

Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene

Høringsnotat

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Høringsforslag om nytt inntektssystem	3
1.2	Oppsummering av forslagene til endring	4
1.3	Om innholdet i de enkelte kapitlene.....	5
2	Generelt om inntektssystemet	6
2.1	Prinsipper og mål	6
2.2	Fylkeskommunenes rolle og oppgaver	6
2.3	Dagens inntektssystem	7
2.4	Tidligere endringer i inntektssystemet	9
3	Utgiftsutjevningen i inntektssystemet.....	11
3.1	Innledning	11
3.2	Generelt om utgiftsutjevningen	11
3.3	Sektorer som inngår i utgiftsutjevningen.....	12
3.4	Analyseopplegg.....	13
4	Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.....	16
4.1	Videregående opplæring	16
4.2	Tannhelse	21
4.3	Fylkesvei	25
4.4	Buss og bane	32
4.5	Båt og ferje.....	36
4.6	Samlet kostnadsnøkkel	41
5	Øvrige elementer i inntektssystemet.....	43
5.1	Overgangsordning og kompensasjon	43
5.2	Nord-Norgetilskuddet	44
5.3	Skjønnstilskudd	45
5.4	Inntektsutjevningen	45
	Vedlegg.....	46
	Vedlegg 1 Fordelingsvirkninger og fordeling av kompensasjon	46
	Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser	52
	Vedlegg 3 Endringer i beregningen av normerte ferjekostnader.....	61
	Vedlegg 4 Anslått fylkesveinett i Oslo	73
	Referanser	76

1 Innledning

1.1 Høringsforslag om nytt inntektssystem

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger i dette høringsnotatet fram forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd og omfordeling av skatteinntekter mellom fylkeskommunene. I 2019 utgjør rammetilskuddet til fylkeskommunene 34,6 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 34,0 mrd. kroner. Rammetilskudd og skatteinntekter er frie inntekter som fylkeskommunene kan disponere fritt, uten andre bindinger fra staten enn gjeldene lover og regler.

De frie inntektene utgjør hoveddelen av fylkeskommunenes inntekter, og brukes til å finansiere flere ulike oppgaver. Fylkeskommunene har ansvaret for blant annet videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport og tannhelse, og forvalter i den forbindelse betydelige økonomiske ressurser. I 2017 var fylkeskommunenes brutto driftsutgifter på om lag 76,3 mrd. kroner, og sektoren stod for over 41 000 årsverk. Investeringsutgiftene var på i alt 14,5 mrd. kroner.¹

Stortinget har vedtatt at 13 fylkeskommuner skal slås sammen til seks nye, slik at det blir elleve fylker fra 2020: ti fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver. Målet med regionreformen er blant annet å legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.² Som en del av reformen har regjeringen foreslått at fylkeskommunene skal styrkes med overføring av nye oppgaver – flere nye oppgaver er allerede vedtatt, og ytterligere oppgaver skal utredes videre. Se Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* (jf. Innst. 119 S (2018–2019)) for en oversikt over aktuelle oppgaver. Finansieringen av de nye oppgavene omtales ikke nærmere i dette høringsnotatet, men følges opp i de ordinære budsjettokumentene fra departementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ved flere anledninger varslet at inntektssystemet for fylkeskommunene vil bli revidert i forbindelse med regionreformen. Inntektssystemet må blant annet tilpasses den nye fylkesinndelingen. Tidligere erfaringer har også vist at kostnadsnøkkelen i inntektssystemet bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, reiseavstander og andre strukturelle forhold. Dagens inntektssystem for fylkeskommunene ble revidert i 2015, og det er derfor uansett ønskelig med en revisjon av kostnadsnøkkelen rundt 2020.

I arbeidet med ny kostnadsnøkkel er dagens fylkesinndeling og oppgaver lagt til grunn, samtidig som det er tatt hensyn til at forslaget til ny kostnadsnøkkel skal fungere på ny fylkesstruktur. Departementet har lagt vekt på at kriteriene i størst mulig grad bør være sammenslåingsnøytrale: en sammenslått fylkeskommune skal få det samme som fylkene som inngår i sammenslåingen ellers ville fått hver for seg.

Dette høringsnotatet presenterer departementets forslag til nye delkostnadsnøkler for de ulike sektorene som inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Departementet foreslår også at fordelingsvirkningene av endringene i den samlede kostnadsnøkkelen skal dempes gjennom ulike tiltak, og viser noen modeller som illustrerer ulike måter dette kan gjøres på. Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2020, med virkning fra 1. januar 2020.

¹ Tall fra KOSTRA (SSB) for landet utenom Oslo.

² Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016–2017).

1.2 Oppsummering av forslagene til endring

1.2.1 Forslag til ny kostnadsnøkkel

Videregående opplæring er den største fylkeskommunale sektoren, og utgjør om lag 55 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen i 2018. Antall innbyggere 16–18 år er det viktigste kriteriet i dagens nøkkel, og videreføres også i forslaget til ny nøkkel. I tillegg er det i dag et kriterium som tar hensyn til at noen utdanningsprogrammer er dyrere å tilby enn andre, og et kriterium som fanger opp ekstra kostnader knyttet til spredt bosetting. Disse kriteriene videreføres i forslaget, men departementet foreslår et nytt mål på bosettingsmønsteret, som er tilnærmet sammenslåingsnøytralt. Departementet foreslår også å innføre et nytt kriterium for å ivareta at det er ekstra kostnader knyttet til lærlinger.

Innen *samferdselssektoren* er det tre delkostnadsnøkler som til sammen utgjør om lag 40 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen. På samme måte som i dag, foreslår departementet at driftsutgiftene til *fylkesveier* utjevnes basert på Statens vegvesens modell Motiv. Motiv er en normativ kostnadsmodell for å beregne hvor mye det koster å opprettholde en gitt vedlikeholdsstandard. I tillegg foreslås det at midlene til investeringer på fylkesveinettet fordeles med 50 pst. etter Motiv og 50 pst. etter innbyggertall. Departementet foreslår at størrelsen på investeringsmidlene i fylkesveinøkkelen skal baseres på regnskapstall for faktiske investeringer, i stedet for beløpet som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

I nøkkelen for *buss og bane* foreslår departementet at et nytt kriterium, antall sysselsatte etter arbeidssted, erstatter de tidligere kriteriene antall innbyggere per kilometer offentlig vei og innbyggere 6–34 år. Kriteriet antall sysselsatte er, i motsetning til et av de tidligere kriteriene, sammenslåingsnøytralt, og fanger i stor grad opp de samme forholdene. Innenfor buss og bane er det også større utgifter per innbygger i spredtbygde strøk, blant annet knyttet til behovet for skolereiser. Dagens kriterium antall innbyggere bosatt spredt foreslås videreført for å fange opp dette.

Dagens delkostnadsnøkkel for *båt og ferje* ble innført i 2018. Departementet varslet i kommuneproposisjonen for 2018 at noen mindre problemstillinger knyttet til denne nøkkelen ville bli vurdert nærmere, og sendte våren 2018 ut et forslag til endringer i beregningen av ferjekriteriet på høring. Departementet legger nå fram et samlet forslag til endringer i ferjekriteriet, i tråd med dette høringsforslaget. Departementet vil også arbeide videre med båtsektoren for å vurdere mulighetene for å finne mer treffsikre kriterier, men inntil videre videreføres dagens båtkriterier.

Delkostnadsnøkkelen for *tannhelse* består av kriterier for antall personer i de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten, og vektene er fastsatt på bakgrunn av hvor stor andel av ressursene som går til de enkelte gruppene. Departementet foreslår å videreføre nøkkelen som i dag, men kriterievektene er oppdatert med nyere tall for ressursfordelingen og antall mottakere i hver gruppe.

1.2.2 Øvrige forhold

Etableringen av nye fylkeskommuner med nye oppgaver vil kreve mye oppmerksomhet fra fylkeskommunene de neste årene. Dette taler for stabilitet i inntektsfordelingen, og departementet foreslår derfor å dempe fordelingsvirkningene gjennom en overgangsordning og ved at dagens tapskompensasjon omfordeles mellom fylkeskommunene. Dette oppnås i modell 1 og 2 som omtales i kapittel 5, der dagens tapskompensasjon omfordeles helt eller delvis mellom fylkeskommunene som får redusert rammetilskudd som følge av de nye endringene i inntektssystemet. Disse to modellene innebærer at det etableres en ny

kompensasjonsordning for endringer i inntektssystemet, og vil i stor grad dempe de samlede fordelingsvirkningene.

I tillegg vises en tredje modell der hele tapskompensasjonen overføres til det ordinære innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner.

Departementet foreslår videre at systemvirkningene av nytt inntektssystem fases gradvis inn gjennom en overgangsordning. Overgangsordningen kommer i tillegg til den foreslåtte omfordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet.

Departementet foreslår også at det ikke gjøres endringer i Nord-Norgetilskuddet.

1.3 Om innholdet i de enkelte kapitlene

I kapittel 2 følger en generell gjennomgang av prinsippene og målene som ligger til grunn for dagens inntektssystem. Kapittel 3 beskriver prinsippene for utgiftsutjevningen nærmere, og drøfter også metodevalg og analyseopplegg som ligger til grunn for forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Departementets forslag til nye delkostnadsnøkler presenteres i kapittel 4. Alle delkostnadsnøkler i den samlede kostnadsnøkkel er vurdert. Kapitlet omfatter en generell gjennomgang av sektorene og dagens delkostnadsnøkler, analyser og vurderinger, og forslag til nye delkostnadsnøkler. Til slutt presenteres departementets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

Kapittel 5 beskriver de øvrige elementene i inntektssystemet: kompensasjonen for endringer i inntektssystemet, overgangsordningen, Nord-Norgetilskuddet, skjønnstilskuddet og inntektsutjevningen.

Anslag på fordelingsvirkninger, analysene og enkelte forslag til endringer i kriteriedata er dokumentert i egne vedlegg. Anslag på fordelingsvirkninger er vist i vedlegg 1.

Analyseresultatene som ligger til grunn for kostnadsnøkler er vist i vedlegg 2. Forslag til endringer i beregningen av ferjekriteriet er vist i vedlegg 3, og forslag til et anslått fylkesveinett for Oslo er vist i vedlegg 4.

2 Generelt om inntektssystemet

2.1 Prinsipper og mål

Fylkeskommunene har viktige oppgaver som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere, og forvalter i den forbindelse betydelige økonomiske ressurser. For regjeringen er det viktig at disse midlene fordeles og forvaltes på en god måte for å oppnå mest mulig velferd. Forslaget til endringer i inntektssystemet som presenteres i dette høringsnotatet legger godt til rette for dette.

De norske fylkeskommunene er generalistkommuner, noe som innebærer at alle fylkeskommuner skal utføre de samme tjenestene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Det innebærer også at det samme finansieringssystemet gjelder for alle.

Regjeringen har lagt til grunn at prinsippene om økonomisk rammestyring fortsatt skal gjelde for den statlige styringen av kommunesektoren. Staten styrer fylkeskommunene gjennom inntektene, ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Rammefinansiering er viktig for lokaldemokratiet, og fremmer effektivitet ved at det gir fylkeskommunene handlingsrom til å prioritere ressursbruken i tråd med lokale forhold og behov.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle fylkeskommuner skal ha like inntekter, men at alle fylkeskommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til dette, og omfordeler rammetilskudd mellom fylkeskommunene etter deres varierende utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen skal baseres på objektive kriterier, og omfatter bare ufrivillige variasjoner i utgiftene. Den demografiske utviklingen og endringer i tjenestebehov krever jevnlig revidering av kostnadsnøkklene, slik at utjevningen på best mulig måte gjenspeiler de reelle forskjellene i utgiftsbehov mellom fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel som legges fram i dette høringsnotatet, er basert på en faglig oppdatering av kostnadsnøkkel fra 2015.

2.2 Fylkeskommunenes rolle og oppgaver

Fylkeskommunenes oppgaveportefølje består både av lovpålagte oppgaver og myndighetsfunksjoner, og oppgaver og roller som fylkeskommunene selv har tatt initiativ til ut fra egne vurderinger og prioriteringer. Blant sektorene som er omfattet av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, er det særlig videregående opplæring og tannhelse som er lovpålagte oppgaver. Fylkeskommunenes oppgaver innenfor samferdsel er i mindre grad lovregulert, utover ansvaret for å tilby skoleskyss og generelle føringer i yrkestransportlova og veglova.

De to største sektorene, målt som andel av driftsutgiftene, er videregående opplæring og samferdsel. I 2017 stod videregående opplæring for 44,3 pst. av fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter, mens samferdselsområdet stod for 31,1 pst. Innenfor samferdselsområdet har fylkeskommunene ansvaret for blant annet fylkesveier og lokal kollektivtransport.

Fylkeskommunene har også oppgaver knyttet til en rekke andre områder, blant annet:

- kulturminnevern
- kultur, herunder forvaltning av spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg
- friluftsliv
- vannforvaltningsmyndighet

- regional planmyndighet, som leder av regionale planprosesser, vedtaksmyndighet og innsigelsesmyndighet
- tildeling av tillatelser etter akvakulturloven til oppdrett
- deleierskap og utøvelse av eierstyring i Innovasjon Norge
- ansvar for regionale forskingsfond
- regional utvikling, herunder forvaltning av regionale utviklingsmidler og tildeling av bedriftsrettede midler til Innovasjon Norge

I forbindelse med regionreformen er flere oppgaver allerede vedtatt overført til fylkeskommunene, og det skal vurderes om ytterligere oppgaver kan overføres. Regjeringen presenterte i Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* en oversikt over oppgaver som Stortinget har sluttet seg til skal overføres eller som kan vurderes overført til fylkeskommunene (jf. Innst. St. 119 S (2018–2019)). Overføringen av oppgavene skal bygge opp under fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler, og bidra til at beslutninger tas nærmere innbyggere.

Regjeringen legger i meldingen om nye oppgaver til grunn at overføringen av ressurser til nye oppgaver i hovedsak skal følge rammestyringsprinsippet. Det vil si at midlene som hovedregel skal innlemmes i fylkeskommunenes frie inntekter.

Hvordan midlene til de nye oppgavene skal overføres og fordeles mellom fylkeskommunene vil bli vurdert i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene, og omtales ikke nærmere i dette høringsnotatet.

2.3 Dagens inntektssystem

Tabell 1 viser det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2019, fordelt på de ulike komponentene i tilskuddet. Innbyggertilskuddet utgjør om lag 97 pst. av rammetilskuddet.

Tabell 1 Rammetilskudd til fylkeskommunene 2019

Tilskudd	Beløp (1000 kr)
Post 60 Innbyggertilskudd	33 563 319
Post 62 Nord-Norgetilskudd	676 012
Post 64 Skjønnstilskudd	382 000
Sum kap. 572 Rammetilskudd	34 621 331

Fylkeskommunenes skatteinntekter i 2019 er anslått til om lag 34,0 mrd. kroner, slik at fylkeskommunens samlede frie inntekter er anslått til om lag 68,6 mrd. kroner.

2.3.1 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet utgjør 33,6 mrd. kroner i 2019. En mindre del av innbyggertilskuddet kan i en avgrenset periode bli gitt etter en særskilt fordeling. Etter at sakene med særskilt fordeling er trukket ut, fordeles innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innbyggertilskuddet blir deretter omfordelt etter:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkklene
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

- Eventuelle overgangsordninger for endringer i inntektssystemet³

I tillegg til disse ordningene omfordes innbyggertilskuddet også som en del av den løpende skatteutjevningen gjennom budsjettåret. Skatteutjevningen skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de 10 terminvise utbetalingene. Skatteutjevningen jevner i stor grad ut forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene.

Saker med særskilt fordeling

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men blir gitt en særskilt fordeling (vist i tabell C i Grønt hefte).⁴ Tabell C er ikke en varig løsning, og saker bør bare gis med særskilt fordeling i en begrenset periode.⁵ På sikt bør midlene innlemmes og fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Omfanget av saker med særskilt fordeling bør også holdes på et lavt nivå.

Særskilt fordeling kan blant annet benyttes til engangsbevilgninger og når midlene kun skal bevilges i noen få år.

I 2019 fordeles om lag 3,1 mrd. kroner i tabell C. De største postene er knyttet til fylkesvei og et eget tilskudd til barnevernet i Oslo.⁶ Det gis også en kompensasjon til fylkeskommunene som fikk størst nedgang i rammetilskudd etter endringene i inntektssystemet i 2015. I 2019 utgjør denne kompensasjonen 335 mill. kroner. De øvrige sakene er knyttet til kompensasjon for endringer i CO₂-avgiften, en særskilt satsing på båt- og ferjesektoren og en midlertidig kompensasjon til Trøndelag som følge av tap i utgiftsutjevningen ved fylkessammenslåingen.

Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen får fylkeskommunene full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Innbyggertilskuddet korrigeres for variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov, slik at fylkeskommunene i størst mulig grad skal ha like muligheter til å tilby likeverdige velferdstjenester til innbyggere sine. Grunnlaget for denne omfordelingen er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen og kostnadsnøkklene omtales nærmere i kapittel 3 og 4.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Innenfor utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og private skoler. Fylkeskommunene skal oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylkeskommunen, men de finansierer ikke undervisningen til elever som går i private eller statlige videregående skoler. Slike skoler finansieres gjennom egne statlige tilskudd og egenbetaling fra elevene. Det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene blir derfor hvert år korrigert for endringen i antall elever i private og statlige videregående skoler på landsbasis (trekkordningen).

³ Systemendringer i inntektssystemet innføres ofte gradvis gjennom overgangsordninger. Innretningen på overgangsordningene har variert noe over tid.

⁴ Grønt hefte er et vedlegg til statsbudsjettet og dokumenterer fordelingen av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Saker med særskilt fordeling er vist i tabell C i dokumentet, og omtales derfor ofte som tabell C-saker.

⁵ Jf. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

⁶ I 2004 overtok staten det ansvaret fylkeskommunene tidligere hadde for barnevernet. Oslos ansvar for disse oppgavene ble videreført og kommunen får gjennom en fast ordning kompensasjon for dette gjennom innbyggertilskuddet.

I tillegg til trekkordningen blir det gjort en omfordeling mellom fylkeskommunene (korreksjonsordningen). I korreksjonsordningen får fylkeskommunene et trekk i innbyggertilskuddet for de elevene de har i statlige og private videregående skoler. Trekket gjøres etter satser som justeres årlig, og som varierer mellom ulike typer skoler. Korreksjonsordningen er en ren omfordeling mellom fylkeskommunene. Det samlede trekket tilbakeføres til alle fylkeskommuner etter kostnadsnøkkelen.

Det foreslås ingen endringer i trekk- og korreksjonsordningen i dette høringsnotatet.

Overgangsordning for endringer i inntektssystemet i 2015

Systemvirkningene av endringene i inntektssystemet i 2015 ble i perioden 2015–2018 faset gradvis inn gjennom en overgangsordning. Fylkeskommuner som fikk en reduksjon i rammetilskuddet som en følge av endringene i 2015, fikk igjen 4/5 av reduksjonen det første året gjennom overgangsordningen. Tilsvarende fikk fylkeskommuner med en økning i rammetilskuddet på grunn av endringene i 2015, bare realisert 1/5 av økningen det første året. Overgangsordningen skjedde i praksis gjennom en omfordeling av innbyggertilskuddet. I 2019 er systemvirkningene fra 2015 faset inn fullt ut.

2.3.2 Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel, og blir gitt med et beløp per innbygger til de tre nordligste fylkeskommunene. Det er ulike satser for hver fylkeskommune.

2.3.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Hoveddelen av skjønntilskuddet fordeles av departementet mellom fylkeskommunene i statsbudsjettet. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønntilskuddet til uforutsette hendelser i løpet av året.

