lag 20 prosent høyere enn dem som ikke har fullført. Fra høsten 2024 innføres en reform som gir både voksne og unge elever en rett til opplæring helt frem til fullført og bestått.

Innbyggerne har fortsatt et godt inntrykk av barnehage, grunnskole og videregående opplæring, selv om trenden har vært nedadgående de seneste årene. Særlig «grunnskole» har innbyggerne fått et mindre godt inntrykk av fra 2019 til 2023. Årsakene kan være sammensatt, men utfordringer i sektoren har fått større medieoppmærksomhet, både under og etter koronapandemien. Dette kan medvirke til at også innbyggernes generelle oppfatning av tjenestene blir noe mindre positiv.

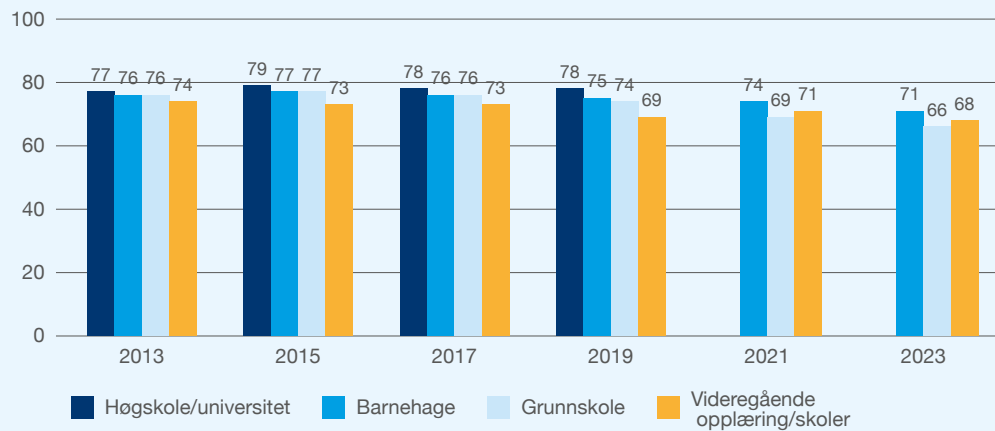
⁸ Om statistikken fra Ungdataundersøkelsen - FHI



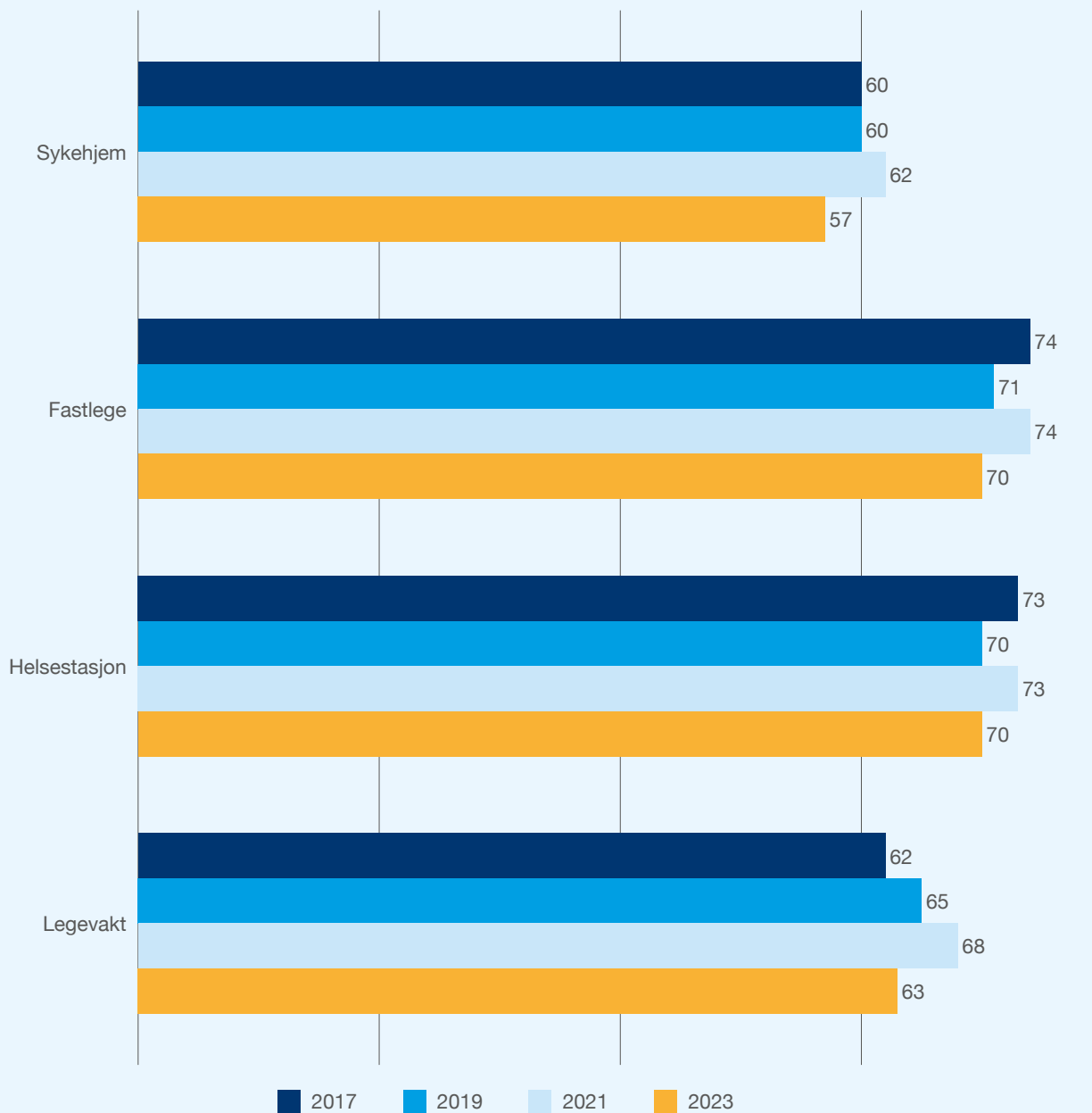
Figur 3.17: Andel elever som har fullført videregående skole innen to år etter normert tid, etter det året de startet utdanningen (prosent).
Kilde: SSB tabell 12971



Figur 3.18: Innbyggernes inntrykk av tjenestene innen utdanning. Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



Figur 3.19: Innbyggernes inntrykk av tjenestene innen helse. Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024



Innbyggernes inntrykk av helsetjenestene

Innbyggernes vurderinger av helsetjenester viser at det er fastlegen som får høyest skår sammen med helsestasjon. Dette er positivt fordi dette er tjenester som store deler av befolkningen er i kontakt med. Sykehjem har den laveste skåren av helsetjenestene, i 2023 var det enkeltsaker i media med negativ oppmerksomhet om sykehjem. Det kan ha slått ut på innbyggernes inntrykk av sykehjemstilbudet.

Stadig høy andel unge som faller utenfor

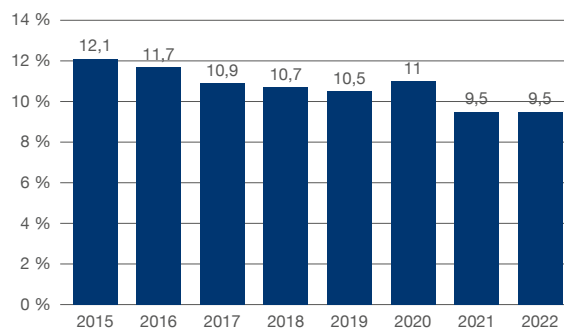
Selv om det de siste årene har vært en liten nedgang i gruppen under 30 som verken er sysselsatte, under utdanning eller opplæring (NEET-not in employment, education or training), er det fortsatt for mange som faller utenfor.

Å falle ut av videregående opplæring kan få store konsekvenser både for dem det gjelder og for samfunnet, selv om mulighetene for rekvalifisering har blitt styrket de siste årene. Samtidig er problemet sammensatt, og må sees i sammenheng med andre levekår som lavinntekt, trangboddhet og psykisk uhelse.

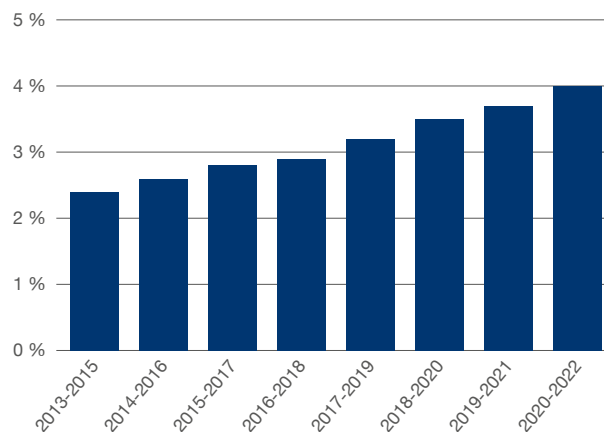
For å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn er det avgjørende at unge over tid inkluderes i arbeidslivet. At flere unge enn tidligere faktisk gjennomfører videregående opplæring er derfor positivt. Likevel er det en uløst utfordring at såpass mange unge samtidig går inn i en tilværelse uten å være i aktivitet, og uten å ta del i fellesskapet.



Figur 3.20: Andel innbyggere 15–29 år som verken er sysselsatt, under utdanning eller under opplæring (NEET) 2015–2022. Kilde SSB



Figur 3.21: Andel personer 18–44 år (standardisert) som mottar varige uføreytelse i prosent av befolkningen 18–44 år. Tre års glidende gjennomsnitt. Kilde: Folkehelseinstituttet

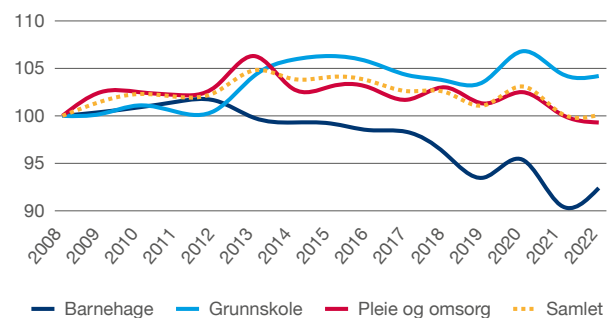


Stort og økende kompetansebehov blant medarbeidere i kommunesektoren

Hvis det generelle kompetansebehovet blant medarbeidere/ansatte i kommunesektoren skal oppsummeres med to ord, er det stort og økende (figur 3.23). Dette gjelder både behov for digital kompetanse, omstillingsevne og samhandlings- og relasjonskompetanse. Behovet for alle disse typene kompetanse oppgis å ha økt (fra et allerede høyt nivå) siden tilsvarende måling i 2021: For eksempel ser vi i dag at hele 95 prosent ser et ganske stort eller meget stort behov for økt digital kompetanse og at nesten ni av ti oppgir behov for evne til læring og omstilling.

Tekniske beregningsutvalg for kommuneøkonomien (TBU-K) får årlig utarbeidet en indikator for effektivitetsutviklingen i de tre kommunale sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenester. Den samlede effektiviteten har ifølge denne indikatoren falt med i gjennomsnitt 0,6 prosent årlig i perioden 2014–2019, etter å ha økt med i gjennomsnitt 0,9 prosent årlig de foregående fem årene. I 2020 økte den beregnede samlede effektiviteten med hele 2,0 prosent, men falt med 2,7 prosent i 2021 og vider med 0,1 prosent i 2022. Disse bevegelsene henger nok dessverre i stor grad sammen med svakheter i indikatorene i møtet med koronapandemien, og man kan ut fra disse beregningene i liten grad konkludere med den underliggende effektivisering.

Figur 3.22: Beregnet utvikling i kommunenes effektivitet, 2008=100.
Kilde: TBU-K, høsten 2023



Beregningene må tas med en klype salt. De har flere begrensninger og svakheter. Kommunenes tjenesteproduksjon, og særlig kvalitet, er vanskelig å måle og dermed få tatt tilstrekkelig hensyn til. Nedgangen i effektiviteten i barnehager har ganske sikkert delvis sammenheng med bemannings- og pedagognormene – som var ment å heve kvaliteten. Utviklingen fra 2021 til 2022 kan igjen også ha sammenheng med pandemien. I tillegg er kvaliteten på datagrunnlaget blandet og metoden er følsom for ekstreme observasjoner og målefeil i dataene. KS' budsjettundersøkelse viser at kommunene i de senere årene har vedtatt effektiviseringer og sparetiltak for rundt 4 mrd. kroner årlig. I de to siste årene var sparetiltakene imidlertid vesentlig høyere med 8 mrd. kroner i 2023- og 9 mrd. kroner i 2024-budsjettene. En innsparing på 9 mrd. kroner tilsvarer om lag 1,4 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Kompetansesammensetningen har endret seg

I en stadig større andel av stillingene i sektoren stilles det krav om formell kompetanse. I tiårsperioden fra 2013–2023 har andelen ufaglærte blant kommunalt ansatte, gått ned fra 17,1 prosent til 13,5 prosent av årsverkene. Andelen med høyere utdanning har økt fra 45,9 prosent til 50,7 prosent. Gruppen faglærte har vært nokså stabil på om lag 26 prosent, mens andelen i lederstillinger er svakt avtakende og utgjør knapt 10 prosent av årsverkene. Dette går frem av figur 3.23.

Utviklingen i kompetansesammensetning varierer mellom tjenesteområdene. Innenfor helse, pleie og omsorg har andelen årsverk i stillinger med krav om høyere utdanning økt betydelig i tiårsperioden 2013–2023. Økningen har i hovedsak skjedd på bekostning av faglærte, men også andelen ufaglærte har avtatt i løpet av disse ti årene. I barnehagene har andelen ufaglærte avtatt betydelig, mens det har vært en sterk økning i andelen årsverk utført av ansatte med fagutdanning eller høyere utdanning.

Utviklingen i kompetansesammensetning har vært ulik for kvinner og menn. Det er kvinnene som i hovedsak har bidratt

til den økende andelen med høyere utdanning. Eksempelvis gikk andelen i stillinger med krav om høyere utdanning opp fra 45,3 prosent til 51,6 prosent for kvinner fra 2013 til 2023, mens tilsvarende for menn økte fra 47,5 prosent til 48,3 prosent i samme tidsrom. Samtidig har andelen ufaglærte gått sterkere ned blant kvinner enn blant menn i denne tiårsperioden.

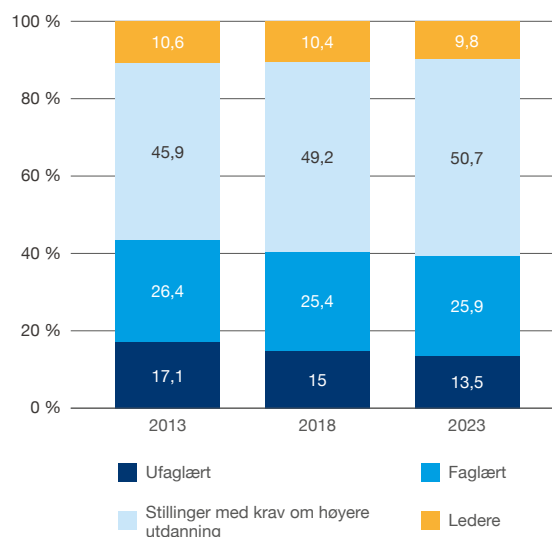
Fortsatt skille i sysselsettingsgraden mellom ulike grupper av innvandrere

At personer med innvandrerbakgrunn deltar i arbeidslivet, er avgjørende for å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn. Derfor er deltakelse i arbeid også det viktigste målet og middelet i integreringspolitikken. Kommunene spiller en avgjørende rolle i å gjennomføre denne politikken, blant annet gjennom innsatsen med introduksjonsprogram og norskopplæring for flyktninger og dere familiedømmer.

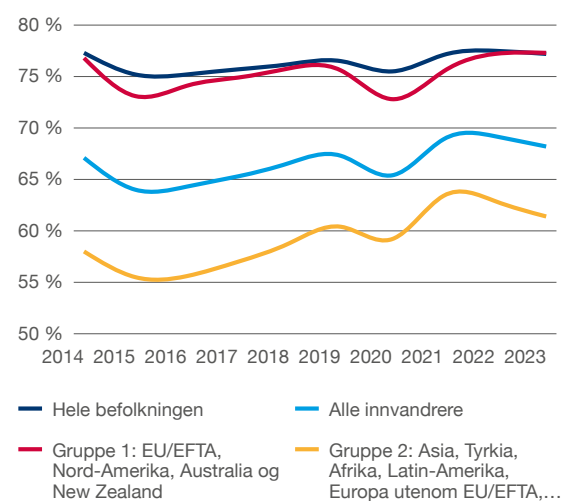
Selv om sysselsettingen blant alle innvandrere totalt sett har økt noe de siste ti årene, er det et vedvarende skille i sysselsettingsgraden mellom ulike grupper av innvandrere, som ofte sammenfaller med innvandringsgrunn. Personer med fluktbakgrunn (som hovedsakelig befinner seg i landgruppe 2) har markant lavere sysselsettingsgrad, mens arbeidsinnvandrere (hovedsakelig landgruppe 1) er sysselsatt i samme omfang som hele befolkningen. Til tross for høy sysselsetting blant sistnevnte gruppe, er det verdt å merke seg at mange arbeidsinnvandrere deltar lite på andre fellesarenaer i samfunnet.

Når det gjelder flyktninger er det store variasjoner, som ofte henger sammen med utdanningsbakgrunn, alder og språk. At kvinner med fluktbakgrunn har vedvarende lavere yrkesdeltakelse enn menn, har lenge vært en bekymring. Personer som har flyktet fra krigen Ukraina har på kun to år vokst seg til å bli den nest største nasjonalitetsgruppen blant innvandrere i Norge, med betydelig kortere botid enn de andre store innvandrergruppene. Det er for tidlig å konkludere med hvilke utslag dette vil gi på statistikken over tid, men allerede nå er det grunn til å tro at denne store gruppen kan ha bidratt til i sysselsettingen blant personer i landgruppe 2, har gått noe ned fra 2022–2023.

Figur 3.23: Utvikling i kompetansesammensetning 2013–2023. Kommuner og fylkeskommuner. Årsverk fordelt etter kompetanse. Prosent. Kilde: PAI-registeret.



Figur 3.24: Sysselsatte 20–66 år etter landbakgrunn som andel av alle personer i aktuell gruppe. Registerbasert, 4. kvartal, etter landbakgrunn. Kilde: SSB tabell 11607

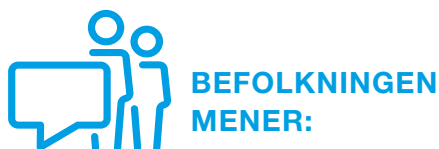




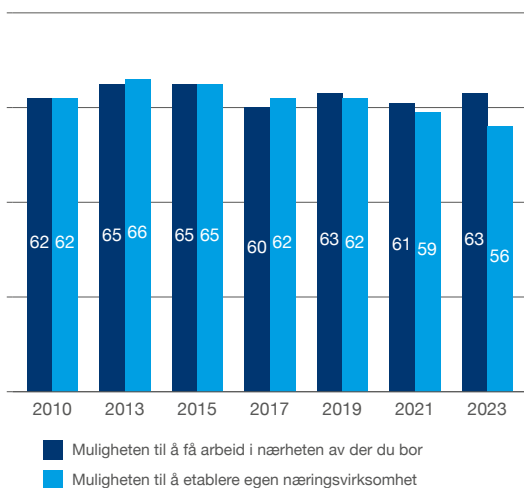
Inkluderende arbeids- og samfunnsliv



Utdanning og arbeid er de aller viktigste faktorene for å utjevne levekårsforskjeller. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for folkehelse, oppvekst og utdanning. De legger til rette for næringsliv, frivillighet og kultur i attraktive lokalsamfunn, med et bredt spekter av aktivitetstilbud og arbeidsplasser. De tar i bruk ny digital teknologi som effektiviserer tjenestene og innbyggerdialogen, og tar ansvar for at dette ikke skaper nytt utenforskap. Det legger grunnlag for høy deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Slike lokalsamfunn legger også et grunnlag for respekt for andre mennesker, uavhengig av seksuell orientering, tro, meninger og kulturuttrykk. Kommunesektoren – med sitt brede spekter av stillinger og funksjoner innen mange områder – har et potensiale for arbeidsinkludering. Gjennom målrettet rekruttering og opplæring og støtte for ansatte, kan kommunesektoren gi muligheter for personer som tradisjonelt har vært marginalisert på arbeidsmarkedet. Etter lengre tids innsats for å redusere de formelle barrierene for arbeidsinkludering, har KS for eksempel nylig fått gjennomslag for at kommunesektoren kan unntas fra kvalifikasjonsprinsippet. I praksis betyr dette at personer som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring og personer som har nedsatt funksjonsevne, kan ansettes uten utlysning til midlertidig ansettelse i inntil to år med lønnstilskudd og evt. fast ansettelse etter to (tre) år i traineeprogram.



Figur 4.1: Hvor godt eller dårlig mener du det følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100. Kilde: DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024.



Gode og helhetlige tjenester til barn og unge

De fleste barn og unge i Norge har gode levekår. Ungdatas undersøkelser viser at de aller fleste har gode relasjoner med sine foreldre, fortrolige vennskap og trives på skolen. Om lag 97 prosent av alle barn går i barnehage, noe som har positiv effekt på barns læring og utvikling. For perioden 2015–2021 var det 80,4 prosent totalt som fullførte videregående skole, en økning på 8,4 prosent fra foregående periode (2006–2012).⁹

Mange barn og unge opplever imidlertid vanskelige levekår og utenforskap, og om lag 9,4 prosent stod utenfor utdanning og arbeid.¹⁰ Barn og unge som selv har, eller lever i familier som preges av psykiske sykdom og rusproblemer, er særlig utsatt. Forekomsten av mobbing øker, ifølge Elevundersøkelsen. Internasjonale undersøkelser som Pisa-undersøkelsen viser at læringsresultatene faller i Norge og i andre land. Andelen barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt har økt til 13,3 prosent av barnebefolkningen¹¹. Fra 2022 til 2023 var det en økning i barne- og ungdomskriminalitet med 36 prosent, og en høy andel begås av barn under 15 år.

Kommunesektoren jobber kontinuerlig både med å styrke trivsel og læring i barnehage og skole, og med bedre kvalitet i barnevern og andre oppveksttjenester. I tillegg legger kommunesektoren vekt på å styrke laget rundt barn og unge, gjennom nye metoder for samarbeid på tvers av tjenester og etater.

⁹ Gjennomføring i videregående opplæring – SSB

¹⁰ Eurostat 2023 [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://www.eurostat.europa.eu)

¹¹ [En barndom for livet – Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Flere går i barnehage

Barnehagene skal gi barn omsorg, mulighet for lek og utvikling. Det er godt dokumentert at barnehage generelt gir positive effekter for barns trivsel og utvikling, særlig for utsatte barn. Andelen barn i barnehage har økt jevnt det siste tiåret, og om lag 94 prosent av barn i alderen 0–5 gikk i barnehage i 2023. Dekningsgraden er høyst for de eldste barna, og 97,5 prosent av femåringene går i barnehage.

Barnehagedeltakelsen fortsetter å øke for de yngste barna (1–2 år). Blant ettåringene varierer dekningsgraden på fylkesnivå for ettåringene. Agder, Rogaland og Viken har under 80 prosent deltagelse. Deltagelsen for minoritetspråklige barn har stabilisert seg rundt 85 prosent (figur 4.7).

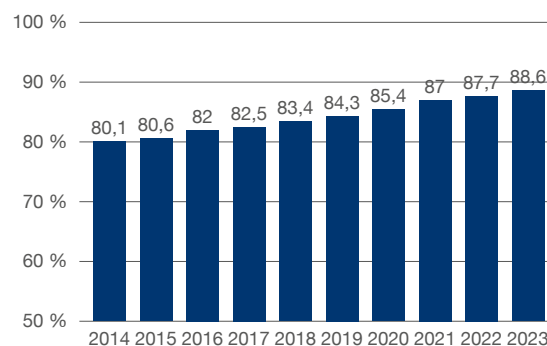
Elever er fornøyd med støtte fra lærere, men trivselen går ned på barnetrinnet

Elevundersøkelsen gjennomføres årlig blant elever på 7. og 10. trinn, for å kartlegge elevenes trivsel, opplevelse av læringsmiljø støtte fra lærere og foreldre, mestring, elevdemokrati med mer. Trivsel og motivasjonen har gått noe ned siste år på barne- og ungdomstrinnet, mens den for videregående har ligget stabilt. Elevene opplever god støtte fra lærerne, særlig på 7. trinn.

