Informasjon om regjeringens forslag til statsbudsjett for 2026

Prop. 1 S (2025-2026) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Innholdsfortegnelse

[1 Innledning 3](#_Toc211589582)

[2 Endringer i det økonomiske opplegget for kommunesektoren 2025 3](#_Toc211589583)

[3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2026 4](#_Toc211589585)

[3.1 Vekst i frie inntekter 5](#_Toc211589589)

[3.2 Deflator 8](#_Toc211589592)

[3.3 Skattøren 9](#_Toc211589593)

[3.4 Skjønnstilskudd 9](#_Toc211589594)

[3.5 Ressurskrevende tjenester 12](#_Toc211589600)

[3.6 Endringer i rammetilskuddet som følge av endringer i oppgaver m.v. 14](#_Toc211589606)

[4 Et sterkt og velfungerende kommunesystem 16](#_Toc211589607)

[5 Statsforvalterens anbefalinger 18](#_Toc211589608)

[6 Vedlegg 19](#_Toc211589609)

# Innledning

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus vil i dette brevet kort gå igjennom regjeringens forslag til statsbudsjett for 2026, med særlig vekt på de føringene som har betydning for kommunenes rammebetingelser.

Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er en uttømmende redegjørelse for det økonomiske opplegget som regjeringen har lagt frem for kommunesektoren. Brevet tar utgangspunkt i de elementene som vurderes å ha særlig relevans for den pågående budsjettprosessen i kommunene.

Bakteppet for neste års budsjettarbeid er preget av at vi lever i en urolig tid, med fortsatt krig i Ukraina, internasjonal uro og fare for tiltagende handelskonflikter. Regjeringen er opptatt av å føre en ansvarlig og bærekraftig økonomisk politikk. Samtidig er norsk økonomi i bedring. Regjeringen ønsker å prioritere tiltak som styrker velferdstjenester, men understrekersamtidig at det er kommunene og fylkeskommunene sitt eget ansvar å gjøre nødvendige og krevende tilpasninger på utgiftssiden, slik at den henger sammen med den faktiske inntektssiden.

# Endringer i det økonomiske opplegget for kommunesektoren 2025

## 

## Kommunesektorens inntekter i 2025

I saldert budsjett for 2025 ble det lagt opp til en realvekst i frie inntekter på 13 milliarder kroner regnet fra inntektsnivået i revidert nasjonalbudsjett for 2024. Dette inkluderer tilleggsbevilgningen på 5 milliarder kroner kommunesektoren fikk høsten 2024, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2024-2025).

Anslaget for skatteinntektene knyttet til inntekt og formue er nå på omtrent samme nivå som anslått i saldert budsjett for 2025. Det er da korrigert for at nedgangen i skatteinntektene på 250 millioner kroner som følge av innføringen av jordbrukskonto er kompensert gjennom økt rammetilskudd.

Anslaget for den kommunale deflatoren er endret fra 4,1 prosent i Nasjonalbudsjettet 2025 til 4,0 prosent. Dette trekker isolert sett inntektsveksten opp med omtrent 0,5 milliarder kroner.

Regnet fra anslag på regnskap for 2024, er realveksten i frie inntekter anslått til omtrent 23,0 milliarder kroner. Dette inkluderer blant annet 4,1 milliarder kroner i kompensasjon for økte pensjonskostnader, inkludert ny offentlig AFP, og 1,6 milliarder kroner i økte frie inntekter i revidert nasjonalbudsjett for 2025. Denne betydelige økningen må også ses i sammenheng med skattesvikten i 2024 knyttet til inntekt og formue, som var 8,5 milliarder kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2024.

Anslaget for merutgifter til pensjon er nå omtrent 4,2 milliarder kroner utover anslått lønnsvekst i 2025, noe som er 0,6 milliarder kroner høyere enn tidligere anslått.

Samlet sett fremstår anslagene for 2025 som mer stabile i år enn i fjor, og dermed er realverdien av inntektsrammen i år omtrent slik departementet la til grunn ved inngangen til året.

# Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2026

#### Signaler fra [**kommuneproposisjonen for 2026**](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-225-kommuneproposisjonen-2026-og-revidert-nasjonalbudsjett-2025/id3112674/)

### Om kommunesektorenes vekst i de frie inntektene

I kommuneproposisjonen for 2026 la regjeringen opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i intervallet 4,2–4,9 milliarder kroner. Den foreslåtte veksten ville gi et handlingsrom utover merutgifter til demografi på 1,3–2,0 milliarder kroner. Regjeringen foreslo at kommunene skulle få 85 prosent av handlingsrommet utover merutgifter til demografi, mens fylkeskommunene skulle få 15 prosent av handlingsrommet. Det ble videre varslet at dersom det skulle komme vesentlig ny informasjon om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, kunne den foreslåtte veksten bli endret i forslaget til statsbudsjettet for 2026.

### Anslag på demografikostnader

Det er anslått en vekst i kommunesektorens demografikostnader på omtrent 2,9 milliarder 2026-kroner, fordelt med om lag 2,1 milliarder kroner på kommunene og 0,8 milliarder kroner på fylkeskommunene.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) oppdaterte anslaget for demografikostnader i juni 2025. Det er ingen endring i anslaget sammenlignet med tidligere beregninger.

### Anslag på pensjonskostnader

Kompensasjon for vekst i pensjonskostnader fra og med 2026 skulle inkluderes i anslagene for den kommunale deflatoren. Dette er fulgt opp, og anslaget for den kommunale deflatoren i statsbudsjettet tar hensyn til merutgifter til pensjon.

Realveksten i frie inntekter som foreslås i statsbudsjettet er dermed vekst utover anslått lønnsvekst, prisvekst på varer og tjenester, og vekst i pensjonskostnader.