2.4 Tidligere endringer i inntektssystemet

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble innført i 1986, da en rekke større og mindre statlige tilskudd ble slått sammen til rammetilskudd. Etter det har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Det har vært nedsatt to offentlige utvalg for å vurdere inntektssystemet, Rattsø-utvalget (NOU 1996:1 og NOU 1997: 8) og Borge-utvalget (NOU 2005:18), og et politisk utvalg, Sørheim-utvalget (2007).

Den første store omleggingen av inntektssystemet var i 1997, på bakgrunn av Rattsø-utvalgets første delutredning (jf. St.prp. 55 (1995–1996)). Det ble da gjort endringer i alle delkostnadsnøkklene for fylkeskommunene med unntak av veinøkkelen. I 2002 ble kostnadsnøkkelen endret i forbindelse med sykehusreformen, og kriteriene knyttet til somatiske spesialisthelsetjenester og psykisk helsevern ble tatt ut eller vektet betydelig ned (jf. St.prp. nr. 82 (2000–2001)). Det ble ikke gjort endringer i delkostnadsnøkklene som ble videreført, utover en mindre justering i samferdselsnøkklene som følge av at to øremerkede tilskudd ble innlemmet omtrent samtidig. Det var også noen andre mindre endringer i kostnadsnøkklene mellom 1997 og 2015, men ellers var utgiftsutjevningen for fylkeskommunene stort sett uforandret i denne perioden.

I 2015 ble det innført et nytt inntektssystem for fylkeskommunene, der alle delkostnadsnøkklene ble revidert (jf. Prop. 95 S (2013–2014)). Departementet tok utgangspunkt i anbefalingene fra Borge-utvalget, men gjorde nye analyser og vurderinger med utgangspunkt i oppdaterte data. I tillegg ble en rekke saker som tidligere ble gitt med en særskilt fordeling innlemmet i kostnadsnøkkelen, blant annet om lag 7,6 mrd. kroner på

samferdselsområdet som var blitt overført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Inntektsutjevningen ble også lagt om.

Den siste systemendringen i inntektssystemet kom i 2018, da det ble innført en ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje (jf. Prop. 128 S (2016–2017)).

3 Utgiftsutjevningen i inntektssystemet

3.1 Innledning

Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolkningssammensetning, geografi og størrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader fylkeskommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å jevne ut disse forskjellene, og å sette alle fylkeskommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode tjenester. Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene omfatter i dag sektorene videregående opplæring, fylkesveier, lokale ruter og tannhelse. Departementet foreslår ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen.

Grunnlaget for utgiftsutjevningen er kostnadsnøkkelen. Kostnadsnøkkelen består av et sett av kriterier, med tilhørende vektning, som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en fylkeskommune er å drive i forhold til landsgjennomsnittet. Kriteriene er faktorer som forklarer forskjeller i kostnader mellom fylkeskommunene, mens vektene sier hvor mye den enkelte faktor betyr for forskjellene. Kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele en gitt ramme, slik at endringer i nøkkelen ikke vil påvirke det samlede beløpet som omfordeles mellom fylkeskommunene.

Departementet har lagt opp til at kostnadsnøkkelen skal oppdateres om lag hvert fjerde år, og denne revisjonen er en oppfølging av dette. Kostnadsnøkkelen bør oppdateres jevnlig for å fange opp endringer i befolkningssammensetning, reiseavstander og andre strukturelle forhold, og dermed gi et best mulig grunnlag for utjevning av kostnadsforskjeller. Forrige helhetlige revisjon av kostnadsnøkkelen var i 2015, og baserte seg på tall fra 2010–2012. Forslaget til endringer i dette høringsnotatet bygger på tall fra 2014–2016.

Det er en egen delkostnadsnøkkel for hver av sektorene som inngår i utgiftsutjevningen. I denne revisjonen er det foretatt nye analyser på alle disse sektorene, og de ulike delkostnadsnøkklene er oppdatert. Formålet med revisjonen har vært å se om dagens kostnadsnøkkel fortsatt er egnet til å fange opp variasjoner i kostnader mellom fylkeskommunene, eller om andre modeller er bedre. Et annet formål har vært å gjøre kostnadsnøkkelen sammenslåingsnøytral, slik at fylkessammenslåingene i 2020 i seg selv ikke skal gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene.

3.2 Generelt om utgiftsutjevningen

Hoveddelen av rammetilskuddet til fylkeskommunene fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, før det omfordeles gjennom utgiftsutjevningen. Et viktig prinsipp i inntektssystemet er at fylkeskommunene skal få full kompensasjon for utgifter ved tjenesteytingen som de ikke kan påvirke selv. Kompensasjonen gis i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som brukes til å beregne utgiftsbehovet til den enkelte fylkeskommune. Målet med kostnadsnøkkelen er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker fylkeskommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen og strukturelle forhold.

Kostnadsnøkkelen er et sett med objektive kriterier og tilhørende vektorer som blir brukt til å beregne en indeks for hvor dyr en fylkeskommune er å drive.⁷ Variasjoner i beregnet utgiftsbehov blir deretter utjevnet gjennom en omfordeling av midler fra fylkeskommuner som er billigere å drive enn gjennomsnittet, til fylkeskommuner som er dyrere å drive enn gjennomsnittet. Dermed utjevnes forskjellene mellom fylkeskommunene, slik at de i større grad blir i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

⁷ Se innledningen til Grønt hefte for nærmere informasjon om hvordan indeksen beregnes.

Variasjoner i fylkeskommunenes utgifter kan skyldes både forhold som er utenfor fylkeskommunenes kontroll, og forhold som de selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at det kun skal gis kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold i fylkeskommunen som fylkeskommunen i prinsippet ikke kan påvirke ved egne disponeringer. De ufrivillige kostnadsforskjellene kan være knyttet til flere ulike forhold, blant annet variasjoner i behov, etterspørsel og enhetskostnader i tjenesteproduksjonen.⁸ For eksempel vil mange innbyggere i aldersgruppen 16–18 år gi høyere etterspørsel etter videregående opplæring, og lange reiseavstander vil kunne bety at fylkeskommunen må ha en desentralisert skolestruktur. Begge disse faktorene er utenfor fylkeskommunens kontroll, og kompenseres i utgiftsutjevningen.

Frivillige kostnadsforskjeller er derimot et resultat av fylkeskommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard, kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem vil dette bety at fylkeskommuner som produserer effektivt blir straffet i form av reduserte statlige overføringer, samtidig som fylkeskommuner som produserer ineffektivt vil bli kompensert for utgifter som skyldes ineffektiv drift.

Krav til kriterier i kostnadsnøkkelen

Siden det kun skal kompenseres for utgifter som fylkeskommunen ikke kan påvirke selv, settes det noen krav til hvilken type kriterier som kan inngå i systemet. Kriteriene bør i størst mulig grad være:

- objektive
- basert på offisiell statistikk
- mulige å oppdatere jevnlig

At kriteriene er objektive betyr at de ikke påvirkes av fylkeskommunens egne disposisjoner. Kriterier som ikke er objektive vil kunne medføre at fylkeskommunene tilpasser tjenestetilbudet etter hva som gir mest uttelling i inntektssystemet, heller enn hva som er det faktiske behovet i fylket. Dette vil medføre ineffektivitet ved at ressursene ikke settes inn der de trengs, men der det lønner seg.

3.3 Sektorer som inngår i utgiftsutjevningen

Kostnadsnøkkelen består av egne delkostnadsnøkler for videregående opplæring, fylkesveier, lokale ruter (buss/bane, båt/ferje) og tannhelsetjenesten. Hvilke sektorer som skal omfattes av utgiftsutjevningen er tidligere vurdert av både Rattsø- og Borge-utvalget. Utvalgene har tatt utgangspunkt i tjenester av nasjonal karakter eller tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer til. Departementet har lagt til grunn at disse prinsippene videreføres.

I dette høringsnotatet er dagens oppgaver for fylkeskommunene lagt til grunn, og det foreslås ingen endringer i hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsutjevningen. Eventuelle endringer i inntektssystemet som følge av oppgaveoverføringer i forbindelse med regionreformen vil bli vurdert fram mot 2020, og vil bli omtalt i de ordinære budsjettokumentene (jf. Meld. St. 6 (2018–2019)).

⁸ Se NOU (1996:1, s. 126–127) for en nærmere diskusjon om faktorer som kan forklare variasjoner i enhetskostnader på tvers av fylkeskommuner.

3.4 Analyseopplegg

I denne revisjonen benyttes i stor grad de samme metoder og analyseopplegg som ved forrige revisjon av kostnadsnøkkelen (jf. Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*). Kostnadsnøkkelen vil som tidligere være basert på en kombinasjon av regresjonsanalyser, normative modeller og beregninger av ressursfordeling og gjennomsnittskostnader mellom eller for ulike målgrupper.

For å tallfeste forskjellene i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene må ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold identifiseres. To hovedtilnærminger i slike analyser er henholdsvis normative og statistiske metoder. Forskjellen mellom disse metodene er hvilket informasjonsgrunnlag som benyttes til å tallfeste utgiftsbehovet. Normative modeller etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenestetilbudet. Statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet, basert på blant annet driftsutgifter og faktiske dekningsgrader.

Hvilken tilnærming som er best egnet vil variere mellom ulike sektorer. Valg av tilnærming vil blant annet være avhengig av om det finnes etablerte normer som kan brukes i en normativ modell, og om det foreligger data som kan brukes i en statistisk analyse. Styrken til de statistiske metodene er at en slipper å etablere normer på områder der det ikke finnes fra før, eller er vanskelige å fastsette. Kriteriene blir avledet gjennom de normer og verdier som er nedfelt i gjennomsnittlig, faktisk ressursbruk.

På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det benyttet en kombinasjon av statistiske og normative modeller. Ulike analysemetoder supplerer hverandre. Regresjon er brukt som verktøy for å undersøke om det er alternative utgiftsdrivere eller behov for å vekte inn et kriterium, i nøklene som er basert på deskriptive kostnadsanalyser (ressursfordelinger eller beregninger av gjennomsnittskostnader). Dette gjelder videregående opplæring og tannhelse. Innen samferdselssektoren er det benyttet noen normative modeller i nøklene, sammen med kostnadsanalyse av utgiftsdata og regresjonsanalyse.

I avsnittene under redegjøres det nærmere for de ulike typene analyser og analysemetoder som benyttes for å fastsette kriterier og vektingen av disse i kostnadsnøkkelen. De metodiske vurderingene for de ulike delkostnadsnøklene er omtalt nærmere i kapittel 4.

3.4.1 Statistisk metode

I statistiske modeller etableres kriterier for utjevning basert på det faktiske tjenestetilbudet i fylkeskommunene. Statistiske analyser brukes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. På bakgrunn av disse sammenhengene etableres kriterier og vekter i kostnadsnøkkelen.

For å analysere disse forskjellene er det benyttet regresjonsanalyser. Regresjonsanalyser kan brukes til å beregne sammenhengen mellom en avhengig variabel (i denne sammenhengen utgiftene innenfor en sektor) og en eller flere uavhengige variabler (dvs. faktorer som kan forklare variasjonene i den avhengige variabelen). Ut fra en regresjonsanalyse kan man dermed si noe om hvilke forhold som bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommuner.

Departementet har benyttet multippel regresjonsanalyse, som vil si at ulike forklaringsvariabler som antas å kunne påvirke fylkeskommunenes ressursinnsats på et bestemt område inkluderes samtidig i analysen. Med denne metoden kan man isolere betydningen av hver enkelt forklaringsfaktor, og få et mål på nettoeffekten av de ulike kriteriene på forskjellene i kostnader mellom fylkeskommunene. I analysene er det i tillegg kontrollert for fylkeskommunens frie inntekter, siden fylkeskommunene ikke skal

kompenseres for å ha høye utgifter på grunn av høye inntekter. Forskjeller i inntektsnivå er viktige for å forklare utgiftsvariasjoner, men inntektsnivå kan ikke inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen. I analysene blir alle variablene målt per innbygger.

De ulike modellene vurderes ut fra hvor godt de forklarer variasjonene i fylkeskommunenes utgifter (statistisk forklaringskraft), og hvorvidt kriteriene er statistisk signifikante. Det er metodiske utfordringer med å gjøre statistiske analyser med bare 19 enheter,⁹ samtidig som det er store forskjeller i både innbyggertall og strukturelle forhold mellom fylkeskommunene. Det er utfordrende å lage gode modeller med få observasjoner og mange forklaringsfaktorer. Få enheter gjør at analysene blir sårbare for enkeltobservasjoner, og enkeltfylker som skiller seg ut kan ha stor innvirkning på regresjonsresultatene. Antallet enheter tilsier derfor at en bør begrense antallet variabler i analysene mest mulig.

Analyseresultatene fra regresjonene er derfor i stor grad kombinert med rent deskriptive analyser av kostnadene. Fordeling av samlede ressurser på de ulike målgruppene for tjenesten er en metode som har vært brukt. I tillegg er det også tatt utgangspunkt i gjennomsnittskostnader for brukergrupper, blant annet for å beregne merkostnader for enkelte brukergrupper.

3.4.2 Normativ metode

En normativ modell tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og beregner deretter kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle fylkeskommuner. Dette forutsetter at det er fastsatt normer eller standarder for tjenestetilbudet, slik at alle fylkeskommuner kan behandles ut fra et felles referansegrunnlag.

Normative modeller er et egnet alternativ på områder der det er det ikke foreligger relevante data som kan brukes i statistiske analyser, eller der statiske modeller av andre grunner ikke kan brukes.

Fylkeskommunene vil i en normativ modell bli tildelt midler etter de samme forutsetningene om innholdet i tjenesteytingen, uavhengig av hvordan de faktisk har innrettet tilbudet. Hvis en fylkeskommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må de selv ta regningen. Kriterier basert på normative modeller brukes til å fordele en gitt ramme, på samme måte som kriterier basert på statistiske analyser. Det er derfor de relative forskjellene mellom fylkeskommunene som betyr noe, ikke nivået på kostnadene i den normative modellen.

3.4.3 Analysegrunnlag

Tilfeldige variasjoner ett enkeltår kan få store utslag i analysene. For å motvirke dette er det gjort separate analyser med data fra tre ulike år, og vektingen av kriteriene er satt som et gjennomsnitt for denne perioden. I analysene er det tatt utgangspunkt i tall fra KOSTRA¹⁰ for fylkeskommunenes utgifter til de ulike sektorene i årene 2014, 2015 og 2016. Det er benyttet kriteriedata (innbyggertall og andre variabler) fra samme år som utgiftstallene er fra.

Utgiftene er målt som brutto driftsutgifter til den aktuelle sektoren, fratrukket brutto driftsinntekter og avskrivninger. Alle variabler måles per innbygger.

⁹ Analysene er gjort på fylkesstrukturen slik den var før 2018, da det var 18 fylkeskommuner pluss Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver.

¹⁰ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir informasjon om blant annet ressursbruk og aktivitet innenfor ulike sektorer. Tallene bygger på rapportering fra fylkeskommuner og kommuner til Statistisk sentralbyrå (SSB), samt kobling mot andre databaser i SSB.

Analysene baserer seg på faktiske utgiftstall tilbake i tid, og analysene og vurderingene er derfor gjort på dagens fylkeskommunestruktur. Endringene i inntektssystemet skal imidlertid tre i kraft fra 2020, på ny fylkeskommunestruktur. Det er derfor viktig at kriteriene og forslagene til nye delkostnadsnøkler vil fungere på en ny fylkesinndeling. Kriteriene bør også i størst mulig grad være sammenslåingsnøytrale, slik at de ikke påvirkes av antall fylkeskommuner, grensejusteringer eller eventuelle nye endringer i strukturen.

I analysene er det benyttet data fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Statens vegvesen, Kartverket, Ferjedatabanken, og tall om ressursbruk i tannhelsetjenesten innhentet fra fylkeskommunene av Helse- og omsorgsdepartementet.

4 Kostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomgått og oppdatert alle delkostnadsnøkler i inntektssystemet for fylkeskommunene. Departementet har tatt utgangspunkt i dagens kostnadsnøkler, og har utført nye analyser av de ulike sektorene med et oppdatert datagrunnlag. I dette kapitlet gjør departementet rede for arbeidet med de ulike delkostnadsnøkler og departementets forslag til nye delkostnadsnøkler og forslag til ny samlet kostnadsnøkkel. Analysene forslagene baserer seg på er dokumentert i vedlegg 2.

4.1 Videregående opplæring

4.1.1 Generelt om sektoren

Videregående opplæring er en av de viktigste oppgavene for fylkeskommunene, og er den klart største sektoren. Fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter til videregående opplæring var på om lag 30 mrd. kroner i 2017, og sektoren utgjør i overkant av 50 pst. av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter. Delkostnadsnøkkelen utgjør 55,0 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene i 2018.

Fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. I henhold til opplæringsloven skal fylkeskommunen planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkerens ønsker og samfunnets behov. Fylkeskommuner som har ledig kapasitet, har plikt til å gi tilbud til søkere fra andre fylker. Hjemfylket skal refundere utgiftene til vertsfylket for de som har skoleplass i et annet fylke enn der de bor.

Ungdommer som har fullført grunnskolen har rett til tre års videregående opplæring. I fag der læreplanen forutsetter lengre opplæringstid enn tre år, har vedkommende rett til opplæring i samsvar med denne opplæringstiden (lærlinger, praksiskandidater, lære kandidater). Hele retten må tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, eller seks år når opplæringen gis helt eller delvis i lærebedrift, og innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år.

Tabell 2: Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til videregående opplæring i 2017

Funksjon i KOSTRA	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (1000 kr)
510 Skolelokaler og internater	3 163 000
515 Fellesutgifter og støttefunksjoner knyttet til videregående opplæring	2 448 219
520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutg. og gjesteelevsoppgjør	2 998 849
561 Oppfølgingstjenesten og Pedagogisk psykologisk tjeneste	529 201
562 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	2 807 960
570 Fagopplæring i arbeidslivet	3 469 862
581 Voksenopplæring etter opplæringsloven	501 905
590 Andre undervisningsformål	758 042
Sum utdanningsprogrammer, ekskl. fagskole (F521–F533, F559)	13 385 785
Sum videregående opplæring	30 062 823

Kilde: KOSTRA (SSB).

Kostnadsdrivere innen videregående opplæring

Det er relativt store variasjoner mellom fylkeskommunene i utgiftene til videregående opplæring, målt per innbygger. En viktig forklaring på variasjonene er befolknings sammensetningen i fylkene, og antallet 16–18-åringene.

Utgiftsvariasjonene vil henge sammen med fylkeskommunenes prioriteringer og organiseringen av utdanningstilbudet. Men i tillegg vil strukturelle forhold, som bosettingsmønsteret, kunne påvirke hvordan tilbudet kan organiseres og dermed også utgiftene.

4.1.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriteriene innbyggere 16–18 år, søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og reiseavstand. Delkostnadsnøkkelen er basert på en kombinasjon av statistiske analyser (reiseavstand) og kostnadsanalyser (søkerkriteriet), og den resterende vektingen er lagt på antall innbyggere 16–18 år.

Tabell 3: Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Vekt
Innbyggere 16–18 år	0,7959
Søkere høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817
Reiseavstand	0,0224
Sum	1,0000

Antallet 16–18-åring er den faktoren som har størst betydning for utgiftene til videregående opplæring, og kriteriet utgjør om lag 80 pst. av delkostnadsnøkkelen. Kriteriet gir et uttrykk for etterspørselen etter videregående opplæring.