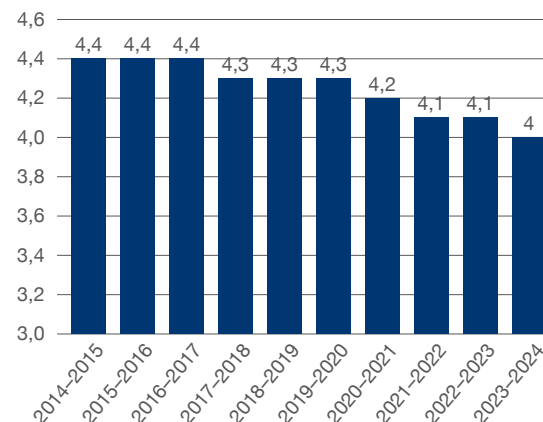
Andelen elever som opplever mobbing blant elever på 7. trinn har økt siden 2018. Etter flere år med synkende og stabil andel på 10. trinn og Vg1 var det i 2022 og 2023 også økning i andel elever som opplevde mobbing på skolen to-tre ganger i måneden eller oftere. Omlag 8 prosent av elevene på 10 trinn rapporterer at de har blitt mobbet.



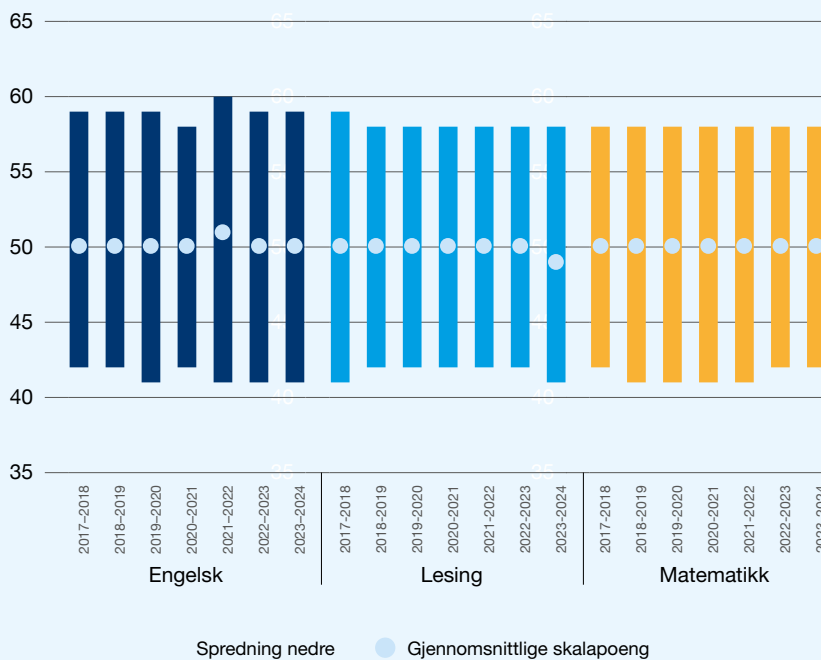
Figur 4.2: Andel barn 1–2 år i barnehage som andel av innbyggere 1–2 år. SSB tabeller 13502, 04903



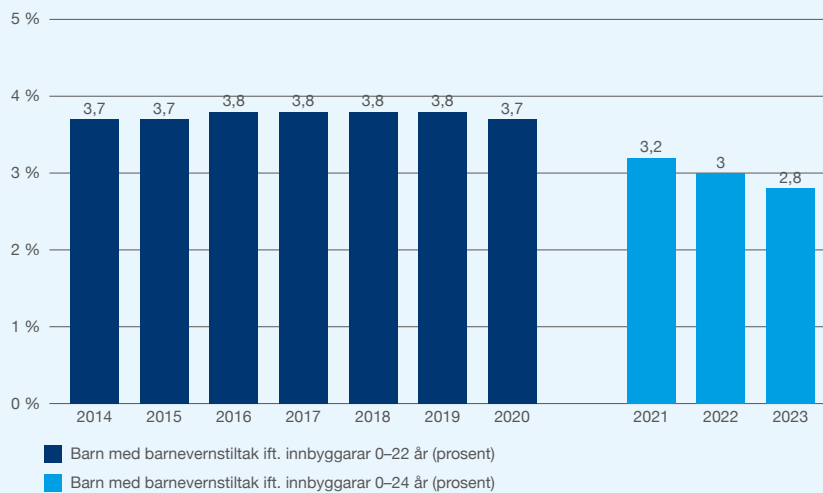
Figur 4.3: Elevundersøkelsen – trivsel 7. trinn (indeks 1–5, der 5 er høyest trivsel). Kilde: Utdanningsdirektoratet



Figur 4.5: Nasjonale prøver 5. trinn. Gjennomsnittlige skalapoeng, og intervall for skalapoeng der 60 prosent av elevene befinner seg. Kilde: Utdanningsdirektoratet



Figur 4.6: Andel innbyggere 0–22 år / 0–24 år med barnevernstiltak (prosent). SSB tabeller 12280, 08845



Selv om andelen barn med barnevernstiltak faller, rapporterer barnevernstjenesten om at mange barn og unge har behov for mer omfattende hjelp enn tidligere. Barnevernsreformen skal bidra til at flere barn og unge skal få hjelp tidligere, og kommunene skal utarbeide planer for det forebyggende arbeidet. Det er mangel både på fosterhjem og plasser i statlige barnevernsinstitusjoner, noe som fører til press også på de kommunale tjenestene.

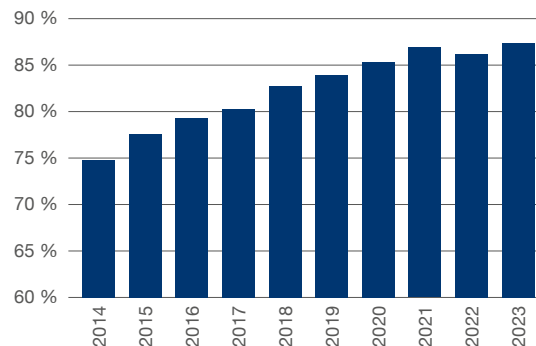
Arbeidsgiverutfordringer i kommunene

Arbeidsgivermonitoren har over flere år inneholdt et innledende spørsmål om hvilke arbeidsgivertema som oppleves som utfordrende for kommunen eller fylkeskommunen. Svarene på dette spørsmålet gir et overordnet inntrykk av hvor skoen trykker hos kommunesektoren som arbeidsgiver. Alt i alt er inntrykket fra målingen i 2023 at utfordringsbildet framstår som ganske stabilt sammenliknet med tidligere år.

2023-undersøkelsen viser at gevinstrealisering ved digitalisering – som i 2021 – oppleves som den største utfordringen: 80 prosent av kommunene oppgir dette som meget utfordrende eller ganske utfordrende (figur 4.8).¹² Generelt er «digitalisering» et satsingsområde, men digitalisering ikke fører til ønsket resultat av seg selv: Resultatene kommer bare om man samtidig endrer måten organisasjonen utfører sine oppgaver på. Det er et lederansvar å forberede organisasjonen på endringen, involvere ansatte underveis, tilrettelegge for læring og refleksjon, samt kontinuerlig ha fokus på å hente ut potensialet for effektivisering.¹³

Sykefravær, rekruttering av fagpersonell og utvikling og effektivisering av arbeidsprosesser kommer på de neste plassene når kommunene blir bedt om å rangere utfordringene. Rekrutteringsutfordringene gjør seg gjeldende uavhengig av kommune-størrelse og sentralitet, men er sterkest i mindre kommuner. Høy andel deltidsansatte er fortsatt en utfordring i kommunene, men andelen som omtaler dette som meget eller ganske utfordrende er redusert siden 2021-målingen, og generelt øker heltidsandelen i kommunesektoren (se figur 2.30).

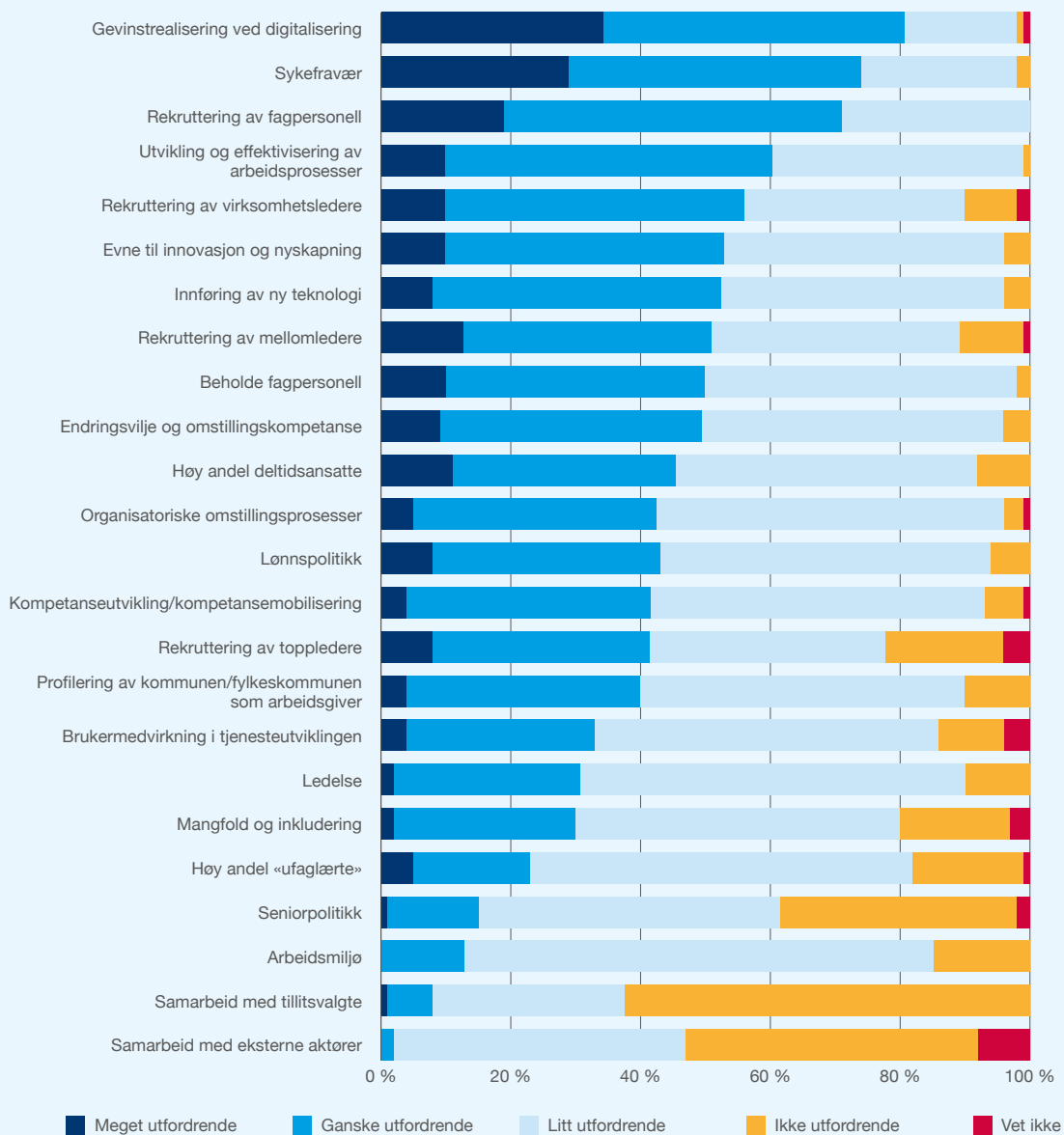
Figur 4,7: Andel minoritetsspråklige barn i barnehage sammenlignet med innvandrerbarn 1–5 år (prosent). Kilde: SSB tabell 13502, 04903



¹² E«Gevinstrealisering»: Prosesser der en planlegger for, følger opp og systematisk henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et endringsarbeid. Gevinster kan tas ut i form av unngåtte kostnader, spart tid og/eller økt kvalitet.

¹³ Se også til KS' utredning [Hvordan drive gevinstrealisering av velferdsteknologi \(2023\)](#), som dokumenterer hvilke kompetanser og ferdigheter ledere trenger for å gjennomføre omstillinger og realisere gevinster ved implementering av velferdsteknologi.

Figur 4.8: Arbeidsgiverutfordringer i kommuner. N = 175. Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023

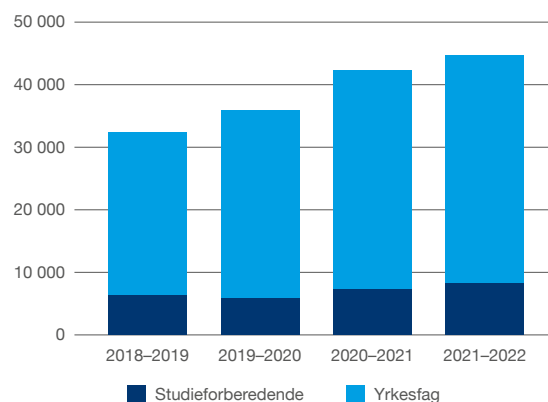


Flere voksne deltagere i videregående opplæring

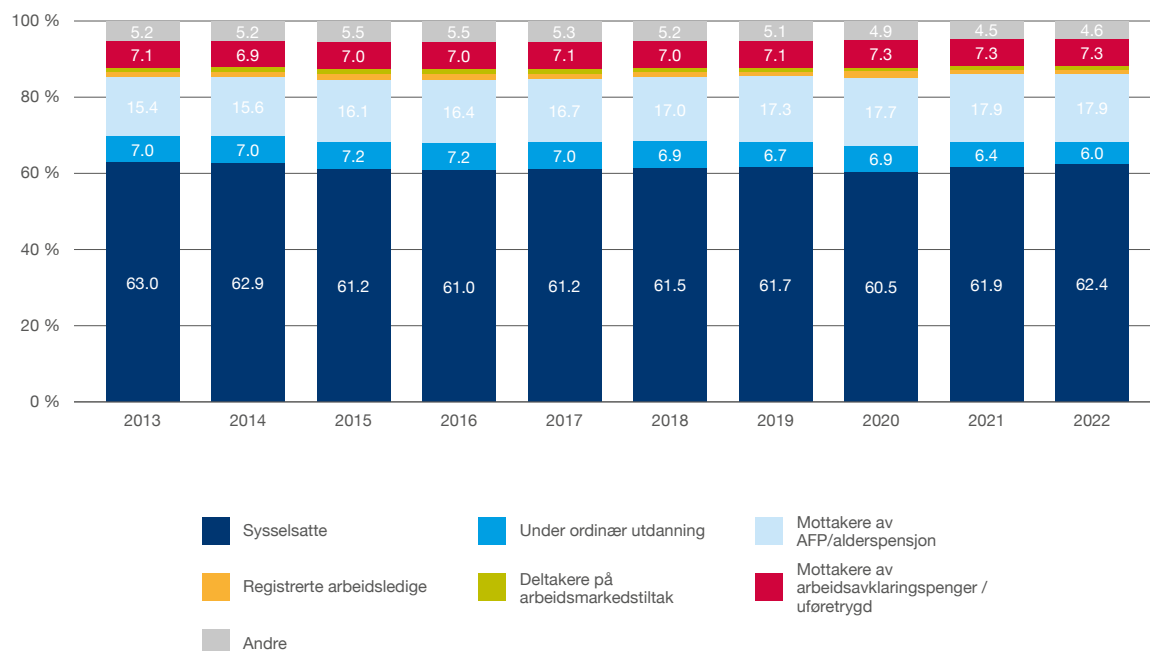
Det er stadig vanskeligere å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet uten fullført videregående. Fullføringsreformen med forslag til ny opplæringslov vil gi økt mulighet for gjennomføring og omvalg i videregående opplæring. Flere voksne i videregående utdanning har minoritetsspråklig bakgrunn, og et arbeidsmarked i endring gjør at flere kan ha behov for å rekvilifisere seg.

De siste årene har antallet voksne i videregående opplæring økt med omtrent 11 000. Det er flest deltagere i yrkesfagene og økningen i antall voksne elever har hovedsakelig kommet her.

Figur 4.9: Antall deltagere i videregående opplæring over 25 år i skoleåret. Kilde: SSB tabell 13586



Figur 4.10: Bosatte over 15 år etter prioritert arbeidsstyrkestatus, 2013-2022 (Prosent). Kilde: SSB tabell 12423





Livsfasepolitikk med seniorperspektiv

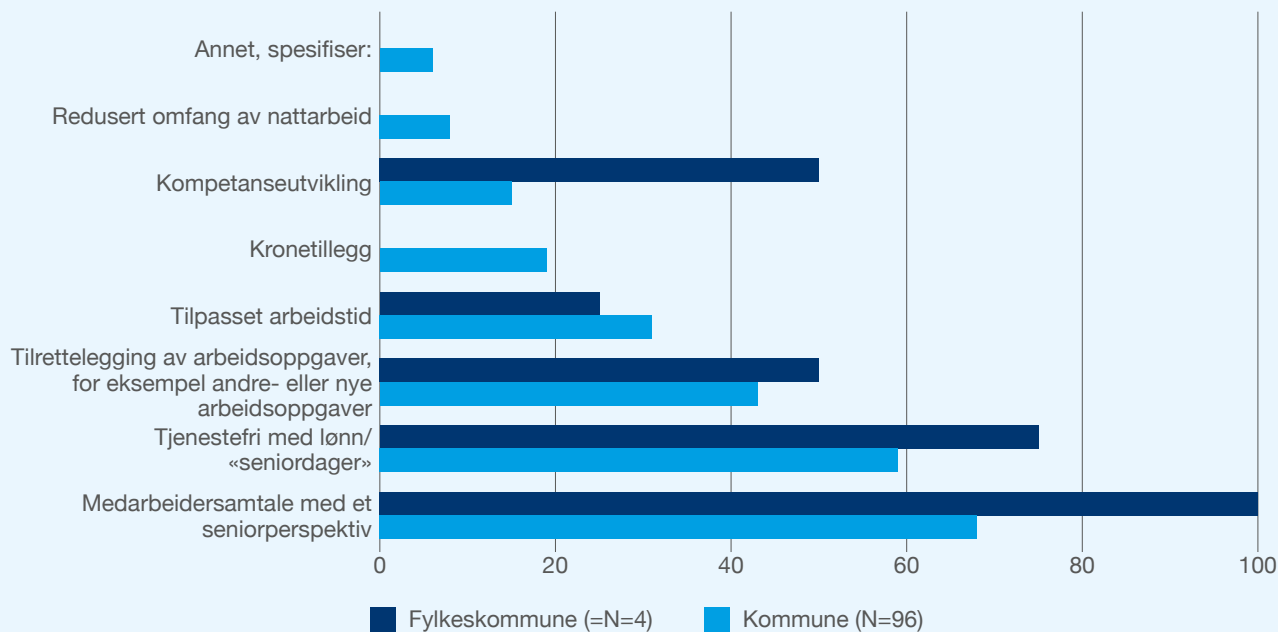
Rekruttering er en utfordring i kommunesektoren, og mye oppmerksomhet og mange tiltak rettes mot dette. Kommunesektoren vil ikke kunne få tilstrekkelig med arbeidskraft og kompetanse ved å satse på rekruttering og kompetanseutvikling alene: Det er også viktig å stimulere til at flere medarbeidere jobber mer og lenger – «så mange som mulig, så mye som mulig, så lenge som mulig».¹⁴ Arbeidsgivermonitoren 2023 ble kommunene og fylkeskommunene for første gang spurt om de har innført tiltak for å beholde seniorarbeidstakere. 57 prosent svarte bekreftende på dette spørsmålet.

Det mest brukte tiltaket for å beholde seniorarbeidstakere er å legge et seniorperspektiv inn i medarbeidersamtalen: 68 prosent av kommunene og alle fylkeskommunene i undersøkelsen oppgir dette som et mulig tiltak. Selv om akkurat dette tiltaket kan vurderes som «lavterskel» og relativt enkelt, er dette blant de tiltakene som anbefales fra forskerhold. Såkalte «seniordager» er et annet, mye brukt tiltak, og et tredje tiltak, som også går direkte på tilpassing av arbeidstid og arbeidsoppgaver, er tilrettelegging av arbeidsoppgaver (figur 4.11).

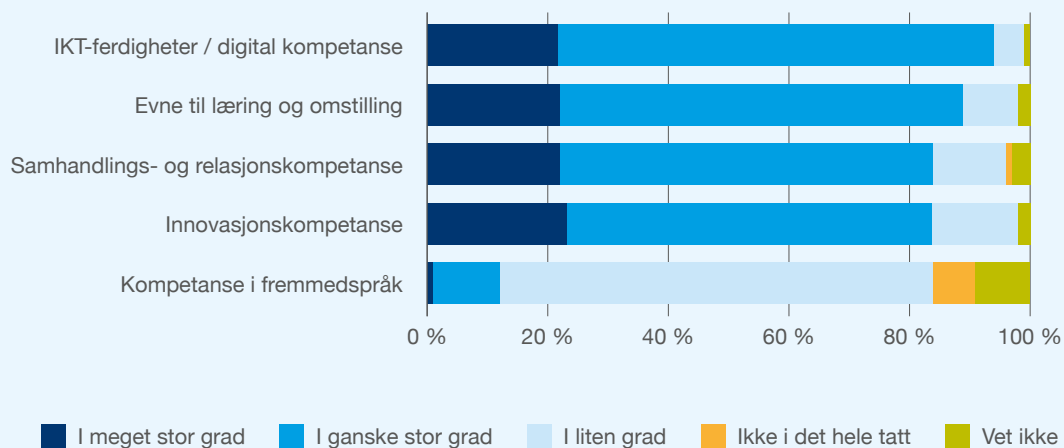
KS har nylig igangsatt et FoU-prosjekt som skal utrede nærmere hvordan kommunesektoren jobber med seniortiltak, og hvordan effekten av tiltakene vurderes. Prosjektet, som skal ferdigstilles i løpet av høsten 2024, skal også presentere gode eksempler som identifiseres i kartleggingen.

¹⁴ Senter for seniorpolitikk og andre legger følgende definisjon til grunn for «seniorpolitikk i arbeidslivet»: Virksomhetenes og samfunnets ulike strategier for å forebygge uønsket tidligpensjonering og gjøre det mer attraktivt for seniorer å fortsette lenger i arbeid.

Figur 4.11: Hvilke tiltak som har blitt innført for å beholde seniorarbeidstakere (andel som har angitt ulike tiltak).
Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023



Figur 4.12: Behov for å utvikle evner og tverrfaglig kompetanse blant medarbeiderne generelt. N = 175. Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023.



Fremme et sterkt og mangfoldig sivilsamfunn

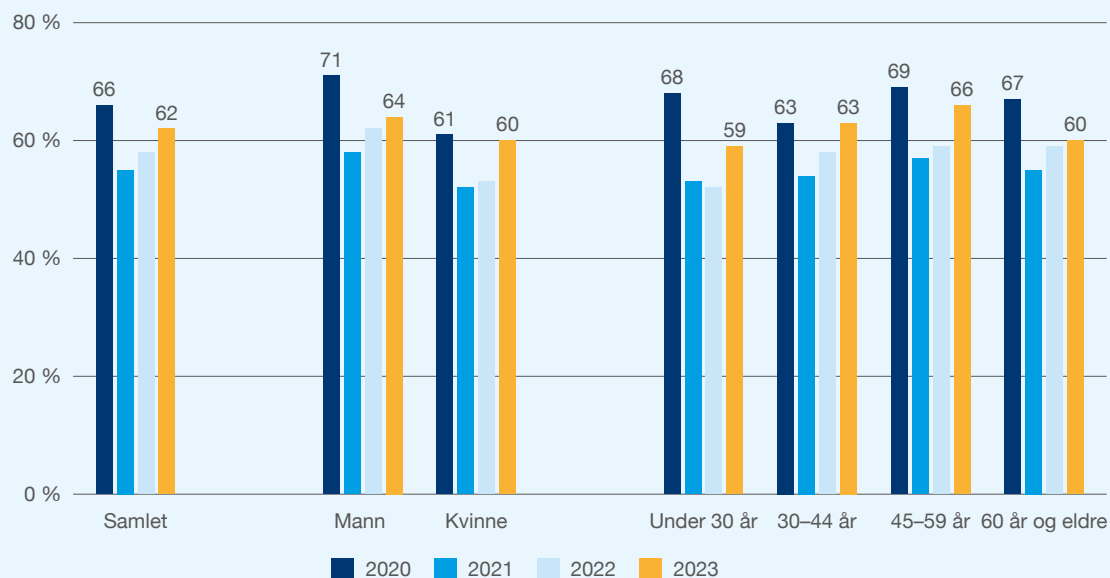
Frivillighetsbarometeret for 2023 viser at deltakelsen i frivilligheten nå på samme nivå som før koronapandemien: 62 prosent av befolkningen har gjort frivillig innsats i løpet av de siste 12 månedene.

I 2020 svarte 68 prosent av de under 30 år at de hadde gjort frivillig innsats i løpet av det siste året. Til sammenligning, svarer 59 prosent det samme i 2023.