Det ble videre varslet i kommuneproposisjonen for 2026 at departementet tar sikte på en gradvis justering av beregningsforutsetningene for pensjonskostnadene i årene fremover. Det er særlig forholdet mellom diskonteringsrenten og lønnsveksten som har betydning for nivået på pensjonskostnadene. Målet er at pensjonskostnadene, gjennom forventningsrette anslag, over tid skal gjenspeile nivået på pensjonspremiene. Dette forventes isolert sett også å bidra til et redusert premieavvik over tid.

I august sendte departementet ut [Rundskriv H-4/25: Beregningsforutsetninger for pensjonskostnadene regnskapsåret 2026](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-425-beregningsforutsetninger-for-pensjonskostnadene-regnskapsaret-2026/id3116364/). I rundskrivet fastsatte departementet at det såkalte forholdstallet mellom diskonteringsrente og lønnsvekst reduseres fra 1,0 til 0,88.

Dette vil isolert sett innebære en økning i de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Denne økningen er tatt hensyn til i anslaget for den kommunale deflatoren for 2026.

## **Vekst i frie inntekter**

Regjeringen foreslår en realvekst i sektorens frie inntekter på 4,2 milliarder kroner, noe som tilsvarer en realvekst på omtrent 0,7 prosent. Veksten tilsvarer den nedre grensen i intervallet som ble varslet i kommuneproposisjonen for 2026. Inntektsveksten er beregnet fra inntektsnivået i 2025, slik det ble anslått etter Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett for 2025.

Mange kommuner og fylkeskommuner opplever den økonomiske situasjonen som utfordrende. Særlig var 2024 et krevende år for kommunesektoren. For regjeringen er det viktig å sikre kommunesektoren et godt og forutsigbart inntektsgrunnlag som bidrar til økonomisk balanse, slik at innbyggerne får et godt tjenestetilbud. I 2025 fikk sektoren en betydelig inntektsvekst. Blant annet fikk sektoren 1,6 milliarder kroner i frie inntekter i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2025. Disse midlene videreføres i 2026.

En vekst på 4,2 milliarder kroner i 2026 vil ytterligere bidra til å styrke den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Når man tar hensyn til økningen på 1,6 milliarder kroner fra Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett, er inntektsveksten i 2026 på 5,8 milliarder kroner og derfor høyere enn den øvre grensen i intervallet som ble varslet i kommuneproposisjonen for 2026.

Den foreslåtte veksten på 4,2 milliarder kroner vil gi et handlingsrom utover merutgifter til demografi på 1,3 milliarder kroner. I tråd med signalene i kommuneproposisjonen foreslår regjeringen at handlingsrommet på 1,3 milliarder kroner fordeles med omtrent 85 prosent til kommunene og 15 prosent til fylkeskommunene. Kommunene vil få en vekst i frie inntekter på 3,2 milliarder kroner, mens fylkeskommunene får en vekst på 1,0 milliard kroner.

Regjeringen understreker at kommunene og fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for å tilpasse aktivitetsnivået til inntektene de har, gjennom kloke prioriteringer, nødvendige omstillingstiltak og god økonomistyring, slik at driften er bærekraftig over tid. Kommunene og fylkeskommunene kan, ut fra lokale behov og vurderinger, bruke handlingsrommet til å styrke den økonomiske balansen eller forbedre tjenestetilbudet.

### Nærmere om realveksten i samlede inntekter

I tabellen under er realveksten i kommunesektorens samlede inntekter for 2026 på 6,7 mrd. kroner dekomponert:

|  |  |
| --- | --- |
|  | Mrd. kroner |
| Frie inntekter | **4,2** |
| Frie inntekter knyttet til endringer i oppgaver1) | 2,2 |
| Øremerkede tilskudd | -0,2 |
| Gebyrinntekter | 0,5 |
| Realvekst samlede inntekter uten særskilt tillegg | **6,7** |

1. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men inngår ikke i veksten i frie inntekter fordi de er knyttet til endringer i pålagte oppgaver. Midlene er derimot inkludert i veksten i de samlede inntektene.

### Nærmere om realveksten i frie inntekter

Tabellen under viser anslag på kommunesektoren sine frie inntekter i 2025 og 2026 i løpende priser. Inntektsnivået i 2025 er korrigert for oppgaveendringer, regelendringer og endringer i finansieringen av kommunesektorens oppgaver. Hensikten med å korrigere for oppgaveendringer mv. er å gjøre inntektsnivået i 2025 sammenlignbart med inntektsnivået i 2026.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |  | | | Mill. kr. Nominelle priser1 | | |
|  | Kommunene2 | | | Fylkeskommunene2 | | | Kommunesektoren i alt | | |
|  | 20253 | 2026 | Pst. endr. | 20253 | 2026 | Pst.  endr | 20253 | 2026 | Pst endr |
| Skatter i alt | 252 989 | 268 388 | 6,1 | 45 700 | 48 300 | 5,7 | 298 689 | 316 688 | 6,0 |
| *Herav skatt på  inntekt og formue* | *234 450* | *249 200* | *6,3* | *45 700* | *48 300* | *5,7* | *280 150* | *297 500* | *6,2* |
| Rammetilskudd | 200 169 | 203 464 | 1,6 | 54 021 | 55 554 | 2,8 | 254 190 | 259017 | 1,9 |
| Sum frie inntekter | 453 158 | 471 851 | 4,1 | 99 721 | 103 854 | 4,1 | 552 879 | 575 705 | 4,1 |

1. Pris- og lønnsveksten i kommunesektoren i 2026 (deflator) er anslått til 3,5 prosent. Fra og med 2026 inngår merutgifter til pensjon i den anslåtte deflatoren. For 2026 er det anslått nullvekst i merutgifter til pensjon. Anslaget for den kommunale deflatoren er dermed 3,5 prosent fra 2025 til 2026, både med og uten merutgifter til pensjon.
2. Oslo er delt i en kommunedel og en fylkeskommunedel.
3. Anslag på regnskap korrigert for oppgaveendringer, regelendringer og engangsbevilgninger, jf. tabell 5.3 under programkategori 13.70.
4. Omfatter ikke kap. 571, post 21 Særlige driftsutgifter.