Kostnadene per elev varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene, og kriteriet antall søkere til høykostnads utdanningsprogrammer (søkerkriteriet) ivaretar disse kostnadsforskjellene ved at elevene deles inn i to kategorier, etter kostnadene per elev på de ulike utdanningsprogrammene. Kriteriet skiller mellom elever i dyrere utdanningsprogrammer, som i hovedsak er de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og elever i rimeligere utdanningsprogrammer (i hovedsak studiespesialisering). Vektingen av dette kriteriet er beregnet ved hjelp av en kostnadsanalyse, og fastsatt ut fra de faktiske utgiftene per elev i de dyrere utdanningsprogrammene, relativt til gjennomsnittlige utgifter per elev i de rimeligere utdanningsprogrammene. Kriteriet har en vekt på 18,17 pst. i dagens kostnadsnøkkel, og dette reflekterer merkostnaden ved å ha en elev i de dyrere utdanningsprogrammene. Som kriterium benyttes antall primærsøkere (gjennomsnitt siste tre år), da dette er et mer objektivt kriterium enn antall elever, siden fylkeskommunen i mindre grad kan påvirke søkertallet til de ulike utdanningsprogrammene enn det faktiske elevtallet.

I 2015 ble det innført et reiseavstandskriterium i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Reiseavstandskriteriet ble utformet av SSB og Geodata, på oppdrag fra KMD. Kriteriet er utformet slik at fylkeskommunene er inndelt i hypotetiske soner på om lag 11 000 innbyggere, som er befolkningsgrunnlaget som ligger bak en gjennomsnittlig videregående skole på landsbasis. Så finner metoden fram til tenkte plasseringer av skoler innen disse sonene som minimerer innbyggernes totale reiseavstand til skolene. Til slutt beregnes innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand til disse plasseringene innenfor hver sone. Vektingen av kriteriet er fastsatt ved hjelp av regresjonsanalyser.

4.1.3 Analyser og vurderinger

I denne revisjonen av delkostnadsnøkkelen har departementet tatt utgangspunkt i dagens nøkkel og metoder, og oppdatert disse med nyere tall. I tillegg er det sett særskilt på lærlinger, som ikke er en del av dagens nøkkel. Det er benyttet kostnadsanalyser supplert med regresjonsanalyser for å fastsette kriteriene og vektingen av disse i forslaget til ny kostnadsnøkkel.

Innbyggere 16–18 år

Innbyggere i aldersgruppen 16–18 år utgjør den største målgruppen for videregående opplæring. Elevtallet vil imidlertid være høyere enn dette, da retten til videregående opplæring kan tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år (ungdomsrett). I tillegg har voksne som ikke har fullført videregående opplæring rett etter søknad fra de er 25 år (voksenrett).

Departementet har vurdert om også innbyggere utover 16–18 år bør inkluderes i kriteriet i kostnadsnøkkelen, for å fange opp elever som går i videregående opplæring med ungdomsrett og voksenrett. De statistiske analysene tyder imidlertid ikke på at det er noen sammenheng mellom antall innbyggere i aldersgrupper over 18 år og variasjonene i utgifter til videregående opplæring. Det vil derfor ikke tilføre noe ekstra til kostnadsnøkkelen å utvide alderskriteriet. Dette skyldes trolig at antallet elever i videregående opplæring i aldersgruppen mellom 18 og 25 år utgjør en relativt liten andel av det totale antallet innbyggere i denne aldersgruppen.

Elever i høykostnads utdanningsprogrammer

Kostnadene per elev varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene. I dagens kostnadsnøkkel er utdanningsprogrammene delt i to grupper, lav- og høykostnads utdanningsprogrammer. De yrkesfaglige utdanningsprogrammene og musikk/dans/drama er regnet som høykostnads utdanningsprogrammer.

Departementet har vurdert om utdanningsprogrammene bør deles inn i flere grupper, for å få en finere og mer presis inndeling av dette kriteriet. Utgiftene per elev på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene (inkl. musikk/dans/drama) skiller seg fortsatt betydelig fra utgiftene per elev på studiespesialisering og idrett. Innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene er det ikke noen grupper av utdanningsprogrammer som skiller seg ut, og det er derfor ikke noe klart skille for hva som eventuelt er et "mellomkostnads utdanningsprogram". Det foreslås derfor å videreføre dagens søkerkriterium, som kun skiller mellom lavkostnads og høykostnads utdanningsprogrammer.

Lærlinger

I dagens kostnadsnøkkel er det ingen kriterier som tar hensyn til lærlinger direkte. I søkerkriteriet inngår kun tall for elever og utdanningsprogrammer, og ikke de som er i gang som lærling, lærekandidat eller får fagopplæring i skole.

I perioden 2011 til 2016 har antall godkjente lærekontrakter økt, og antallet søkere til lære plass har økt i enda større grad. En stor del av de som ikke har fått lærekontrakt er i annen videregående opplæring, eksempelvis fagopplæring i skole. Brutto driftsutgifter til fagopplæringen var 3,3 mrd. kroner i 2016, og utgjør nå om lag 10 pst. av utgiftene til videregående opplæring.

Det er rimelig å anta at antall søkere til lære plass påvirker fylkeskommunens dimensjonering av tilbudet, enten søkerne får lære plass eller fylkeskommunen må tilby fagopplæring i skole, og at antall søkere til lære plass påvirker fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. Statistiske analyser tyder på at det er en positiv sammenheng mellom andel søkere til lære plass og fylkeskommunenes utgifter til fagopplæring, og at det derfor bør være et kriterium som tar hensyn til lærlinger i kostnadsnøkkelen.

Variasjonene i fylkeskommunenes utgifter til fagopplæring kan fanges opp ved at det inkluderes et eget søkerkriterium for lærlinger i delkostnadsnøkkelen, og etter departementets vurdering vil dette fange opp variasjonene på en god måte. Departementet

foreslår at kriteriet utformes som antall søkere til læreplass, og at vektingen av kriteriet fastsettes ved hjelp av en kostnadsanalyse, på samme måte som dagens søkerkriterium. Utgiftene per lærling i fagopplæringen ses på denne måten i forhold til kostnadene per elev i lavkostnads utdanningsprogrammer, og på samme måte som for høykostnads utdanningsprogrammer settes vektingen av kriteriet som merkostnaden i forhold til lavkostnadsgruppen.

Reiseavstand

Dagens reiseavstandskriterium ble innført i 2015. Kriteriet ble innført for å fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring som skyldes strukturelle forskjeller (store avstander). I fylker med store avstander og spredt bosetting kan det være behov for en mer desentralisert skolestruktur enn i mer tettbygde fylker, noe som kan være kostnadsdrivende siden skolene og klassene er mindre enn i fylker med en mer sentralisert skolestruktur. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at gjennomsnittlig skolestørrelse varierer mellom fylkeskommunene, fra i underkant av 300 elever per skole i Finnmark til om lag 600 elever per skole i Vestfold og Akershus.

Departementet har oppdatert analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel, for å se om det fortsatt er en statistisk sammenheng mellom reiseavstandskriteriet og utgiftene til videregående opplæring. I forbindelse med denne gjennomgangen av inntektssystemet har departementet også fått oppdatert dagens kriterium for reiseavstand med nye tall, og disse oppdaterte tallene er benyttet i departementets analyser. I tillegg har departementet vurdert flere andre kriterier som kan si noe om strukturelle forhold i fylkeskommunene, som et alternativ til dagens reiseavstandskriterium. Reiseavstandskriteriet har vært krevende å oppdatere, og er ikke oppdatert siden innføringen i 2015. Dagens reiseavstandskriterium er ikke sammenslåingsnøytralt, slik at når to fylkeskommuner slås sammen vil ikke verdien på kriteriet være lik summen av kriteriet for de to fylkeskommunene.

På oppdrag fra departementet har Statistisk sentralbyrå utviklet et alternativt mål på bosettingsmønsteret i fylket. Dette kriteriet er bygd opp etter samme prinsipp som "strukturkriteriet" som i dag benyttes for å si noe om strukturelle forhold i inntektssystemet for kommunene. Det nye kriteriet måler innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere, som er det gjennomsnittlige antall innbyggere bak hver videregående skole. I tettbygde strøk vil innbyggerne ha korte avstander for å nå 11 000 innbyggere, mens i mer spredtbygde områder blir reiseavstandene lengre. Kriteriet vil derfor si noe om bosettingsmønsteret i fylket, ved at fylker med et mer spredt bosettingsmønster og store avstander har høyere verdier på kriteriet enn mer tettbygde fylker.

Regresjonsanalyser viser at både dagens reiseavstandskriterium og det alternative kriteriet har statistisk signifikant, eller nesten statistisk signifikant, effekt på utgiftene til videregående opplæring. Det er en positiv sammenheng mellom begge reiseavstandskriteriene og utgiftene til videregående opplæring. Størrelsen på effekten varierer noe fra år til år.

Departementets analyser tilsier at det fortsatt bør være et kriterium som fanger opp variasjoner i bosettingsmønsteret i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. De to kriteriene er sterkt korrelert med hverandre, og effektene (statistisk signifikans for kriteriet og modellenes forklaringskraft) av de to kriteriene er relativt like.

Siden effekten av disse to variablene er relativt like, og begge bidrar til å forklare variasjonene i fylkeskommunenes utgifter, er departementets vurdering at det nye bosettingskriteriet er det beste kriteriet å benytte i kostnadsnøkkelen. Dette kriteriet er enklere å oppdatere, og er tilnærmet sammenslåingsnøytralt.

4.1.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring er vist i tabell 4. Analysene og kostnadsberegningene som ligger til grunn for forslaget er dokumentert i vedlegg 2.

Kriteriene innbyggere 16–18 år og søkere til høykostnads utdanningsprogrammer videreføres som i dagens nøkkel, mens dagens reiseavstandskriterium erstattes av et nytt mål på bosettingsmønsteret (reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere). I tillegg foreslår departementet å innføre et nytt kriterium for antall søkere til læreplass.

På samme måte som i dagens delkostnadsnøkkel fastsettes vektingen av reiseavstandskriteriet på bakgrunn av statistiske analyser. Basert på analyseresultatene for årene 2014–2016 får kriteriet en vekt på 3,28 pst. i delkostnadsnøkkel.

Vektingen av kriteriene søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og søkere til læreplass er fastsatt basert på merkostnaden av å ha en elev/lærling i disse utdanningsløpene relativt til en elev i lavkostnads utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrett).

Beregninger på regnskapstall og elevtall for 2014, 2015 og 2016 viser at merkostnaden ved å ha elever i høykostnads utdanningsprogrammer går noe ned i forhold til i dag, og får en gjennomsnittlig vekt på 17,69 pst. Dette skyldes både at andelen elever i lavkostnads utdanningsprogrammer øker, og at utgifter per elev i høykostnads utdanningsprogrammer har steget mindre enn utgifter per elev i lavkostnads utdanningsprogrammer. En lærling/lærekandidat anslås i gjennomsnitt å være 2,92 pst. dyrere enn en elev i lavkostnadsgruppen, og kriteriet får derfor en vekt på 2,92 pst. i delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Kriteriet innbyggere 16–18 år er vektet inn som restvekten, når vektingen av de andre kriteriene er trukket fra.

Tabell 4: Forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 16–18 år	0,7959	0,7611
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,1817	0,1769
Reiseavstand innen sone	0,0224	
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere		0,0328
Søkere til læreplass		0,0292
Sum	1,0000	1,0000

4.2 Tannhelse

Tannhelsetjenester er i dag en fylkeskommunal oppgave. Stortinget ba våren 2017 regjeringen legge til rette for en prøveordning, der kommuner som ønsker det kan overta tannhelsetjenesten fra 2020. Prøveordningen skal følgeevalueres fram til 2023, og basert på erfaringene fra denne ordningen er regjeringen bedt om å fremme en egen sak for Stortinget som vurderer overføring av tannhelsetjenesten fra fylkeskommunene til kommunene.

I forslaget til nytt inntektssystem for fylkeskommunene er dagens oppgavefordeling lagt til grunn, og det forutsettes at prøveordningen kan håndteres innenfor dette systemet.

4.2.1 Generelt om sektoren

Tannhelsetjenesten består av en offentlig sektor som yter tannhelsetjenester til deler av befolkningen etter lov om tannhelsetjenesten, og en privat sektor som tilbyr tannhelsetjenester til den øvrige befolkningen. Fylkeskommunene skal sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen er pålagt et samordningsansvar for den fylkeskommunale tjenesten og privat sektor.

Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven gi vederlagsfri tannbehandling til følgende prioriterte grupper:

- Barn og ungdom 0–18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- 19–20 åringer skal gis nødvendig tannbehandling innenfor en maksimal egenandel på 25 pst.

I tillegg kan fylkeskommunene vedta å gi rett til vederlagsfri behandling til andre grupper, som for eksempel rusavhengige med tilbud i rusinstitusjon, ved å fastsette dette i egen forskrift. Fylkeskommunene kan dessuten gi tannhelsetjenester til voksne pasienter mot betaling.

Tannhelsenøkkelen utgjør 4,3 pst. av samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Samlede brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten i 2017 var om lag 3,4 mrd. kroner, mens netto driftsutgifter var om lag 2,4 mrd. kroner. I 2017 utgjorde inntekter fra brukerbetaling om lag 0,7 mrd. kroner.

Tabell 5: Utgifter til tannhelsetjenesten i 2017

KOSTRA-funksjon	Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (1000 kr)	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (1000 kr)
F660 Tannhelsetjeneste – fellesfunksjoner	693 814	483 629
F665 Tannhelsetjeneste – pasientbehandling	2 668 926	1 869 639
Sum tannhelse	3 362 740	2 353 268

Kilde: KOSTRA (SSB)

Kostnadsdrivere innen tannhelse

Det er flere ulike forhold som kan bidra til at utgiftene til tannhelsetjenesten varierer mellom fylkeskommunene. Noen faktorer ligger utenfor fylkeskommunens kontroll, mens andre kostnader er et resultat av fylkeskommunens egne prioriteringer. Sammensetningen av befolkningen vil ha mye å si for antallet pasienter i de ulike prioriterte gruppene, samtidig

som fylkeskommunene også kan gjøre egne vedtak om å gi vederlagsfri behandling til andre grupper enn de som er definert i tannhelsetjenesteloven.

4.2.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens kostnadsnøkkel for tannhelse er basert på en ressursfordeling mellom de prioriterte gruppene for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten. Utgangspunktet for fordelingen er informasjon fra KOSTRA om antall personer i de prioriterte gruppene som er under offentlig tilsyn av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, og tall innhentet fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per person i de prioriterte gruppene. Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de ulike prioriterte gruppene.

Vektingen av kriteriene i delkostnadsnøkkel viser hvor stor andel av ressursene som går til de aktuelle gruppene. Eksempelvis kan om lag 78 pst. av ressursene knyttes til aldersgruppen 1–18 år, og dette kriteriet har derfor en vekt på 78 pst. i delkostnadsnøkkel for tannhelse.

I delkostnadsnøkkel benyttes antall personer i de ulike prioriterte aldersgruppene som kriterium, og ikke antall personer som er under offentlig tilsyn. Dette er et mer objektivt kriterium, og fanger opp antall personer i de ulike prioriterte gruppene som kan ha rett på vederlagsfri tannbehandling. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er derfor alderskriteriene innbyggere 1–18 år og 19–20 år, og antall psykisk utviklingshemmede over 18 år¹¹. Når det gjelder gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, er det ikke like enkelt å fastsette et objektivt kriterium som fanger opp denne gruppen. Ut ifra en vurdering om at størsteparten av denne gruppen er eldre, brukes alderskriteriet innbyggere over 67 år i kostnadsnøkkel for å fange opp denne prioriterte gruppen.

Tabell 6: Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Vekt
Innbyggere 1–18 år	0,7812
Innbyggere 19–20 år	0,0735
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0277
Innbyggere over 67 år	0,1176
Sum	1,0000

4.2.3 Analyser og vurderinger

I revisjonen av delkostnadsnøkkel for tannhelse har departementet oppdatert tallgrunnlaget som ligger til grunn for dagens ressursfordeling med nyere tall, basert på samme metode som i dagens nøkkel. I tillegg er det gjennomført statistiske analyser av fylkeskommunenes utgifter til tannhelse, for å vurdere eventuelle alternative modeller til dagens ressursfordeling.

Ressursfordeling

Utgangspunktet for ressursfordelingen er informasjon fra KOSTRA om hvor mange personer som er under offentlig tilsyn av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten i de prioriterte gruppene, og tall for gjennomsnittlig ressursbruk per person i de prioriterte gruppene. Tall for gjennomsnittlig ressursbruk er innhentet fra fylkeskommunene av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Tallene er fra 2017 og HOD har mottatt rapportering fra 16 fylkeskommuner. Det er beregnet et gjennomsnitt for fylkeskommunene for hver prioritert gruppe.

¹¹ Antall personer med psykisk utviklingshemming over 18 år. Tall hentet fra KOSTRA.

Ressursvekten for gruppen 1–18 år er satt til 1,00 og ressursbruken på hver av de andre gruppene er målt i forhold til ressursbruken på denne gruppen. Dette gir et mål på ressursbruken per pasient i hver av de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten, som deretter multipliseres med antall personer i de ulike målgruppene for å gi et mål på ressursfordelingen mellom de ulike gruppene. Beregningen av ressursfordelingen er vist i vedlegg 2.

Strukturelle forhold

Dagens delkostnadsnøkkel har ikke kriterier som fanger opp eventuelle strukturelle forskjeller mellom fylkeskommunene, slik som for eksempel bosettingsmønsteret. Et spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander kan for eksempel gi høyere kostnader dersom fylkeskommunene må ha en mer desentralisert klinikkstruktur og en større årsverksinnsats. Samtidig er det fylkeskommunene selv som avgjør organiseringen av tilbudet, og antallet tannklinikker varierer betydelig mellom fylkeskommunene. I utgiftsutjevningen skal fylkeskommunene kompenseres for ufrivillige kostnadsforskjeller, det vil si kostnader fylkeskommunen ikke selv kan påvirke.

Departementet har gjort nye, statistiske analyser for å vurdere om det er en sammenheng mellom utenforliggende, strukturelle forhold og variasjonene i utgiftene til tannhelsetjenesten.

I analysene er det tatt utgangspunkt i fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, ekskl. avskrivninger og brukerbetaling. Fylkeskommunene tar i svært varierende grad imot voksne, betalende pasienter. For at tallene skal være sammenlignbare mellom fylkene er derfor eventuelle inntekter fra brukerbetalingen trukket ut av analysegrunnlaget.

Analysene gir ikke noen klare effekter av bosettingsmønster på variasjonene i utgiftene, og når det kontrolleres for inntektsnivå er det ingen av bosettingskriteriene som har signifikant effekt på utgiftene. Dette resultatet er i tråd med tidligere analyser, der det også har vist seg vanskelig å finne statistisk signifikante sammenhenger mellom bosettingsmønster og utgiftene til tannhelse.

4.2.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel er vist i tabell 7.

Departementet foreslår at delkostnadsnøkkelen for tannhelse videreføres etter samme modell som i dag, hvor det er tatt utgangspunkt i ressursfordelingen på de prioriterte gruppene for tannhelsetjenesten. Ressursfordelingen er oppdatert med tall fra fylkeskommunene på gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de ulike gruppene.

Som tidligere foreslås det at de prioriterte gruppene innbyggere 0–18 år og 19–20 år fanges opp av alderskriteriene innbyggere 1–18 år og 19–20 år i delkostnadsnøkkelen. Gruppen psykisk utviklingshemmede over 18 år fanges opp av antall psykisk utviklingshemmede (tall fra KOSTRA). Gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie fanges opp av alderskriteriet innbyggere over 67 år.

Oppdateringen av ressursfordelingen som ligger til grunn for dagens nøkkel fører til at innbyggere 1–18 år og psykisk utviklingshemmede over 18 år vektet litt ned, sammenlignet med dagens kostnadsnøkkel. Innbyggere 19–20 år og innbyggere over 67 år vil bli vektet høyere enn i dagens kostnadsnøkkel.