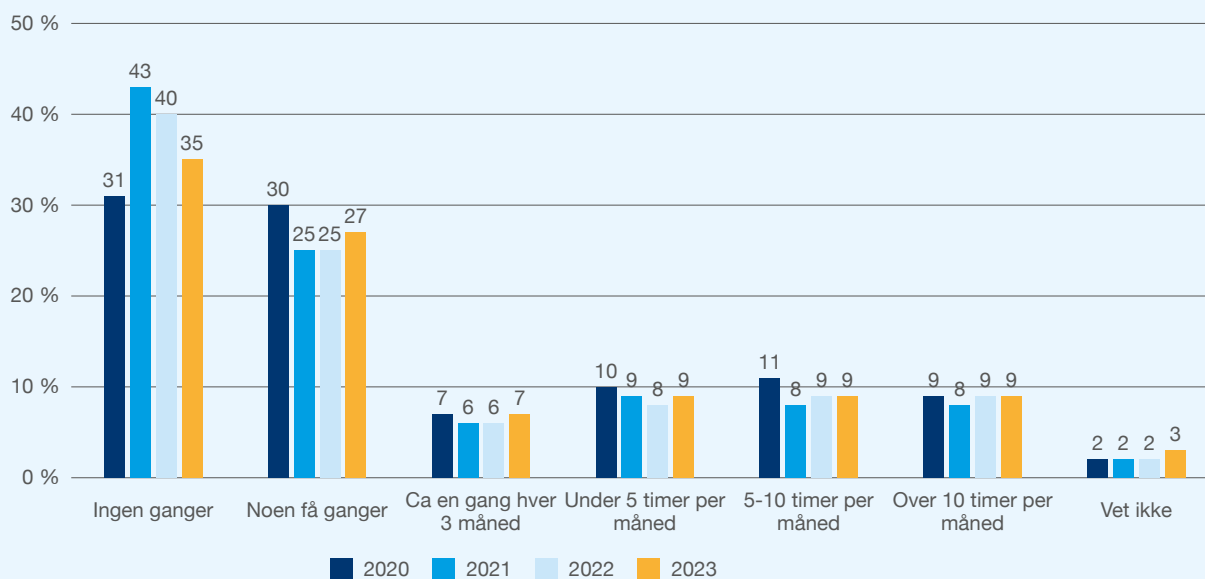
Ser man på grad av frivillig innsats i de ulike aldersgruppene, viser Frivillighetsbarometeret at de mellom 30–59 år deltar på samme nivå som før pandemien. I den yngste og den eldste aldersgruppen, er andelen som gjør frivillig innsats lavere sammenlignet med før pandemien. Av de som er 60 år og eldre, svarte 67 prosent at de hadde gjort frivillig innsats i 2020, mens andelen i 2023 er på 60 prosent.



Figur 4.13: Andel som deltar i frivillig innsats. (N=2420) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023



Figur 4.14: Omfang av frivillig innsats siste 12 måneder. (N=2420) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023

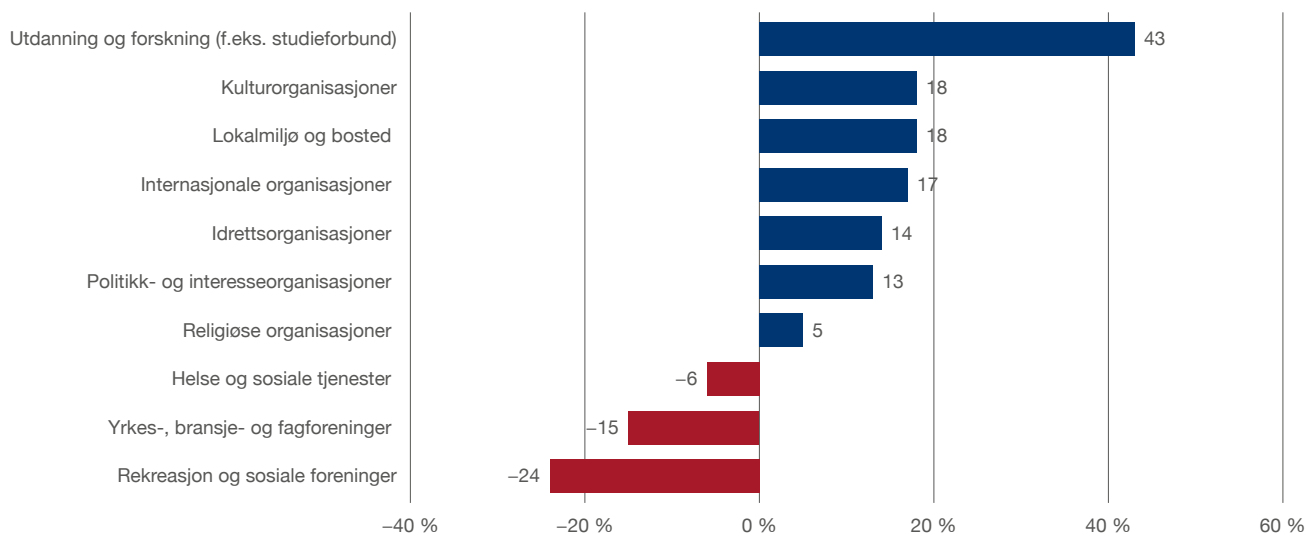




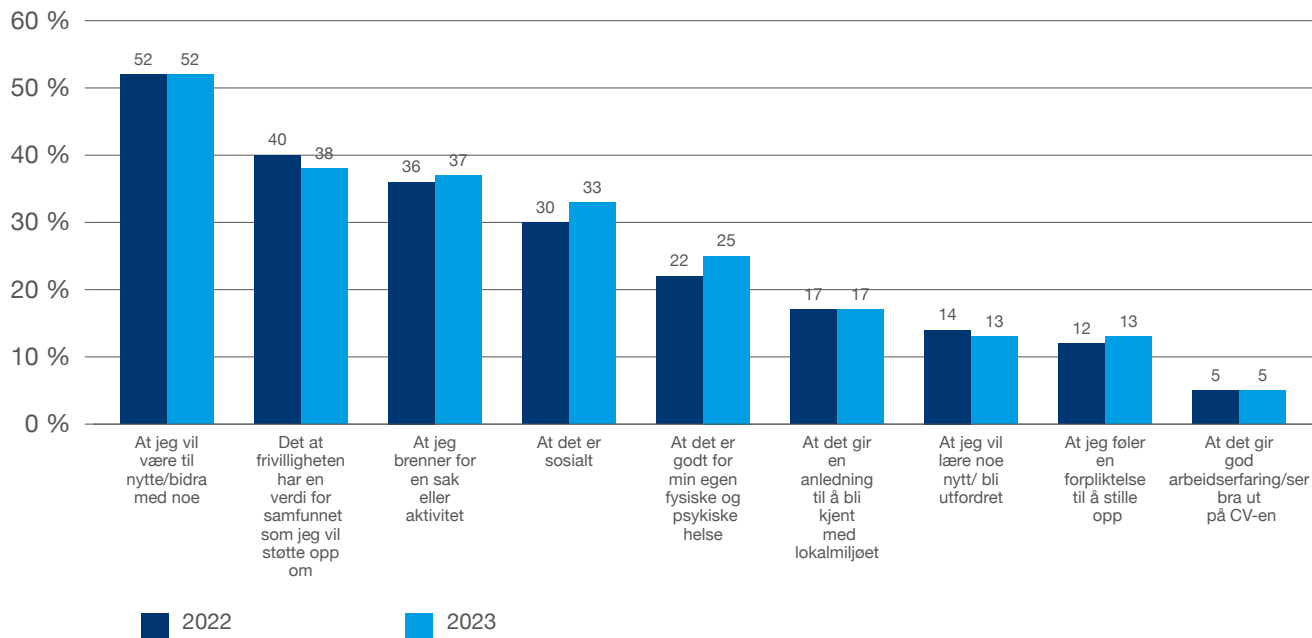
Andelene for deltakelse og medlemskap er generelt høye for idrettsorganisasjoner, lokalmiljø- og kulturorganisasjoner. Dette er typene organisasjoner som nordmenn totalt sett investerer mest tid i. Endringene fra 2022 til 2023 viser et organisasjoner som er knyttet til utdanning (studieforbund) øker med 43 prosent, lokalmiljøorganisasjoner øker med 18 prosent, kulturorganisasjoner øker med 18 prosent, internasjonale organisasjoner med 17 prosent, idrettsorganisasjoner med 14 prosent og politiske organisasjoner øker med 13 prosent. De som går tilbake er sosiale organisasjoner med 24 prosent og yrkes, bransje- og fagforeninger med 15 prosent.

52 prosent sier at det å være til nytte for noen er det som motiverer mest, 38 prosent sier at frivilligheten har en verdi for samfunnet som de vil støtte opp om, 37 prosent sier at de brenner for en sak, 33 prosent oppgir det at det er sosialt, 25 prosent oppgir at det er bra for deres fysiske og psykiske helse og 17 prosent oppgir at dette er en mulighet til å bli kjent med lokalmiljøet.

Figur 4.15: Hvilke typer organisasjoner man har gjort innsats for – endring fra 2022 til 2023. Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023.



Figur 4.16: Hva motiverer mest til å stille opp som frivillig? Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023



Frivillighetsbarometeret viser også holdninger knyttet til frivillige organisasjoners betydning for demokratiet og politisk engasjement. I undersøkelsen svarer 4 av 5 at et rikt organisasjonsliv er viktig for demokratiet.

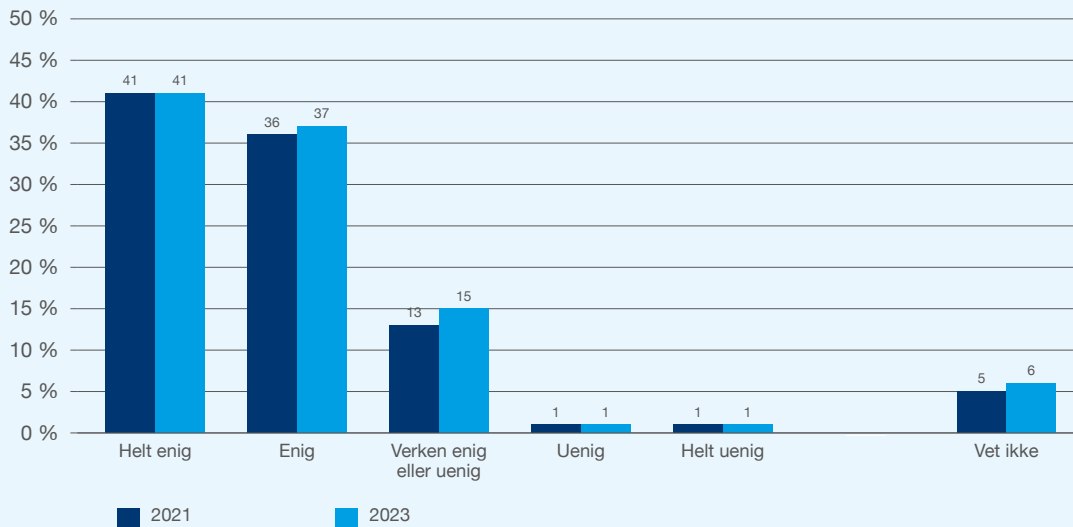
Vi ser at det er noe variasjon i de ulike aldersgruppene. Av de som er «helt enig» i at et rikt organisasjonsliv er viktig for demokratiet, tilhører flesteparten 60 år og oppover. Her svarer 51 prosent «helt enig». Til sammenligning svarer kun 24 prosent av de under 30 år det samme. I denne gruppen, ser vi heller en tendens til å svare «enig» (45 prosent).

Til sammen 76 prosent sier at det er svært viktig eller viktig at kommunen legger til rette for frivillige organisasjoners aktiviteter.

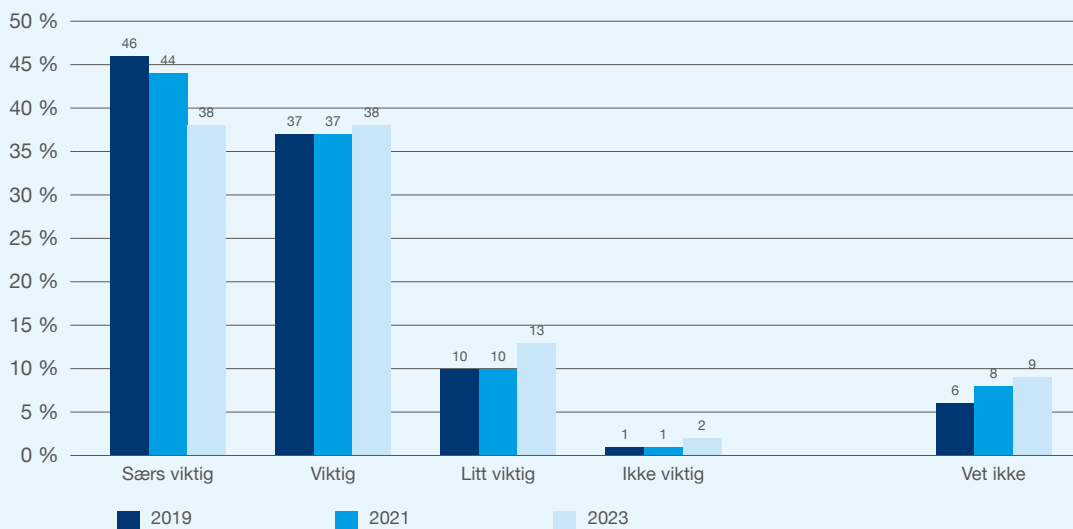
15 <https://www.frivillighetnorge.no/rapport/frivillighetsbarometeret/frivillighetsbarometeret-2023/hovedfunn-2/hovedfunn>



Figur 4.17: Hvor enig eller uenig er du i at det er viktig for demokratiet at vi har et rikt organisasjonsliv? (N=2420) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023



Figur 4.18: Hvor viktig er det for deg at kommunen legger til rette for frivillige organisasjoners aktiviteter? (N=2420) Kilde: Frivillighetsbarometeret 2023



«De fleste barn og unge
i Norge har gode levekår.
Undersøkelser viser at de aller
fleste har gode relasjoner med
sine foreldre, fortrolige vennskap
og trives på skolen»





Grønn framtid

Overgangen til et klima- og miljøvennlig samfunn handler både om å redusere utslipp av klimagasser, håndtere et klima i endring og bevare og bruke de naturressursene vi har.

Klimakrisen og naturkrisen må løses i sammenheng. Som arbeidsgiver, samfunnsutvikler, myndighetsutøver, tjenesteyter, innkjøper, eier og drifter har kommunesektoren viktige roller i dette arbeidet. Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for infrastruktur er avgjørende for sikre og trygge lokalsamfunn og for å skape attraktive bo- og næringsområder og legge til rette for en sirkulær økonomi. Samordnet areal- og transportplanlegging er viktig i by- og tettstedsutviklingen. Beslutninger om bruk og vern av ressurser er krevende fordi det er komplekse sammenhenger og ofte sterke interessekonflikter. Siden 1990 har utslippene av klimagasser i Norge vært ganske stabile, mens skogens opptak av klimagasser har økt. De største utslippene er knyttet til olje- og gassutvinning, industri, veitrafikk og annen transport. De kommunefordelte utslippene gikk marginalt ned i 2022. Det bygges årlig ned om lag 50 000 dekar med arealer og arealbruksendringer er den største trusselen mot naturmangfoldet.

Kommunale bedrifter, som forvalter infrastruktur, er sentrale i utviklingen mot et grønnere samfunn. Omdanning av avfall til nye ressurser er sentralt i overgangen til en sirkulær økonomi. Det er nødvendig med mer fornybar energi, mer energieffektivisering og mer kraftnett dersom Norge skal nå målet om å omstille til et samfunn uten bruk av fossil energi. Samtidig viser statistikken at Norge de aller fleste år er nettoeksportør av elektrisk kraft og bruker stadig mindre energi per krone for å produsere varer og tjenester.

Omstilling til en grønn framtid

Økonomien må omstilles for å nå klimamål og for å løse naturkrisen. Hastigheten i omstillingen av næringslivet til en grønn framtid er ikke bare avhengig av lokale og nasjonale politiske beslutninger og tiltak. Diverse forhold i økonomien påvirker hvor omstillingsdyktige bedriftene er.

Markeder er i stadig endring, med både konjunktuelle kort-siktige svingninger og mer langsiktige strukturelle endringer. Konjunkturbevegelser krever kontinuerlig omstilling for at kapasitetsutnyttelsen, og dermed verdiskapingen, skal være høy. Strukturelle endringer, som de mot en grønn fremtid, krever mer fundamental omstilling.

Eksempler på dette er at både forbrukssammensetningen, produksjonen og produksjonsmetodene må endres i mer klima- og miljøvennlig retning.

Omstilling i næringslivet har mange fasetter. Å være omstillingsdyktig – evnen å kunne omstille seg – er i seg selv et udiskutabelt gode. Å faktisk omstille seg er noe helt annet. Omstilling for å oppnå høyere lønnsomhet er gunstig, men omstilling kan også være nødvendig på grunn av endringer i markedet eller direkte regulering. Omstillinger kan bestå i endringer i både hva og hvordan man produserer, og hvem man forsøker å selge til. For et land kan det dreie seg om å legge ned lite lønnsomme, eller forurensende virksomheter, og skape nye og «grønne» som over tid er mer lønnsomme.

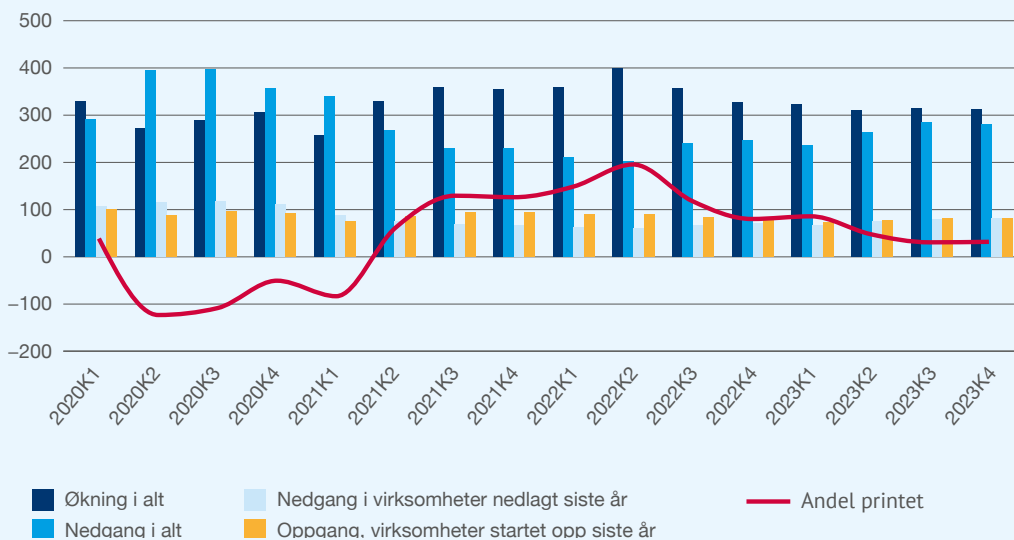
Statistikken viser at det hele tiden skjer mye omstilling. Som figur 5.1 viser, er det store endringer i jobber, mange blir nedlagt og mange blir opprettet. De klart største endringene foregår i «eksisterende virksomheter», som altså ikke er henholdsvis nye eller helt nedlagt siste år. Pandemien førte

riktignok til halvannet år med kraftig økning i antall nedlagte jobber og nettovæksten ble negativ i fire kvartaler. Dette ble avløst av en gjenoppheving, og i to år kom økning i antall jobber opp på et meget høyt nivå. Netto tilfanget av nye jobber var da klart større enn i de tre årene før pandemien, men omfanget ble gradvis mindre. Som årsgjennomsnitt var nettotilgangen i 2023 på samme nivå som før pandemien, men lavere i andre halvår.

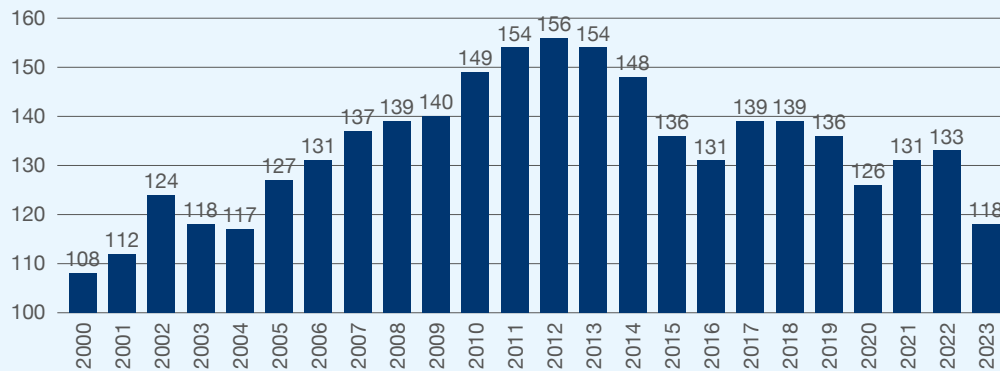
Evnen til omstilling er avhengig av en rekke faktorer. For virksomheter som konkurrerer i utlandet (eksportkonkurrerende), eller mot utenlandsk import (importkonkurrerende), er den kostnadmessige konkurransevnen av betydning. Den kan sies å avhenge av nivået på lønnskostnadene hjemme sammenliknet med handelspartnerne målt i felles valuta. Lønnsvekst ute og hjemme, samt endringer i kronekursen, sier noe om utviklingen i denne. I tillegg kan ulik produktivitet og produktivitetsutvikling inngå i en slik vurdering, men her er det mange statistiske fallgruver.

Figur 5.2 viser at timelønnskostnadene i norsk industri i 2023 var 18 prosent høyere enn gjennomsnittet for våre handelspartnere i EU. Det representerer en betydelig bedring i den kostnadmessige konkurransevnen fra årene 2011–2013 hvor den var på et bunn-nivå. Omstillingsevnen kan sies å bli bedre jo lavere norske timelønnskostnader er. Fordi det finnes flere målsettinger enn omstillingsevne, og omstillingssevne ikke nødvendigvis er den primære målsettingen for et samfunn, er det ikke uten videre klart om den «burde» vært bedre, dårligere eller er akkurat passe. Norsk utenriksøkonomi virker å være i meget god langsiktig balanse. Det taler for at konkurransevnen nå ikke er noe problem.

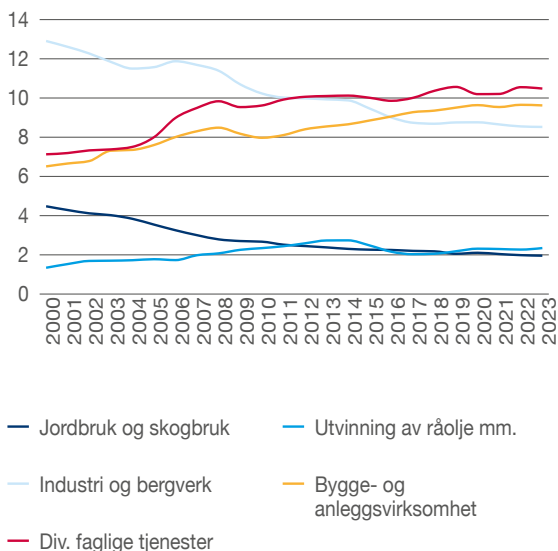
Figur 5.t1: Endringer i antall jobber siste 12 måneder i 1000. Kilde: SSB, tabell 12317.



Figur 5.2: Timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnerne i EU og Storbritannia i felles valuta. Handelspartnerne = 100. Kilde: Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene



Figur 5.3: Noen næringers andel av totale utførte timeverk i prosent.
Kilde: SSB og KS

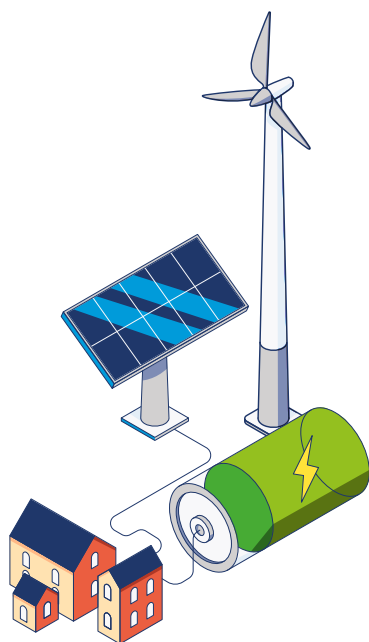


Figur 5.3 viser noen elementer av faktiske omstillinger i norsk økonomi siden årtusenskiftet. I næringene industri og jordbruk og skogbruk har sysselsettingen, målt i timeverk som andel av totalen, falt nesten kontinuerlig, mens bygge- og anleggsvirksomhet og diverse faglige tjenester stort sett har økt. Utvinning av råolje med mer har på sin side gjennomgående økt til en topp i 2014, men deretter svingt litt rundt ett litt lavere nivå. I de fem–seks siste årene har endringene vært mindre, særlig sammenliknet med årtusenets første tiår. Endringene sier uansett lite om overgangen til et grønnere samfunn. Innenfor alle næringer kan produksjonen foregå mer eller mindre klima- og naturvennlig og det samme gjelder i stor grad også varene og tjenestene som produseres.