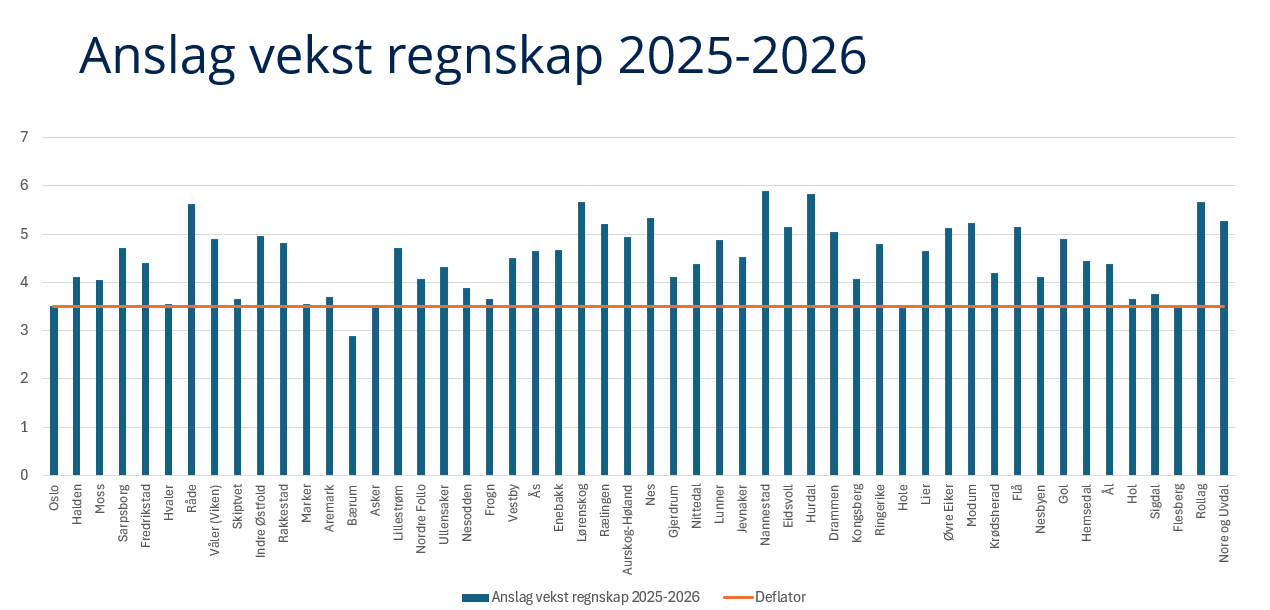
Fra 2025 til 2026 er det på landsbasis en nominell vekst i kommunenes frie inntekter på 4,1 pst. (beregnet fra anslag på regnskap). For våre kommuner i de ulike fylkene er den gjennomsnittlige nominelle veksten i de frie inntektene følgende:

* Kommunene i Østfold: 4,5, pst.
* Kommunene i Akershus: 4,2 pst.
* Kommunene i Buskerud: 4,8 pst.
* Oslo kommune: 3,5 pst

Med en kommunal deflator for 2026 beregnet til 3,5 pst. er det kun Bærum kommune som har en realnedgang. Kommunene Oslo, Hole, Asker, Flesberg, Marker og Hvaler har ingen vekst, mens de øvrige kommunene får en reell vekst.

For kommuner som har en realnedgang eller null-vekst, betyr dette at veksten i inntektene deres ikke holder tritt med den generelle prisveksten, og de økonomiske konsekvensene da blir redusert kjøpekraft, strammere budsjetter og enda flere omprioriteringer.

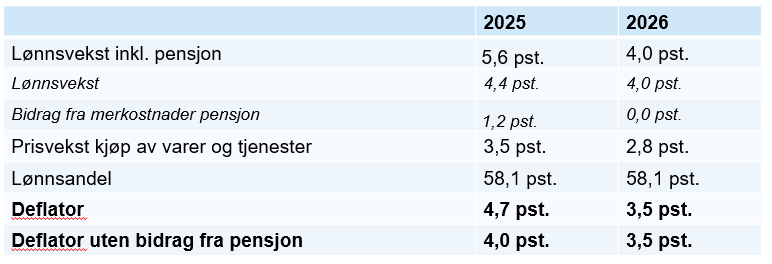
Det er ulike årsaker til at veksten i frie inntekter varierer mellom kommunene, da den påvirkes av endringer i folketall og alderssammensetning, utslag fra inntektssystemet, som følge av kriteriedata, skjønnsmidler, vekstilskudd, distriktstilskudd, skattegrunnlag med videre.



## 

## **Deflator**

Pris og lønnsvekst for kommunesektoren for 2025 og 2026 er anslått til 4,0 pst. og 3,5 pst. Dekomponeringen og vektingen følger av tabellen under, både med og uten bidrag fra pensjon.



Deflatoren har to funksjoner:

* Historisk beregning av faktisk realvekst (regnskapsdeflator)
* Kompensasjon for anslått pris- og lønnsvekst i statsbudsjettet (budsjettdeflator)

Deflatoren for kommunesektoren utarbeides i Finansdepartementet (FIN) i forbindelse med statsbudsjettet. Deflator består av en delindeks for lønnsvekst og en delindeks for kjøp av varer og tjenester.