Tabell 7: Forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,7812	0,7672
Innbyggere 19–20 år	0,0735	0,0861
Innbyggere 67 år og over	0,1176	0,1202
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0277	0,0265
Sum	1,0000	1,0000

4.3 Fylkesvei

4.3.1 Generelt om sektoren

Ansvar for det offentlige veinettet i Norge er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Fylkeskommunene er veimyndighet for og eier av om lag 44 600 km fylkesvei, noe som utgjør i underkant av halvparten av det offentlige veinettet. Om lag 17 000 km av dagens fylkesveier ble overført fra staten til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei utgjør 17,4 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for 2018.

Fylkeskommunene har finansieringsansvaret for planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveier. Fylkeskommunene avgjør selv hvilke fylkesveier som skal bygges ut og hvordan de skal driftes og vedlikeholdes, innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Staten har i dag ansvaret for å stille med sams (felles) veiadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesvei. Ordningen innebærer at veiadministrasjonen på regionalt nivå utfører riksveioppgaver for staten og fylkesveioppgaver for fylkeskommunen. I Prop. 1 S (2018–2019) for Samferdselsdepartementet foreslår regjeringen at den delen av sams veiadministrasjon som gjelder fylkesveiene, i sin helhet overføres til fylkeskommunene. Det tas sikte på at overføringen skjer 1. januar 2020 eller senest 1. januar 2021, men tidspunktet er ikke endelig fastsatt enda. Departementet vil komme tilbake til hvordan midlene som overføres skal fordeles mellom fylkeskommunene, og dette omtales ikke nærmere her.

Fylkesveiiinvesteringer i kostnadsnøkkelen

Veisektoren er det eneste området innenfor inntektssystemet der investeringsutgifter inngår i utgiftsutjevningen. Utgifter til investeringer er normalt ikke med i utgiftsutjevningen, siden investeringsutgiftene over tid antas å ha samme fordeling som driftsutgiftene. Det har imidlertid helt siden inntektssystemet ble innført blitt gjort et delvis unntak for fylkesveiene, og da inntektssystemet ble innført i 1986 omfattet kostnadsnøkkelen et eget kriterium for reinvesteringer på fylkesvei.¹² Bakgrunnen var blant annet at det ble vurdert som vanskelig å fordele veiutgiftene mellom drift og investeringer.¹³

Kriteriet for reinvesteringer ble ikke videreført da inntektssystemet ble lagt om i 2015, siden det ikke skilles mellom drift, vedlikehold og reinvesteringer i regnskapene og siden veimyndighetene heller ikke opererer med et slikt skille lenger. Investeringer inngår likevel fortsatt i kostnadsnøkkelen for fylkesvei, siden investeringsmidlene som ble overført til fylkeskommunene med forvaltningsreformen i 2010 fordeles etter kostnadsnøkkelen fra 2015.

I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble det lagt inn om lag 1,75 mrd. kroner i rammetilskuddet til investeringer på fylkesvei. Investeringsmidlene var i utgangspunktet knyttet til allerede vedtatte investeringer på veiene som ble overført, og ble gitt med en særskilt fordeling i tabell C. Rammetilskuddet ble i tillegg styrket med 1 mrd. kroner utover dette.

Veisektoren skiller seg ut med høye investeringsutgifter i forhold til driftsutgiftene. I 2017 stod fylkesvei for 15 pst. av fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter og over 55 pst. av investeringsutgiftene (se tabell 8).

¹² St. Meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene.*

¹³ NOU 1979: 44 *Nytt inntektssystem for fylkeskommunene.*

Tabell 8 Utgifter til funksjon 722 fylkesvei i 2017 (landet ekskl. Oslo)

Regnskapsbegrep	Beløp (1000 kr)	Andel av totale utgifter (pst.)
Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger	7 309 082	12,1
Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger	6 778 321	15,0
Brutto investeringsutgifter	7 973 398	55,1

Kilde: KOSTRA (SSB).

Drift og vedlikehold av fylkesvei finansieres i all hovedsak med frie inntekter. Veiinvesteringene finansieres med en kombinasjon av ulike finansieringskilder, blant annet lån, merverdiavgiftskompensasjon, bompengainntekter, ferjeavløsningsmidler, øremerkede tilskudd, disposisjonsfond og frie inntekter fra driftsregnskapet.

Kostnadsdrivere innen fylkesvei

Det er betydelige fylkesvise variasjoner i utgiftene til fylkesvei. Variasjoner i kostnadene til drift og vedlikehold henger i stor grad sammen med veilengde, veitype og behovet for vinterdrift (for eksempel snørydding og salting). Det er for eksempel dyrere å vedlikeholde en bro eller en tunnel enn en ordinær vei, og trafikkmengde vil også ha betydning for slitasje og vedlikeholdsbehov.

Variasjoner i investeringer henger dels sammen med fylkeskommunenes prioriteringer, men vil også være påvirket av standarden på veinettet og behovet for oppgraderinger og reinvesteringer.

4.3.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei består av kriteriene fylkesveifaktor, innbyggertall og fylkesveilengde. Fylkesveifaktoren skal fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til drift og vedlikehold, mens veilengde og antall innbyggere brukes til å fordele investeringsmidler som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen.

Tabell 9: Dagens delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Kriterium	Vekt
Fylkesveifaktor for drift og vedlikehold	0,7746
Innbyggertall	0,1127
Fylkesveilengde i km	0,1127
Sum	1,0000

Kriterier for driftsutgifter

Fylkesveifaktoren tar utgangspunkt i tall fra Statens vegvesens Motiv-modell. Motiv er en normativ modell for å beregne hva det koster å opprettholde en gitt vedlikeholdsstandard på veinettet (se boks 1).

Det beregnede vedlikeholdsbehovet fra Motiv brukes ikke direkte som kriterium, men regnes om til en fylkesveifaktor som måler de relative forskjellene mellom fylkeskommunene. I det første steget beregnes vedlikeholdsbehovet per kilometer fylkesvei i hvert fylke. Deretter beregnes det en vedlikeholdsfaktor som angir de relative kostnadsforskjellene per kilometer fylkesvei mellom fylkeskommunene. Faktoren settes relativt til fylkeskommunen med lavest vedlikeholdsbehov per kilometer fylkesvei, slik at denne fylkeskommunen får en faktor på 1,00. En fylkeskommune med et vedlikeholdsbehov som er 20 pst. høyere enn fylkeskommunen med lavest vedlikeholdsbehov, får en faktor på 1,2. Til slutt multipliseres

vedlikeholdsfaktoren med fylkesveilegden for å komme fram til fylkesveifaktoren som brukes i kostnadsnøkkelen.

Boks 1 Om Motiv-beregningene

Motiv (Modell for Tildeling av Vedlikeholdsmidler) er Statens vegvesens modell for beregning av kostnader knyttet til drift og vedlikehold av veinettet. Motiv er en normativ modell som tar utgangspunkt i en gitt vedlikeholdsstandard, og beregner de antatte kostnadene ved å følge standarden. Motiv tar utgangspunkt i vedlikeholdsstandarden i Statens vegvesens håndbok R610 *Standard for drift og vedlikehold av riksveger*. Standarden har status som retningslinje for riksvei, og er tilrettelagt slik at den også kan brukes for fylkeskommunale veier.

Motiv tar utgangspunkt i det faktiske veinettet og beregner kostnader basert på informasjon om blant annet veitype, veiobjekter (broer, tunneler, ferjekai og utstyr), levetid og trafikkmengde. Dataene om veinettet er i hovedsak hentet fra Nasjonal vegdatabank (NVDB).

Motiv-beregningene skal fange opp kostnader knyttet til all drift og vedlikehold av veinettet, inkludert klimatiske forhold. En vei som er utsatt for mye snø vil få et høyere beregnet vedlikeholdsbehov enn en vei som ligger i et snøfattig område. Merutgifter til snørydding, salting og strøing inngår i beregningene. Etter 2020 vil ikke beregningen baseres på den vinterdriftsstandard fylkeskommunene ber om i sine kontrakter. Valg av vinterdriftsklasse i beregningene vil da automatiseres basert på klima og trafikkmengde.

Motiv-tallene påvirkes ikke av den faktiske tilstanden på veiene. Motiv forutsetter at vedlikehold er gjennomført til rett tid, slik at det ikke oppstår forfall. En fylkesvei som er mangelfullt vedlikeholdt vil dermed ikke ha et høyere beregnet vedlikeholdsbehov i Motiv enn en ellers lik vei som er godt vedlikeholdt. Motiv-tallene påvirkes dermed ikke av hvor mye fylkeskommunene faktisk benytter til drift og vedlikehold.

Kriterier for investeringer

Investeringsmidlene som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble i utgangspunktet gitt med en særskilt fordeling. Midlene ble lagt inn i kostnadsnøkkelen i 2015, og fordelt etter kriteriene fylkesveilegde og innbyggertall, vektet med 50 pst. hver. Kriteriene var de samme som lå til grunn for den særskilte fordelingen av investeringsmidlene i 2014.

Midler til fylkesvei med særskilt fordeling

I tillegg til midlene som fordeles gjennom utgiftsutjevningen, gis det også midler begrunnet i utgiftsbehovet til fylkesvei med en særskilt fordeling (tabell C). I saldert budsjett for 2014 ble rammetilskuddet styrket med 780 mill. kroner, begrunnet med behovet for å ruste opp og fornye fylkesveinettet. Satsingen har blitt videreført og trappet opp og utgjør 1,35 mrd. kroner i 2018. Midlene fordeles mellom fylkeskommunene på bakgrunn av en kartlegging av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveier gjennomført av Statens vegvesen (2013).

Siden 2015 har det også blitt gitt en kompensasjon over tabell C for merutgifter knyttet til iverksetting av tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesveier. Kompensasjonen utgjør 293,8 mill. kroner i 2018.

4.3.3 Analyser og vurderinger

Drift og vedlikehold

Departementet mener at variasjoner i utgiftsbehovet til drift og vedlikehold av fylkesveier fortsatt bør ta utgangspunkt i Statens vegvesens Motiv-modell. Modellen fanger opp en rekke objektive forhold som påvirker variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene, tar utgangspunkt i offentlig tilgjengelig databaser og kan oppdateres regelmessig.

Departementet mener derfor at Motiv er et godt utgangspunkt for å måle variasjoner mellom fylkeskommunene.

Motiv-modellen tar utgangspunkt i det faktiske veinettet, og kan dermed til en viss grad påvirkes av fylkeskommunene. En fylkeskommune som bygger ny vei, eller oppgraderer en eksisterende vei, vil også få et høyere vedlikeholdsbehov i Motiv. Departementet mener likevel at det ikke er noen realistiske alternativer til å ta utgangspunkt i det eksisterende veinettet. Fylkeskommunene står heller ikke helt fritt til å avgjøre hvilke veier som skal være fylkesvei, og store deler av dagens fylkesveier ble overført fra staten i forbindelse med forvaltningsreformen.

Anslått fylkesveinett i Oslo

Oslo er en kommune med fylkeskommunale oppgaver, og har derfor ingen veier som er klassifisert som fylkesvei. Fylkesveifaktoren for Oslo er basert på et anslått fylkesveinett på 278 kilometer pluss 35 kilometer tidligere riksvei som ble overført til kommunen i forbindelse med forvaltningsreformen. Det anslåtte veinettet er ikke knyttet til noen spesifikke veier, og det kan derfor ikke beregnes Motiv-tall for utgiftsbehovet i Oslo. Fylkesveifaktoren for Oslo er i stedet beregnet ut fra en veilengde på 313 kilometer og en antatt vedlikeholdsfaktor (4,6 i 2018). Lengden på fylkesveinettet i Oslo har vært tilnærmet uendret siden 1980-tallet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har gjort en ny vurdering av fylkesveinettet i Oslo, slik at de konkrete veiene som inngår i kriteriedata kan identifiseres. En slik vurdering har også blitt etterlyst av Oslo kommune. Ved å identifisere de konkrete veiene som skal regnes som fylkesvei i Oslo i kriteriedata, kan det beregnes Motiv-tall også for Oslo.

Vegdirektoratet har på oppdrag fra departementet vurdert hvilke kommunale veier i Oslo som bør inngå i Oslos anslåtte fylkesveinett. Oslo kommune har fått mulighet til å komme med innspill til hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen og hvilke konkrete veier som skal tas med. Vegdirektoratet anbefaler i sitt endelige forslag at fylkesveilengden i Oslo settes til 191 kilometer, og har anslått at en beregning i Motiv for disse veiene ville gitt et årlig vedlikeholdsbehov på 224 mill. kroner. Direktoratet understreker at vedlikeholdsbehovet er et grovt anslag, siden det foreløpig mangler detaljerte opplysninger om de aktuelle veiene i Nasjonal vegdatabank (NVDB).

Vegdirektoratets anbefaling tar utgangspunkt i at kommunale veier som binder sammen større bolig- og næringsområder, tverrforbindelser mellom viktige veier og viktige kollektivruter, bør regnes som fylkesveier i kriteriedata. I tillegg er kommunale veier som ligger i forlengelsen av fylkesveier i Akershus og som krysser inn i Oslo tatt med. Forslaget inkluderer også gang- og sykkelvei som er tilknyttet fylkesveiene. De aktuelle veiene er vist i vedlegg 4.

Departementet mener det vil være en fordel å definere hvilke konkrete veier i Oslo som inngår i fylkesveinettet, slik at det kan beregnes Motiv-tall også for Oslo. Oslo vil med det i større grad kunne likebehandles med de øvrige fylkene i beregningen av kriteriedata.

Når det blir mulig å beregne Motiv-tall også for Oslo, vil det ikke lenger være nødvendig å regne Motiv-tallene om til en fylkesveifaktor. Den relative forskjellen mellom de øvrige fylkeskommunene er den samme, enten man bruker Motiv-tallene direkte eller fylkesveifaktoren.¹⁴ Men siden det i dagens inntektssystem ikke foreligger Motiv-tall for Oslo, må det brukes en antatt vedlikeholds faktor for å komme fram til fylkesveifaktoren for Oslo. Departementet foreslår derfor å forenkle nøkkelen ved å bruke Motiv-tallene direkte som kriterium i kostnadsnøkkelen. Dette vil i seg selv ikke ha noen konsekvenser for fordelingen mellom fylkeskommunene.

Investeringer på fylkesvei

Departementet foreslår at veiinvesteringer fortsatt skal være omfattet av utgiftsutjevningen for fylkeskommunene. Selv om investeringsutgiftene i større grad enn driftsutgiftene er et resultat av fylkeskommunenes egne prioriteringer, kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom vedlikehold og investeringer innenfor veisektoren. Det taler for å beholde investeringer som en del av utgiftsutjevningen, og var en av grunnene til at reinvesteringer ble tatt med i veinøkkelen fra starten i 1986. Departementet har også lagt vekt på at veisektoren skiller seg ut med et særlig høyt investeringsnivå.

Vekting av veiinvesteringer i kostnadsnøkkelen og samlet utgiftsbehov

Sektorvektene beregnes ut fra sektorens andel av de samlede netto driftsutgiftene, og bestemmer hvor stor del sektoren skal utgjøre av den samlede kostnadsnøkkelen. I beregningen av sektorvektene blir midler som er gitt med en særskilt fordeling (tabell C) trukket fra beregningsgrunnlaget, siden disse ikke fordeles etter kostnadsnøkkelen.

Beregningen av sektorvekten for fylkesvei avviker noe fra dette hovedprinsippet, siden det må tas hensyn til at også investeringsmidler skal fordeles etter kostnadsnøkkelen. I dagens inntektssystem er sektorvekten for fylkesvei basert på netto driftsutgifter til vei, og vekten er i tillegg justert opp med investeringsmidlene og styrkingen av de frie inntektene fra forvaltningsreformen i 2010. Videre er veimidlene som fordeles gjennom tabell C (opprusting og fornying av fylkesveinettet og tunnelsikkerhet) ikke trukket fra beregningsgrunnlaget, slik det gjøres for tilsvarende saker på andre områder. Utgangspunktet for beregning av sektorvekten for vei er dermed betydelig høyere enn det ellers ville vært.

Departementet mener at sektorvekten for fylkesvei bør baseres på faktiske utgiftstall, i stedet for å ta utgangspunkt i midlene som ble overført i 2010. Dette vil være i tråd med måten sektorvektene ellers beregnes på. Departementet foreslår derfor at sektorvekten for fylkesvei korrigeres med tall for faktiske investeringer, og at veimidlene som fordeles gjennom tabell C trekkes fra beregningsgrunnlaget, på lik linje med vanlig praksis for andre sektorer.

Siden investeringene kan svinge en del fra år til år, bør det tas utgangspunkt i et gjennomsnitt over flere år.¹⁵ Videre bør det korrigeres for at en betydelig del av veiinvesteringene finansieres med merverdiavgiftskompensasjon, øremerkede tilskudd,

¹⁴ For de øvrige fylkeskommunene beregnes fylkesvegfaktoren ved å ta utgangspunkt i Motiv-tallene, dele på veglengden, dele dette igjen på en gitt faktor som er felles for alle fylkeskommuner (vedlikeholdsbehovet per kilometer i fylket med lavest vedlikeholdsbehov), for så å gange dette igjen med veglengden. Siden Motiv-tallene for alle fylkeskommunene deles og ganges med veglengden og en felles faktor, blir den relative forskjellen den samme ved å bruke Motiv-tallene direkte.

¹⁵ Beregningen av sektorvektene er også basert på et gjennomsnitt over flere år, siden også driftsutgiftene kan svinge noe fra år til år.

ferjeavløsningsmidler, andre overføringer og refusjoner, og bompenger. Sektorvekten vil med dette reflektere investeringene i sektoren bedre, og endringer i investeringsnivået over tid vil også bli fanget opp.

Departementets forslag innebærer at investeringer vektet inn i kostnadsnøkkelen med utgangspunkt i brutto investeringer de siste tre årene, fratrukket mva.-kompensasjon, overføringer, refusjoner, ferjeavløsningsmidler og bompenger. Hvis denne metoden for inkludering av investeringer hadde blitt brukt i inntektssystemet for 2018, ville det gitt en liten nedgang i sektorvekten til fylkesvei. Se vedlegg 2 og tabell 29 for en nærmere redegjørelse for prinsippene for beregning av sektorvekter og tallgrunnlaget som er brukt.

Kriterier for investeringer

Departementet har gjort en ny vurdering av hvilke kriterier som bør brukes til å fange opp variasjoner i investeringsbehovet. Departementet har blant annet gjort statistiske analyser av sammenhengen mellom faktiske investeringer (korrigert for momskompensasjon, bompenger mv.) og dagens kriterier i veinøkkelen. Analysene viser en tydelig sammenheng mellom veikriteriene og investeringsnivået: Det er en tendens til at fylkeskommuner med mye fylkesvei og et høyt vedlikeholdsbehov på fylkesvei, også har et høyt investeringsnivå (jf. tabell 30 i vedlegg 2).

Men investeringsutgiftene samvarierer vel så sterkt med inntektsnivået, noe som tyder på at fylkeskommunenes veiinvesteringer også henger sammen med mulighetene for å prioritere området. Statistiske analyser utført av departementet finner heller ingen signifikant sammenheng mellom veikriteriene og investeringsutgiftene, når det tas hensyn til forskjeller i inntektsnivå.

Variasjoner i veiinvesteringer mellom fylkeskommuner skyldes trolig både ulike prioriteringer og forskjeller i et objektivt behov for reinvesteringer og oppgraderinger. Departementet foreslår derfor at investeringsmidlene fortsatt fordeles dels etter innbyggertall, og dels etter veikriterium. Vedlikeholdsbehovet målt med Motiv samvarierer noe sterkere med investeringsnivået enn fylkesveilengden, og departementet foreslår derfor at Motiv-tallene brukes som veikriterium for fordeling av investeringsmidlene.

Hvor stor vekt henholdsvis Motiv og innbyggertall skal ha i fordelingen av investeringsmidlene må baseres på en skjønnsmessig vurdering. I dagens nøkkel blir investeringsmidlene som ble overført med forvaltningsreformen fordelt med 50 pst. vekt på innbyggertall, og 50 pst. vekt på fylkesveilengde. Disse kriteriene brukes til å fordele de om lag 1,75 mrd. kronene som ble overført knyttet til investeringer i 2010, og utgjør om lag 22,5 pst. av den samlede veinøkkelen.