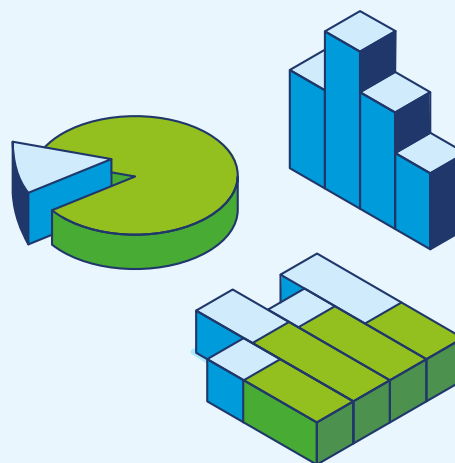
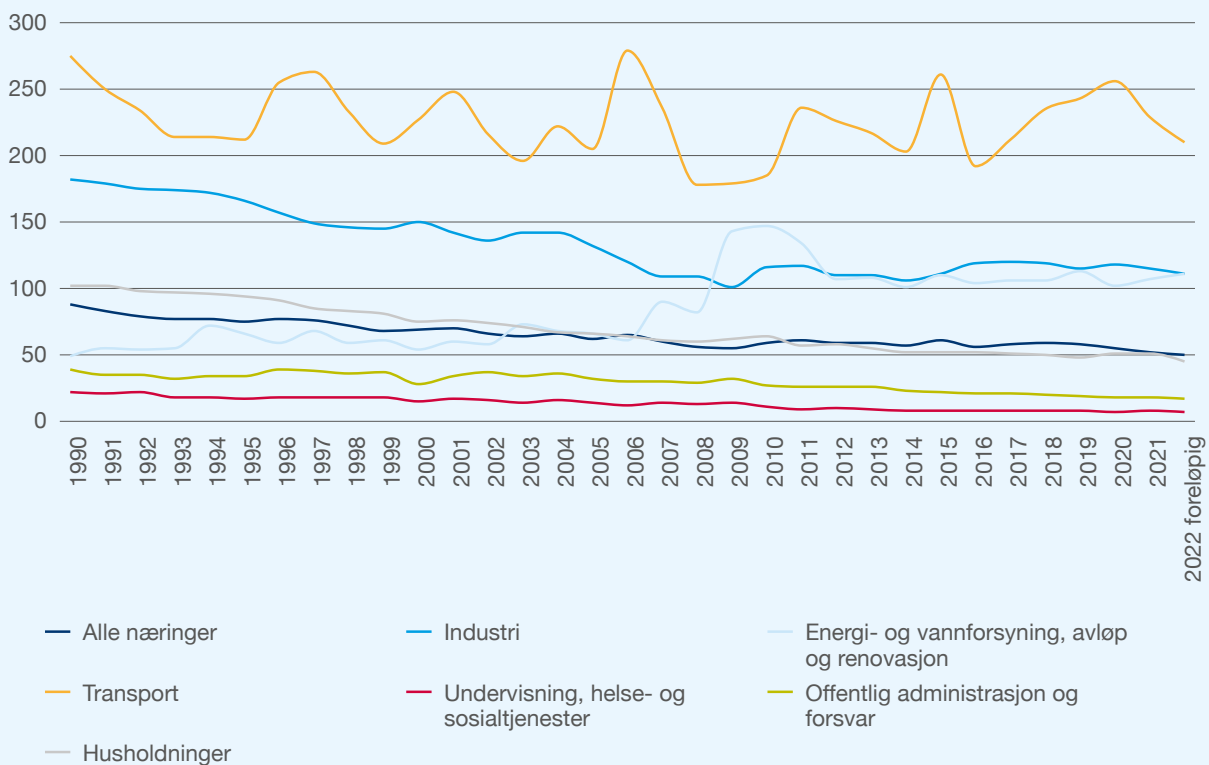
God omstillingsevne i bedriftene er ikke bare viktig med tanke på bærekraftig natur og klima. Det er også en viktig faktor som ligger bak den økonomiske veksten som igjen er viktig for et høyt og bærekraftig velferdsnivå.

Energibruken synker svakt

Energiregnskapet til SSB viser alle energiprodukter produsert og brukt i næringer i norsk økonomi, inkludert i utlandet. Statistikken inkluderer også tall for energiintensitet for næringer i norsk økonomi og tall fra dekomponeringsanalyser på endringer i energiforbruket. Regnskapet viser at forbruket av energi per milliard kroner i produserte verdier går jevnt nedover. For offentlig administrasjon og forsvar, husholdninger helse- og sosialtjenester samt undervisning er energiforbruket per produsert milliard synkende. Forbruket knyttet til og energi- og vannforsyning, avløp og renovasjon, ligger stabilt, mens forbruket av energi per milliard kroner i produserte verdier har gått svakt opp for industri de senere årene. Energibruken i transportsektoren er høyest per produsert milliard, med store variasjoner over tid.



Figur 5.4: Energibruk ekskl. råstoff i GWh per mrd. kroner i produksjon (faste 2015-priser) i utvalgte næringer 1990–2022. Kilde SSB tabell 11601

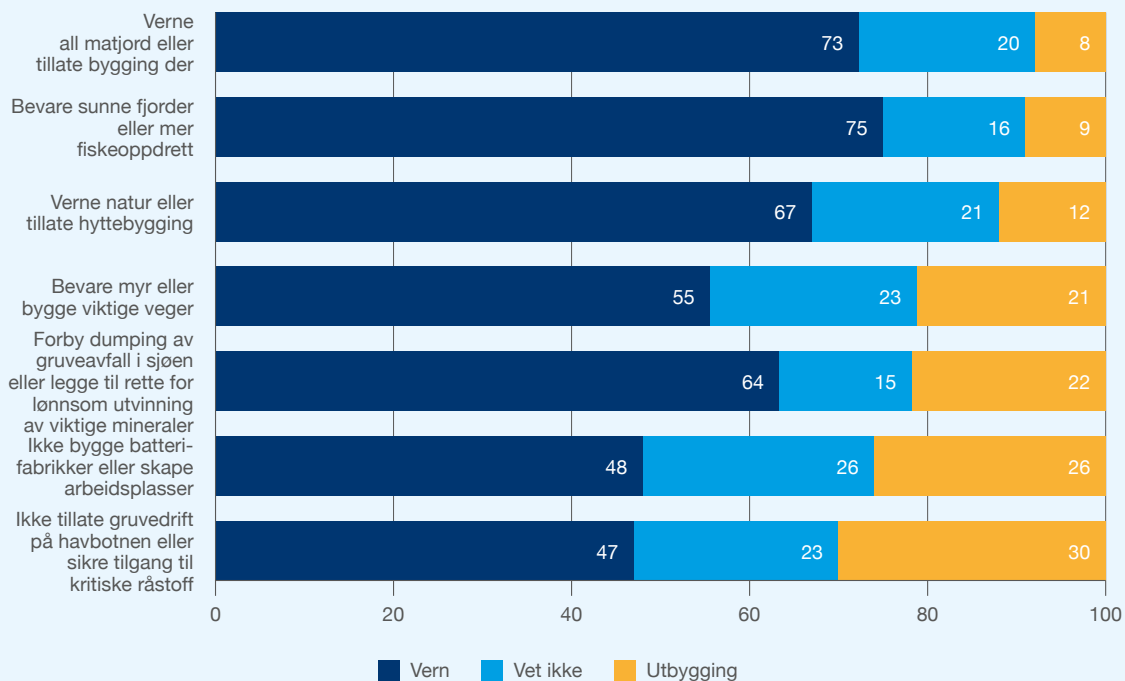




BEFOLKNINGEN MENER:

Hva befolkningen mener om valget mellom utbygging av natur eller vern sier noe om graden av vilje til å avstå natur til fordel for ulike industrielle formål. Figur 5.5 viser at det er et betydelig flertall som ønsker å bevare natur framfor å gjennomføre ulike typer naturinngrep. Særlig har det å verne matjord, beholde sunne fjorder, verne natur, bevare myr, eller å forby dumping av gruveavfall sterk oppslutning i befolkningen.

Figur 5.5: Innbyrernes prioritering av vern av natur eller utbygging. Kilde: Forbruker og bærekraft 2024 fra Opinion



Vedlikeholdsetterslep og klimakostnader i kommunesektoren

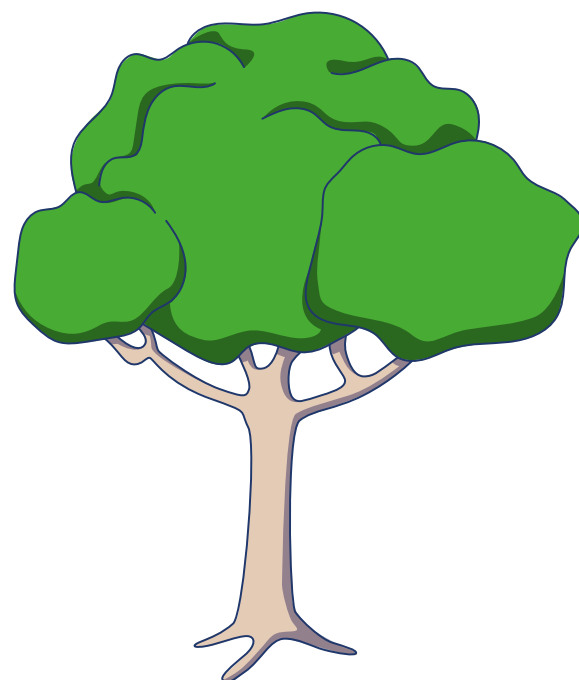
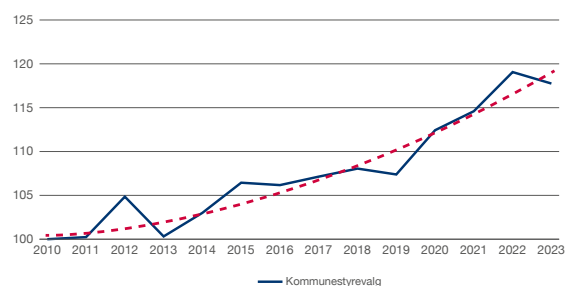
Tiltak for å få ned utslippene av klimagasser, tilpasse samfunnet til endret klima, samt reparasjon og forebygging av naturskade vil koste stadig mer framover. Det vil isolert sett, på en liknende måte som aldringen av befolkningen, innebære både lavere økonomisk vekst og økte kostnader. I tillegg til dette, og det løpende behovet for velferdstjenester, er det et betydelig vedlikeholdsetterslep knyttet til kommunesektorens realkapital. Noe av dette innebærer en økt fare for naturskade. Vi har ingen gode tall for nivå og utviklingen av dette etterslepet, men nasjonalregnskapets beregnede kapitalslit i sektoren vokser mer enn lønnskostnadene. Dette illustrerer et voksende vedlikeholdsbehov i takt med økende beholdning av realkapital.

Rådgivende ingeniørers forening (RIF) har i en del år forsøkt å få anslått vedlikeholdsetterslep og oppgraderingsbehov på ulike områder. I rapporten State of the Nation 2021 kom de fram til at behovet når det gjaldt kommunale bygninger da var 160 mrd. kroner. For kommunale og fylkeskommunale veier var anslaget 1.200 mrd. kroner. Samlet for vannforsynings- og avløpsanlegg ble behovet anslått til 570 mrd. kroner.

I en spørreundersøkelse utført i 2023 av Multiconsult for RIF svarte en tredjedel av kommunene at vedlikeholdsetterslepet knyttet til bygninger økte, mens det minsket i bare en firedel. I om lag halvparten av kommune ble etterslepet vurdert som uendret.

Dårlig standard på bygg, veier, vann og avløp svekker velferden, øker faren for forurensning og andre uønskede hendelser. Over tid kan det også resultere i at utgiftene til vedlikehold og investeringer blir større enn nødvendig. Det vil bidra til å øke presset på offentlige finanser i tiden framover og ikke minst kommunale budsjetter og innbyggerne gjennom økte kommunale gebyrer.

Figur 5.6: Beregnet verdi av kapitalslit i kommunesektoren som andel av lønnskostnader i kommunal sektor. 2010 = 100.
Kilde: Nasjonalregnskapet/SSB

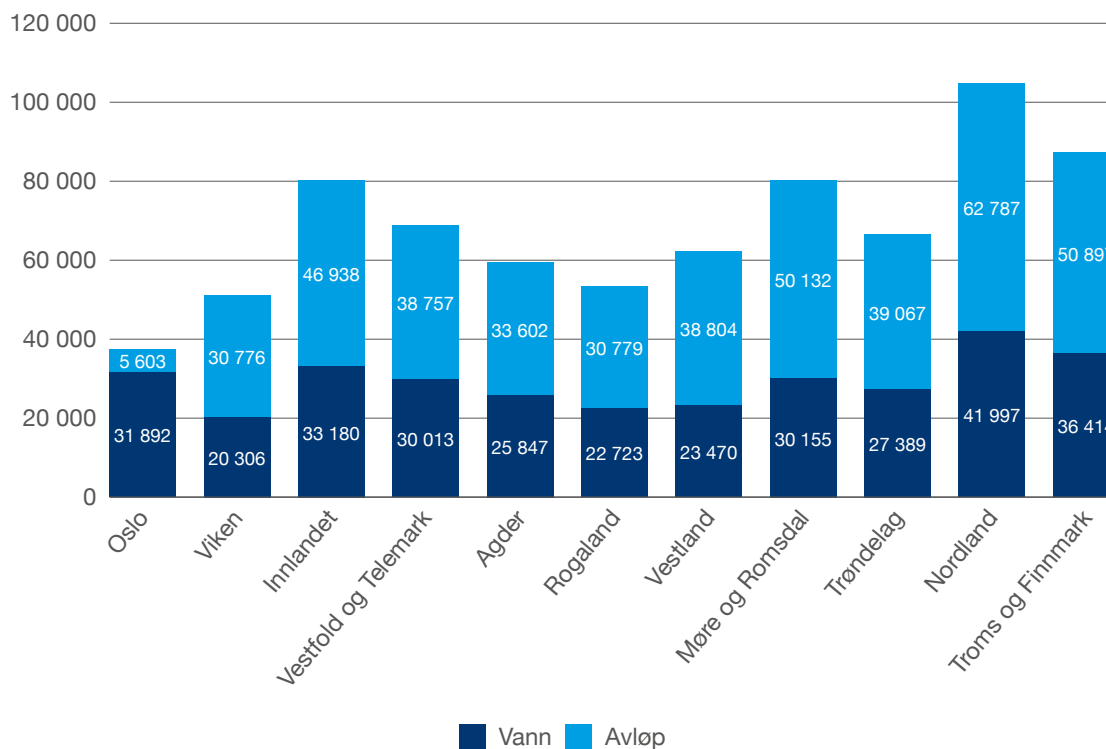


Store investeringsbehov innen vann og avløp, som forsterkes av revidert EU-direktiv

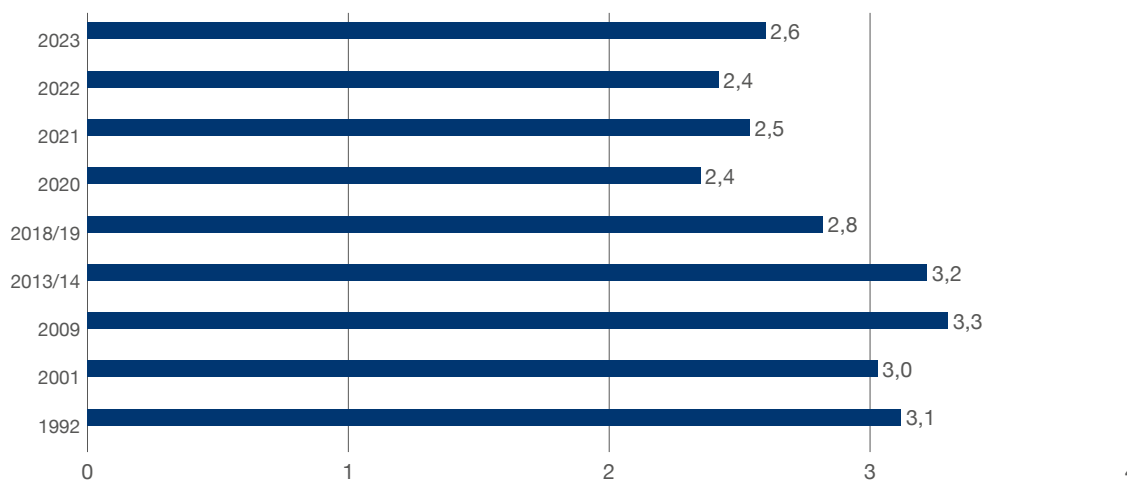
Norsk Vann har i en rapport fra 2021 anslått at kommunene anslått at investeringsbehovet innen vann og avløp fram mot 2040 er på 332 mrd. kroner. Investeringsbehov som følge av revidert avløpsdirektiv og eventuelt vanddirektiv fra EU kommer i tillegg. Ettersom investeringer innen vann og avløp finansieres gjennom gebyrer fra innbyggere og næringsliv er det grunn til å forvente en betydelige økninger i gebyrene etter hvert som investeringene realiseres.

Rapporten fra Norsk Vann viser samtidig at investeringsbehovene varierer mellom fylkene, fra i underkant av 40 000 kroner per innbygger i Oslo til over 100 000 kroner i Nordland. Den store forskjellen i investeringsbehov betyr også at det vil være store forskjeller i behovet for økninger i vann og avløpsgebyrene i ulike deler av landet.

Figur 5.7: Investeringsbehov innen vann og avløp (revidert avløpsdirektiv kommer i tillegg) i perioden 2021–2040 per innbygger. Kilde: Norsk vann-rapport 259/2021



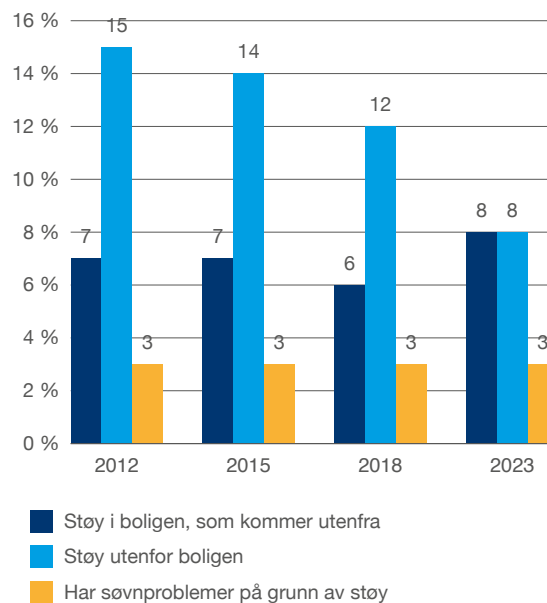
Figur 5.8: Gjennomsnittlig antall reiser per dag, 1992–2023. Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2023, Opinion AS/SV



Reisevaneundersøkelsen fra 2023 viser at antallet daglige reiser har økt sammenlignet med 2022, men er ikke tilbake på samme nivå som før pandemien. I 2023 ble det foretatt i gjennomsnitt 2,6 reiser per dag. Oppfordringen om å unngå unødvendige reiser i forbindelse med koronapandemien har vært gjeldende i store deler av 2020, 2021 og i begynnelsen av 2022. Reisevaneundersøkelsen viser også at det brukes mer hjemmekontor enn tidligere. 62 prosent svarer at de jobber hjemmefra de dagene de ikke reiser til jobb.

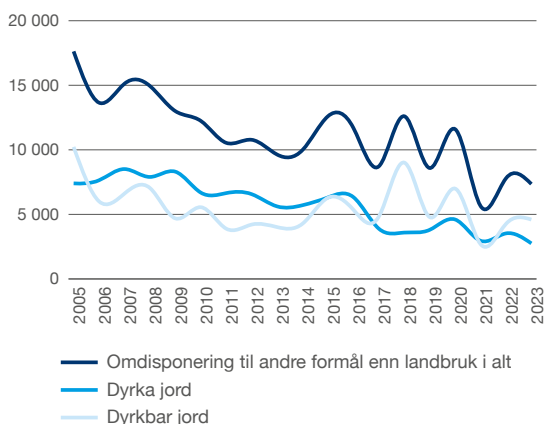


Figur 5.9: Boforhold, levekårsundersøkelsen. Andel som svarte at de var plaget av støy (prosent). Kilde: SSB tabell 14085

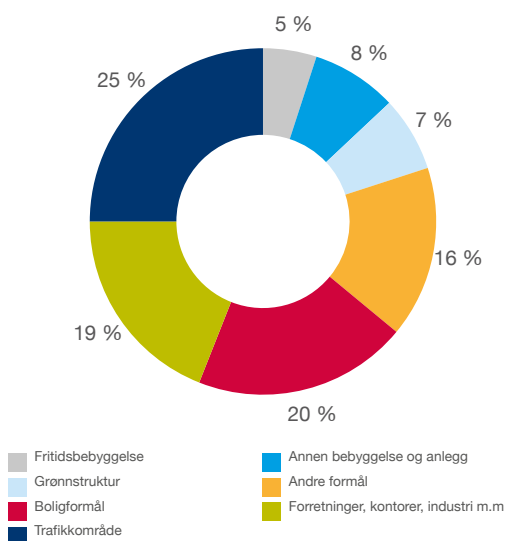


Pådriver for bærekraftig arealbruk

Figur 5.10: Dekar dyrka og dyrkbar jord som er omdisponert til andre formål enn landbruk 2005–2023. Kilde: SSB tabell 07903



Figur 5.11: Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk 2014–2023. Prosent. Kilde: SSB tabell 11776



Jordbruksarealene endrer seg – dyrka mark blir noe annet

Tall fra KOSTRA viser at dyrka mark (areal som brukes til dyrking) og dyrkbar mark (areal som kan brukes til dyrking) stadig blir omdisponert til andre formål. Disse arealbruksendringene har i all hovedsak sammenheng med samferdselsinngrep, bygging av boliger og næringsbygg, samt nedbygging av landbruket. Denne tendensen har likevel vært synkende de siste årene. Omdisponeringen av dyrka jord var på 2751 dekar i 2023. Dermed fortsetter trenden med nedgang i omfanget av omdisponert areal. I 2022 var det tilsvarende tallet 3000. Stortinget vedtok imidlertid i 2023 et oppdatert jordvern mål på 2000 dekar omdisponert per år. Tapet av den beste matjorda er stadig en utfordring.

Figur 5.11 viser hva den omdisponerte dyrka og dyrkbare jorda fra 2013 til 2023 har gått til. Boligformål, næringsformål og trafikkområder tar størst andeler av den dyrka og dyrkbare jorda. På tross av den årlige omdisponeringen av dyrka mark, øker det samlede arealet som brukes til jordbruk i Norge.

I 2023 ble det godkjent 9 499 dekar nydyrka areal. Det er en nedgang fra året før: I 2022 ble 15 869 dekar nydyrka areal godkjent. Også de samlede skogarealene vokser noe, blant annet som følge av at tregrensa heves. Figur 5.12 viser utviklingen når det gjelder hvor mye areal som ble brukt til jordbruk i perioden fra 2015–2023 og hvor mye areal som var skogkledd i samme periode. Nydyrking av jord bidrar også til arealendringer. Nydyrking bidrar til økt nasjonal matsikkerhet. Samtidig endres vilkårene for biologisk mangfold.

Arealbruk endres, og forbruket av naturressurser øker

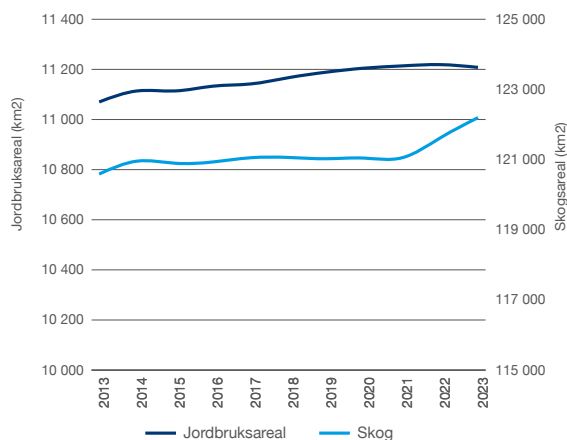
Biologisk mangfold er i praksis alt liv på jorda. Samtidig kan det betraktes som «grunnleggende forutsetning for sosial og økonomisk utvikling på jorda.» En bærekraftig arealforvaltning utgjør en viktig del av arbeidet med å ta vare på natur lokalt og regionalt, både for å ta vare på naturmangfoldet og de naturgodene de gir oss, men også som et viktig tiltak for å redusere klimautslipp fordi arealbruksendringer er en stor kilde til slike utslipp. Bærekraftig arealforvaltning er samtidig et klimatilpasningstiltak som reduserer risiko for artstap og skader som følge av klimaendringer.