Følgende kostnadselementer er ikke dekket av deflatoren:

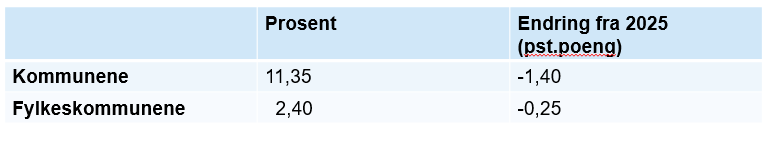
* Rentekostnader
* Pensjonskostnader er dekket i budsjettdeflatoren den grad de øker i takt med lønnsveksten. Dersom pensjonskostnadene øker mer (eller mindre) enn lønnsveksten, fanges ikke dette opp av budsjettdeflatoren.
* Demografikostnader

Disse kostnadselementene må dekkes av veksten i frie inntekter.

Den endelige skatteinngangen og lønns- og prisveksten for 2025 vil bli kjent våren 2026.

## **Skattøren**

Den kommunale skattøren angir hvilken andel av skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere som tilfaller kommunesektoren.



Det er en langvarig praksis for at skattørene fastsettes med sikte på at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter.

Anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2026 bygger blant annet på en

sysselsettingsvekst på 0,7 pst. og årslønnsvekst på 4,0 pst. fra 2025 til 2026.

Forslag til kommunale og fylkeskommunale skattører for 2026 er lagt frem i [Prop. 1 LS (2025–2026) Skatter og avgifter 2026](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20252026/id3124192/). Det er foreslått at den kommunale skattøren blir 11,35 prosent, mens den fylkeskommunale skattøren blir 2,40 prosent.

Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 2026.

Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue anslås med dette opplegget å utgjøre 297,5 mrd. kroner i 2026, en nominell økning på 6,2 prosent fra 2025. Økningen for kommunene er noe høyere enn sektoren, og utgjør 249,2 mrd. kroner i 2026.

## **Skjønnstilskudd**

Stortinget ga ved behandlingen av Prop. 142 S (2024–2025) K*ommuneproposisjonen 2026* Kommunal- og distriktsdepartementet fullmakt til å fordele totalt 1 030 millioner kroner i skjønnstilskudd. Basisrammen for kommunene er satt til 830 millioner kroner, som i sin helhet skal fordeles av statsforvalterne. Resterende skjønnstilskudd forvaltes av departementet.

[Retningslinjene for skjønnstildelingen i 2026](https://www.regjeringen.no/contentassets/893e7a447a4d45178108c3beef62de0c/retningslinjer-for-skjonnstildelingen-2026.pdf) er styrende for fordeling og prioritering av midlene. Vi ber kommunene sette seg inn i disse, ettersom de revideres årlig.

### Fylkesfordeling av basisrammen for 2026

I kommuneproposisjonen for 2026 ble det varslet at departementet vil gjennomføre en gradvis omfordeling av basisrammen for å oppnå en jevnere fordeling mellom embetene. Det er i dag store forskjeller i størrelsen på skjønnsrammene til de ulike embetene, og fordelingen er i stor grad historisk betinget. I fordelingen for 2026 har departementet foretatt en omfordeling av basisrammen basert på antall kommuner og innbyggere innenfor hvert embetes område. Samtidig er basisrammen økt med 30 millioner kroner fra 2025 til 2026.

Som følge av omfordelingen og rammeøkningen har fylkesrammen vår for 2026 økt

fra 102,8 mill. kroner i fjor til 123,5 mill. kroner. Økningen på 20,7 mill. kroner gir oss bedre muligheter og nødvendig fleksibilitet til å følge opp kommunene og deres ulike utfordringer knyttet til tjenesteyting, demografisk utvikling og økonomiske rammebetingelser.

Etter en helhetlig vurdering har vi valgt å fordele 73,5 mill. kroner gjennom ordinært skjønn, noe som er 10,7 mill. kroner høyere enn i fjor. Fordelingen av de ordinære midlene utgjør nøyaktig 60 prosent av fylkesrammen. Økningen fordeles til alle kommuner som mottar skjønnsmidler, og størrelsen på tilskuddet til den enkelte kommune avhenger av konkrete vurderinger av behov.

I fordelingen av de ordinære skjønnsmidlene har vi vurdert mange forhold. Noen av de forholdene vi har lagt vekt på er kommunenes økonomiske rammebetingelser og utvikling i disse, særskilt ansvar og utfordringer i tjenesteytingen, oppvekst- og levekårsindikatorer samt demografiske forhold.

I takt med stadig skiftende rammebetingelser og et sammensatt utfordringsbilde øker vi også andelen tilbakeholdte skjønnsmidler. Totalt holdes det tilbake en ramme på 50 millioner kroner, noe som er en økning 10 mill. kroner fra i fjor.

De tilbakeholdte skjønnsmidlene vil bli benyttet til formål som beskrevet i retningslinjene, herunder:

* Ekstraordinære og utgiftskrevende forhold av betydning og som kommunene ikke kan påvirke selv, herunder mindre naturskadesaker o.l
* Oppfølging av ROBEK kommuner og andre kommuner i økonomisk ubalanse
* Stimulering til prosjektskjønnsmidler

### Uforutsette utgiftskrevende forhold

Kommunene kan løpende gjennom året melde til oss om utgiftskrevende forhold av betydning, som kommunene ikke kan påvirke selv. Dette kan være forhold av uforutsett, midlertidig eller mer langvarig karakter. Det er en forventning fra departementet at vi for hvert budsjettår skal foreta en konkret vurdering av behovet for tildeling av skjønnstilskudd. «*Det skal foretas en reell helhetlig og skjønnsmessig vurdering av kommunenes økonomi og behov. Skjønnsmidler tildeles på grunnlag av den overordnede økonomiske situasjonen til kommunene, og ikke på bakgrunn av forhold i enkeltstående sektorer eller fordi kommunen tidligere har mottatt skjønnsmidler*.», jf. retningslinjene.