Departementet foreslår at 50/50-fordelingen mellom innbyggertall og veikriteriet videreføres i den nye kostnadsnøkkelen. De siste årene har investeringsutgiftene til fylkesvei (korrigert for mva.-kompensasjon, bompenger mv.) utgjort om lag 4 mrd. kroner, og investeringene vil dermed stå for en større andel av den samlede veinøkkelen enn i dagens inntektssystem. Dette innebærer at kriteriet innbyggertall vektet noe opp.

Departementet legger også fram en alternativ nøkkel for fylkesvei, der investeringsmidlene fordeles med 70 pst. vekt på Motiv og 30 pst. vekt på innbyggertall. Dette vil gi en vekt til kriteriet innbyggertall på omtrent samme nivå som i dagens nøkkel. Departementet ber om høringsinstansenes syn på den alternative vektingen av investeringsmidlene i nøkkelen.

4.3.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei er vist i tabell 10.

Departementet foreslår at variasjoner i utgifter til drift og vedlikehold av fylkesvei fortsatt skal utjevnes etter Motiv-tallene. Departementet foreslår å forenkle nøkkelen ved å bruke Motiv-tallene direkte som kriterium i kostnadsnøkkelen, men dette vil i seg selv ikke ha noen konsekvenser for fordelingen mellom fylkeskommunene.

I perioden 2014–2016 utgjorde netto investeringsutgifter i snitt 39,3 pst. av de samlede nettoutgiftene til fylkesvei, og kriteriene for investeringer gis tilsvarende vekt i forslaget til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei. I forslaget til ny kostnadsnøkkel fordeles investeringsmidlene etter Motiv og innbyggertall, med 50 pst. vekt på hver. Det gir en vekt på kriteriet innbyggertall på 0,1965, mens resten av vekten legges på Motiv-tallene. I det alternative forslaget fordeles 30 pst. av fordelingsmidlene etter innbyggertall, mens resten fordeles etter Motiv. Det gir en vekt på kriteriet innbyggertall på 0,1179.

Tabell 10: Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel	Alternativt forslag
Fylkesveifaktor / Motiv	0,7746	0,8035	0,8821
Veilengde	0,1127		
Innbyggertall	0,1127	0,1965	0,1179
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

4.4 Buss og bane

4.4.1 Generelt om sektoren

Fylkeskommunene spiller en sentral rolle for å sikre et lokalt kollektivtilbud, og i 2016 stod fylkeskommunale ruter for over 80 pst. av alle reiser med kollektivtransport i Norge (Aarhaug et al. 2017: 8).¹⁶ Det aller meste av den fylkeskommunale kollektivtransporten skjer med buss og bane (T-bane, trikk og bybane).

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til buss og bane utgjorde 9,4 mrd. kroner i 2017. Delkostnadsnøkkelen for buss og bane utgjør om lag 17 pst. av den samlede kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Tabell 11: Driftsutgifter og billettinntekter på fylkeskommunale buss- og baneruter i 2017

KOSTRA-funksjon	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (1000 kr)	Billett- inntekter (1000 kr)
730 Bilruter	6 913 229	4 565 108
733 Transport (ordninger) for funksjonshemmede	611 281	
734 Sporveier og forstadsbaner	1 834 234	1 853 372
Sum buss og bane	9 358 744	6 418 480

Kilder: Netto driftsutgifter er hentet fra KOSTRA (SSB). Billettinntektene er hentet fra SSBs statistikk for kollektivtransport.

Det meste av den lokale kollektivtransporten blir produsert av selskaper som kjører på anbudskontrakt for fylkeskommunene. Fylkeskommunene har etter yrkestransportlova ansvaret for å gi tilskudd til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke, men loven gir ingen føringer for omfanget av rutetilbudet. Den eneste lovpålagte oppgaven innen kollektivtransport er skoleskyss, og mange steder er behovet for skoleskyss avgjørende for at rutetilbudet blir opprettholdt.

I tillegg har fylkeskommunene ansvaret for tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT-ordningen), som er et særskilt transporttilbud for personer som ikke kan benytte ordinær kollektivtransport på grunn av nedsatt funksjonsevne. Fylkeskommunene utformer selv regelverket for ordningen lokalt og TT-ordningen varierer derfor fra fylke til fylke. Utover dette er det ingen nasjonale pålegg om dimensjoneringen av tilbudet innen sektoren.

Lokale buss- og baneruter finansieres med både billettinntekter og tilskudd fra fylkeskommunene. Billettinntekter utgjør en viktig del av finansieringen, men betydningen varierer mellom ulike ruteområder. De fylkeskommunale tilskuddene per passasjer er høyest i områder med lav kapasitetsutnyttelse som følge av lavt trafikkgrunnlag og rushtidstopper, og der skoleskyss utgjør en stor andel av passasjerene (Aarhaug et al. 2017: 12).

Variasjoner i kostnader til kollektivtransport

Det er flere forhold som bidrar til at kostnadene til kollektivtransport varierer mellom fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan i stor grad selv bestemme hvilket kollektivtilbud som skal tilbys, og lokale prioriteringer vil derfor forklare noe av variasjonen. Men det er også forhold utenfor fylkeskommunenes kontroll som bidrar til forskjellene, blant annet bosettingsmønsteret og variasjoner i etterspørselen etter kollektivtransport.

Det er trekk ved både tettbygde og spredtbygde områder som kan bidra til et høyere utgiftsbehov. Andelen som reiser kollektivt er betydelig høyere i storbyområder, og dette har

¹⁶ Reiser med fly og drosje er ikke inkludert i tallene.

betydning for kapasitetsbehovet. Oslo skiller seg ut med en særlig høy kollektivandel sammenlignet med de andre større byene (Hjorthol et al. 2014: 30).

Arbeidsreiser, dvs. reiser mellom hjemmet og arbeidsplassen, utgjør om lag 20 pst. av alle enkeltreiser. Arbeidsreiser har stor betydning for dimensjoneringen av kollektivsystemet, siden de i stor grad er konsentrert til noen få timer på dagen (Hjorthol et al. 2014: 39). Dette bidrar til rushtidseffekter, som også gir høyere kostnader. For å ha tilstrekkelig kapasitet i rushtiden, må det enten planlegges med overkapasitet resten av døgnet, eller lav utnyttelsesgrad av kjøretøy og ansatte. I tillegg blir busser og trikker påvirket av kø på veiene i rushtiden, noe som også gir høyere produksjonskostnader (Aarhaug et al. 2017). Analyser av bussanbud viser at anbudsprisen per kjørte kilometer er høyere i tettbygde strøk og særlig i Oslo.¹⁷ Andelen som reiser kollektivt til og fra arbeid er høyere i de fire største byene enn i resten av landet (Hjorthol et al. 2014: 42).

I spredtbygde strøk er det særlig behovet for skoleskyss som kan bidra til økte kostnader til kollektivtransport. Elever i grunnskolen og videregående skole som bor langt fra skolen, har rett til gratis skoleskyss.¹⁸ Det er som regel fylkeskommunene som organiserer og finansierer rutetilbudet som skal til for å tilby skoleskyss, mens kommunene betaler en egenandel for elevene i grunnskolen (gjørne i form av billettpris for barn).

Behovet for skoleskyss er kostnadsdrivende både ved å påvirke dimensjoneringen av rutetilbudet, og ved å påvirke kostnadene ved å tilby tjenesten. Skoleskyss utgjør en relativt liten andel av alle reiser med buss og bane,¹⁹ men er ofte avgjørende for utformingen av rutetilbudet utenfor de store byene. Enkelte operatørselskaper og fylkeskommuner har anslått at over 70 pst. av bussrutene i spredtbygde strøk er rene skoleruter eller i stor grad innrettet etter skoledagens start og slutt (Røed og Skaug 2014: 63; Aarhaug et al. 2017: 80). Analyser på kommunenivå har vist at omfanget av skoleskyss i grunnskolen blir påvirket av blant annet befolkningstetthet: dess høyere andel av befolkningen som bor i spredtbygde strøk, dess flere elever har rett til gratis skoleskyss (Aarhaug et al. 2017: 83).

I likhet med arbeidsreiser skjer skoleskyssen i hovedsak i rushtiden, noe som også kan bidra til økte kostnader. Skoleskyssen er begrenset til visse tider av døgnet, noe som gir lavere utnyttelsesgrad av både arbeidskraft og busser (Røed og Skaug 2014: 63).

Forskjeller i etterspørselen etter kollektivtransport generelt kan også ha betydning for variasjoner i fylkeskommunenes kostnader. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen viser at bruken av kollektivtransport varierer betydelig mellom ulike grupper. Andelen som reiser kollektivt er høyest blant personer under 34 år, og da særlig i aldergruppen under 18 år (Hjorthol et al. 2014: 39). Forskjeller i aldersfordeling mellom fylkene kan dermed bidra til forskjeller i utgifter gjennom ulik etterspørsel etter kollektivtransport.

4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane bygger på anbefalingene til Borge-utvalget (NOU 2005: 18). Utvalgets anbefaling var basert på statistiske analyser (regresjonsanalyse) av forhold som kan forklare fylkesvise variasjoner i utgiftene til sektoren. Resultatene fra de statistiske analysene ble også brukt til å tallfeste vektene til kriteriene som inngår i

¹⁷ Røed og Skaug (2014: 40) finner at anbudsprisen per rutekilometer er høyere i tettbefolkede områder, definert som områder med over 80 000 innbyggere. Aarhaug et al. (2017: 27) finner at kostnadene per vognkilometer er betydelig høyere i Oslo enn i andre områder, og knytter dette til flere passasjerer, mer køer og gjennomgående lavere gjennomsnittshastighet enn landet for øvrig.

¹⁸ Grensen er satt ved to kilometer for 1. trinn i grunnskolen, fire kilometer for grunnskolen ellers, og seks kilometer i videregående skole (jf. opplæringslova §§ 7-1 og 7-2).

¹⁹ Ifølge SSBs statistikk for kollektivtransport utgjorde skoleskyss 14,4 pst. av alle bussreiser i 2017.

delkostnadsnøkkelen. Departementet fulgte samme analyseopplegg som Borge-utvalget da inntektssystemet ble revidert i 2015 og dagens delkostnadsnøkkel ble innført.

Delkostnadsnøkkelen består av tre kriterier som fanger opp ulike kostnadsdrivere (se tabell 12): Kriteriet antall *innbyggere per kilometer offentlig vei* fanger opp de særskilte behovene for kollektivtransport i storbyene, mens *innbyggere bosatt spredt* fanger opp at behovet for skoleskyss er særlig stort i spredtbygde strøk. Kriteriet *innbyggere 6–34 år* fanger opp at det er barn og unge i skolealder, samt unge voksne, som bruker kollektivtransport mest.

Tabell 12: Dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane

Kriterium	Vekt
Innbyggere per km offentlig vei (ut over 17)	0,2936
Innbyggere bosatt spredt (ut over 0,002)	0,3245
Innbyggere 6–34 år (ut over 32 pst.)	0,3819
Sum vekt buss og bane	1,0000

Kriteriet innbyggere per km offentlig vei i dagens kostnadsnøkkel er ikke sammenslåingsnøytralt. To fylkeskommuner som slår seg sammen, vil få en lavere kriterieverdi når kriteriet beregnes for den nye fylkeskommunen, enn hva summen av kriterieverdiene for de to fylkeskommunene blir beregnet hver for seg.

I tråd med Borge-utvalgets anbefaling er kriteriene spesifisert slik at man måler kriterieverdiene utover en fastsatt minsteandel av befolkningen. I dagens kostnadsnøkkel telles antall innbyggere 6–34 år ut over en fastsatt andel på 32 pst. av befolkningen. Minsteandelen er satt til i underkant av andelen til den fylkeskommunen som har lavest verdi på det enkelte kriterium, slik at denne fylkeskommunen får en andel av kriteriet på litt over null. Omskaleringen gjør at kriteriene i større grad fanger opp de faktiske variasjonene i utgiftene. Omskaleringen er omtalt nærmere i vedlegg 2.

4.4.3 Analyser og vurderinger

Departementet har gjennomført flere statistiske analyser med kriterier som kan knyttes til de ulike kostnadsdriverne diskutert over (jf. punkt 4.4.1): storbyområder (f.eks. innbyggere per km offentlig vei, innbyggere bosatt i tettsteder), spredt bosetting (f.eks. innbyggere bosatt spredt, reiseavstand, landareal) og etterspørsel (f.eks. innbyggere i ulike aldersgrupper, antall sysselsatte, antall skolereiser).

I vurderingen av de ulike analysene har departementet særlig lagt vekt på om kriteriene er statistisk signifikante og om de er sammenslåingsnøytrale. Det er få enheter i de statistiske analysene, noe som innebærer at antallet kriterier som kan inngå i analysene samtidig må begrenses. Departementet har derfor lagt vekt på enkelhet og at det bør være få kriterier i den nye nøkkelen. Det er også lagt noe vekt på hvor godt kriteriene forklarer variasjonene i fylkeskommunenes utgifter.

På bakgrunn av analysene og vurderingskriteriene nevnt over, foreslår departementet en delkostnadsnøkkel med kriteriene *sysselsatte etter arbeidssted* og *innbyggere bosatt spredt*. Kriteriet innbyggere bosatt spredt sier noe om bosettingsmønsteret i fylkeskommunene og fanger opp at kostnadene ved kollektivtrafikk er høyere i mer spredtbygde strøk. Dette er i stor grad knyttet til behovet for skoleskyss, og reflekterer også at det er færre betalende passasjerer på disse rutene enn i mer tettbygde strøk.

Kriteriet sysselsatte etter arbeidssted fanger opp kostnader knyttet til behovet for arbeidsreiser. Andelen sysselsatte samvarierer også med andelen unge i befolkningen og storbyindikatorer (for eksempel innbyggere per km offentlig vei og andel innbyggere bosatt i tettsteder). Kriteriet vil dermed også indirekte fange opp kostnadsdrivere knyttet til ulik alderssammensetning og storbyforhold. Begge kriteriene er statistisk signifikante i minst to av de tre årene som er analysert og er sammenslåingsnøytrale. Analysene er dokumentert nærmere i vedlegg 2.

Departementet viser også en alternativ modell som i hovedsak er en videreføring av dagens nøkkel, men med en tilpasning som gjør den mer sammenslåingsnøytral. Modellen består av kriteriene *innbyggere bosatt spredt*, *innbyggere 20–34 år* og en alternativ spesifisering av kriteriet *innbyggere per km offentlig vei*. Den alternative versjonen av innbyggere per km offentlig vei er fortsatt ikke sammenslåingsnøytral, men sammenslåingseffektene er mindre enn med dagens versjon av kriteriet. I tillegg er alderskriteriet endret til 20–34 år, i stedet for 6–34 år. Bakgrunnen for dette er at merutgifter til skoleskyss i de yngre aldersgruppene antas fanget opp gjennom kriteriet innbyggere bosatt spredt. Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av dette alternativet.

4.4.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny delkostnadsnøkkel er vist i tabell 13, og består av kriteriene innbyggere bosatt spredt og sysselsatte etter arbeidssted. Kriteriene fanger opp sentrale kostnadsdrivere innenfor sektoren, har god forklaringskraft og er statistisk signifikante. Departementet har også vektlagt at kriteriene i nøkkelen er helt sammenslåingsnøytrale. I tillegg er forslaget til nøkkel enkel med kun to kriterier. I og med at få enheter begrenser analysen, kan validiteten i den foreslåtte nøkkelen være høyere enn i en nøkkel bestående av flere kriterier basert på en mer omfattende regresjonsmodell.

Vektene til kriteriene er basert på regresjonsanalysene. På samme måte som i dagens nøkkel må noen av kriteriene skaleres om for å fange opp de faktiske variasjonene i utgiftene. I tabellen vises også en alternativ modell jf. omtalen i avsnitt 4.4.3.

Tabell 13: Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel buss og bane

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel	Alternativ modell
Innbyggere per km offentlig vei, per innbygger (ut over 17)	0,2936		
Innbyggere 6–34 år (ut over 32 pst.)	0,3819		
Innbyggere bosatt spredt (ut over 0,002)	0,3245		
Innbyggere bosatt spredt		0,1256	0,2222
Sysselsatte etter arbeidssted, 15–74 år (ut over 29 pst.)		0,8744	
Innbygger per km offentlig vei, alternativ spesifisering			0,1846
Innbyggere 20–34 år (ut over 10,5 pst.)			0,5932
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

4.5 Båt og ferje

4.5.1 Generelt om sektoren

Fylkeskommunene har ansvaret for litt over 100 ferjesamband og omtrent like mange hurtigbåtruter. Båt- og ferjesektorens betydning for transportsystemet varierer betydelig mellom fylkeskommunene, noe som også gjenspeiles i store fylkesvise variasjoner i utgiftene. Utgiftene til båt og ferje er beskjedne på Sør- og Østlandet, men for enkelte fylkeskommuner på Vestlandet og i Nord-Norge står sektoren for mellom 14 og 20 pst. av de samlede driftsutgiftene. Flere steder langs kysten er ferjesamband og båtruter en avgjørende del av infrastrukturen.

På landsbasis reiser om lag 9,5 mill. passasjerer med fylkeskommunale hurtigbåtruter hvert år, mens fylkesveiferjene til sammen frakter 11,6 mill. kjøretøy og i underkant av 23 mill. personer (inkl. bilførere).²⁰ De fleste båt- og ferjerutene blir drevet av transportselskaper på anbudskontrakt for fylkeskommunene.

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til båt og ferje utgjorde om lag 3,4 mrd. kroner i 2017, og sektoren utgjør 6,3 pst. av dagens kostnadsnøkkel. Sektoren finansieres med en kombinasjon av billettinntekter og fylkeskommunenes frie midler. Billettinntektens andel av finansieringen varierer betydelig mellom ulike samband og fylkeskommuner. De samlede billettinntektene for fylkeskommunale båtruter var på om lag 545 mill. kroner i 2016, mens billettinntektene for fylkesveiferjene kan anslås til om lag 1,1 mrd. kroner.²¹

Tabell 14: Utgifter til båt og ferje i 2017

KOSTRA-funksjon	Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger (1000 kr)
731 Fylkesveiferjer	2 106 057
732 Båtruter	1 287 222
Sum båt og ferje	3 393 279

Kilde: KOSTRA (SSB).

Kostnadsdrivere innen båt og ferje

Behovet for båt- og ferjeruter er i stor grad avhengig av geografiske forhold og bosettingsmønsteret. Noen båter og ferjer går til øyer uten fastlandsforbindelse, noen krysser fjorder der det ellers ville vært lange omkjøringsveier, og noen går langs kysten og knytter sammen større områder. Lokale geografiske forhold kan dermed virke kostnadsdrivende og bidra til å forklare fylkesvise variasjoner i utgiftene til sektoren.

På samme måte som for buss og bane, er skoleskyss den eneste lovpålagte tjenesten innenfor båt- og ferjesektoren. Ellers finnes det ingen nasjonale pålegg om hvilke båt- og ferjeruter som skal opprettes eller opprettholdes, og det er heller ingen krav til dimensjoneringen av tilbudet. Dagens rutestruktur vil dermed til en viss grad være et resultat av lokale prioriteringer og valg som er gjort over en lang tidsperiode.

Dette gjelder særlig for båtrotene, der det først og fremst er fylkeskommunene selv som har bestemt utformingen av tilbudet. Situasjonen er noe annerledes for ferjedriften, siden nesten 80 av de drøyt 100 fylkeskommunale ferjesambandene ble overført fra staten i forbindelse

²⁰ Tall for 2016 og 2017, hentet fra SSBs statistikk for kollektivtransport (båt) og Statens vegvesens Ferjedatabank (ferje).