Ulike økosystemer er avhengige av hverandres tjenester for å fungere. Det handler blant annet om å skaffe frem mat, råvarer og vann, eller å regulere overflatevannmengder og hindre flom og erosjon. FNs natur panels rapport (2019) påviser et enormt tap av naturmangfold. Dette er verdens første globale rapport om naturens tilstand. Rapporten viser at én million av i alt åtte millioner arter er truet. Mange av dem risikerer å bli utryddet de nærmeste tiårene. Ifølge naturpanelet har mennesker gjort betydelige endringer på tre fjerdedeler av jordens landoverflate og i alt 85 prosent av all våtmark på jorda er i dag ødelagt. Arealbruksendringer, intensivt landbruk, bruk av plantevernmidler og kunstgjødsel, klimaendringer og spredning av fremmede arter er hovedårsakene til tap av biologisk mangfold. Norge synes ikke å være noe unntak fra disse klare tendensene, men kunnskapen om detaljene i utviklingen over tid har foreløpig en del mangler.

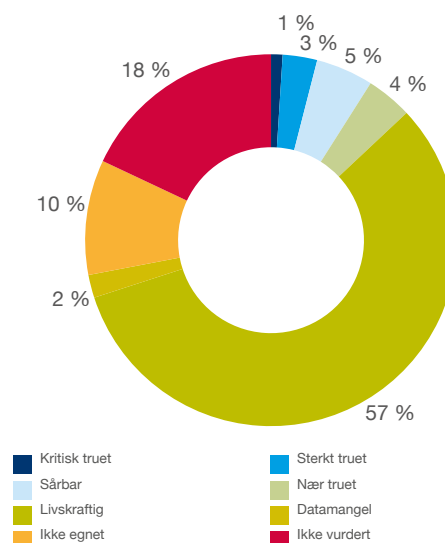
Biologisk mangfold er under press

Arealbruksendringer er hovedkilden til tap av biologisk mangfold i Norge. Om lag 60 prosent av de artene vi kjenner til i Norge finnes i skoger. Samtidig er forskjellige typer skog ulikt egnet til å ta vare på biologisk mangfold. Mengden død ved i skog og skogens alder er for eksempel viktige faktorer. Resultatene fra Rødlista 2021 viser at av de 2752 truede artene er 288 kritisk truet, 960 sterkt truet og 1504 er sårbar. 333 arter som i 2015 ble vurdert til kategorien livskraftig er i år rødlistet. Samtidig har 309 arter gått ut av Rødlista, det vil si nå blitt vurdert til livskraftig.

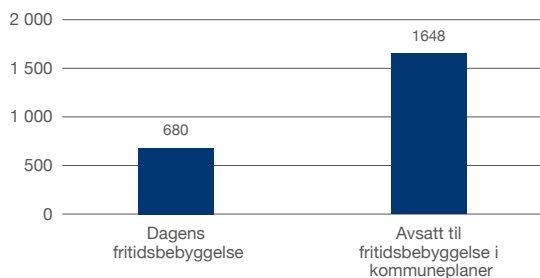
Figur 5.12: Jord og skogbruksareal 2014–2023. Kilde: SSB tabell 09594



Figur 5.13: Truede arter, rødlista 2021. Kilde: Artsdatabanken.



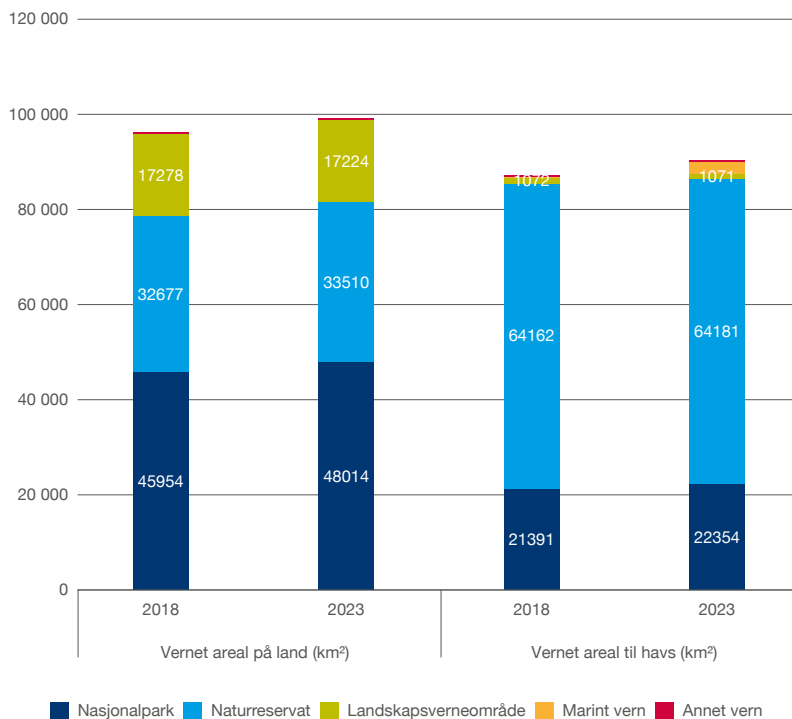
Figur 5.14: Areal i kvadratkilometer beslaglagt av dagens fritidsbebyggelse og avsatt i kommuneplaner til ny fritidsbebyggelse. Kilde: SSB artikkel - Arealreserver i kommuneplan for fritidsbebyggelse



De mest gunstige miljøene for biologisk mangfold er i såkalt villmarkspreget natur, særlig villmarkspregede skogområder (Kilde: Sverdrup-Thygeson, A., Søgaard, G., Rusch, G. M. & Barton, D. N. 2014).

Siden 2018 har vernet areal i Norge økt med fra 96 300 til 99 150 kvadratkilometer. Særlig har frivillig skogvern og marint vern bidratt til økningen. Per januar 2024 er 5,3 prosent av skogarealet i Norge vernet. For det produktive skogarealet er verneandelen 4 prosent. Stortinget vedtok i 2016 at 10 prosent av skogen i Norge skal vernes. Vern av havområder økte fra drøye 87 000 kvadratkilometer i 2018 til nesten 90 000 kvadratkilometer i 2023.

Figur 5.15: Vernet areal etter verneformål km². Kilde: SSB tabell 08936

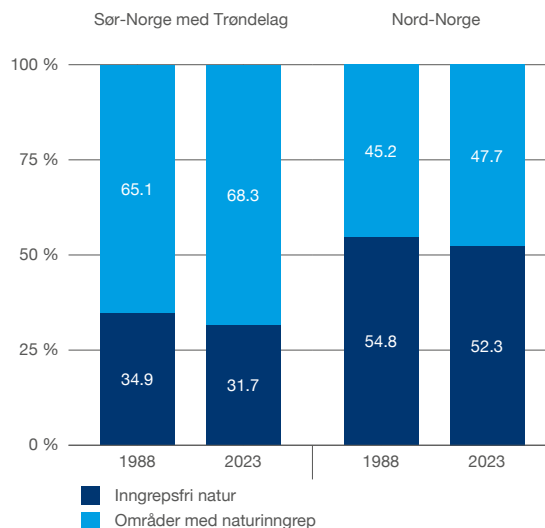


Andel vernet landareal, inkludert ferskvann, som er vernet i Norge er 17,7 prosent. Særlig bidrar nasjonalparkene i norske fjellområder til en stor del av vernet. 39 prosent av fastlands-Norge er fjell, og 34 prosent av fjellarealene er vernet. Ifølge Miljøstatus er flere viktige naturtyper i Norge enda ikke tilstrekkelig fanget opp, og viser til at lite skog og hav- og kystområder vernet.

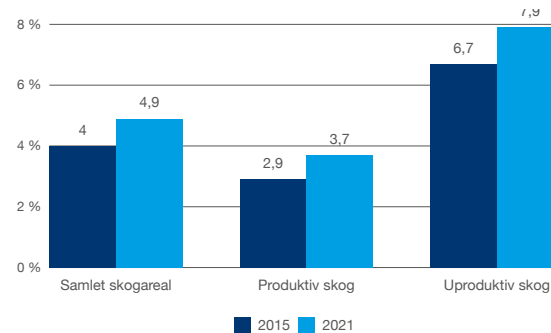
Skog regnes som et av jordens viktigste økosystemer og er tilholdssted for det meste av biologisk mangfold på landjorda, ikke minst gjelder dette ulike arter sopper, lav, moser og insekter. Det er anslått at rundt 60 prosent av Norges anslagsvis 40 000 kjente arter er knyttet til skog. Nær halvparten av artene på den norske rødlista (1330 arter, 48 prosent) lever helt eller delvis i skog.

Arealet av vernet skog i Norge omfatter i dag nær fem prosent av det totale skogarealet. Det blir vernet stadig mer naturskog. Naturskog er skog der det ikke finnes spor av skogbruk eller annen menneskelig påvirkning. I dag er cirka to prosent (1,8 prosent) av skogarealet klassifisert som naturskog. I vernet skog finnes nå 21 prosent av Norges naturskog. Det er vesentlig mindre vernet skog i produktiv enn i uproduktiv skog. Mens 3,7 prosent av den produktive skogen er vernet, og skogbruk ikke tillatt, er 7,9 prosent av den uproduktive skogen vernet. Det skorter altså på vern av skog i områder med gode vokseforhold, såkalt høy bonitet, selv om arealet med produktiv skog har økt.

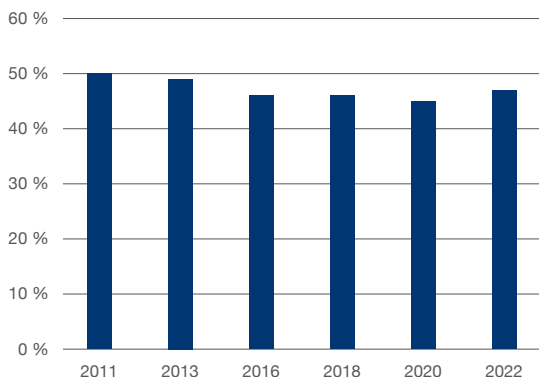
Figur 5.16: Status og utvikling for inngrepsfrie naturområder 1988–2023. Kilde: Miljødirektoratet



Figur 5.17: Vernet skogareal som andel av samlet skogareal, og fordelt på skogtype. Kilde: Status for vernet skog, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)



Figur 5.18: Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng (prosent). Kilde: SSB tabell 09579



Tilgang til vann og grønne områder

Tilgang til vann og grønne områder (blågrønn struktur) er en viktig kvalitetskomponent i by- og stedsutvikling. Det fremmer også aktivitet, er viktig for helse og trivsel og skaper nærhet til naturen.

Figur 5.18 viser at knapt halvparten av innbyggerne i tettsteder i Norge har trygg tilgang til nærturterreng. Avstand og god tilgjengelighet til natur- og rekreasjonsområder har stor betydning for graden av fysisk aktivitet og friluftsliv. Studier viser at aksjonsradiusen for både barn, voksne og eldre gjerne er under 500 meter fra bolig. Større befolkningstetthet i byer og tettsteder gjør at tilgangen til slike områder er under press.

I 2022 hadde 47 prosent av de som bor i tettsteder trygg tilgang til nærturterreng. Det er en forsiktig oppgang fra 2020, men en nedgang på tre prosentpoeng fra 2011. Statistikken viser at tilgangen til trygt og tilgjengelig nærturterreng varierer med størrelsen på tettstedene og er lavest i de store byene og tettstedene: Mer enn sju av ti personer i de minste tettstedene, og bare tre av ti i de største byene, har trygg tilgang til nærturterreng. Dårligst tilgang til nærturterreng har de som er bosatte i store boligbygg som boligblokker og bygårder. Tilgangen til nærturterreng påvirkes av kommunenes arealplanlegging og prioritering av grøntområder. Tilgangen påvirkes også av kommunenes utvikling av gang- og sykkelveinett og av fartsgrensen på veier mellom bebyggelsen og grøntområdene.



Flere folk i byer og tettsteder øker presset på nærturområder

Avstand fra bolig til tur- og rekreasjonsområder har stor betydning for befolkningens aktivitetsnivå. Dersom friluftslivsområder skal brukes aktivt i hverdagen må disse områdene være innenfor en avstand på 50–1000 meter fra der folk bor.

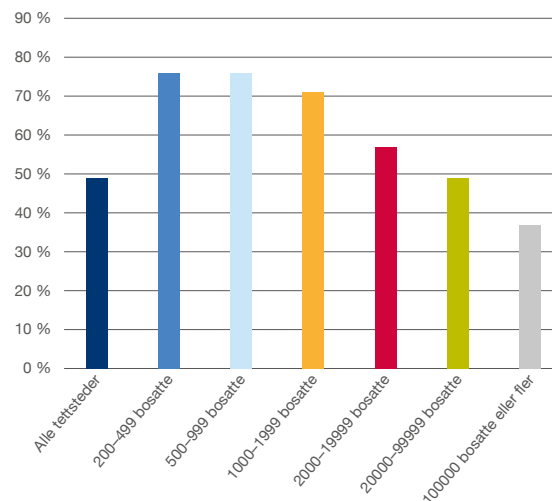
Figur 5.19 sier noe om andelen bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng, definert som store naturområder på minst 200 dekar, innen 500 meters avstand. Slike arealer er viktige for å stimulere til aktivitet i hverdagen. Utviklingen i slike arealer over tid kan si noe om vi lykkes med målet om å ivareta arealer som er viktige for friluftslivet nær der folk bor.

Økt befolkningstetthet i byer og tettsteder gjør at tilgangen til nærturområder og leke- og rekreasjonsarealer er under press.

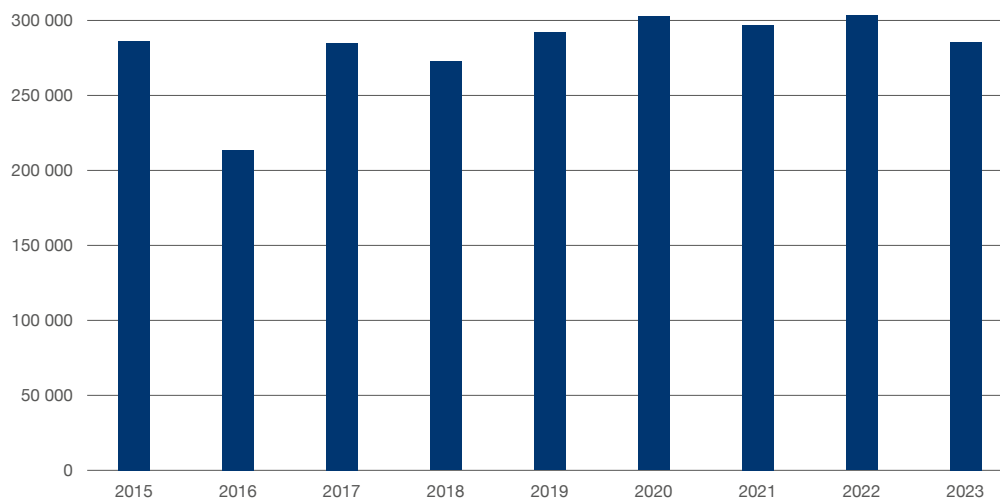
Arealene til lek og rekreasjon går ned

Torg, møteplasser, lekeplasser og grønne lunger er viktig for folks muligheter til å være sosiale, trives og for å være i aktivitet. Statistikken viser at andel areal til leke- og rekreasjonsområder i tettstedene endres.

Figur 5.19: Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng etter størrelse på tettsted, 2022 (prosent). Kilde: SSB tabell 09581



Figur 5.20: Samlet areal av leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder. Dekar 2015–2023. Forhåndsberegnet av SSB. Kilde: SSB tabell 12243



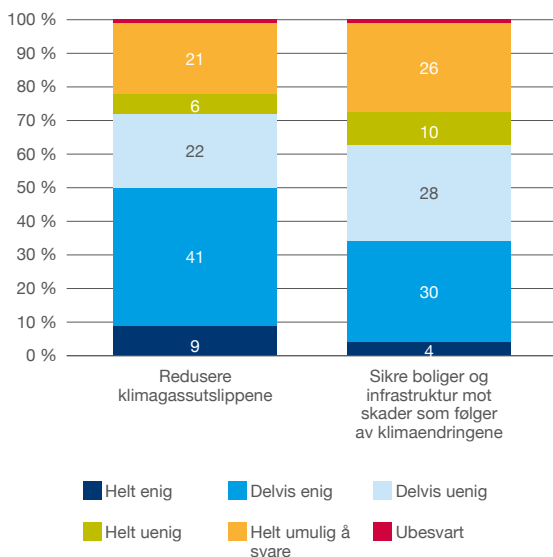
Omstille til klimatilpasset lavutslippssamfunn



BEFOLKNINGEN MENER:

Kommunene har betydelige oppgaver for få ned klimagassutslippene og tilpasse samfunnet til et endret klima. Figur 5.21 viser at bare om lag 50 prosent av de spurte var enig eller delvis enig i at egen kommune jobber aktivt for å redusere klimagassutslippene. 34 prosent var tilsvarende enig i at egen kommune jobber aktivt for å sikre boliger og infrastruktur mot skader som følge av klimaendringene. Henholdsvis 21 og 26 prosent mente det var umulig å svare på disse spørsmålene, noe som kan tyde på at det er et udekket behov for informasjon om kommunenes arbeid på disse områdene. Undersøkelsen viser at tiltroen til at kommunene jobber aktivt med disse problemstillingene har økt noe siden 2022.

Figur 5.21: Det jobbes aktivt i min kommune for å...
Kilde: Norsk monitor 2024



Store forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene i administrativ kompetanse og kapasitet

For at kommunene og fylkeskommunene skal kunne benytte handlingsrommet sitt innen klima og naturforvaltning må de ha tilstrekkelig administrativ kompetanse. Figur 5.22 viser at om lag 62 prosent av kommunene mener at de i meget stor eller ganske stor grad har administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning. 100 prosent av fylkeskommunene mener det samme.

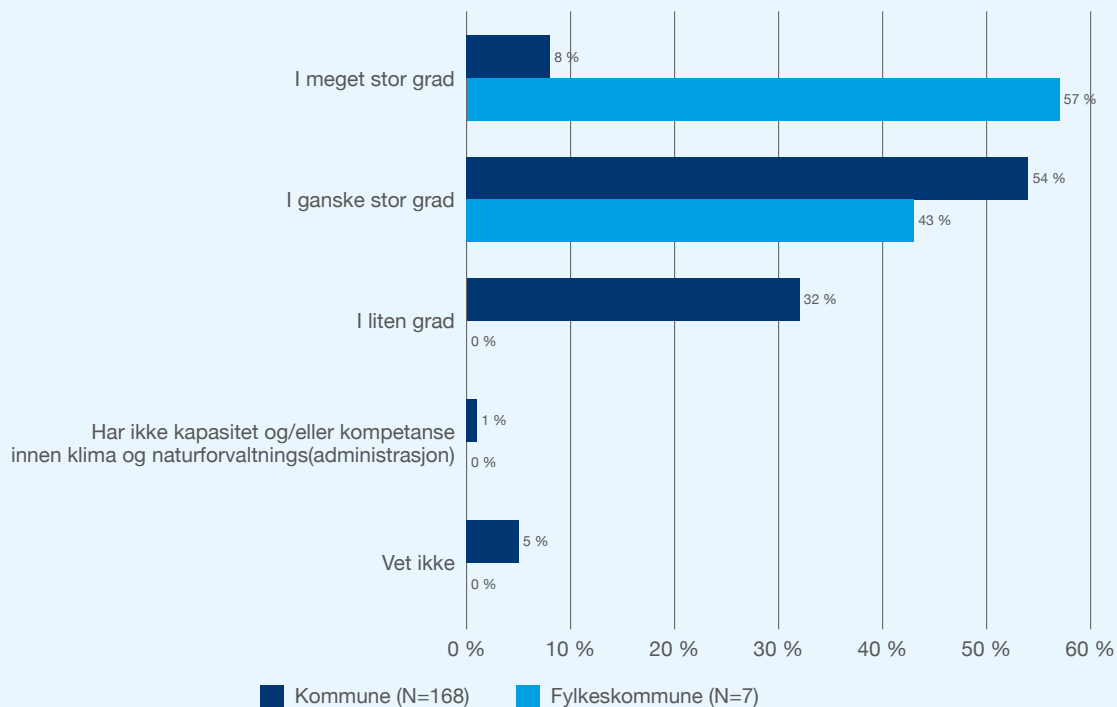
Klimautslippene går veldig sakte nedover

De norske klimagassutslippene lå i 2022 på 48,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, det er 4,7 prosent under nivået i 1990. Nedgangen fra 2022 var på 0,8 prosent eller 0,4 million tonn CO₂-ekvivalenter. Norge har gjennom Paris-avtalen forpliktet seg til å kutte utslippene med 50–55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990.

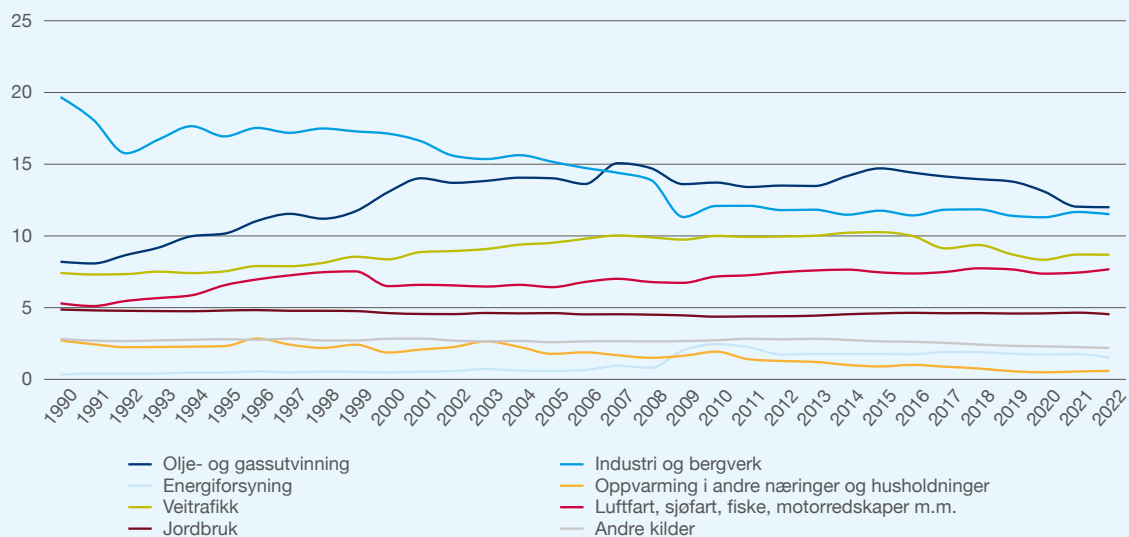
Utslippene fra veitrafikk har økt med 17 prosent fra 1990 til 2022, i hovedsak på grunn av økt godstransport med varebiler og tyngre kjøretøyer. Fra 2021 til 2022 var utslippene fra veitransport omtrent uendret. Ellers har det vært en jevn nedgang i utslippene fra veitransport siden 2015 på grunn av innblanding av biodiesel og økt andel utslippsfrie kjøretøy.

I 2022 sank utslippene fra både industri, jordbruk og olje- og gassutvinning, mens de økte i luftfarten. Utslippene fra oppvarming i andre næringer og husholdninger er redusert med over 80 prosent fra 1990 til 2022.