### Støtte til kommuner i Robek og andre kommuner i økonomisk ubalanse

Vi kan bruke skjønnsmidler for å gi ROBEK-kommuner og andre kommuner i økonomisk ubalanse insentiver til å gjennomføre utgiftsreduserende tiltak (redusere brutto driftsutgifter). Skjønnsmidler som gis til kommuner i ROBEK og andre kommuner i økonomisk ubalanse, skal alltid knyttes opp til en tiltaksplan for å komme i økonomisk balanse.

Tildelingen skjer i dialog med kommunene.

### Fornyings- og innovasjonsprosjekter

Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet. Midlene skal stimulere kommunene til å kunne jobbe med fornying og innovasjon. Det er kun kommuner som kan søke om midler og stå som ansvarlig for prosjektet. Samarbeid med andre kommuner og/eller andre eksterne aktører vektlegges høyt. Det samme gjelder prosjekter med stor overføringsverdi til andre kommuner. Vi gjør oppmerksom på at det ikke gis støtte til vanlig drift, ordinær gjennomgang av kommunal organisering, investering og næringsutvikling.

Det kan også gis støtte til prosjekter med formål om å opprette nye interkommunale samarbeid, hvor samarbeidet kan bidra til en mer bærekraftig eller innovativ oppgaveløsning. Dette kan være særlig relevant i områder der kommunene opplever store utfordringer, som for eksempel innenfor barnevern, vikarordninger i helsetjenester med flere.

Innovasjons- og utviklingsprosjekter søkes, tildeles og rapporteres gjennom ISORD/ prosjektskjønnsdatabasen. Vi tar sikte på en søknadsfrist i mars med en fordeling av midlene i april/mai.

Offentlig forvaltning skal være åpen. Alle har derfor innsyn i tildelte midler, prosjektomtaler og rapporter på tvers av fylkene i [Prosjektskjønnsdatabasen.](https://prosjektskjonn.statsforvalteren.no/offentlig)

### Departementets tilbakeholdte skjønnsmidler til ekstraordinære hendelser

Departementet holder tilbake en del av skjønnsmidlene for å kunne dekke utgifter til

ekstraordinære og uforutsette kritiske hendelser i løpet av året. Dette gjelder hendelser av en slik størrelsesorden at de ikke kan dekkes innenfor statsforvalterens basisramme. De tilbakeholdte skjønnsmidlene skal fortrinnsvis benyttes til å kompensere for naturskader. For skjønnsmidler knyttet til naturskader gjelder egne forutsetninger for innslagspunkt og kompensasjonsgrad.

Tildeling av departementets tilbakeholdte skjønnsmidler forutsetter at kommunens samlede utgifter overstiger 350 kroner per innbygger. Kommuner med utgifter over dette nivået kan få kompensasjon for halvparten av de medgåtte utgiftene. Dersom utgiftene overstiger 700 kroner per innbygger, kan kommunen få dekket alle utgifter utover 350 kroner per innbygger.

De ovennevnte innslagspunktene er økt fra tidligere utgangspunkt på henholdsvis 250 og 500 kroner per innbygger. De nye grensene innebærer en innstramming for alle kommuner. For å se grensene for den enkelte kommune, se tabellen under kapittelet med vedlegg.

Departementet har i tillegg varslet at innslagspunktene og den kommunale egenandelen fremover vil justeres jevnlig for å ta høyde for pris- og lønnsvekst i kommunesektoren.

## **Ressurskrevende tjenester**

### Post 60 Toppfinansieringsordning, overslagsbevilgning

#### Tildelingskriterium

Kommunene får refundert deler av utgiftene til tjenester til mennesker som får omfattende helse- og omsorgstjenester. Dette kan blant annet gjelde personer med psykisk utviklingshemming, nedsatt funksjonsevne, personer med rusmiddelproblemer og mennesker med psykiske lidelser.

For 2026 foreslås det at kommunene på landsbasis får kompensert 80 prosent av egne netto lønnsutgifter i 2025 til helse- og omsorgstjenester, ut over et innslagspunkt på 1 921 000 kroner. Økning i innslagspunktet for 2026 skjer som følge av den anslåtte lønnsveksten i 2025 på 4,4 prosent, samt en økning som følge av reduksjonen i PU-kriteriet i inntektssystemet på 155 000 kroner per mottaker. Nærmere redegjørelse følger nedenfor. Med netto lønnskostnader menes lønn til ansatte og tilhørende sosiale kostnader, minus øremerkede tilskudd og tilskudd gjennom inntektssystemet.

Tilskuddsordningen gjelder for tjenestemottakere til og med det året de fyller 67 år. For tjenestemottakere over 67 år blir deler av utgiftene fanget opp gjennom de ordinære kriteriene i kostnadsnøkkelen som ligger til grunn for fordelingen av rammetilskudd til kommunene.

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S for 2025 å endre modellen for beregning av egenandeler over innslagspunktet. Først blir det regnet ut en egenandel utover innslagspunktet med et likt beløp per innbygger. Egenandelen er en variabel og blir endelig beregnet etter at de samlede kravene er sendt inn fra kommunene våren 2026. Deretter blir det beregnet en egenandel på 10 pst. av kommunens samlede utgifter over innslagspunktet etter at egenandelen per innbygger er trukket fra. Denne egenandelen ligger fast.

### Inntektssystemet – kriteriet for personer med utviklingshemming

I [kommuneproposisjonen for 2025](https://www.regjeringen.no/contentassets/01bad17d2fb64eefae58814b5684a19c/no/pdfs/prp202320240102000dddpdfs.pdf) og [Prop. 1 S (2024–2025)](https://www.regjeringen.no/contentassets/63673689274d45de9283e7420d574a1c/nn-no/pdfs/prp202420250001kdddddpdfs.pdf) ble det vist til konsekvensene for toppfinansieringsordningen når inntektssystemet ble endret fra 2025 og kriteriet for «personer med utviklingshemming 16 år og over» ble vektet ned.