²¹ Tall for båtruter er hentet fra SSBs statistikk for kollektivtransport. Tall for ferjer er rapportert direkte fra fylkeskommunene til departementet, supplert med et anslag basert på riksregulativet for ferjetakster for de sambandene det mangler rapportering for.

med forvaltningsreformen i 2010. Ferjestrukturen bygger dermed på vurderinger og valg som ble gjort før fylkeskommunene overtok ansvaret for driften. Men etter at ansvaret ble overført, har fylkeskommunene stått fritt til å justere rutetilbudet i tråd med lokale prioriteringer.

Variasjoner i kostnader på sambandsnivå kan blant annet knyttes til forskjeller i etterspørsel, sambandslengde og farvannstype (også kalt fartsområde) (Svendsen et al. 2017: 20). Alle disse forholdene vil kunne påvirke de sentrale kostnadskomponentene innenfor båt- og ferjedrift. Variasjoner i etterspørsel har for eksempel betydning for dimensjoneringen av tilbudet, som igjen vil påvirke både mannskaps- og drivstoffkostnadene. Hvor langt et samband er vil blant annet påvirke drivstoffkostnadene. Og ulike typer farvann stiller ulike krav til både fartøy og mannskap, som igjen kan ha betydning for kapital-, mannskaps- og drivstoffkostnader.

Kostnadene på sambandsnivå blir også påvirket av hvilke krav fylkeskommunene stiller til tilbudet når sambandene legges ut på anbud, og måten anbudsprosessen gjennomføres på (Oslo Economics 2016). Fylkeskommunene gjør for eksempel ulike prioriteringer når det gjelder åpningstider, antall avganger og størrelsen på fartøyene på de ulike sambandene, og dette vil gjenspeile seg i utgiftene. Fylkeskommunene stiller også ulike krav til bruk av lav- og nullutslippsteknologi i nye anbud, noe som også kan påvirke kostnadene. Innføringen av ny teknologi kan gi økte kapitalkostnader, men det er også muligheter for at driftskostnadene på sikt blir lavere. Bruken av miljøvennlig teknologi innen båt- og ferjedriften er i en tidlig fase, og det er foreløpig for tidlig å si hvordan det vil påvirke de samlede kostnadene på lengre sikt (Aarhaug et al. 2017: 79). Kostnadene på lang vil trolig variere mellom ulike samband og ulike teknologier (Amundsen et al. 2018: 51).

4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens delkostnadsnøkkel ble innført i 2018 og består av kriteriene kystlinje i alt, båtreiser i alt, skolereiser med båt, skolereiser med ferje og normerte ferjekostnader. Nøkkelen er basert på en kombinasjon av en normativ kostnadsmodell, beregning av gjennomsnittskostnader og regresjonsanalyser.

Tabell 15: Dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Kriterium	Vekt
Kystlinje i alt	0,3306
Skolereiser med ferje	0,0178
Skolereiser med båt	0,0188
Båtreiser i alt	0,0188
Normerte ferjekostnader	0,6140
Sum	1,0000

Kriteriet for ferjer er i hovedsak de normerte ferjekostnadene, som beregnes etter en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde på oppdrag fra departementet. Kostnadsmodellen tar utgangspunkt i faktiske trafikk tall, sambandslengde og farvannstype for hvert enkelt ferjesamband. Basert på disse tallene og en gitt standard for servicenivået, beregnes de normerte kostnadene ved å drifte ferjesambandene. Deretter trekkes billettinntektene fra for å komme fram til de normerte nettokostnadene. Modellen er beskrevet nærmere i Svendsen et al. (2017) og i vedlegg 3.

Standarden for servicenivået er hentet fra ferjestandarden i St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Standarden deler ferjesambandene inn i ulike klasser etter lengde og trafikk, og gir en norm for blant annet åpningstid og antall avganger per døgn for hver klasse. Bruken av standarden er nødvendig for å behandle alle ferjesamband ut fra

et felles referansegrunnlag, uavhengig av fylkeskommunenes faktiske prioriteringer. Standarden er ikke en nasjonal føring for hvordan fylkeskommunene skal dimensjonere tilbudet.

Kriteriene kystlinje, antall skolereiser med båt og antall båtreiser i alt fanger opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til båter. Kystlinje utgjør om lag 90 pst. av vekten til båtkriteriene. Kriteriene ble valgt på bakgrunn av regresjonsanalyser, som viste en tydelig sammenheng mellom lengden på samlet kystlinje og utgifter til båter. Analysene viste også en sammenheng mellom utgiftene til båt og reisekriteriene (antall skolereiser med båt og båtpassasjerer i alt). Skoleskyss er enkelte steder avgjørende for opprettholdelsen av båttruter, men også etterspørselen fra øvrige passasjerer har betydning for dimensjoneringen av rutetilbudet.

Vektene til kriteriene for antall reiser og skolereiser er fastsatt ut fra anslag på skolereisenes andel av de totale utgiftene til båter og ferjer. Den resterende vektningen for utgifter til båter er lagt på kriteriet kystlinje. Nøkkelen er beskrevet nærmere i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*.

4.5.3 Analyser og vurderinger

Da dagens kostnadsnøkkel for båt og ferje ble presentert i kommuneproposisjonen for 2018, varslet departementet at enkelte elementer i beregningen av det nye ferjekriteriet ville bli vurdert nærmere. I kommuneproposisjonen for 2019 ble oppdateringen av ferjekriteriet utsatt, slik at den kunne ses i sammenheng med de øvrige endringene i inntektssystemet fra 2020. Departementet har ikke lagt opp til en større gjennomgang av båt- og ferjenøkkelen i denne omgang, utover den varslede vurderingen av ferjekriteriet og en oppdatering av kostnadsberegningen som ligger til grunn for vektningen av reisekriteriene.

Departementet ønsker imidlertid å få en ekstern vurdering av mulighetene for å etablere mer treffsikre kriterier for båtsektoren, og tar sikte på å lyse ut et prosjekt om dette. Inntil videre foreslår departementet at dagens båtkriterier videreføres, men at vektene oppdateres på bakgrunn av nyere tall.

Høringsforslag våren 2018 om endringer i beregningen av normerte ferjekostnader

Departementet ba i 2017 Vegdirektoratet om å komme med forslag til en ny ferjestandard, basert på oppdaterte tall for rutetilbud og trafikkmengde på de fylkeskommunale ferjesambandene. Bakgrunnen var kritikk fra enkelte fylkeskommuner om at ferjestandarden fra NTP 2010–2019 var basert på gamle trafikktall, slik at den ikke reflekterte dagens behov og forventninger til rutetilbudet.

Departementet arbeidet samtidig videre med noen metodiske justeringer i beregningen av de normerte ferjekostnadene, for å sikre likebehandling av fylkeskommunene og for å gjøre det mulig å oppdatere kriteriedata jevnlig.

Departementet sendte i mars 2018 Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard på høring, sammen med departementets forslag til metodiske justeringer i ferjekriteriet. Hovedtrekkene i ferjestandarden fra NTP 2010–2019 er videreført i Vegdirektoratets forslag til ny standard, men det er noen endringer for enkelte av standardklassene. Departementets forslag til metodiske justeringer gjaldt først og fremst hvordan sambandslengden skal defineres i samband med flere enn én strekning (såkalte flerkantsamband), og om flere strekninger i samme område skal defineres som ett eller flere samband. Hensikten med de foreslåtte endringene var å sikre likebehandling av de ulike ferjesambandene. I høringen ble det også foreslått å bruke estimerte i stedet for faktiske billettinntekter i kostnadsmodellen, for å gjøre kriteriet mer objektivt.

Fylkeskommunene ga i all hovedsak tilslutning til departementets forslag til metodiske avklaringer og til prinsippet om å bruke estimerte billettinntekter i stedet for faktiske inntekter. Fylkeskommunene var mer avventende til den nye ferjestandarden, og flere mente det var vanskelig å ta stilling uten å kjenne til hvordan bruken av den ville slå ut for beregningen av normerte ferjekostnader og utgiftsutjevningen.

Høringsforslaget og fylkeskommunenes tilbakemeldinger er beskrevet nærmere i vedlegg 3.

Endelig forslag til endringer i beregningen av ferjekriteriet

Departementet mener at Vegdirektoratet har gjort et grundig arbeid med forslaget til ny ferjestandard. Forslaget er basert på oppdaterte data og reflekterer dermed bedre det faktiske rutetilbudet enn den gjeldende standarden. Fylkeskommunene har fulgt arbeidet gjennom en referansegruppe og lagt ned et betydelig arbeid for å bidra til den nye standarden. Departementet foreslår derfor at den nye standarden tas i bruk i beregningen av ferjekriteriet fra 2020.

Departementet foreslår også at forslagene til metodiske avklaringer som ble presentert i høringen våren 2018 tas i bruk når ferjekriteriet skal beregnes på nytt til 2020.

Departementets forslag fikk bred tilslutning i høringen, og vil sikre likebehandling av ferjesambandene når det gjelder sambandslengde og inndeling i samband.

Departementet foreslår videre at det brukes estimerte i stedet for faktiske billettinntekter i beregningen av de normerte nettokostnadene, siden dette vil bidra til likebehandling mellom fylkeskommunene og gjøre kriteriet mer objektivt og enklere å oppdatere.

Beregningsmodellen er beskrevet i vedlegg 3.

Oppdaterte vekter for reisekriteriene

Vektene til reisekriteriene i kostnadsnøkkelen er basert på et anslag på skolereisenes andel av de totale utgiftene til båter og ferjer. Anslagene på utgiftene til skoleskyss er hentet fra rapporten *Kostnader ved skoleskyss* (Iversen og Nyhus 2015). I de statistiske analysene som ligger til grunn for nøkkelen har variabelen antall båtreiser i alt om lag den samme effekten som antall skolereiser, og vekten til antall båtreiser er derfor satt likt med vekten til skolereiser med båt.

Departementet foreslår at vekten til reisekriteriene fortsatt skal fastsettes ut fra anslag på skolereisenes andel av de samlede kostnadene til båt og ferje, men at anslagene oppdateres med nyere tall. Departementet foreslår videre at anslaget på utgifter til skoleskyss beregnes på samme måte som i Iversen og Nyhus (2015). I rapporten er det antatt at kostnadene for skolereisene er omtrent de samme som for andre reiser. Anslaget kan dermed beregnes med utgangspunkt i tall fra KOSTRA over antall skolereiser, antall reiser i alt og de samlede utgiftene til båt og ferje.

Departementet har oppdatert kostnadsanslagene med utgangspunkt i data for årene 2014–2016. I de oppdaterte beregningene er utgiftene til skoleskyss med båt anslått til om lag 46 mill. kroner årlig, noe som tilsvarer om lag 3,56 pst. av de samlede utgiftene til båter disse årene. Utgiftene til skoleskyss med ferje er anslått til om lag 32 mill. kroner, eller 1,66 pst. av de samlede utgiftene til ferjer (se tabell 32 i vedlegg 2 for nærmere informasjon).

Departementet foreslår på den bakgrunn at kriteriene skoleskyss med båt og båtreiser i alt gis en vekt på 3,56 pst. hver av båt-kriteriene i nøkkelen, mens skolereiser med ferje gis en vekt på 1,66 pst. av ferjekriteriene.

4.5.4 Forslag til ny delkostnadsnøkkel

Departementets forslag til ny kostnadsnøkkel er vist i tabell 16. Kriteriene for skolereiser og båtreiser i alt vektes noe ned, mens kystlinje og normerte ferjekostnader vektes noe opp. Endringene i vektene skyldes oppdaterte anslag på skolereisenes andel av de samlede utgiftene til båt og ferje.

I tillegg til endringene i selve nøkkelen, foreslår departementet også en del metodiske endringer i beregningen av de normerte ferjekostnadene. Endringene i metoden er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

Tabell 16: Forslag til ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag ny nøkkel
Kystlinje i alt	0,3306	0,3419
Skolereiser med ferje	0,0178	0,0105
Skolereiser med båt	0,0188	0,0131
Båtreiser i alt	0,0188	0,0131
Normerte ferjekostnader	0,6140	0,6214
Sum	1,0000	1,0000

4.6 Samlet kostnadsnøkkel

4.6.1 Sektorvekter og samlet utgiftsbehov

De ulike delkostnadsnøkklene vektet sammen til en samlet kostnadsnøkkel på bakgrunn av sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter hentet fra KOSTRA. På samme måte som i dagens kostnadsnøkkel er det benyttet et gjennomsnitt for de siste tre årene, slik at tilfeldige variasjoner ett enkelt år ikke skal få så store utslag i kostnadsnøkkelen og utgiftsutjevningen.

I tillegg til endringene i kostnadsnøkkelen, foreslår departementet en endring i prinsippet for inkludering av utgifter til investeringer på fylkesveier i sektorvektene og samlet utgiftsbehovet på (jf. kap. 4.3 om fylkesvei og omtalen av fylkesvei i vedlegg 2). Departementets forslag innebærer at veiinvesteringer inkluderes i sektorvekten for fylkesvei med utgangspunkt i brutto investeringer de siste tre årene, fratrukket mva.-kompensasjon, overføringer, refusjoner, ferjeavløsningsmidler og bompenger. Hvis denne metoden for inkludering av investeringer hadde blitt brukt i inntektssystemet for 2018, ville det gitt en liten nedgang i sektorvekten til fylkesvei.

Departementet foreslår at det samme prinsippet legges til grunn for å inkludere veiinvesteringer i beregningen av det samlede utgiftsbehovet som fordeles etter kostnadsnøkkelen.²² Dette innebærer at en noe større del av rammetilskuddet fordeles med et likt beløp per innbygger, og noe mindre etter kostnadsnøkkelen.

Tabell 17 viser sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og i forslaget til ny kostnadsnøkkel. Det legges fortsatt opp til at sektorvektene justeres årlig, på bakgrunn av oppdaterte utgiftstall fra KOSTRA. Sektorvektene i det endelige forslaget til ny kostnadsnøkkel for 2020 kan derfor avvike noe fra vektene som vises i dette høringsnotatet.

Tabell 17: Delkostnadsnøkklens vekt - dagens og forslag til ny kostnadsnøkkel

Sektor	Vekt i dagens kostnadsnøkkel	Vekt i forslaget til ny kostnadsnøkkel
Videregående opplæring	0,5497	0,5520
Fylkesvei	0,1738	0,1704
Buss/bane	0,1708	0,1715
Båt/ferje	0,0629	0,0632
Tannhelse	0,0427	0,0429
Sum	1,0000	1,0000

4.6.2 Forslag til samlet kostnadsnøkkel

Tabell 18 viser dagens og forslaget til ny kostnadsnøkkel. Fire av dagens kriterier utgår i den nye kostnadsnøkkelen, mens det tas inn tre nye kriterier. For de øvrige kriteriene er det vektingen i nøkkelen som er endret. I tillegg er beregningsmetoden for kriteriet normerte ferjekostnader noe endret, og MOTIV-tallene brukes direkte som kriterium i stedet for å regnes om til en fylkesfaktor.

Vektingen av kriteriene i det endelige forslaget til ny nøkkel vil kunne avvike noe fra vektene i tabellen, siden sektorvektene som brukes til å vekte de ulike delkostnadsnøkklene sammen til en samlet kostnadsnøkkel oppdateres årlig (jf. omtale over).

²² Se innledningen til Grønt hefte for en nærmere omtale av hvordan det samlede utgiftsbehovet beregnes.

Tabellen viser også vektene i den samlede kostnadsnøkkelen med de alternative nøklene for buss og bane og fylkesvei.

Tabell 18: Dagens og forslag til ny kostnadsnøkkel

Sektor	Kriterium	Dagens nøkkel (2018)	Forslag til ny nøkkel	Alternativ nøkkel
Tannhelse	Innbyggere 1–18 år	0,0334	0,0329	0,0329
	Innbyggere 19–20 år	0,0031	0,0037	0,0037
	Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0012	0,0011	0,0011
	Innbyggere 67 år og over	0,0050	0,0052	0,0052
Videregående opplæring	Innbyggere 16–18 år	0,4376	0,4202	0,4202
	Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,0999	0,0976	0,0976
	Reiseavstand innen soner av 11 000 innb.	0,0123		
	Reiseavstand for å nå 11 000 innb. Søkere til læreplass		0,0181 0,0161	0,0181 0,0161
Buss og bane	Innbyggere per km offentlig vei (ut over 17)	0,0501		
	Innbyggere 6–34 år (ut over 32 pst.)	0,0652		
	Innbyggere bosatt spredt (ut over 0,002)	0,0554		
	Innbyggere bosatt spredt		0,0215	0,0381
	Sysselsatte etter arbeidssted (ut over 29 pst.)		0,1500	
	Innbyggere per km offentlig vei			0,0317
	Innbyggere 20–34 år (ut over 10,5 pst.)			0,1017
Båt og ferje	Normerte kostnader for ferje	0,0386	0,0393	0,0393
	Antall skolereiser med ferje	0,0011	0,0007	0,0007
	Antall skolereiser med båt	0,0012	0,0008	0,0008
	Antall reiser (passasjerer) med båt i alt	0,0012	0,0008	0,0008
	Kystlinje i alt	0,0208	0,0216	0,0216
Fylkesvei	Fylkesfaktor veier (MOTIV)	0,1347	0,1369	0,1503
	Innbyggertall	0,0196	0,0335	0,0201
	Veilengde	0,0196		
	Sum	1,0000	1,0000	1,0000

5 Øvrige elementer i inntektssystemet

Dette kapittelet gir en oversikt over de øvrige elementene i inntektssystemet, utover utgiftsutjevningen gjennom kostnadsnøklerne. I kap. 5.1 foreslås det å dempe fordelingsvirkningene gjennom en overgangsordning og ved at dagens tapskompensasjon omfordes mellom fylkeskommunene, og i kap. 5.2 foreslår departementet at det ikke gjøres endringer i Nord-Norgetilskuddet. Kap. 5.3. og 5.4 beskriver dagens innretning på skjønnstilskuddet og inntektsutjevningen.

5.1 Overgangsordning og kompensasjon

Da inntektssystemet for fylkeskommunene ble lagt om i 2015, foreslo departementet en egen kompensasjon til fylkeskommunene som fikk en reduksjon i rammetilskudd på mer enn 200 kroner per innbygger som følge av systemendringene. Departementet foreslo at kompensasjonen skulle ligge fast fram til neste revisjon av inntektssystemet (jf. Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*).

Kompensasjonen ble satt til 125 mill. kroner i forslaget til statsbudsjett for 2015. Kompensasjonen har siden blitt økt flere ganger gjennom stortingsvedtak, og utgjør 335 mill. kroner i 2019. Fordelingen mellom fylkeskommunene er basert på systemvirkningene av endringene i inntektssystemet, målt i kroner per innbygger. Systemvirkningene inkluderer endringer i kostnadsnøkkelene og innlemming av saker som tidligere ble gitt med en særskilt fordeling. Fylkeskommunene som fikk den største reduksjonen i rammetilskudd får den største andelen av kompensasjonen. Fordelingen av kompensasjonen er vist i tabell 19.

Tabell 19 Kompensasjon for endringer i inntektssystemet. Beløp i 2019

Fylkeskommune*	Beløp (1000 kr)
Viken	10 832
Oslo	0
Innlandet	36 668
Vestfold og Telemark	9 254
Agder	0
Rogaland	0
Vestland	106 782
Møre og Romsdal	0
Trøndelag	40 753
Nordland	106 068
Troms og Finnmark	24 643
Sum	335 000

* Kompensasjonen for dagens fylkeskommuner er summert opp til ny fylkesinndeling

Departementet foreslår at dagens kompensasjon avvikles og omfordes innenfor innbyggertilskuddet når inntektssystemet legges om i 2020. Bakgrunnen for forslaget er at etableringen av nye fylkeskommuner med nye oppgaver vil kreve mye oppmerksomhet fra fylkeskommunene de neste årene, noe som taler for stabilitet i inntektsfordelingen den første tiden.