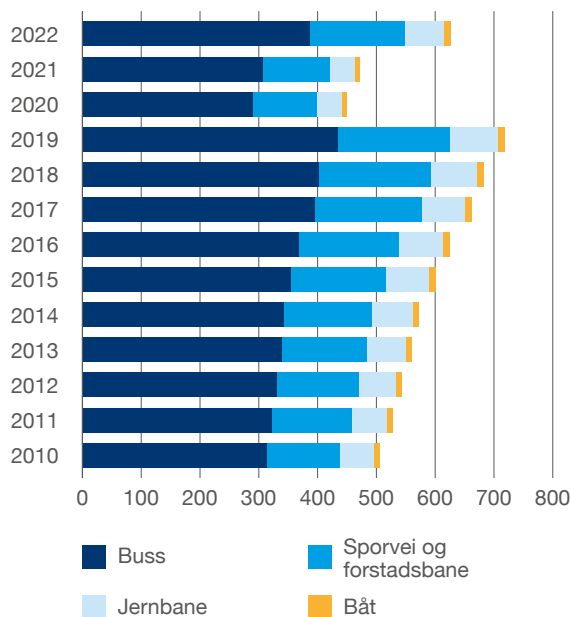
Figur 5.22: I hvilken grad har kommunen administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning i kommunen/fylkeskommunen? Kilde: KS



Figur 5.23: Innenlandske utslipp av klimagasser 1990–2022. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Kilde: SSB tabell 08940



Figur 5.24: Kollektivtransport, millioner passasjerer, 2010–2022.
Kilde: SSB tabell 11570



Elektrifiseringen av transportsektoren øker fortsatt

Innfasingen av el-biler og el-ferger er trolig de to fremste eksemplene på det grønne skiftet i Norge. Ved inngangen til 2024 var det, ifølge Opplysningsrådet for veitrafikk, registrert 689 196 el-biler i Norge, noe som er en økning på om lag 90 000 biler siden 31. desember 2022. Elbilers markedsandel av nybilsalget (personbiler) ligger per mars 2024 på over 90 prosent.

Antallet offentlige ladepunkter økte også ifølge SSB sterkt i fjor, med 3236 nye installasjoner, til et samlet antall ladepunkter på 27 102 ved utløpet av 2023.

I april i år er, ifølge Norsk klimastiftelse, 58 av landets 230 fergesamband elektriske. Tallet på el-busser gikk mer opp enn i fjor, fra 840 ved årsskiftet 2022–2023 til 1401 i januar 2024. Den samlede bussparken består av 14 510 kjøretøyer. (Kilde SSB, Bilparken)

Antall reisende i kollektivtrafikken fortsatt lavere enn før pandemien

Kollektivtrafikken, regnet etter antall kollektivreiser, gikk kraftig ned under koronapandemien. Dette skyldtes i hovedsak redusert bruk av kollektivtrafikk og utstrakt bruk av hjemmekontor. Fra 2021 til 2022 ser vi en tydelig økning i antall kollektivpassasjerer med nesten 33 prosent.

Det er likevel ikke nok til å innhente den samlede nedgangen i kollektivreiser som vi så under koronapandemien. I 2022 var tallet for antall reisende oppe i 626 181, noe som er på nivå med 2016, men fremdeles 12 prosent lavere enn i 2019. Figur 5.8 viste også at gjennomsnittlig antall reiser per dag (med alle transportmidler) var lavere i 2022 enn før pandemien.

Det har vært en ytterligere vekst for alle transportformer i kollektivtrafikken i 2023. I fjerde kvartal 2023 ble det gjennomført 7,6 prosent flere kollektivreiser sammenlignet med samme periode i 2022. Veksten var størst innenfor buss, sporvei og forstadsbane samt jernbane. Inntektene fra kollektivtrafikken økte med 6,3 prosent i denne perioden.

Økende oppmerksomhet om klimakonsekvensene av arealbruksendringer

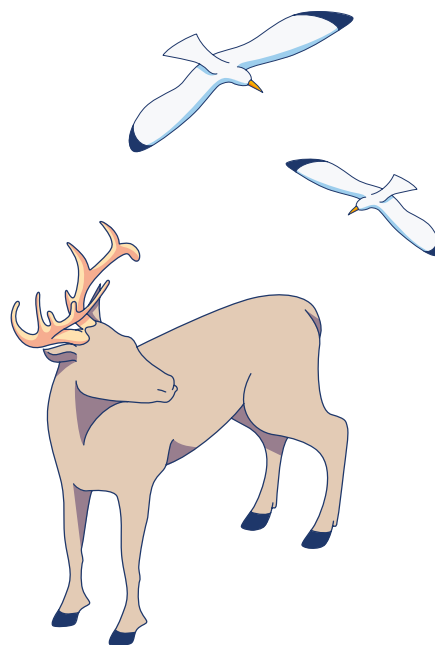
Klimaavtalen med EU og flere FN-rapporter om klima og naturverdier har bidratt til at arealbruksendringer er blitt et sentralt politisk spørsmål. I 2023 ble en ny avtale inngått i Montreal. Nesten 200 land ble enige om å stoppe og reverse-re det pågående tapet av natur og om hvordan det skal oppnås. Minst 30 prosent av verdens landområder, innenlandske vannområder, kystområder og havområder skal vernes innen 2030. Samtidig skal det tas hensyn til urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle rettigheter. I tillegg skal minst 30 prosent av svekkede økosystemer restaureres innen 2030.

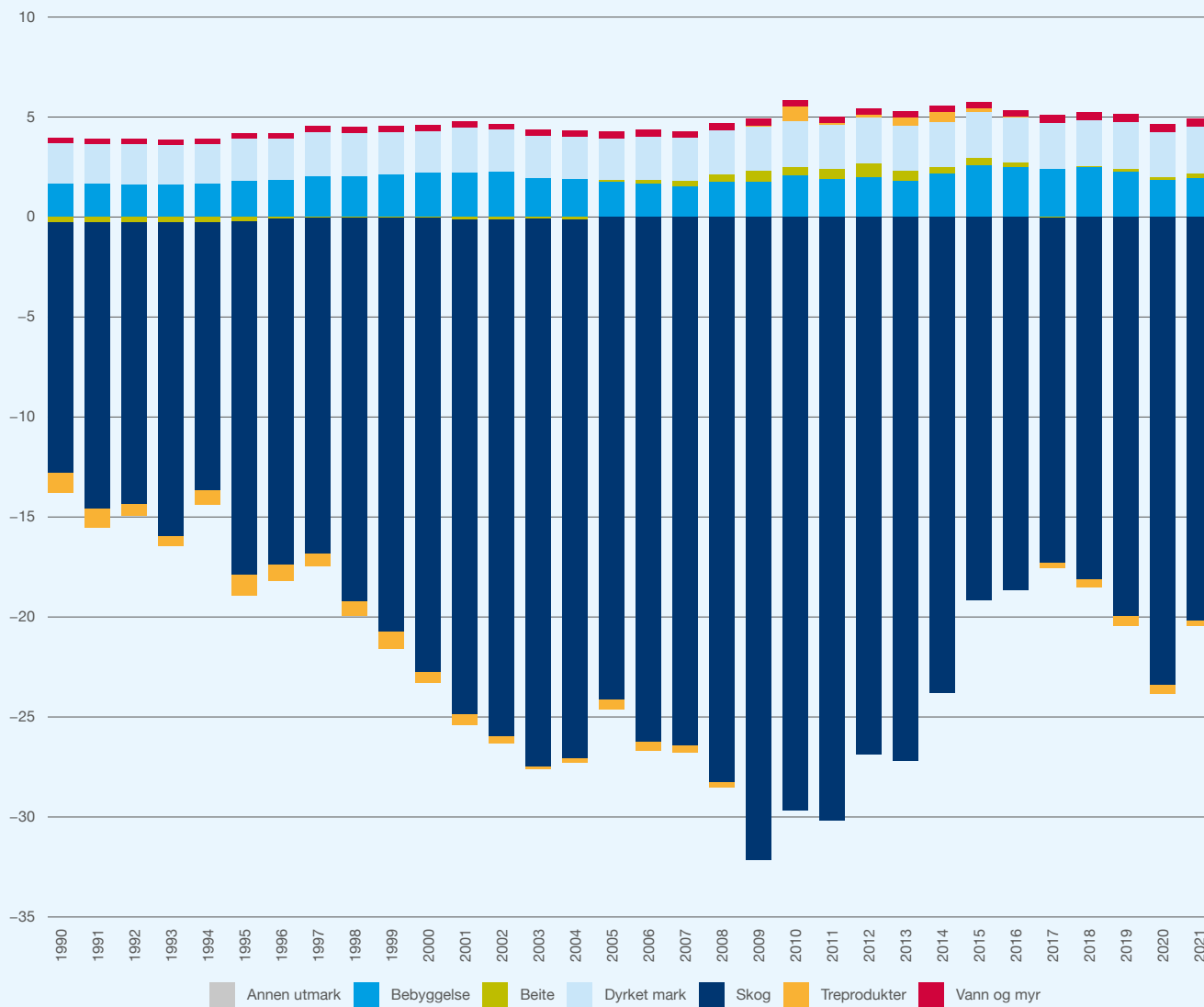
Ifølge en rapport fra Miljødirektoratet, «Faktagrunnlag for vurdering av avgift på klimagassutslipp fra nedbygging av arealer» (2021), ble det bygget ned om lag 50 000 dekar hvert år i perioden 1990 til 2019. Dermed vil arealbruksendringene kunne resultere i årlige klimagassutslipp tilsvarende to millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Dette gjør at Norge ligger an til å få større utslipp enn opptak i skog- og arealsektoren. Det må, enten gjennomføres nye tiltak for å redusere disse utslippene og øke opptaket, eller gjennomføres nye tiltak i andre sektorer for å oppfylle våre forpliktelser i klimaavtalen med EU, som har et krav om netto-null utslipp fra arealbruksendringer.

I tillegg til utslipp og opptak av klimagasser påvirker arealbruksendringene også naturmangfold, økosystemtjenester, friluftsliv og kulturmiljø. Arealbruksendringer er nå den største trusselen mot naturmangfold, slås det fast i rapporten, som konkluderer med at tiltak for reduserte endringer i arealbruken må ta hensyn til alle disse verdiene, ikke bare klimaeffekten.

I en rapport fra SSB (2020) «Planlagt utbygd areal 2019 til 2030» støttes Miljødirektoratets prognoser om store klimagassutslipp fra arealer i Norge. Etter denne rapporten er totalt areal som er ubebygget i 2019, men som er planlagt utbygd, på 2 777 km². 56 prosent av arealet er skog og 20 prosent er åpen fastmark. Disse to arealtypene utgjør til sammen om

lag tre fjerdedeler av det planlagt nedbygde arealet. 6 prosent av den framtidige utbyggingen er planlagt på jordbruksarealer, 8 prosent er planlagt på myr. For hele landet er den totale beregnede utbyggingen de siste 11 år om lag 540 km². Dersom vi går ut fra at utbyggingen vil fortsette i samme tempo fram mot 2030, betyr det at i underkant av 20 prosent av arealet som er planlagt utbygd vil bli bygd ut. Ut fra hva som er utbygd i perioden 2008–2019 kan vi forvente at den største utbyggingen frem mot 2030 vil komme rett utenfor eksisterende tettsteder i de mellomsentrale kommunene.



Figur 5.25: Utslipp og opptak fra skog og annen arealbruk 1990–2021 (mill. tonn CO₂-ekvivalenter). Kilde: Miljødirektoratet/Norsk Institutt for bioøkonomi

Økt risiko for naturskader

Klimaet er i endring og det fører til økt risiko for norske kommuner, med betydning for samfunnssikkerhet, miljø og kommuneøkonomi. Vi opplever kraftigere nedbør, flere og større regnflommer, stigende havnivå og flere jord-, flom og sørpeskred. Nedbøren i Norge har allerede i perioden 1900–2020 økt med 24 prosent (KSS, 2022) og prognosene tilsier ytterligere 18 prosent økning (median) mot slutten av dette århundre.

Nye analyser (NVE, 2021) gir et anslått kostnadsbehov på 85 milliarder (estimat mellom 50–120 milliarder) for sikring av eksisterende bebyggelse mot flom og skred. Klimaendringene gir stadig større utfordringer i dette arbeidet. Tidligere var NVEs anslag over kostnader til nødvendige forebyggende innmeldte tiltak på 3,9 milliarder kroner, for tiltak med en kostnad på over 5 millioner kroner.

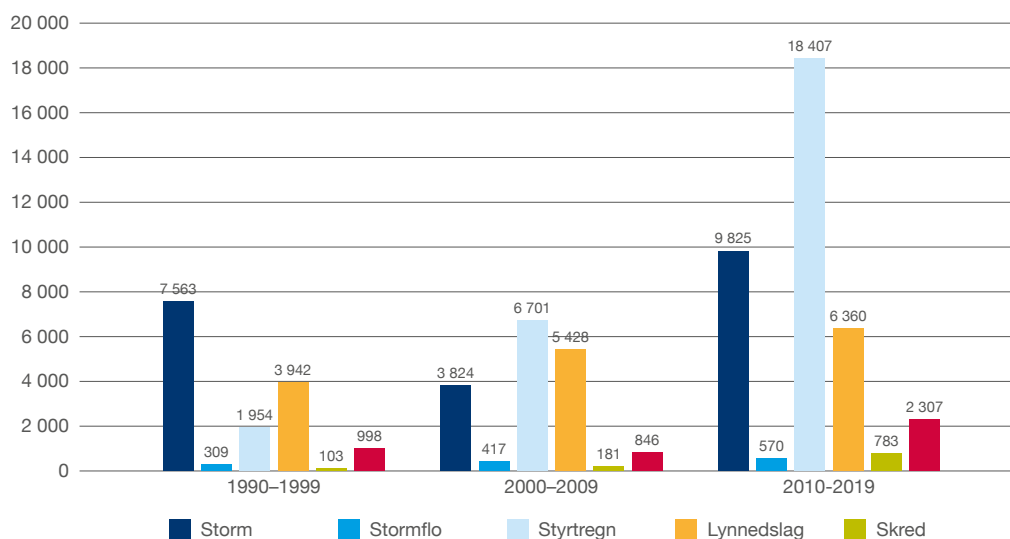
Naturskadehendelser gir et stort antall innrapporteringer og store erstatningsutbetalinger viser en ekstremværrapport fra If

(2020). En sammenstilling (Fig. 2.4) av utviklingen for årsgjennomsnittet av antallet ulike naturskader for tre tiår fra 1990–2019 viser en klar oppadgående tendens i antall skader.

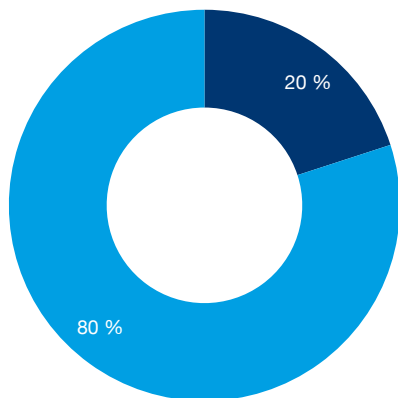
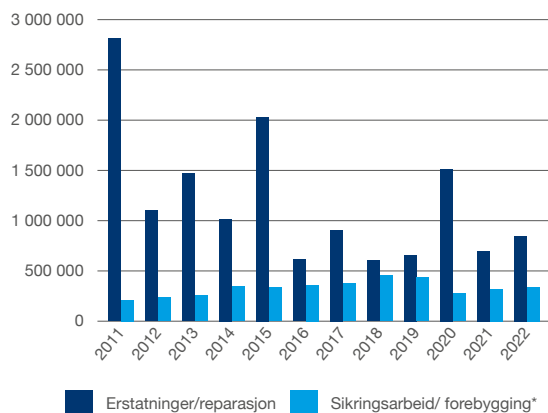
Alle typer naturskader er klart høyest i antall i siste tiår (2010–2019). Skader fra flom og skred har i perioden hatt en betydelig økning på henholdsvis 150 prosent og 451 prosent (If, 2020).

Skader fra styrtregn har hatt en jamn og betydelig stigning i alle tiårene. Det siste tiåret har kostnadene økt med hele 350 prosent sammenlignet med gjennomsnittet fra de to foregående tiårene. Rapporten har også sett på utviklingen i det som defineres som store naturskadehendelser innenfor de samme tiårene. Her viser tallene også en betydelig økning i hele perioden. Fra 11 hendelser i perioden 1990–1999, 21 hendelser i 2000–2009, og hele 43 hendelser i perioden 2010–2019.

Figur 5.26: Årlig gjennomsnittlig antall naturskader per tiårsperiode. Kilde: Skadedata fra If, Finans Norge og Norsk Naturskadepool



Figur 5.27 a og b: Reparasjon versus forebygging for flom og skred 2011 – 2022 i 1 000 kroner. Kilde: KS' sammenstilling av skadedata fra Naturskadepoolen (NASK), Naturskadefondene (Landbruksdirektoratet), skjønnsmidler (KDD) og regnskapstall for NVE i statsbudsjettet.



● Sum erstatning/reparasjon 2011-2022
● Sum sikringsarbeid/forebygging 2011-2022

Forebygging i stedet for reparasjon

En oversikt KS har utarbeidet over naturskader (flom og skred) for perioden 2011–2022, viser at 14,3 milliarder kroner har vært brukt til reparasjon, mens 3,95 milliarder ble brukt til forebyggen- de sikringstiltak. Tilstrekkelige dokumenterte tall for 2023 er klare først høsten 2024, men oppdaterte tall fra Finans Norge (NASK) viser et betydelig høyere skadeomfang enn tidligere. NASK-talle- ne viser at det per april 2024 er skader for om lag 3,95 milliarder løpende kroner mot 2,49 milliarder kroner i 2011. Dette skyldes i hovedsak de store naturskadehendelsene som følge av ekstrem- været «Hans og «Lille Hans» i 2023.

Fra Naturskadefondet (Landbruksdirektoratet) ble det i perioden 2011–2016 gjennomsnittlig betalt ut nærmere 173,5 millioner kroner i årlig erstatninger. I perioden 2017–2022 var gjennomsnittlig årlig utbetaling på nærmere 56,7 millioner kroner. Utbetalingene for 2022 var 26,4 millioner kroner. Ny lov om statlig naturskadeerstatning trådte i kraft 1. januar 2017.



Overvann – vanninntrenging i bygg

Overvann er avrenning fra nedbør og vann fra snøsmelting på overflaten. Vannet kan føre til problemer og skader spesielt i tettbygde strøk. Mengden overvann skyldes både naturgitte forhold, klimaendringer og lokal, menneskelig påvirkning gjennom fortetting og andre inngrep.

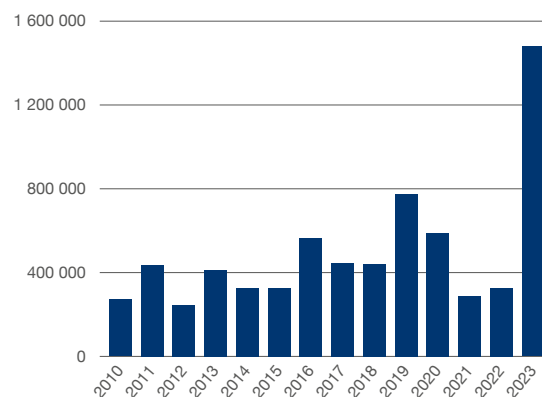
Fremtidige skadekostnader som følge av økt ekstremvær, sentralisering og fortetting kan bli på mellom 45–100 milliarder kroner over en 40 års-periode. Kommunene bruker allerede i dag betydelige summer, anslagsvis 600 millioner kroner årlig på overvannstiltak, både til forebygging og reparasjon (NOU 2015:16). Kommunene opplever fortsatt overvann som den største utfordringen ved å tilpasse seg klimaendringer. Hele 94 prosent av kommunen har gjennomført klimatilpasningstiltak innenfor avløp/ overvann (KS, 2021).

Vannskader fra ekstremnedbør øker. En indikasjon på utviklingen sees i vannskadestatistikken (VASK) fra Finans Norge, der denne har vært brukt til å analysere sårbarhet for overvannskade.

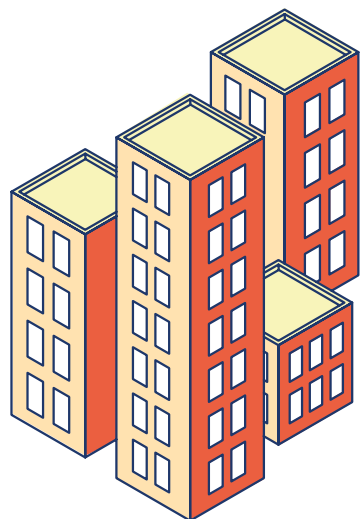
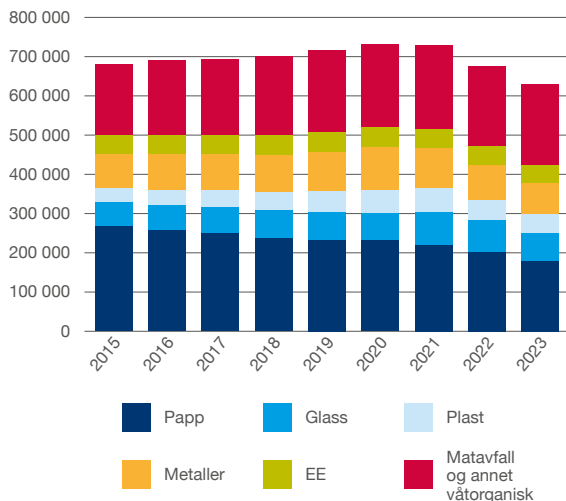
Kostnadene for vannskader på bygg som følge av vanninntrenging utenfra ved avrenning på bakken (ytre påvirkning) er på 7,29 milliarder kroner for perioden 2010–2023 (Figur 5.28).

Skadekostnadene har vært gjennomgående høyere i årene etter 2009 og spesielt for årene etter 2014. Dette skyldes sannsynligvis økningen i antallet intense nedbørshendelser. Samlet erstatningssum for 2023 er den høyeste som er registrert i perioden, og det doble av summen for 2019 som til nå har vært høyest. Tallene oppdateres i tilknytning til forsikringsoppgjørene og noen justeringer må det regnes med, spesielt for siste år (2023).

Figur 5.28: Vannskader på bygg som følge av vanninntrengning utenfra ved avrenning på bakken (ytre påvirkning) 2010–2023. Erstatningsbeløp i 1 000 kroner. Kilde: VASK, Finans Norge.



Figur 5.29: Mengder utsortert husholdningsavfall (tonn), etter materiale og år 2015–2023. Kilde: SSB tabell 13136



Økte avfallsmengder og mer materialgjenvinning

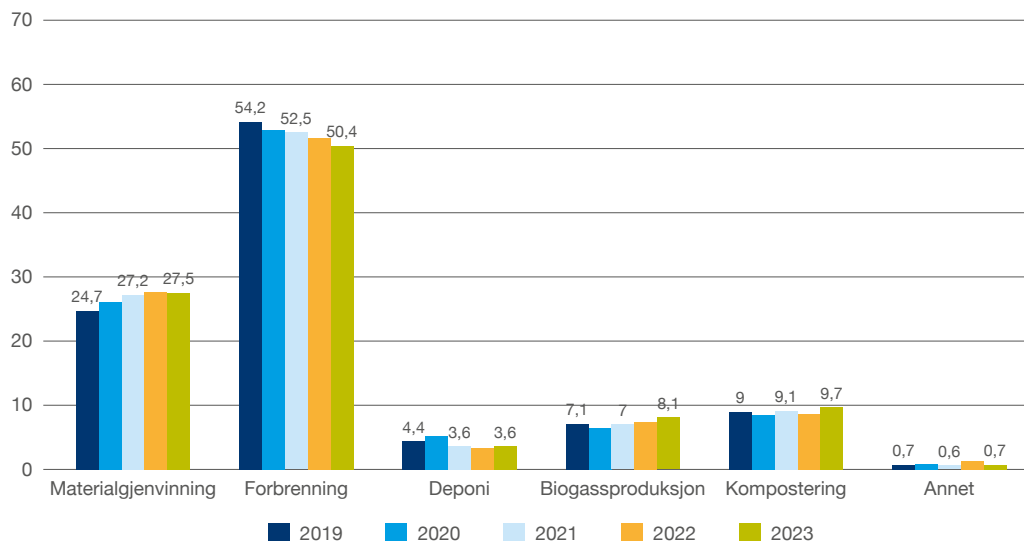
De totale avfallsmengdene var på om lag 11,6 millioner tonn i 2022 og økte med drøye 500 000 tonn fra året før. Avfallsmengdene fra bygg- og anleggsvirksomhet og avfallsmengdene fra tjenesteytende næringer gikk begge opp med 11 prosent i samme periode. Avfallsmengdene fra industrien økte med 7 prosent, mens avfallsmengden fra private husholdninger sank med 11 prosent.

Husholdningsavfallet står for om lag 21 prosent av de samlede avfallsmengdene. Etter en økning i 2020, gikk mengdene ned igjen i 2021 og 2022. Andelen av dette avfallet som sorteres ut har økt de senere årene, mens restavfallet er redusert om lag tilsvarende. Figur 5.29 viser at kommunenes ordninger for å håndtere avfall fra husholdningene bidrar til god kildesortering av avfallet.

Materialgjenvinningen øker og forbrenningen går ned

Avfall er en ressurs som i størst mulig grad bør gjenvinnes slik at minst mulig blir forbrent og deponert. I årene 2019–2023 har andelen av husholdningsavfallet som går til materialgjenvinning gått noe opp til 27,5 prosent på landsbasis, med en økning på 1,4 prosent fra 2020 til 2023. Andelen som har gått til forbrenning i perioden 2019–2023 har gått noe ned fra 54,2 prosent til 50,4 prosent. Avfall som går til deponi har gått ned til 3,6 prosent. Avfall som går til biogass har økt fra 7,1 til 8,1 prosent og avfall som går kompostering er økt fra 9 til 9,7 prosent i samme periode.