Verdien av kriteriet blir trukket fra når kommunene skal beregne netto lønnsutgifter i tilskuddsordningen. Ved lavere vekt blir det trukket fra mindre i toppfinansieringsordningen, og derfor blir tilskuddet isolert sett høyere. Endringene i inntektssystemet gir økte netto lønnsutgifter i toppfinansieringsordningen med nærmere 1 mrd. kroner. For å opprettholde nivået på tilskuddet må innslagspunktet øke med om lag 155 000 kroner for at den samlede budsjetteffekten skal bli nøytral.

Den korrigerte verdien av PU-kriteriet som skal trekkes fra ved utmåling av netto lønnsutgifter er beregnet til kr 613 000,- (50 pst. høyere enn den beregnede verdien av PU-kriteriet på nærmere kr 409 000,-). Fordi halvdelen av reduksjonen i PU-verdi blir tilbakeført som særskilt fordeling i rammetilskuddet.

### Prioriteringer og budsjettforslag for 2026

Forslaget til bevilgning for 2026 tar utgangspunkt i faktiske krav for 2025 på 13 355,6 mill. kroner. Kravene i 2025 er fremskrevet til 2026 på grunnlag av gjennomsnittlig underliggende vekst i ordningen fra 2021 til 2024 som var på om lag 2,2 pst. Det gir isolert sett en økning på 293,8 mill. kroner. Det blir korrigert for lønnsøkningen i kommunene i 2025 på 4,4 pst., noe som utgjør om lag 600,6 mill. kroner. Innslagspunktet for 2026 er beregnet til 1 921 000 kroner. Utgangspunktet for innslagspunktet i 2026 er innslagspunktet for 2025 på 1 692 000 kroner. Den beregnede lønnsøkningen for 2025 er på 4,4 pst., noe som isolert sett betyr en økning i innslagspunktet på 74 000 kroner. Til slutt må man ta hensyn til konsekvensene av nedvektingen av kriteriet for «personer med utviklingshemming 16 år og over», som isolert sett gir en økning i innslagspunktet på 155 000 kroner. Dette gir et nytt innslagspunkt på 1 921 000 kroner. Egenandelen per innbygger er beregnet til 355 kroner. Det blir foreslått å bevilge 14 249,9 mill. kroner.

### Post 61 Tilleggskompensasjon

#### Tildelingskriterium

Følgende kriterier gjelder for at kommuner skal kvalifisere for tilskuddet:

* kommunen har høye utgifter til ressurskrevende tjenester per innbygger
* kommunen har færre enn 3 200 innbyggere
* kommunen har gjennomsnittlige skatteinntekter de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet.

Med utgifter til ressurskrevende tjenester menes her den delen av rapporterte nettoutgifter i toppfinansieringsordningen som ikke blir dekket av toppfinansieringstilskuddet, det vil si «egenandeler»/utgifter opp til innslagspunktet, og dessuten de to egenandelene over innslagspunktet. De kommunene som oppfyller kriteriene i de to siste strekpunktene over, får kompensert 80 pst. av utgiftene over en terskelverdi per innbygger. Terskelverdien er beregnet til 5 150 kroner per innbygger for 2026. Den faktiske terskelverdien vil bli beregnet i forbindelse med Helsedirektoratets tildeling av tilskuddet våren 2026, og kan avvike fra denne beregningen.

Det blir foreslått å bevilge 95,9 mill. kroner.

## **3.6 Endringer i rammetilskuddet som følge av endringer i oppgaver m.v.**

**Statlige og private skoler – endringer i elevtall**  
Som følge av økningen i antall elever i statlige og private skoler blir rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene redusert med henholdsvis 97,9 mill. kroner og 91,1 mill. kroner. Se Grønt hefte (H-2570 N) for nærmere omtale av omfordeling for elever i statlige og private skoler.

**Endringer i barnevernloven (kvalitetsløftet i barnevernet)**  
Stortinget vedtok i juni 2025 endringer i barnevernloven, jf. Prop. 83 L (2024–2025) og Innst. 524 L (2024–2025). Kommunene får en plikt til å godtgjøre fosterforeldre som er frikjøpt fra ordinært arbeid, som kompensasjon for manglende opptjening av tjenestepensjon. For å legge til rette for at kommunene skal kunne tilpasse seg lovendringen før den trer i kraft 1. januar 2026, ble kommunene kompensert for deler av kostnaden gjennom en økning i rammetilskuddet på 63,5 mill. kroner i 2025 (halvårseffekt). Endringen får helårseffekt i 2026, og rammetilskuddet øker med ytterligere 65,7 mill. kroner. I tillegg øker rammetilskuddet til kommunene med 23,4 mill. kroner for å kompensere for andre endringer i barnevernloven, slik at den totale økningen blir 89,1 mill. kroner. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnevern. Lovendringene innebærer i tillegg merkostnader for institusjoner i Oslo kommune på om lag 0,4 mill. kroner, og rammetilskuddet til fylkeskommunene blir derfor økt tilsvarende. Oslo kommune blir kompensert gjennom en særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet til fylkeskommunene (tabell C). Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Barne- og familiedepartementet.

**Gevinster ved nytt prøvegjennomføringssystem i skolen**  
Nytt prøvegjennomføringssystem øker graden av digitalisering og gir også gevinster for kommunesektoren. Gevinstene henger i stor grad sammen med digitalisering av kartleggingsprøver i kommunene. Denne gevinsten er anslått til 1,4 mill. kroner i 2026, og rammetilskuddet blir redusert tilsvarende. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet.