Departementet foreslår å dempe fordelingsvirkningene av endringene i inntektssystemet ved å innføre en overgangsordning og ved at dagens tapskompensasjon omfordes mellom fylkeskommunene. Dette oppnås i modell 1 og 2 for en ny kompensasjon for endringer i

inntektssystemet (jf. vedlegg 1). I disse to modellene omfordeles dagens kompensasjon helt eller delvis mellom fylkeskommunene som får redusert rammetilskudd som følge av de nye endringene i inntektssystemet, gjennom at det etableres en ny kompensasjonsordning som vil dempe de samlede fordelingsvirkningene. Begge modellene tar utgangspunkt i fordelingsvirkningene som følge av endringene i kostnadsnøkkelen og avviklingen av dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet.

I modell 1 fordeles deler av dagens kompensasjon mellom de fylkeskommunene som får den største reduksjonen i rammetilskudd, mens det resterende beløpet overføres til det ordinære innbyggertilskuddet og gis med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner. Departementet tar sikte på å innrette modellen slik at ingen fylkeskommuner får en nedgang i rammetilskudd på mer enn 100 kroner per innbygger som en følge av endringer i kostnadsnøkkelen og omfordelingen av dagens kompensasjon.

I modell 2 blir hele dagens kompensasjon omfordelt til en ny kompensasjon for endringer i inntektssystemet. Modellen er innrettet slik at alle fylkeskommuner heves til det samme minimumsnivået. Differansen mellom fordelingsvirkningen (inkludert effekten av å avvikle dagens kompensasjon) og denne grensen kompenseres fullt ut. Hvor stor del av reduksjonen i rammetilskudd som kan kompenseres i denne modellen vil være avhengig av hvordan de endelige fordelingsvirkningene blir, og kan ikke fastsettes før i statsbudsjettet for 2020.

Departementet viser i tillegg en tredje modell der hele dagens kompensasjon innlemmes i det ordinære innbyggertilskuddet og fordeles med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner.

Departementet foreslår også at de samlede systemendringene fases gradvis inn gjennom en overgangsordning. Overgangsordningen kommer i tillegg til omfordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet. Departementet vil vurdere innretningen på overgangsordningen fram mot kommuneproposisjonen for 2020.

Overgangsordningen og omfordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet vil til sammen sikre at det blir moderate fordelingsvirkninger den første tiden.

I vedlegg 1 vises utslag av de tre modellene for omfordeling av dagens tapskompensasjon, samt eksempler på førsteårsvirkningen med to ulike overgangsordninger. Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av hvilke prinsipper som bør legges til grunn for fordeling av dagens tapskompensasjon, og vil vurdere valg av modell fram mot kommuneproposisjonen for 2020.

5.2 Nord-Norgetilskuddet

Helt siden inntektssystemet ble innført i 1986 har det vært egne ordninger for å sikre kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge et høyere inntektsnivå. Hevingen av inntektsnivået i Nord-Norge var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet ble innført. I perioden 1986–1993 ble Nord-Norge tilgodesett ekstra gjennom inntektsutjevningen. I forbindelse med en forenkling av inntektssystemet i 1994 ble særordningen for Nord-Norge gjennom inntektsutjevningen erstattet med et eget Nord-Norgetilskudd (NOU 1996:1 s. 265). Tilskuddet har siden 1994 blitt gitt med en sats per innbygger, med høyest sats i Finnmark og lavest sats i Nordland.

Nord-Norgetilskuddet er på til sammen 676 mill. kroner i 2019. Tilskuddet utgjør mellom 8,8 og 12,6 pst. av rammetilskuddet for fylkeskommunene i Nord-Norge.

Departementet foreslår ingen større endringer i Nord-Norgetilskuddet. Departementet foreslår at satsen for tilskudd per innbygger for Troms og Finnmark fylkeskommune justeres

slik at den nye fylkeskommunen mottar om lag det samme i Nord-Norgetilskudd i 2020 som de to fylkene ellers ville mottatt hver for seg.

5.3 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet ble etablert sammen med innføringen av inntektssystemet i 1986. Tilskuddet var en videreføring av tilskudd til kommuner og fylkeskommuner fra Skattefordelingsfondet, som var en ordning for vanskeligstilte kommuner. Før innføringen av inntektssystemet omfattet skatteutjevningen både utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og et generelt skjønnstilskudd. Formålet med å opprettholde et skjønnstilskudd i inntektssystemet var blant annet å ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i utgiftsutjevningen, og å fange opp overgangsproblemer i forbindelse med innføringen av inntektssystemet (NOU 2005:18, s. 342–343).

Skjønnstilskuddet er på til sammen 382 mill. kroner i 2019. Hoveddelen av tilskuddet fordeles mellom fylkeskommunene i statsbudsjettet. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet, som en reservepott, til uforutsette hendelser i løpet av året.

5.4 Inntektsutjevningen

Skatteinntektene utgjør om lag halvparten av fylkeskommunenes frie inntekter, og kommer fra skatt på alminnelig inntekt fra personer og naturressursskatt fra kraftforetak. Den fylkeskommunale skattøren for personlige skatteyttere fastsettes i forbindelse med statsbudsjettet hvert år. Skattøren fastsettes innenfor et samlet opplegg for kommuneøkonomien, og de siste årene har skattørene blitt fastsatt med sikte på at skatteinntektene skal utgjøre 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

Fylkeskommunenes skatteinntekter i 2019 er anslått til 34,0 mrd. kroner.

Skatteinntektene varierer til dels betydelig mellom fylkeskommunene. I 2017 hadde Oslo, Akershus og Rogaland skatteinntekter over landsgjennomsnittet (målt i kroner per innbygger), mens de øvrige fylkeskommunene lå under landsgjennomsnittet. Oslo hadde høyest nivå på skatteinntektene med 129,5 pst. av landsgjennomsnittet, mens Nord-Trøndelag fylkeskommune hadde lavest nivå med 79,7 pst. av landsgjennomsnittet.

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i skatteinntektene delvis. Inntektsutjevningen beregnes løpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinntektene foreligger. Ordningen ble lagt om i forbindelse med revisjonen av inntektssystemet i 2015.

Inntektsutjevningen i dagens system er en symmetrisk ordning med en utjevningsgrad på 87,5 pst. Fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet (i kroner per innbygger) blir trukket 87,5 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet, mens fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får et tilsvarende tillegg.

Den høye utjevningsgraden betyr at det er små forskjeller i fylkeskommunenes skatteinntekter etter utjevningen. I 2017 varierte skatteinntektene etter inntektsutjevningen mellom 97 og 104 pst. av landsgjennomsnittet. I år med merskattevekst sikrer ordningen også at alle fylkeskommuner tar del i veksten.

Vedlegg

Vedlegg 1 Fordelingsvirkninger og fordeling av kompensasjon

Dette vedlegget viser anslag på fordelingsvirkninger med og uten omfordeling av tapskompensasjon og overgangsordning.

Anslag på fordelingsvirkninger

Tabell 20 viser anslag på fordelingsvirkninger med departementets forslag til ny kostnadsnøkkel (kolonne 3 og 4). Tabellen viser også anslag på samlede fordelingsvirkninger med de alternative nøklene for buss og bane og fylkesvei, som er omtalt i kapittel 4 (kolonne 5 til 10). Fordelingsvirkningene er basert på kriteriedata og utgiftsbehov fra inntektssystemet i 2018. Endringer i blant annet kriteriedata, sektorvekter og utgiftsbehov fram mot 2020 innebærer at de endelige fordelingsvirkningene vil avvike fra dagens anslag. Fordelingsvirkningene i tabellen inkluderer ikke effekten av omfordelingen av dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet. Anslag på fordelingsvirkninger inkludert omfordeling av denne kompensasjonen er vist i tabellene 21–23.

Tabell 20 Anslag på fordelingsvirkninger av ny kostnadsnøkkel med alternativer

Fylke	Anslag frie inntekter 2018		Departementets forslag til ny nøkkel		Alternativ 1 (med alternativ buss-/banenøkkel)		Alternativ 2 (med alternativ fylkesveinøkkel)		Alternativ 3 (med alternative nøkler for buss/bane og fylkesvei)	
	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10
Viken	12 260 694	10 346	-57 471	-48	26 683	23	-122 186	-103	-38 031	-32
Oslo	6 703 911	10 020	72 197	108	229 428	343	-7 005	-10	150 225	225
Innlandet	5 074 740	13 149	-59 149	-153	-70 128	-182	-28 502	-74	-39 482	-102
Vestfold og Telemark	4 817 032	11 417	-96 765	-229	-65 385	-155	-99 512	-236	-68 133	-161
Agder	3 852 574	12 763	-133 071	-441	-107 992	-358	-124 642	-413	-99 563	-330
Rogaland	5 487 261	11 587	69 661	147	6 181	13	50 260	106	-13 220	-28
Vestland	8 808 501	13 939	77 513	123	36 067	57	95 679	151	54 233	86
Møre og Romsdal	4 108 419	15 406	-12 414	-47	-66 228	-248	7 384	28	-46 430	-174
Trøndelag	6 066 756	13 307	5 377	12	-25 678	-56	28 992	64	-2 063	-5
Nordland	4 917 605	20 205	80 130	329	30 165	124	107 906	443	57 940	238
Troms og Finnmark	4 598 975	18 969	53 990	223	6 886	28	91 627	378	44 523	184
Sum	66 696 468	12 637	0	0	0	0	0	0	0	0

Forutsetninger for beregningene

Siden dagens kostnadsnøkkel ikke er sammenslåingsnøytral, er fordelingsvirkningene beregnet ved å sammenligne beløpet som er fordelt etter dagens kostnadsnøkkel beregnet på dagens fylkesinndeling, med beløpet fordelt etter forslaget til ny kostnadsnøkkel beregnet på ny fylkesinndeling. Det er ikke justert for grenseendringer som følge av kommuner som bytter fylke i 2020.

Fordelingsvirkningene er beregnet med utgangspunkt i inntektssystemet for 2018 og inkluderer effekten av følgende endringer:

- Ny kostnadsnøkkel med oppdaterte vektorer og nye kriterier
- Endringer i samlet utgiftsbehov og sektorvektor som følge av nytt prinsipp for behandling av investeringsutgifter i delkostnadsnøkkel for fylkesvei. Dette gir en nedgang i samlet utgiftsbehov. I beregningene av fordelingsvirkninger er differansen i utgiftsbehov mellom dagens og nytt system fordelt med et likt beløp per innbygger.
- Beregningen av investeringsutgifter på fylkesvei til bruk i sektorvektor og samlet utgiftsbehov er foreløpig gjort med tall for landet utenom Oslo (jf. kap. 4.3). Departementet tar sikte på at det tas med et anslag for Oslo i disse beregningene, noe som vil innebære at samlet utgiftsbehov og sektorvektor for fylkesvei kan gå noe opp.
- Innlemming i kostnadsnøkkel av kompensasjonen som ble gitt til Trøndelag i 2018 for tap i utgiftsutjevningen som følge av fylkessammenslåingen. I anslaget på fordelingsvirkninger er kompensasjonen fordelt etter samlet, ny kostnadsnøkkel.
- Ny beregning av kriteriet normerte ferjekostnader²³
- Nytt anslått fylkesveinett i Oslo

²³ Fordelingsvirkningen viser differansen mellom forslaget til ny nøkkel med ny beregning av ferjekriteriet og dagens nøkkel med dagens beregning av ferjekriteriet. Endringene i ferjekriteriet er delvis en systemendring og delvis en oppdatering og korrigerende av kriteriedata. I den nye beregningen er en ny ferjestandard lagt til grunn, og det er også en ny metode for håndtering av billettinntekter i modellen. I tillegg er grunnlagsdataene for sambandslengde og trafikkmengde oppdatert og korrigert, for å sikre likebehandling mellom ulike samband og for å rette feil. Se vedlegg 3 for nærmere informasjon.

Modeller for omfordeling av kompensasjon for endringer i inntektssystemet

I kapittel 5.1 foreslår departementet at dagens kompensasjon for endringer i inntektssystemet avvikles fra 2020, og at midlene omfordeles mellom fylkeskommunene for å dempe fordelingsvirkningene. I tabellene 21–23 vises beregningen av tre mulige modeller for omfordeling. I modell 1 og 2 blir dagens kompensasjon helt eller delvis omfordelt til en ny kompensasjonsordning for endringer i inntektssystemet. I disse modellene tas det utgangspunkt i fordelingsvirkningene av forslaget til ny kostnadsnøkkel (*kolonne 2 og 3*), inkludert avviklingen av dagens kompensasjon (*kolonne 1*), vist i *kolonne 4 og 5*. I den tredje modellen avvikles dagens kompensasjon helt, og midlene innlemmes i det ordinære innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger. Departementet presiserer at tabellene er eksempelberegninger basert på inntektssystemet for 2018. Modellene må tilpasses de endelige fordelingsvirkningene i 2020.

I modell 1 (tabell 21) fordeles 200 mill. kroner av kompensasjonen mellom fylkeskommunene som får en reduksjon i rammetilskudd på mer enn 95 kroner per innbygger som følge av endringer i kostnadsnøkkel og avviklingen av dagens kompensasjon (*kolonne 6*). Av dette er 10 mill. kroner fordelt til fylkeskommuner med en reduksjon på mer enn 300 kroner per innbygger. De resterende 135 mill. kronene overføres til det ordinære innbyggertilskuddet og gis med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner (*kolonne 7*). De samlede fordelingsvirkningene vises i kolonne 8 og 9, og er beregnet som nettoeffekten av omfordelingen av dagens kompensasjon og fordelingsvirkningene av ny kostnadsnøkkel (kol. 8 = kol. 2 - kol. 1 + kol. 6 + kol. 7).

Tabell 21 Modell 1 for omfordeling av kompensasjon for endringer i inntektssystemet: Delvis omfordeling til ny kompensasjon

Fylke	Dagens komp.	Fordelingsvirkning ny kostnadsnøkkel		Virkning ny nøkkel og avvikling komp.		Fordeling ny kompensasjon	Overføring til innbyggertilskuddet	Fordelingsvirkning inkl. omfordeling kompensasjon	
	1000 kr	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	1000 kr	1000 kr	Kr per innb.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
Viken	10 832	-57 471	-48	-68 303	-58	0	30 314	-37 990	-32
Oslo	0	72 197	108	72 197	108	0	17 114	89 311	133
Innlandet	36 668	-59 149	-153	-95 817	-248	48 381	9 872	-37 564	-97
Vestfold og Telemark	9 254	-96 765	-229	-106 018	-251	53 931	10 792	-41 296	-98
Agder	0	-133 071	-441	-133 071	-441	95 385	7 721	-29 964	-99
Rogaland	0	69 661	147	69 661	147	0	12 113	81 774	173
Vestland	106 782	77 513	123	-29 269	-46	0	16 164	-13 105	-21
Møre og Romsdal	0	-12 414	-47	-12 414	-47	0	6 821	-5 593	-21
Trøndelag	40 753	5 377	12	-35 376	-78	0	11 662	-23 714	-52
Nordland	106 068	80 130	329	-25 937	-107	2 303	6 225	-17 409	-72
Troms og Finnmark	24 643	53 990	223	29 347	121	0	6 201	35 548	147
Sum	335 000	0	0	-335 000	0	200 000	135 000	0	0

I modell 2 (tabell 22) fordeles hele dagens kompensasjon mellom fylkeskommunene som får en reduksjon i rammetilskudd som følge av endringer i kostnadsnøkkelen og avviklingen av dagens kompensasjon. Kompensasjonen brukes til å sette en grense for hvor stor reduksjon i rammetilskudd en fylkeskommune skal kunne ha som følge av endringene i kostnadsnøkkelen og avviklingen av dagens kompensasjon. Differansen mellom anslått fordelingsvirkning og denne grensen kompenseres fullt ut med en ny kompensasjon, vist i *kolonne 6*. De samlede fordelingsvirkningene vises i kolonne 7 og 8, og er beregnet som nettoeffekten av omfordelingen av dagens kompensasjon og fordelingsvirkningene av ny kostnadsnøkkel (kol. 7 = kol. 2 - kol. 1 + kol. 6).

Hvor stor del av reduksjonen i rammetilskudd som kan kompenseres i denne modellen vil være avhengig av hvordan de endelige fordelingsvirkningene blir. I eksempelberegningen er grensen satt slik at ingen fylkeskommuner får en reduksjon i rammetilskudd på mer enn 44 kroner per innbygger.

Tabell 22 Modell 2 for omfordeling av kompensasjon for endringer i inntektssystemet: Full omfordeling til ny kompensasjon

Fylke	Dagens komp.	Fordelingsvirkning ny kostnadsnøkkel		Fordelingsvirkning ny nøkkel og avvikling komp.		Fordeling ny kompensasjon	Fordelingsvirkning inkl. omfordeling kompensasjon	
	1000 kr	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	1000 kr	Kr per innb.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Viken	10 832	-57 471	-48	-68 303	-58	16 181	-52 122	-44
Oslo	0	72 197	108	72 197	108	0	72 197	108
Innlandet	36 668	-59 149	-153	-95 817	-248	78 843	-16 974	-44
Vestfold og Telemark	9 254	-96 765	-229	-106 018	-251	87 462	-18 556	-44
Agder	0	-133 071	-441	-133 071	-441	119 794	-13 276	-44
Rogaland	0	69 661	147	69 661	147	0	69 661	147
Vestland	106 782	77 513	123	-29 269	-46	1 477	-27 792	-44
Møre og Romsdal	0	-12 414	-47	-12 414	-47	685	-11 729	-44
Trøndelag	40 753	5 377	12	-35 376	-78	15 324	-20 052	-44
Nordland	106 068	80 130	329	-25 937	-107	15 233	-10 704	-44
Troms og Finnmark	24 643	53 990	223	29 347	121	0	29 347	121
Sum	335 000	0	0	-335 000	0	335 000	0	0

I modell 3 (tabell 23) avvikles dagens kompensasjon og midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i innbyggertilskuddet, dvs. med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommunene (litt over 60 kroner per innbygger). Også denne modellen vil dempe fordelingsvirkningene noe for de fleste av fylkeskommunene som får en reduksjon i rammetilskudd som følge av ny kostnadsnøkkel. De samlede fordelingsvirkningene vises i kolonne 7 og 8, og er beregnet som nettoeffekten av avviklingen av dagens kompensasjon og overføringen til innbyggertilskuddet, pluss fordelingsvirkningene av ny kostnadsnøkkel (kol. 7 = kol. 2 - kol. 1 + kol. 6).

Tabell 23 Modell 3 for omfordeling av kompensasjon for endringer i inntektssystemet: Avvikling av dagens kompensasjon

Fylke	Dagens komp.	Fordelingsvirkning ny kostnadsnøkkel		Fordelingsvirkning ny nøkkel og avvikling komp.		Overføring til innbyggertilskuddet	Fordelingsvirkning inkl. omfordeling kompensasjon	
	1000 kr	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	1000 kr	Kr per innb.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Viken	10 832	-57 471	-48	-68 303	-58	75 223	6 920	6
Oslo	0	72 197	108	72 197	108	42 467	114 664	171
Innlandet	36 668	-59 149	-153	-95 817	-248	24 497	-71 320	-185
Vestfold og Telemark	9 254	-96 765	-229	-106 018	-251	26 780	-79 238	-188
Agder	0	-133 071	-441	-133 071	-441	19 160	-113 910	-377
Rogaland	0	69 661	147	69 661	147	30 059	99 720	211
Vestland	106 782	77 513	123	-29 269	-46	40 110	10 841	17
Møre og Romsdal	0	-12 414	-47	-12 414	-47	16 927	4 513	17
Trøndelag	40 753	5 377	12	-35 376	-78	28 939	-6 437	-14
Nordland	106 068	80 130	329	-25 937	-107	15 448	-10 489	-43
Troms og Finnmark	24 643	53 990	223	29 347	121	15 389	44 735	185
Sum	335 000	0	0	-335 000	0	335 000	0	0

Eksempel på fordelingsvirkning første år med overgangsordning

Departementet foreslår i kapittel 5.1 at de samlede fordelingsvirkningene fases gradvis inn gjennom en overgangsordning. Departementet vil vurdere innretningen på overgangsordningen fram mot kommuneproposisjonen for 2020.