Figur 5.30: Andel husholdningsavfall (prosent), etter behandling og år 2019–2023. Kilde: SSB tabell 13136

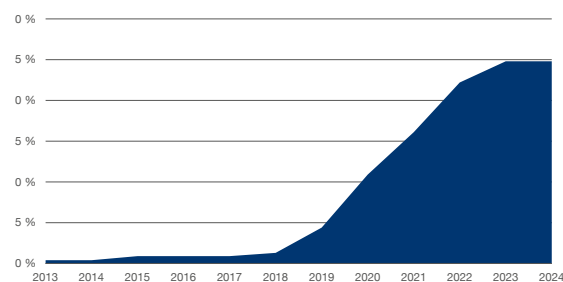


Avventer nullutslippskrav

Hvor sterk overgangen fra fossile til utslippsfrie ferger faktisk er, er en relevant indikator for å vurdere effekten av de politiske beslutningene og næringslivets evne til å utvikle nye produkter. I september 2023 ble det gjennomført en kartlegging hos fylkeskommunene som viser at 26 prosent og 34 prosent av fergesambandene er inn med henholdsvis utslippsfrie eller delvis utslippsfrie løsninger. Tilsvarende tall for hurtigbårutene er at 29 og 15 prosent av rutene er vedtatt med henholdsvis utslippsfrie eller delvis utslippsfrie løsninger. (Menon september 2023). Mangel på forutsigbar finansiering har ført til at elektrifiseringen av fergene har stoppet opp.

Forslag til krav om utslippsfri teknologi i nye anbud for ferger og hurtigbåter var på høring i 2023. Innføring av nullutslippsløsninger avhenger av når eksisterende kontrakter med operatører av sambandene og rutene utgår. Det nye kravet antas å få effekt fra 2025.

Figur 5.31: Utvikling i andel elektriske bilferge- og passasjerbåtsamband i Norge (prosent). Kilde: Norsk klimastiftelse



Andelen grønne utlån øker

Utviklingen i lån med spesielle kriterier knyttet til klima og miljø er en indikasjon på at kommunesektoren i økende grad legger vekt på å ta klima og miljøhensyn i sine investeringer til ulike tiltak.

Figur 5.32 viser utestående grønne lån i Kommunalbanken til de ulike prosjektkategoriene i perioden 2016–23. Dette inkluderer grønne lån til kommuner, fylkeskommuner, IKSer, kommunale foretak og selskap.

Oversikten er basert på de grønne lånene som er i tråd med dagens kriteriesett for grønne lån og som KBN finansierer med grønne obligasjoner.

Den største økningen per kategori gikk til «Bygg», som utgjør over 70 prosent av den grønne porteføljen. Vann og avløp og transport utgjør også betydelige andeler av porteføljen. Klimatilpasning, arealbruk og områdeprosjekter utgjør derimot en meget beskjeden andel av porteføljen.

Det er viktig å merke seg at KBNs grønne lån fordelt på kategorier ikke nødvendigvis er direkte representativt for hva kommunene totalt sett har av ulike typer grønne investeringer. Oversikten viser hvilke grønne investeringer som er finansiert med grønne lån. Grønne lån brukes til å finansiere alle typer grønne investeringer. Større investeringer, som for eksempel bygg, finansieres oftere med slike lån enn mindre investeringer.

Figuren viser også *summen* av grønne lån til de ulike kategoriene av investeringer, ikke hvor mange prosjekter innenfor hver kategori som er finansiert. Det går for eksempel mange elbiler på summen av et bygg.

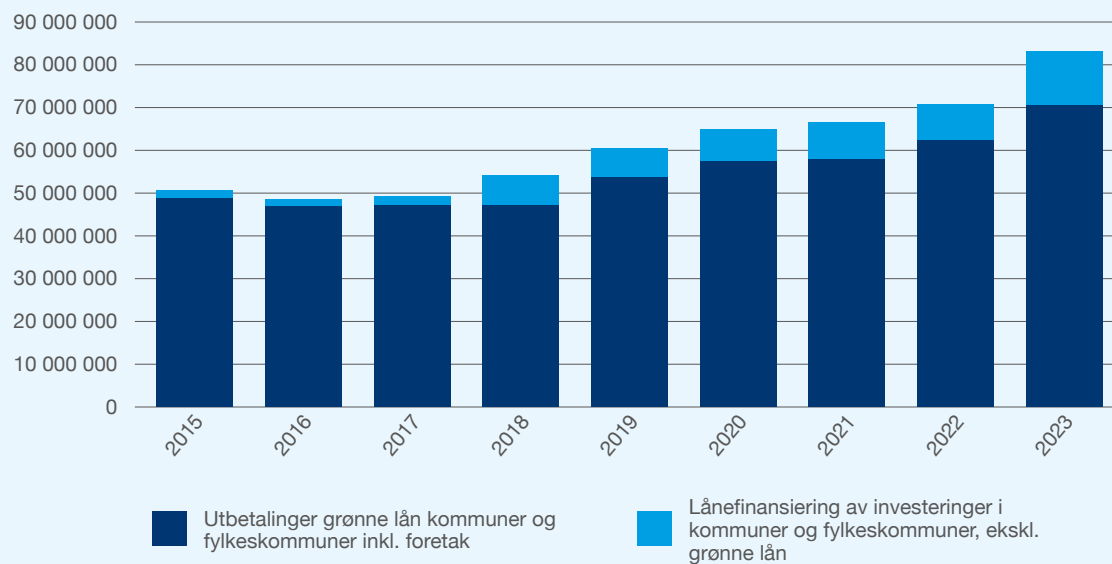
Oversikten viser bare andelen av prosjektene som er lånefinansiert. Det vil for eksempel si at investeringer i klimatilpasning vil se mindre ut dersom det er NVE-tilskudd eller andre tilskudd som dekker deler av investeringskostnadene.

Figur 5.33 viser andelen grønt av nye låneopptak til investeringer. «Utbetalinger grønne lån» er summen av KBNs grønne lån utbetalt til kommuner, fylkeskommuner, IKSer og kommunale foretak, og KLPs grønne lån.

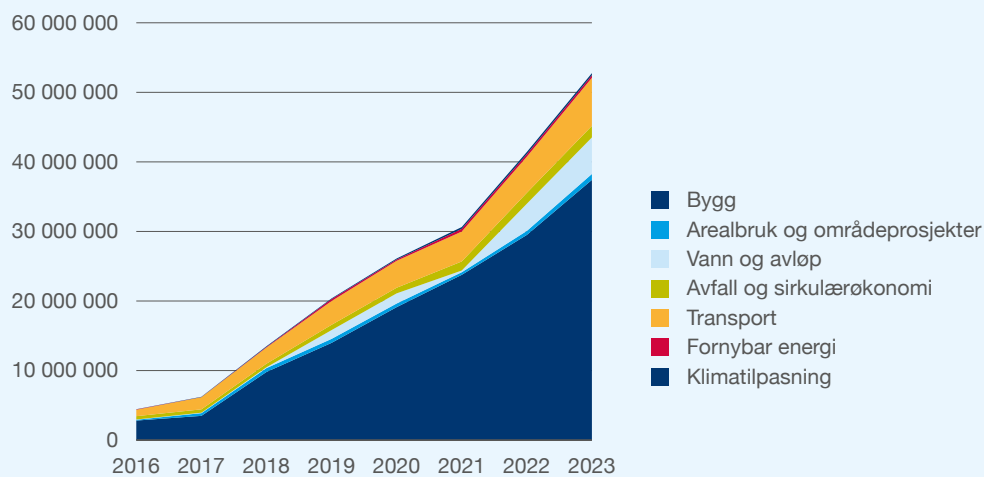
«Lånefinansiering av investeringer i kommuner og fylkeskommuner, eksklusiv grønne lån», er hentet fra SSB/KOSTRA-tall for «bruk av lån (netto)» og viser den delen av investeringer i kommuner og fylkeskommuner som er lånefinansiert. Summen er fratrukket utbetalinger grønne lån.



Figur 5.32: Grønne lån utbetalt fra Kommunalbanken (KBN) og KLP som andel av kommunesektorens samlede lånefinansiering av investeringer (1 000 kroner). Kilde: Kommunalbanken og SSB/Kostra



Figur 5.33: Utestående grønne lån i Kommunalbanken fordelt på kategori 2016–2023 i 1 000 kroner. Kilde: Kommunalbanken



Fornybar energi



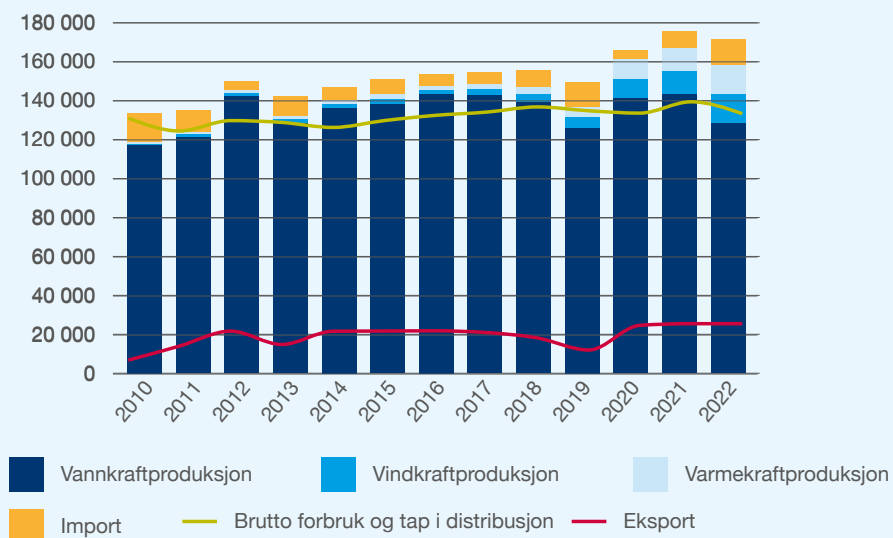
Høy produksjon av fornybar kraft i 2023

Siden vindkraftproduksjonen startet opp i Norge i 2001, har den økt jevnt, og nådde en produksjon på 13,96 TWh i 2023. Det er en liten nedgang fra året før, da 14,8 TWh vindkraft ble produsert. Det ble produsert 0.175 TWh solkraft i 2023, noe som er om lag tre ganger så mye som i 2022. Totalt var kraftproduksjonen på 154 TWh i Norge i fjor. I motsetning til 2022, hvor kraftsituasjonen i Sør-Norge var anstrengt inn i høsten, var det i 2023 mer nedbør som har opprettholdt magasinfyllingen inn mot vinteren. Forbruket økte også fra 2022 til 136 TWh (kilde: Statnett). Forbruket er forventet å øke kraftig de kommende årene (kilde: Statnett).

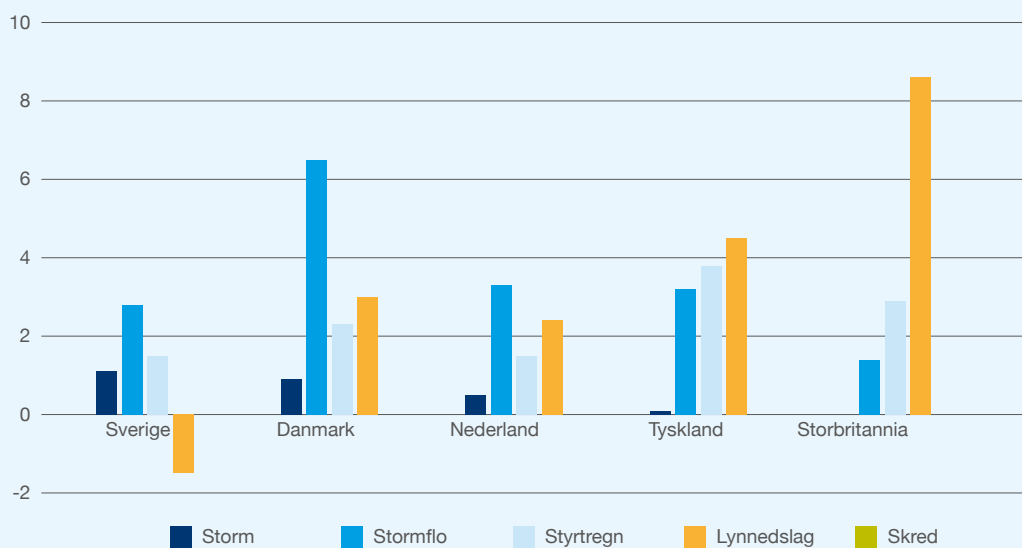
Betydelige arealkonsekvenser

Ifølge NVE viser data for 62 anlegg i drift eller under bygging per 31.12.2021 i sum planområder på 587 kvadratkilometer. Til sammenligning utgjorde planområdene for industriområder 207,43 kvadratkilometer ved inngangen til 2023. For vannkraft finnes ikke sammenlignbare tall i form av størrelsen på planområder. Derimot finnes det kart utarbeidet fra satellittfoto. Disse viser hvor store arealer som er oppdemmet med tilhørende anlegg (dam, inntakspunkt, vannvei og stasjonspunkt). Ut fra disse kartene vet vi at totalt 305.3 km² areal er påvirket på denne måten fra 1972 og frem til i dag. Nett og anleggsveier er da ikke medregnet. Arealet som vannkraftproduksjon krever, har dessuten økt noe de siste årene også som følge av utvidelser av enkelte vannkraftverk. Økt omfang av arealbruksendringer som følge av vannkraftproduksjon de siste årene skyldes likevel i hovedsak bygging av flere små vannkraftverk. 17 nye småkraftverk kom i drift i 2023. Ved utgangen av 2023 var det under bygging 0,9 TWh ny vannkraft og ytterligere 2,8 TWh har fått utbyggingstillatelse som er ikke realisert enda.

Figur 5.34: Produksjon av vann-, vind- og varmekraft og import, samt forbruk og eksport i gWh. Kilde SSB tabell 08307



Figur 5.35: Netto kraftutveksling (eksport minus import) fordelt etter land i TWh. Kilde: Statnett



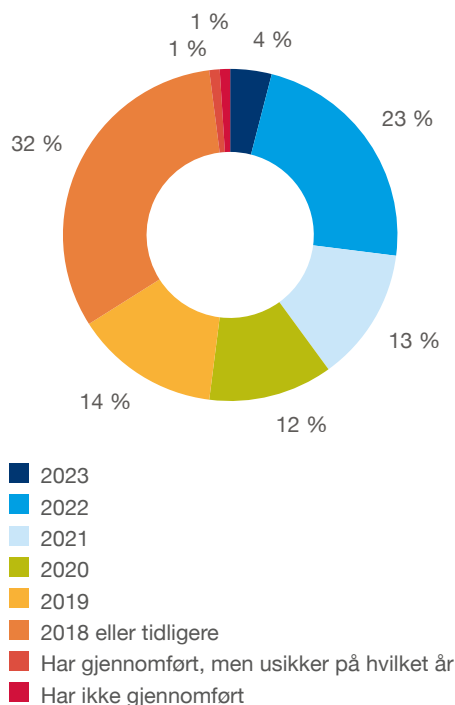




Trygt og sikkert samfunn

Samfunnet vårt er sårbart. Naturkatastrofer, strømbrydd, pandemi, krig og digitale angrep er bare noen av de hendelsene som kan inntreffe og få store konsekvenser for livene våre. Kommunene er førstelinjen i beredskapen lokalt og har ansvaret for den helt grunnleggende sikkerheten og tryggheten for innbyggerne i normalsituasjoner og i hele krisespekteret gjennom den kommunale beredskapsplikten. Alle hendelser skjer i en kommune, men hendelsene kjenner ikke kommunegrensene. Med enda flere og mer komplekse hendelser blir det tydeligere at hver enkelt kommune ikke kan løse alle beredskapsutfordringer alene. Interkommunalt samarbeid, samarbeid med regionale og statlige myndigheter og samvirke med andre sivile og militære aktører blir stadig mer nødvendig for å kunne samle ressurser og bygge kompetanse.

Figur 6.1: Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS og i hvilket år. Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2023.



Kommunen er lokal planmyndighet, og har etter plan- og bygningsloven ansvar for å ta hensyn til samfunnssikkerhet i planlegging. Helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan er viktige virkemidler i samfunnssikkerhetsarbeidet. I dette kapittelet ser vi nærmere på om kommunene oppfyller disse forpliktelsene. Vi ser også på hvordan kommunene vurderer IT-sikkerheten og arbeider med å styrke denne, i en tid med økende digitale trusler.

Det er en klar sammenheng mellom sterkt lokaldemokrati og å opprettholde et trygt og sikkert samfunn. Tillit til myndighetene er avgjørende for å opprettholde et samfunn hvor folk står opp for hverandre og trår til om vi rammes av kriser.

Behov for å oppdatere kommunenes risiko og sårbarhetsanalyser (ROS)

Alle kommuner skal utarbeide en helhetlig ROS-analyse, og tall fra den årlige kommuneundersøkelsen i 2023 fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at 99 prosent av kommunene har gjennomført helhetlig ROS, mens 32 prosent har en analyse som er mer enn fire år gammel. I tiden vi er inne i, med større endringer i trusselbildet og mer sammensatte hendelser, vil kommunene ha behov for å justere den helhetlige ROS-analysen hyppigere enn tidligere. Det er 72 prosent av kommunene som har vurdert fremtidig risiko og sårbarhet og 76 prosent som har vurdert risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske grenser som kan ha betydning for kommunen.

Overordnet beredskapsplan i kommunene – viktig at den revideres årlig

Kommunene må være forberedt på å kunne håndtere ulike typer uønskede hendelser. Med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen, skal det utarbeides en overordnet beredskapsplan som er samordnet og integrert med beredskapsplanene på ulike fagområder og med andre aktørers planer. 98 prosent av alle kommunene har utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Den overordnede beredskapsplanen skal være oppdatert, og som minimum revideres årlig. 29 prosent av kommunene som har svart på DSBs kommuneundersøkelse har en beredskapsplan som er for gammel og ikke er revidert årlig.

I henhold til §3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal kommunen skal utarbeide langsiktige mål og ha en plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. 75 prosent av kommunene har utarbeidet mål for beredskapsarbeidet, og 70 prosent har utarbeidet oppfølgingsplan.

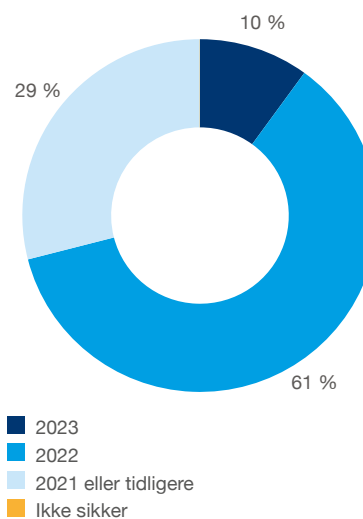
Kommunene er utsatt for alvorlige naturhendelser

Flom, skred, branner, klimaendringer med mer ekstremvær, er noen av de mange krisene kommunen skal være forberedt på. Utviklingen med blant annet økte påkjøringer fra naturhendelser gjør at det kreves mer av kommunen enn tidligere. 57 prosent av kommunene har vært utsatt for alvorlige naturhendelser de siste to årene. Hendelsene som har skjedd oftest er sterk vind, skred, vann på avveie og flom.

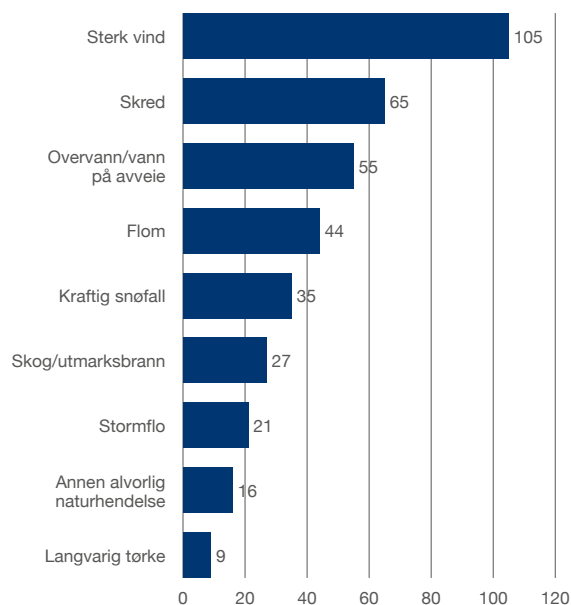
Kommunene tar hensyn til økt risiko som følge av langsiktige klimaendringer

Ser vi på om kommunene i sin planlegging tar hensyn til økt risiko som følge av langsiktige klimaendringer svarer 55 prosent av kommunene at de gjør det i stor grad og 32 prosent i noen grad. Sammenlignet med tidligere er det flere som svarer «i stor grad», og tilsvarende færre «i noen grad».

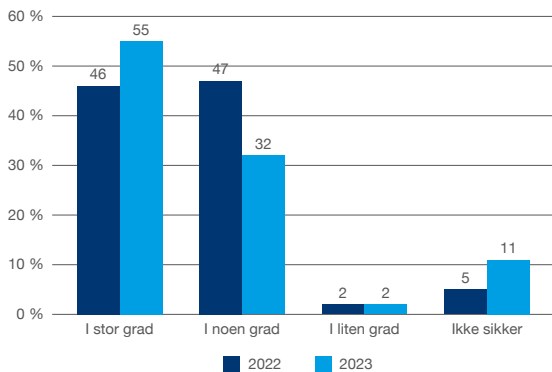
Figur 6.2: Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og fra hvilket år. Kilde: DSB, kommuneundersøkelsen 2023



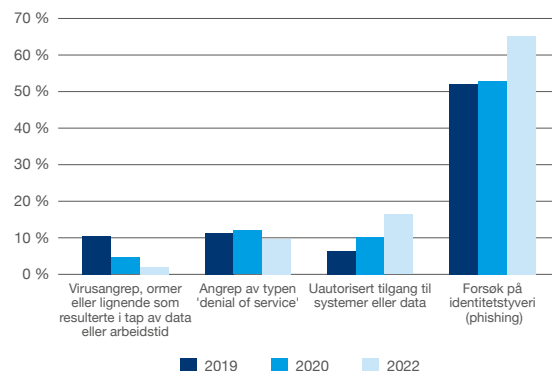
Figur 6.3: Antall kommuner som har vært utsatt for alvorlig naturhendelse siste to år (flere ulike hendelser i samme kommune er mulig). Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2023



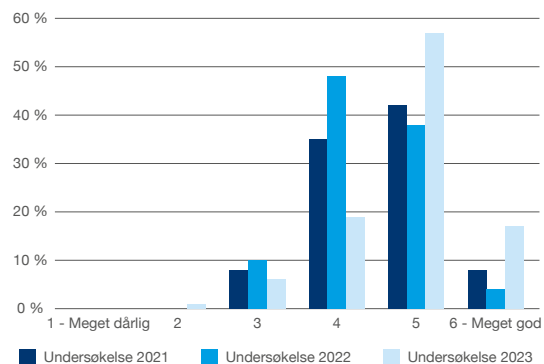
Figur 6.4: I hvilken grad tar kommunene hensyn til risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer i kommunal planlegging. Kilde: DSB, Kommuneundersøkelsen 2023



Figur 6.5: Andel av kommuner (prosent) som har vært utsatt for IKT-sikkerhetsproblemer etter type sikkerhetsproblem. Kilde: SSB, tabell 12617



Figur 6.6: Kommunale topplederes vurdering av IKT-sikkerheten i 2023 sammenlignet med 2021 og 2022. Kilde: Kommunal Rapport, kommunedirektørundersøkelsen 2023



Sårbare for digitale trusler

Et økende antall utfordringer er digitale og kommunene arbeider aktivt for å bedre IKT-sikkerheten. 17,4 prosent av kommunenes toppledere betrakter IT-sikkerheten som «meget god», ifølge Kommunal Rapports Kommunedirektørundersøkelse for 2023. Det er en ganske stor økning fra året før. 57 prosent vurderer IT-sikkerheten som «god», og også her er det en betydelig økning i hvor «trygg» man føler seg. Kommunene er blitt mer bevisst på IT-sikkerheten nå enn før, og antall cyberangrep i offentlig sektor øker. Det er særlig forsøk på identitetstyveri (phishing) som har økt mest det siste året. I Kommunal Rapports Kommunedirektørundersøkelse for 2023 svarer 94 prosent av topplederne at deres kommune har tatt konkrete grep for å styrke IT-sikkerheten det siste året. De vanligste sikkerhetstiltakene er innføring av tofaktor-autentisering, stresstester og opplæring av ansatte, men også oppgradering av utstyr og brannmur, overvåking og respons 24/7, endrede krav til passord, ekstern gjennomgang av sikkerheten og restriksjoner på bruk av apper.