**Reduksjon i maksimal foreldrebetaling i barnehagen – helårseffekt av endringer i 2025**  
Fra 1. august 2025 ble maksimalprisen i barnehagen redusert fra 2 000 kroner til 1 200 kroner per måned. I kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 ble maksimalprisen redusert fra 1 500 kroner til 700 kroner per måned. Som kompensasjon ble rammetilskuddet økt med 999,5 mill. kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2025. Tiltaket får helårsvirkning i 2026, og rammetilskuddet øker derfor med ytterligere 1 272,6 mill. kroner. I tillegg øker rammetilskuddet med 19,1 mill. kroner som helårseffekt av at maksimal foreldrebetaling ble videreført nominelt fra 1. januar 2025. Det er lagt til grunn at effektene av dette på etterspørselen etter barnehageplasser får virkning fra høsten 2025, og dermed helårseffekt i 2026. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnehage og med særskilte fordelinger (tabell C) til kommunene i innsatsområdet i Finnmark og Nord-Troms der barnehage er gratis, og til kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 der maksimalsatsen er lavere. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet.

**Nominell videreføring av maksimal foreldrebetaling i barnehagen i 2026**  
Maksimal foreldrebetaling i 2026 blir videreført på samme nominelle nivå som høsten 2025. Som kompensasjon blir rammetilskuddet økt med 100,4 mill. kroner. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnehage og med særskilte fordelinger (tabell C) til kommunene i innsatsområdet i Finnmark og Nord-Troms der barnehage er gratis og til kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 der maksimalsatsen er lavere. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet.

**System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole**  
Regjeringen innfører et nytt system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole. Systemet er anslått å gi en økning i kostnader til administrasjon for kommunene, særlig til nye oppgaver som barnehagemyndighet. Som kompensasjon blir rammetilskuddet til kommunene økt med 50 mill. kroner. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnehage. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet.

**Særordning for private barnehager med pensjonsavtaler basert på kommunal tjenestepensjon – kompensasjon til kommunene**  
Stortinget vedtok i juni 2025 endringer i reglene for styring og finansiering av barnehagesektoren, jf. Prop. 138 L (2024–2025) og Innst. 510 L (2024–2025). Lovendringene innebærer en ny modell for å regne ut pensjonstilskudd til private barnehager. Det blir innført en særregel for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon. Kommunene blir kompensert for merkostnader som følge av særregelen. Rammetilskuddet blir derfor økt med 10 mill. kroner. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnehage. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet.

**Avslutning av overgangsordningen for spesialiserte fosterhjem**  
Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022, og kommunene er kompensert for reformen gjennom rammetilskuddet. For spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem er det en overgangsordning, som innebærer at kommunene betaler lavere egenandel for plassene som startet før barnevernsreformen trådte i kraft. Overgangsordningen avsluttes fra og med 1. januar 2026, slik at kommunene skal betale full egenandel for disse plassene fra og med 2026. For å kompensere kommunene for merutgiftene som følger av dette blir rammetilskuddet økt med 151,6 mill. kroner. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for barnevern. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Barne- og familiedepartementet.

**Økt behov for sosialhjelp ved utfasing av stønader til enslig mor eller far**  
Regjeringen foreslår å fase ut stønader til enslig mor eller far for hovedgruppen av mottakere fra 1. juli 2026. Endringen gjelder for nye tilfeller. Enslige med barn under 14 måneder eller enslige med særlig tilsynskrevende barn skal fortsatt kunne få innvilget stønadene. Som følge av utfasing er det lagt til grunn at utgiftene til økonomisk sosialhjelp vil øke. Rammetilskuddet til kommunene blir økt med 9 mill. kroner som kompensasjon for dette. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

**Økt basistilskudd for fastleger – helårseffekt**  
Delen som basistilskuddet utgjør av finansieringen av fastlegene ble økt fra 1. juli 2025, jf. Prop. 151 S (2024–2025) og Innst. 546 S (2024–2025). For å kompensere kommunene for økningen ble rammetilskuddet økt med 236,7 mill. kroner i 2025. Endringen får helårseffekt i 2026. Rammetilskuddet blir derfor økt med ytterligere 245 mill. kroner. Midlene blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen for kommunehelse.

**Finansiering av praksis for studenter ved Brann- og redningsskolen**  
Med etableringen av fagskoleutdanning ved Brann- og redningsskolen får staten ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap et større økonomisk ansvar for opplæring av brann- og redningspersonell enn tidligere, inkludert gjennomføring av praksisperiode i brann- og redningsvesenet i kommunene. Kommunene får innsparinger som følge av omleggingen, som er anslått til 22,9 mill. kroner årlig når endringen er fullt innfaset i 2028. I en overgangsperiode vil både staten og kommunene ha utgifter til gjennomføring av praksis. For 2026 er det anslått at kommunene får reduserte utgifter på 11,4 mill. kroner, og rammetilskuddet blir derfor redusert tilsvarende. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2025–2026) for Justis- og beredskapsdepartementet.

# Et sterkt og velfungerende kommunesystem

Et sterkt og velfungerende kommunesystem er avgjørende for å sikre gode tjenester, små forskjeller og like muligheter i hele landet.

**Behov for omstilling i kommunesektoren**

Sektoren står overfor store omstillinger, særlig som følge av den demografiske utviklingen. Utgiftsbehovet til helse- og omsorgstjenester anslås å øke med over 50 milliarder kroner fra 2025 til 2035, hovedsakelig på grunn av veksten i antall eldre over 67 år. Samtidig viser SSBs befolkningsframskrivinger at nesten alle kommuner vil ha færre personer i yrkesaktiv alder per innbygger over 67 år innen 2050, og over 200 kommuner forventes å få færre personer i yrkesaktiv alder totalt. På den annen side vil nedgangen i antall barn og unge redusere tjenestebehovet med anslagsvis 12 milliarder kroner om ti år, sammenlignet med dagens nivå.

Kommunene vil ikke kunne bygge ut omsorgstjenestene i takt med eldrebølgen uten å omstille og vri ressurser fra tjenester til barn og unge.