Programmet for forsterket ekom har som mål å styrke den fysiske robustheten i den digitale grunnmuren, spesielt i distrikts-Norge. Forsterket ekom bidrar til å takle bortfall av mobilkommunikasjon ved for eksempel ekstremvær og strømbrydd over lengre tid. 92 kommuner er nå med i ordningen, og i 2024 planlegges tiltak i ytterligere 7 nye kommuner. <https://www.nkom.no/sikkerhet-og-beredskap/nkoms-program-for-forsterket-ekom>

Kommunene må bidra til å bygge og vedlikeholde demokratisk beredskap

Det er en tydelig sammenheng mellom sterkt lokaldemokrati og et trygt og sikkert samfunn. For å forsterke den demokratiske beredskapen i befolkningen er det særlig aktuelt å jobbe med å øke ungdommens demokratiforståelse og engasjement for demokratiske verdier.

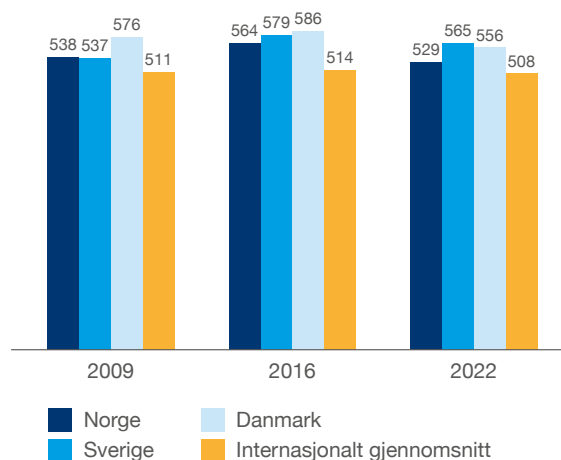
ICCS (International Civic and Citizenship Education Study) er en internasjonal studie som undersøker fjortenåringers kunnskap, forståelse, holdninger og engasjement knyttet til demokrati og medborgerskap. Studien gir et bilde av hvordan unge mennesker er forberedt på å ta opp rollen som engasjerte medborgere i samfunnet. Den siste undersøkelsen ble publisert i november 2023, og viste en betydelig nedgang i norske ungdommers kunnskap om demokratiet fra forrige undersøkelse i 2014. Det sier noe om at det er stadig behov for å bygge og vedlikeholde demokratisk beredskap.

Styrket robusthet hos hver enkelt

Økt beredskap i befolkningen, det at hver enkelt kan ta vare på seg og sine nærmeste hvis noe uforutsett skulle skje, er en naturlig del av å styrke beredskapen i landet. Mange tjenester og funksjoner som vi ellers tar for gitt vil ikke fungere hvis det oppstår en alvorlig krise. Egenberedskap handler om at hver enkelt kan gjøre en forskjell; vi kan forberede oss slik at vi kan klare oss noen dager med det mest nødvendige (mat, drikkevann, varme osv., les mer på sikkerhverdag.no). Nød- og beredskapsaktørene kan da prioritere hjelp til sårbare grupper, som eldre og pleietrengende.

Egenberedskapsuka arrangeres hvert år og mange kommuner deltar med ulike aktiviteter for å skape oppmerksomhet rundt budskapet om å være forberedt om noe skulle skje. 80 prosent av kommunene har svart at de har gjennomført ulike informasjonsaktiviteter overfor befolkningen i egenberedskapsuka (DSBs kommuneundersøkelse 2023).

Figur 6.7: Elevers kunnskap om demokrati og medborgerskap. Kilde: Den internasjonale demokrati- og medborgerskapsundersøkelsen ICCS 2022





Oversikt over indikatorer

Figur	KAPITTEL 2: OPPRETTOLDE OG STYRKE TILLITEN TIL LOKALDEMOKRATIET	Kilde
2.1	I det store og det hele, er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge?	Norsk monitor 2024
2.2	Tilfredshet med demokratiet.	Norsk medborgerpanel – Trendnotat om tilfredshet og tillit i en tiårs periode (2024)
2.3	Hvor stor tiltro har du til kommunestyret i kommunen der du bor?	Norsk monitor 2024
2.4	Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med din kommune som et sted å bo og leve? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.5	Inntrykket av kommunale tjenester. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.6	Mulighetene for å drive med aktiviteter. Hvor godt eller dårlig mener du følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på skala fra 0–100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.7	Hvor trygg eller utrygg er du på at det offentlige gir deg den hjelpen du trenger ved...? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.8	Prosentandelen over tid som er enig i påstander om det offentlige. Kategoriene helt og delvis enig er slått sammen til kategorien Enig.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.9	Hvor viktig mener du følgende institusjoner og aktører er for demokratiet i det norske samfunnet? Prosent som svarer 6 eller mer på skala 1–10.	Tillitsbarometeret 2023, Respons Analyse
2.10	Tillit til institusjoner og aktører. Prosent som svarer 6 eller mer på en skala fra 1 til 10.	Respons Analyse, Tillitsbarometeret 2023
2.11	Forskjell i tillit til institusjoner og aktører etter alder. Prosent som svarer 6 eller mer på skala 1–10. Gjennomsnitt.	Tillitsbarometeret 2023, Respons Analyse
	Kapittel 2.1 Fremme et sterkt representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltagelse	
2.12	Valgdeltakelse i prosent, stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg, 1975–2023.	SSB, tabell 09475, 09476 og 08243
2.13	Valgdeltagelse i prosent – Kommunestyre- og fylkestingsvalg 2015, 2019 og 2023, etter alder.	SSB tabell 12812
2.14	Valgdeltagelse etter innvandringsbakgrunn, 2015–2023.	SSB tabell 12813 og 11059
2.15	Hvor interessert eller uinteressert er du i lokalpolitikk i sin alminnelighet?	Norsk monitor 2024
2.16	Andel som har svart at de har deltatt i ulike former for politisk deltakelse i siste 12 måneder, etter alder.	DFØ Innbyggerundersøkelsen 2024
2.17	Innbyggernes vurdering av muligheter for medvirkning. Gjennomsnittsskår på en skala fra 0–100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.18	Hvilke av følgende kanaler ville du bruke hvis du skulle ha frem dine synspunkter?	Tillitsbarometeret 2023, Respons Analyse
2.19	Andel svart positivt på spørsmålet: Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på? fordelt på fylker.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.20	Mellom-menneskelig tillit – Spørsmål om folk flest er til å stole på.	Norsk medborgerpanel – Trendnotat om tilfredshet og tillit i en tiårs periode (2024)
2.21	Innbyggernes fornøydhet med hvordan politikere lytter til innbyggernes synspunkter, gjennomsnittscore på skala 0–100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.22	De folkevalgte her i kommunen har god oversikt over hva folk er opptatt av.	KS Lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022

2.23	Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen mellom valg (andel av kommunene som har besvart).	KMDs organisasjonsdatabase, Ideas2Evidence. Rapport 13:2021
2.24	Dersom du mener at det er en viktig sak som bør fremmes i vårt politiske system, hvor sannsynlig er det da at du selv kunne være med på å fremme denne saken?	Norsk monitor 2024
2.25	I hvilken grad mener innbyggerne det forekommer korrupsjon (slik som bestikkelser/smøring) eller nepotisme i egen kommune.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
2.26	Andel som mener påstanden passer godt eller dårlig «De som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken, får ikke lettere ivare tatt sine interesser».	KS lokaldemokratiundersøkelse 2021/2022
2.27	Har du noen gang opplevd situasjoner med forventninger om uetisk adferd (Andel som har svart at de har opplevd en eller flere situasjoner)?	IPSOS for KS 2022
2.28	Det er en «god tone» i den politiske debatten i kommunen der jeg bor – stemmer helt/nokså godt.	Norsk monitor 2024.
2.29	Andel lokalpolitikere som har opplevd hatfulle ytringer og konkrete trusler i løpet av sin tid som lokalpolitikker.	KS undersøkelse
Kapittel 2.2 Føre en nyskapende arbeidsgiverpolitikk i samarbeid med partene		
2.30	Andel heltidsansatte i kommunesektoren etter kjønn. 2013–2023.	PAI-registeret
2.31	Antall løpende kommunale lærekontrakter per 1 000 innbyggere, etter fylke, 2023.	Utdanningsdirektoratet, SSB.
2.32	Legemeldt sykefravær i kommunene i 2023 etter kjønn og tjenesteområde.	SSB
Kapittel 2.3 Ta i bruk innovative organisatoriske og teknologiske løsninger		
2.33	Andel husstander per kommune med tilbud om minimum 100 Mbt/s nedstrøms kapasitet.	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, 2024
2.34	Faktorer som fremmer innovative løsninger. N = 175.	Kommunesektorens arbeidsgiver-monitor, Ipsos 2023
2.35	Antall brukere (kommuner, fylkeskommune, kommunale foretak) per Fiks-tjeneste, akkumulert 2020–2023.	KS, mars 2024
2.36	Utvikling i antall forsendelser gjennom SvarUt, og andel av forsendelsene som er printet til papir.	KS, mars 2024
2.37	Andel byggesøknader etter leveringsmåte 2021–2023.	Direktoratet for byggkvalitet og SSB
2.38	Innbyggerne sin opplevelse av digitalisering og digitale tjenester.	Norsk Monitor 2024
Kapittel 2.4 Rammebetingelser for å sikre et lokalpolitisk handlingsrom		
2.39	Lokal autonomi etter indikatorer: Norge 2015 og 2019. Skala 0–100.	Baldersheim m fl 2019. Tidsserie: 2015 og 2019
2.40	Antall normerende produkter og antall standarder, veiledere og retningslinjer innen e-helse kommunale helse tjenester.	Helsedirektoratet
2.41	Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse i 2020 fordelt på Statistisk sentralbyrås seks sentralitetsklasser.	Menon Economics
2.42	Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse i 2020 fordelt på små, mellomstore og store kommuner.	Menon Economics
2.43	Andel reguleringsplaner møtt med innsigelser av antall reguleringsplaner med høringsfrist i året.	SSB tabell 12690
2.44	Utfallet av innsigelsessaker behandlet i Kommunal- og distriktsdepartementet 2010–2023.	Regjeringen.no

INDIKATORLISTE

2.45	Antall tilsyn med kommunene.	DFØ rapport 2020:9 – Statlig tilsyn med kommunene
2.46	Bidrar statlig tilsyn til læring i kommunene.	DFØ rapport 2020:9 – Statlig tilsyn med kommunene
2.47	Aktører som påvirker kommunens praktisering av EU/EØS-relatert lovgivning. Andel i prosent.	Danielsen og Trondal (2023).
2.48	BNP Fastlands-Norge – vekst og trendvekst i prosent.	SSB, tabell 09189
2.49	Produktivitetsvekst i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge, prosent.	SSB
2.50	Statens oljekorrigerte budsjettunderskudd (SOBU) og handlingsregelens 3-prosentbane. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.	Nasjonalbudsjettet 2024 og KS
2.51	Kommunesektorens frie realinntekter, 2010 = 100.	TBU-K og KS
2.52	Netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger i kommunesektoren, prosent av driftsinntekter.	SSB og KS
2.53	Budsjettert netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo i opprinnelig budsjettforslag fra kommunedirektørene.	KS budsjettundersøkelse 2016–2024
2.54	Kommunesektorens netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond i prosent av driftsinntekter.	SSB og KS
2.55	Beregnete merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra året før, mill. 2023-kroner.	TBU-K
2.56	Beregnete merkostnader for kommunesektoren som følge av anslåtte demografiske endringer fra året før – basert på folketall 1.1.2024 og SSB-befolkningsprognose fra 2022, justert for TBUs framskrivningsmetodikk og TBUs anslag for nye flyktninger. Millioner 2024-kroner.	TBU-K og KS
2.57	Andel av kommuner med befolkningsvekst i årene 2020 til 2023.	SSB tabell 07459
2.58	Endring i innbyggertall i kommuner med under 10 000 innbyggere som følge av netto utflytting til andre kommuner.	SSB tabell 05471 og 07459
2.59	Forsørgerbyrde – Antall personer utenfor yrkesaktiv alder i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder.	SSB tabell 07459 og 11668, bearbeidet av KS. Kart fra Kartverket.
2.60	Andel innbyggere 67 år og eldre etter kommunistørrelse (prosent).	SSB tabell 07459

Figur	KAPITTEL 3 BÆREKRAFTIG VELFERD	Kilde
3.1	Framskrivning av befolkningen i ulike aldersgrupper til 2040, med utgangspunkt i registrert befolkning pr. 1.1.2024. Indeks. 2024=100. Hovedalternativet MMM med TBU anslag 1.1.2025.	SSB tabell 13599 og TBU
3.2	Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent).	SSB tabeller 12209, 07790
3.3	Hjemmebaserte omsorg – Timer til omsorgstjenester per innbygger i aktuell aldersgruppe.	SSB tabell 11 643
3.4	Andelen av innbyggere som bor i leid bolig i ulike aldersgrupper 2015–2022 (prosent).	Folkehelseinstituttet
3.5	Andel av boliger omsatt i 2023 som en singel sykepleier uten formue kunne kjøpe med et budsjett på 3,1 mill. kroner.	Eiendom Norge, sykepleierindeksen 2024
3.6	Andel (prosent) og antall husholdninger som bor trangt 2017–2023.	SSB tabell 11344
3.7	Andel av korrigerede brutto driftsutgifter innen barnehage som går til styrket tilbud for førskolebarn og beløp i mrd. kroner.	SSB tabell 12381

3.8	Andel husholdninger i ulike inntektsgrupper som bor trangt, få rom og kvm (prosent).	SSB tabell 11344
3.9	Andel personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt (prosent). EU skala 60 prosent av median, 2008–2022.	SSB tabell 10498
3.10	Kjernejournal i sykehjem og hjemmesykepleie, henholdsvis installert og med hensiktsmessig bruk i 2023.	Norsk helsenett
3.11	Kommuner som har tatt i bruk digitale innbyggertjenester på Helsenorge.	Norsk helsenett
3.12	Kostnadsutvikling nasjonale e-helseløsninger 2022–2024 i mill. kroner.	Norsk helsenett
3.13	Vekst i brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger og pensjon i faste 2023 kroner på utvalgte tjenesteområder, 2015 = 100.	SSB tabell 12367 og KS
3.14	Kommunalt konsum i faste priser, indeks 2010 = 100 og vekst i prosent.	Nasjonalregnskapet/SSB
3.15	Andel ungdomsskoleelever som har svart «ganske mye plaget» eller «veldig mye plaget» på spørsmålet om de i løpet av siste uke har følt seg ensom (prosent).	Folkehelseinstituttet
3.16	Andel ungdomsskoleelever som har svart «Ja, helt sikkert» eller «Ja, det tror jeg» på spørsmål om de har minst en venn de kan stole fullstendig på og kan betro seg til om alt mulig (prosent).	Folkehelseinstituttet
3.17	Andel elever som har fullført videregående skole innen to år etter normert tid, etter det året de startet utdanningen (prosent).	SSB tabell 12971
3.18	Innbyggernes inntrykk av tjenestene innen utdanning og kultur. Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
3.19	Innbyggernes inntrykk av tjenestene innen helse. Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
3.20	Andel innbyggere 15–29 år som verken er sysselsatt, under utdanning eller under opplæring (NEET) 2015–2022.	SSB
3.21	Andel personer 18–44 år (standardisert) som mottar varige uføreytelser i prosent av befolkningen 18–44 år. Tre års glidende gjennomsnitt.	Folkehelseinstituttet
3.22	Beregnet utvikling i kommunenes effektivitet, 2008=100.	TBU-K, høsten 2023
3.23	Utvikling i kompetansesammensetning 2013–2023. Kommuner og fylkeskommuner. Årsverk fordelt etter kompetanse. Prosent.	PAI-registeret.

Figur	KAPITTEL 4 INKLUDERENDE ARBEIDSLIV OG SAMFUNNSLIV	Kilde
4.1	Hvor godt eller dårlig mener du det følgende er i din kommune? Gjennomsnittsskår på en skala fra 0 til 100.	DFØ, Innbyggerundersøkelsen 2024
4.2	Andel barn 1–2 år i barnehage som andel av innbyggere 1–2 år.	SSB tabeller 13502, 04903
4.3	Elevundersøkelsen – trivsel 7. trinn (indeks 1–5, der 5 er høyest trivsel).	Utdanningsdirektoratet
4.4	Elevundersøkelsen – Andel elever på 7. trinn som har blitt mobbet i løpet av de siste månedene (prosent).	Utdanningsdirektoratet
4.5	Nasjonale prøver 5. trinn. Gjennomsnittlige skalapoeng, og intervall for skalapoeng der 60 prosent av elevene befinner seg.	Utdanningsdirektoratet
4.6	Andel innbyggere 0–22 år / 0–24 år med barneverntiltak (prosent).	SSB tabeller 12280, 08845
4.7	Andel minoritetsspråklige barn i barnehage sammenlignet med innvandrerbarn 1–5 år (prosent).	SSB tabell 13502, 04903

Kapittel 4.1 Få flere i arbeid		
4.8	Arbeidsgiverutfordringer i kommuner. N = 175.	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023
4.9	Antall deltagere i videregående opplæring over 25 år i skoleåret. Kilde: SSB tabell 13586	Utdanningsdirektoratet
4.10	Bosatte over 15 år etter prioritert arbeidsstyrkestatus, 2013–2022 (Prosent).	SSB tabell 12423
4.11	Hvilke tiltak som har blitt innført for å beholde seniorarbeidstakere (andel som har angitt ulike tiltak).	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023
4.12	Behov for å utvikle evner og tverrfaglig kompetanse blant medarbeiderne generelt. N = 175.	Kommunesektorens arbeidsgivermonitor, Ipsos 2023.
Kapittel 4.2 Fremme et sterkt og mangfoldig sivilsamfunn		
4.13	Andel som deltar i frivillig innsats.(N=2420)	Frivillighetsbarometeret 2023
4.14	Omfang av frivillig innsats siste 12 måneder. (N=2420)	Frivillighetsbarometeret 2023
4.15	Hvilke typer organisasjoner man har gjort innsats for – endring fra 2022 til 2023.	Frivillighetsbarometeret 2023.
4.16	Hva motiverer mest til å stille opp som frivillig?	Frivillighetsbarometeret 2023
4.17	Hvor enig eller uenig er du i at det er viktig for demokratiet at vi har et rikt organisasjonsliv? (N=2420)	Frivillighetsbarometeret 2023
4.18	Hvor viktig er det for deg at kommunen legger til rette for frivillige organisasjoners aktiviteter? (N=2420)	Frivillighetsbarometeret 2023

Figur	KAPITTEL 5 GRØNN FRAMTID	Kilde
5.1	Endringer i antall jobber siste 12 måneder i 1000.	SSB, tabell 12317
5.2	Timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnerne i EU og Storbritannia i felles valuta. Handelspartnerne = 100.	Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene
5.3	Noen næringers andel av totale utførte timeverk i prosent.	SSB og KS
5.4	Energibruk ekskl. råstoff i GWh per mrd. kroner i produksjon (faste 2015-priser) i utvalgte næringer 1990–2022.	Kilde SSB tabell 11601
5.5	Innbyggernes prioritering av vern av natur eller utbygging.	Forbruker og bærekraft 2024 fra Opinion
5.6	Beregnet verdi av kapital slit i kommunal forvaltning som andel av lønnskostnader, 2010 = 100.	Nasjonalregnskapet/SSB
5.7	Investeringsbehov innen vann og avløp (revidert avløpsdirektiv kommer i tillegg) i perioden 2021–2040 i kroner per innbygger.	Norsk Vann-rapport 259/2021.
5.8	Gjennomsnittlig antall reiser per dag, 1992–2023.	Reisevaneundersøkelsen 2023, Opinion AS/SV
5.9	Boforhold, levekårsundersøkelsen. Andel som svarte at de var plaget av støy (prosent).	SSB tabell 14085
Kapittel 5.1 Være pådriver for bærekraftig arealbruk		
5.10	Dekar dyrka og dyrkbar jord som er omdisponert til andre formål enn landbruk 2005–2023.	SSB tabell 07903
5.11	Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk 2014–2023. Prosent.	SSB tabell 11776

5.12	Jord og skogbruksareal 2014–2023.	SSB tabell 09594
5.13	Truede arter, rødlista 2021.	Artsdatabanken
5.14	Areal i kvadratkilometer beslaglagt av dagens fritidsbebyggelse og avsatt i kommuneplaner til ny fritidsbebyggelse.	SSB artikkel – Arealreserver i kommuneplan for fritidsbebyggelse
5.15	Vernet areal etter verneformål km ² .	SSB tabell 08936
5.16	Status og utvikling for inngrepsfrie naturområder 1988–2023.	Miljødirektoratet
5.17	Vernet skogareal som andel av samlet skogareal, og fordelt på skogtype.	Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
5.18	Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng (prosent).	SSB tabell 09579
5.19	Andel bosatte i tettsteder med trygg tilgang til nærturterreng etter størrelse på tettsted, 2022 (prosent).	SSB tabell 09581
5.20	Samlet areal av leke- og rekreasjonsområder innenfor tettsteder. Dekar 2015–2022. Forhåndsberegnet av SSB.	SSB tabell 12243
Kapittel 5.2 Omstille til klimatilpasset lavutslippssamfunn		
5.21	Det jobbes aktivt i min kommune for å..	Norsk monitor 2024
5.22	I hvilken grad har kommunen administrativ kapasitet og kompetanse innen klima og naturforvaltning i kommunen/fylkeskommunen?	KS arbeidsgivermonitor 2023
5.23	Innenlandske utslipp av klimagasser 1990–2022. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter.	SSB tabell 08940
5.24	Kollektivtransport, millioner passasjerer, 2010–2022.	SSB tabell 11570
5.25	Utslipp og opptak fra skog og annen arealbruk 1990–2021 (mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter).	Miljødirektoratet/Norsk Institutt for bioøkonomi
5.26	Årlig gjennomsnittlig antall naturskader per tiårsperiode.	Skadedata fra If, Finans Norge og Norsk Naturskadepool
5.27 a og b	Reparasjon versus forebygging for flom og skred 2011–2022 i 1 000 kroner.	KS' sammenstilling av skadedata fra Naturskadepoolen (NASK), Naturskadefondene (Landbruksdirektoratet), skjønnsmidler (KDD) og regnskapstall for NVE i statsbudsjettet
5.28	Vannskader på bygg som følge av vanninntrengning utenfra ved avrenning på bakken (ytre påvirkning) 2010–2023. Erstatningsbeløp i 1 000 kroner.	VASK, Finans Norge
5.29	Mengder utsortert husholdningsavfall (tonn), etter materiale og år 2015–2023.	SSB tabell 13136
5.30	Andel husholdningsavfall (prosent), etter behandling og år 2019–2023.	SSB tabell 13136
5.31	Utvikling i andel elektriske bilferge- og passasjerbåtsamband i Norge (prosent).	Norsk klimastiftelse
5.32	Grønne lån utbetalt fra Kommunalbanken (KBN) og KLP som andel av kommunesektorens samlede lånefinansiering av investeringer (1 000 kroner).	Kommunalbanken og SSB/Kostra
5.33	Utestående grønne lån i Kommunalbanken fordelt på kategori 2016–2023 i 1 000 kroner.	Kommunalbanken
5.34	Produksjon av vann-, vind- og varmekraft og import, samt forbruk og eksport i gWh.	SSB tabell 08307
5.35	Netto kraftutveksling (eksport minus import) fordelt etter land i TWh.	Statnett

Figur	KAPITTEL 6 ET TRYGT OG SIKKERT SAMFUNN	Kilde
6.1	Andelen kommuner som har gjennomført helhetlig ROS og i hvilket år.	DSB, Kommuneundersøkelsen 2023
6.2	Andelen kommuner med overordnet beredskapsplan og fra hvilket år.	DSB, kommuneundersøkelsen 2023
6.3	Antall kommuner som har vært utsatt for alvorlig naturhendelse siste to år (flere ulike hendelser i samme kommune er mulig).	DSB, Kommuneundersøkelsen 2023
6.4	I hvilken grad tar kommunene hensyn til risiko og sårbarhet som følge av langsiktige klimaendringer i kommunal planlegging.	DSB, Kommuneundersøkelsen 2023
6.5	Andel av kommuner (prosent) som har vært utsatt for IKT- sikkerhetsproblemer etter type sikkerhetsproblem.	SSB, tabell 12617
6.6	Kommunale toppledere vurdering av IKT-sikkerheten i 2023 sammenlignet med 2021 og 2022.	Kommunal Rapport, kommune- direktørundersøkelsen 2023
6.7	Elevens kunnskap om demokrati og medborgerskap.	Den internasjonale demokrati- og med- borgerskapsundersøkelsen ICCS 2022



Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