Når staten kompenserer for demografiske utgiftsendringer i de årlige budsjettene, skjer dette som et nettotall, med økte behov i noen aldersgrupper og reduserte behov i andre, og inntektsrammen forutsetter dermed at kommunene og fylkeskommunene tilpasser tjenestetilbudet i tråd med befolkningsutviklingen.

Tilgangen på arbeidskraft vil samtidig avta i mange kommuner, mens behovet for arbeidskraft innen helse og omsorg øker kraftig, og mange kommuner melder allerede om rekrutteringsutfordringer.

Dette tilsier at kommunene må vurdere nye måter å organisere og levere velferdstjenester på. [Perspektivmeldingen](https://www.regjeringen.no/contentassets/7400c9d08a5543b8912fbf700f3344fd/no/pdfs/stm202320240031000dddpdfs.pdf) og andre analyser har løftet fram disse utfordringene som sentrale i årene fremover. I tillegg står kommunene overfor flere komplekse utfordringer, som klimaendringer, naturhensyn, sikkerhet og beredskap, økende utenforskap og mye mer. Kommunene har ulike forutsetninger for å håndtere disse utfordringene, noe som utfordrer både den enkelte kommune og et kommunesystem der alle har det samme ansvaret.

**Statens bidrag**

Staten har et ansvar for å gi rammebetingelser som gjør det mulig å møte de overnevnte utfordringene.

Regjeringen følger opp flere av anbefalingene fra Generalistkommuneutvalget, og ser interkommunalt samarbeid som helt nødvendig for at mange kommuner skal kunne løse oppgavene de har ansvar for. Det er viktig med et regelverk og samarbeidsmodeller som er tilpasset kommunenes behov. Derfor skal det utredes endringer i regelverket for interkommunalt samarbeid, slik at kommuner lettere kan samle flere oppgaver og tjenester i samme samarbeid, samtidig som demokratisk styring og kontroll gjennom folkevalgt ledelse ivaretas.

Interkommunalt samarbeid kan også legge til rette for fremtidige sammenslåinger.

For mange kommuner vil større enheter kunne bidra til å møte utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse, og departementet er positivt til kommuner som selv ønsker å slå seg sammen med nabokommuner for å håndtere utfordringene de står overfor. Det finnes fortsatt virkemidler tilgjengelig for kommuner som ønsker å se nærmere på kommunesammenslåing.

Det er også igangsatt en utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og langvarige utfordringer.

Kommunekommisjonen, nedsatt av regjeringen i 2025, er også et virkemiddel som har som mål å vurdere hvordan staten styrer kommunene og foreslå tiltak som gir bedre ressursbruk og mer effektiv tjenesteyting. Kommisjonen ledes av Eivind Dale og består av medlemmer med bred erfaring fra offentlig sektor og arbeidsliv. Den skal blant annet se på hvordan kommunene kan få større handlingsrom og mindre detaljstyring, slik at de bedre kan møte utfordringer som knapphet på arbeidskraft og økte behov i befolkningen. Første rapport kommer innen utgangen av 2025.

# Statsforvalterens anbefalinger

Kommunene må planlegge sin økonomi under betydelig usikkerhet, da de har begrenset påvirkning på sine rammebetingelser. Kommuneloven setter klare krav til en forsvarlig økonomiforvaltning, samtidig som behovet for tjenester kan synes større enn tilgangen på ressurser. Regjeringen har også gjentatte ganger påpekt at det er kommunenes sitt ansvar å tilpasse utgifter til inntekter gjennom å omstille og effektivisere for at drifta skal bli bærekraftig over tid.

Av erfaring anbefaler vi at kommunene i budsjett- og økonomiplanarbeidet tar sikte på følgende:

* Netto driftsresultat i budsjett og økonomiplan kan med fordel utgjøre 3 prosent eller mer av driftsinntektene avhengig av nødvendige avsetninger og investeringer. Buffere er en nødvendighet for å kunne takle svingninger på både inntekts- og utgiftssiden.
* Sammen med et godt driftsresultat bør kommunene også fokusere på sine disponible midler på fond. Fondsmidler er en viktig reserve, som gir mulighet til å møte svingninger i utgifter og inntekter på en kontrollert måte.
* Egenfinansieringsgraden er et viktig bidrag for å styrke kommunenes økonomiske stilling og vi ber derfor kommunene bestrebe seg på å ha den så høy som mulig.
* Langsiktig gjeld må holdes på et forsvarlig nivå. Kommunene må i økonomiplanen synliggjøre en forsvarlig betjening av etablert og planlagt lånegjeld. Vi anbefaler kommunene om å utarbeide oversikter som viser effektene av en renteoppgang på kort og mellomlang sikt. Dette for å skape bevissthet rundt mulige effekter av nivået på lånegjelden.
* Vi oppfordrer kommunene til å ha et bevisst forhold og en mest mulig omforent holdning til hva som **må, bør og kan gjøres**. Dette gjelder særlig på investeringssiden, hvor vi anbefaler kommunene å utarbeide oversikter med en lengre tidshorisont enn det som kreves i økonomiplanen, for tidlig å kunne fange opp må-investeringer og konsekvensene av disse. Det fordrer også gode planleggingsverktøy, gode befolkningsprognoser og aktiv bruk av disse.
* Måltallene er et viktig styringsverktøy for kommunene, og skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling. Det finnes ingen fasit for hvilke måltall som bør velges eller hvilket nivå de bør ligge på, da det viktigste er at de er godt forankret i kommunen og aktivt benyttes i økonomistyringen. Måltallene bør ikke endres for ofte, da det langsiktige perspektivet er viktig å ivareta. Dersom det er stor avstand mellom den faktiske økonomiske situasjonen og vedtatte måltall, bør kommunen ha en tydelig plan med konkrete tiltak for hvordan **balansen** kan gjenopprettes.

# Vedlegg