Tabell 24 viser et eksempel på hvordan fordelingsvirkningene vil være det første året med to ulike overgangsordninger. Overgangsordningen beregnes med utgangspunkt i fordelingsvirkningene etter omfordelingen av kompensasjonen for endringer i inntektssystemet, og tabellen viser eksempel på førsteårvirkningen med tre modeller for omfordeling (jf. tabell 21–23). Departementet presiserer at dette er eksempelberegninger basert på 2018, og er ment som illustrasjoner av hvordan overgangsordningen kan innrettes. Endelige beregninger i 2020 vil avvike fra dette.

I kolonne 1 til 6 vises anslag på fordelingsvirkningene det førte året hvis endringene fases med en lik andel over en periode på to år. I kolonne 7 til 12 vises førsteårvirkningen ved en innfasing over en periode på fire år. Anslagene tar utgangspunkt i de to siste kolonnene i tabell 21–23.

Tabell 24 Eksempel på førsteårvirkning med to overgangsordninger for omfordeling av kompensasjon for endringer i inntektssystemet

Fylke	Toårig overgangsordning						Fireårig overgangsordning					
	Virkning med modell 1 for omfordeling		Virkning med modell 2 for omfordeling		Virkning med modell 3 for omfordeling		Virkning med modell 1 for omfordeling		Virkning med modell 2 for omfordeling		Virkning med modell 3 for omfordeling	
	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.	1000 kr	Kr per innb.
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9	Kol. 10	Kol. 11	Kol. 12
Viken	-18 995	-16	-26 061	-22	3 460	3	-9 497	-8	-13 031	-11	1 730	1
Oslo	44 655	67	36 099	54	57 332	86	22 328	33	18 049	27	28 666	43
Innlandet	-18 782	-49	-8 487	-22	-35 660	-92	-9 391	-24	-4 244	-11	-17 830	-46
Vestfold og Telemark	-20 648	-49	-9 278	-22	-39 619	-94	-10 324	-24	-4 639	-11	-19 810	-47
Agder	-14 982	-50	-6 638	-22	-56 955	-189	-7 491	-25	-3 319	-11	-28 478	-94
Rogaland	40 887	86	34 831	74	49 860	105	20 444	43	17 415	37	24 930	53
Vestland	-6 553	-10	-13 896	-22	5 421	9	-3 276	-5	-6 948	-11	2 710	4
Møre og Romsdal	-2 796	-10	-5 864	-22	2 256	8	-1 398	-5	-2 932	-11	1 128	4
Trøndelag	-11 857	-26	-10 026	-22	-3 219	-7	-5 928	-13	-5 013	-11	-1 609	-4
Nordland	-8 704	-36	-5 352	-22	-5 244	-22	-4 352	-18	-2 676	-11	-2 622	-11
Troms og Finnmark	17 774	73	14 673	61	22 368	92	8 887	37	7 337	30	11 184	46
Sum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Vedlegg 2 Dokumentasjon av analyser

Videregående opplæring

Statistiske analyser

Tabell 25 viser estimeringsresultater for analysene for videregående opplæring. Avhengig variabel i begge modellene er brutto driftsutgifter ekskl. brutto driftsinntekter og avskrivninger, målt i kroner per innbygger. Alle variabler er målt per innbygger. Analysene er gjort med vanlig minste kvadraters metode (OLS).

Tabell 25 Estimeringsresultater fra regresjonsanalyser for videregående opplæring (t-verdier i parentes)

Variabler	Analyseår		
	2014	2015	2016
Innbyggere 16-18 år	78 646 (1,68)	63 733 (1,38)	109 950 (2,09)
Søkere høykostnads utdanningsprogrammer	294 718 (1,82)	375 806 (2,42)	298 752 (1,67)
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,013 (0,89)	0,032 (2,24)	0,028 (1,62)
Frie inntekter	159 (3,08)	100 (2,13)	105 (2,46)
Konstantledd	-423 (-0,37)	305 (0,26)	-795 (-0,60)
Justert R ²	0,9166	0,9206	0,9128

Beregning av søker- og lærlingekriteriene

Vektene til søkerkriteriet beregnes på grunnlag av en kostnadsanalyse av utgifter per elev i dyrere utdanningsprogrammer, sett i forhold til gjennomsnittlige utgifter per elev. Vekten til kriteriet søkere høykostnads utdanningsprogrammer er gitt ved:

$$\frac{(C_{HK} - C_{LK}) * E_{HK}}{(E_{LK} * C_{LK}) + (E_{HK} * C_{HK})}$$

C og E betegner henholdsvis utgifter per elev og elevandel, mens fotskrift HK og LK betegner henholdsvis høykostnads og lavkostnads utdanningsprogrammer. Lavkostnads utdanningsprogrammer er definert som studiespesialisering og idrett, mens alle andre programmer regnes som høykostnadsutdanningsprogrammer. Vekten til lærlingekriteriet er beregnet etter samme prinsipp. Tallgrunnlaget som er brukt i beregningene er vist i tabell 26. Beregningen av vektene er vist i tabell 27 og 28.

Tabell 26 Antall elever og gjennomsnittskostnad i kroner per elev per utdanningsprogram

Utdanningsprogram	2014		2015		2016	
	Utgifter per elev	Antall elever	Utgifter per elev	Antall elever	Utgifter per elev	Antall elever
521 Studiespesialisering	60 635	84 679	63 617	85 529	64 601	85 409
527 Idrettsfag	72 756	10 963	74 357	11 182	73 595	11 535
522 Bygg- og anleggsteknikk	97 163	7 403	102 627	6 924	102 576	6 927
523 Elektrofag	90 133	9 880	93 753	10 010	94 377	10 057
524 Design og håndverksfag	98 336	3 987	105 946	3 639	106 352	3 527
525 Restaurant- og matfag	107 339	3 474	111 999	3 376	112 761	3 279
526 Helse- og sosialfag	82 341	15 323	86 539	15 271	86 117	16 127
528 Teknikk og industriell produksjon	91 279	12 263	96 727	11 779	99 587	11 193
529 Musikk, dans og drama	110 480	5 922	114 886	5 794	117 702	5 753
530 Medier og kommunikasjon	81 194	7 665	84 664	7 273	83 573	6 896
531 Naturbruk	125 522	2 957	133 390	2 899	128 397	2 951
532 Service og samferdsel	87 567	6 870	94 018	6 735	95 402	6 777
570 Fagopplæring i arbeidslivet	65 254	39 520	70 021	40 821	76 957	42 162
Sum (beregning søkerkriteriet)		171 386		170 411		170 431
Sum (beregning lærlingekriteriet)		135 162		137 532		139 106

Merknad: Utgifter per elev/lærling er ekskl. felleskostnader. Antall elever er beregnet som vektete helårsekvivalenter.

Kilde: KOSTRA (SSB).

Tabell 27 Beregning av kostnadsvekt for søkere til høykostnads utdanningsprogrammer

Type utdanningsprogram	2014		2015		2016		Snitt
	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	
Lavkostnads utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrett)	56%	62 024	57%	64 858	57%	65 672	
Høykostnads utdanningsprogrammer (øvrige)	44%	92 485	43%	97 353	43%	97 799	
Kostnadsvekt søkere til høykostnads utdanningsprogrammer		0,1783		0,1781		0,1742	0,1769

Tabell 28 Beregning av kostnadsvekt for søkere til lærlingeplass

Type utdanningsprogram	2014		2015		2016		Snitt
	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	Andel elever	Utgift per elev	
Lavkostnads utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrett)	71%	62 024	70%	64 858	70%	65 672	
Lærlinger, lærekandidater og elever i fagopplæring i skole	29%	65 254	30%	70 021	30%	76 957	
Kostnadsvekt søkere til lærlingeplass		0,0150		0,0231		0,0495	0,0292

Fylkesvei

Departementet foreslår i kap. 4.3 at investeringer vektet inn i fylkesveinøkkelen med utgangspunkt i brutto investeringer de siste tre årene, fratrukket mva.-kompensasjon, overføringer, refusjoner, ferjeavløsningsmidler og bompenger. Dette vedlegget gir en nærmere beskrivelse av hvordan investeringene vil vektet inn i kostnadsnøkkelen med departementets forslag.

Prinsipper for vekting av investeringer i veinøkkelen

Sektorvektene i inntektssystemet beregnes ut fra sektorens andel av de samlede netto driftsutgiftene, og bestemmer hvor stor andel en delkostnadsnøkkel skal utgjøre av den samlede kostnadsnøkkelen. Vektene blir beregnet med utgangspunkt i regnskapstall for de siste tre årene, slik at tilfeldige svingninger et enkelt år ikke skal gi for store utslag. I beregningen av sektorvektene blir midler som er gitt med en særskilt fordeling (tabell C) trukket fra beregningsgrunnlaget, siden disse ikke fordeles etter kostnadsnøkkelen.

Beregningen av sektorvekten for fylkesvei avviker noe fra dette hovedprinsippet, siden det må tas hensyn til at også investeringsmidler skal fordeles etter kostnadsnøkkelen. I dagens inntektssystem er sektorvekten for fylkesvei basert på netto driftsutgifter til vei, og vekten er i tillegg justert opp med investeringsmidlene og styrkingen av de frie inntektene fra forvaltningsreformen i 2010. Videre er veimidlene som fordeles gjennom tabell C (midler til tunnelsikkerhet og opprusting og fornying av fylkesveiene) ikke trukket fra beregningsgrunnlaget, slik det gjøres for tilsvarende saker på andre områder. Grunnen er at det antas at disse midlene delvis er ført i investeringsregnskapet, slik at de ikke inngår i tallene for netto driftsutgifter. Utgangspunktet for beregning av sektorvekten for vei er dermed betydelig høyere enn det ellers ville vært. Sektorvekten for vei er dermed også høyere enn den ville vært om bare netto driftsutgifter var lagt til grunn.

Sektorvektene i inntektssystemet for 2018 er basert på regnskapstall for årene 2014–2016, da netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) var i snitt om lag 6,2 mrd. kroner (nominelle tall). Dette beløpet er altså korrigeret opp med investeringsmidlene og styrkingen av de frie midlene som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen, dvs. i snitt om lag 3,1 mrd. kroner (beløpene overført i 2010 prisjustert til kroneverdien i 2014–2016). Til sammen er utgiftsbehovet knyttet til sektorvekten for fylkesvei dermed på i snitt om lag 9,3 mrd. kroner med dagens system.

I dette høringsnotatet foreslår departementet at sektorvekten for fylkesvei korrigeres med tall for faktiske investeringer, i stedet for å ta utgangspunkt i midlene som ble overført i 2010. Dette vil være i tråd med måten sektorvektene ellers beregnes på. Departementet foreslår videre at det skal korrigeres for at en betydelig del av veiinvesteringene finansieres med mva.-kompensasjon, øremerkede tilskudd, ferjeavløsningsmidler, andre overføringer og refusjoner, og bompenger. De korrigerede investeringsutgiftene kan med dette forslaget beregnes til om lag 4,0 mrd. kroner i snitt i årene 2014–2016 (nominelle tall). Departementet foreslår videre at veimidlene som fordeles gjennom tabell C trekkes fra beregningsgrunnlaget, på lik linje med vanlig praksis for andre sektorer. I perioden 2014–2016 ble i snitt om lag 1,2 mrd. kroner fordelt til veiformål i tabell C (nominelle tall).²⁴

Hvis disse prinsippene hadde blitt brukt til å beregne sektorvektene for inntektssystemet i 2018, ville altså beregningsgrunnlaget for fylkesvei vært netto driftsutgifter (i snitt 6,2 mrd.

²⁴ Beløpet og korreksjonen gjelder saker som ble fordelt til veiformål i perioden 2014–2016, og som fortsatt blir fordelt i tabell C. I inntektssystemet for 2018 gjelder det midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene og tunnelsikkerhetsforskriften. Veimidlene som lå i tabell C i 2014, men som ble innlemmet i kostnadsnøkkelen i 2015, korrigeres ikke ut.

kroner i perioden 2014–2016) pluss korrigerede investeringsutgifter (i snitt 4,0 mrd. kroner), fratrukket veimidlene i tabell C (i snitt 1,2 mrd. kroner). Til sammen blir dette om lag 9,0 mrd. kroner, eller noe lavere enn med dagens inntektssystem. Sektorvekten for fylkesvei ville dermed også blitt noe lavere om dette prinsippet hadde blitt lagt til grunn i inntektssystemet for 2018.²⁵

Departementet presiserer at konsekvensene for sektorvekten for fylkesvei vil kunne variere over tid, i tråd med endringene i de faktiske investeringene. Den endelige beregningen av sektorvekter til inntektssystemet 2020 vil dermed gi et annet resultat.

Beregningen av de korrigerede investeringsutgiftene i forslaget til kostnadsnøkkel er vist i tabell 29. Departementet har foreløpig ikke tilstrekkelig tallgrunnlag for å kunne inkludere veiinvesteringer for Oslo i tallene. Departementet vil vurdere denne problemstillingen nærmere fram mot kommuneproposisjonen for 2020.

Tabell 29 Beregning av investeringsutgifter i utgiftsbehovet. Landet ekskl. Oslo. Prisjustert til 2016-kr

	2014	2015	2016	Snitt
Brutto investeringsutgifter	8 624 054	8 010 732	7 673 471	8 102 752
- Mva.-kompensasjon	1 397 496	1 356 112	1 312 882	1 355 497
- Bompenginntekter	1 387 467	1 494 286	1 724 555	1 535 436
- Ferjeavløsningsmidler	82 577	95 207	95 300	91 028
- Andre overføringer og refusjoner	1 124 405	822 834	1 067 597	1 004 945
= Korrigerede investeringsutgifter	4 632 109	4 242 293	3 473 137	4 115 846

Kilde: SSB.

Kriterier for investeringer

Departementet gjør i kap. 4.3 en ny vurdering av hvilke kriterier som bør brukes til å fange opp variasjoner i investeringsbehovet, blant annet basert på korrelasjonen mellom investeringsutgiftene og ulike variabler. Tabell 30 viser korrelasjonen²⁶ eller samvariasjonen mellom investeringsutgifter, veikriterier og inntektsnivå.

²⁵ Dette er et forenklet regneeksempel for å illustrere forskjellen mellom de to metodene. Sektorvektene som brukes i inntektssystemet for 2018 er basert på et gjennomsnitt av sektorandelene for hvert av årene 2014, 2015 og 2016. Andelene beregnes altså ikke ut fra et gjennomsnitt av utgiftstallene for de tre årene, slik som i dette regneeksemplet.

²⁶ Korrelasjon er et statistiske mål på sammenhengen mellom to variabler. I tabellen vises korrelasjonskoeffisienten målt som Pearsons r , som angir styrken og retningen på den lineære sammenhengen mellom to variabler. Koeffisientene kan ha verdier mellom +1 og -1, der 1 er en perfekt positiv sammenheng, 0 er ingen lineær sammenheng, og -1 er en perfekt negativ sammenheng. En høy og positiv korrelasjonskoeffisient tyder på en nær og positiv sammenheng mellom to faktorer.

Tabell 30 Korrelasjon mellom investeringsutgifter og forklaringsvariabler (målt per innbygger). Ekskl. Oslo. (Metode: Pearsons r)

	Br. invest.	Invest. ekskl.	Motiv	Veilengde	Frie inntekter	Korr. frie
Brutto investeringer	1,000	0,687	0,497	0,377	0,555	0,536
Investeringer ekskl. mva. mv.		1,000	0,653	0,581	0,667	0,659
Vedlikeholdsbehov (Motiv)			1,000	0,948	0,937	0,876
Veilengde				1,000	0,826	0,736
Frie inntekter					1,000	0,975
Korrigerede frie inntekter (pst.)						1,000

Kilder: Snitt av data for årene 2014–2016 fra KOSTRA, Grønt hefte og KMDs egne beregninger. Utgiftstall er målt i faste 2016-kroner

Buss og bane

Tabell 31 viser estimeringsresultater for analysene til forslag til ny kostnadsnøkkel for buss og bane (A), og en alternativ nøkkel (B). Avhengig variabel i begge modellene er brutto driftsutgifter ekskl. brutto driftsinntekter og avskrivninger, målt i kroner per innbygger.²⁷ Alle variabler unntatt innbyggere per km offentlig vei er målt per innbygger. Analysene er gjort med vanlig minste kvadraters metode (OLS).

Enhetene i analysene er fylkeskommunene etter fylkesinndelingen før 2018 (N=19).

I tillegg til analysene som er vist i tabellen, har departementet også testet modeller med blant annet følgende forklaringsvariabler:

- Sysselsatte etter bosted²⁸
- Ulike spesifikasjoner av aldersgrupper for innbyggere
- Ulike spesifiseringer av tettsted
- Ulike aldersgrupperinger av innbyggere bosatt spredt
- Areal
- Kriterier for reiseavstand
- Ulike variabler over antall reiser og skolereiser

Tabell 31 Estimeringsresultater fra regresjonsanalyser for buss og bane (p-verdier i parentes)

Variabler	Modell A			Modell B		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Sysselsatte etter arbeidssted	6 813 (0,00)	6 950 (0,00)	6 892 (0,00)			
Innbyggere bosatt spredt	1 675 (0,07)	1 354 (0,08)	405 (0,62)	2 468 (0,01)	2 145 (0,02)	1 307 (0,19)
Innbyggere per km offentlig vei*				2,57 (0,04)	3,09 (0,01)	2,12 (0,10)
Innbyggere 20–34 år				10 983 (0,02)	8 141 (0,06)	11 206 (0,03)
Frie inntekter	-0,01 (0,70)	-0,01 (0,77)	0,02 (0,41)	0,02 (0,41)	0,03 (0,25)	0,04 (0,11)
Konstantledd	-2 036	-1 982	-2 015	-1 590	-1 115	-1 635
Justert R ²	0,60	0,69	0,67	0,65	0,66	0,63

* I modell B blir kriterieverdien for denne variabelen beregnet som innbyggere per kilometer offentlig vei, multiplisert med antall innbyggere. I dagens delkostnadsnøkkel blir variabelen beregnet som forholdstallet innbyggere per kilometer offentlig vei i det enkelte fylke.

Omskalering

I tråd med Borge-utvalgets anbefaling er kriteriene i kostnadsnøkkelen spesifisert slik at man måler kriterieverdiene utover en fastsatt minsteandel av befolkningen. Omskaleringen øker

²⁷ Ført på funksjon 730 Bilruter, 733 Transport (ordninger) for funksjonshemmede og 734 Sporveier og forstadsbaner i KOSTRA.

²⁸ Departementet har gjort analyser med sysselsatte både etter arbeidssted og etter bosted. Modeller med sysselsatte etter bosted har klart lavere samlet forklaringskraft.

de relative forskjellene mellom kriterieverdiene, og gjør at kriteriene i større grad fanger opp de faktiske variasjonene i utgiftene.

Bakgrunnen for at kriteriene er fastsatt på denne måten er knyttet til forhold ved regresjonsanalysen. Beregningene av kriterievektene tar utgangspunkt i regresjonskoeffisientene og kriterieverdiene, slik at den relative betydningen av hvert enkelt kriterium kan tallfestes. Resultatene fra regresjonsanalysen gir imidlertid en kostnadsnøkkel som summerer seg til vesentlig mer enn 1, noe som henger sammen med at regresjonen gir et negativt konstantledd. Vektene i en kostnadsnøkkel må summere seg til 1, og det er derfor nødvendig med en nedjustering av vektene i forhold til hva koeffisientene i regresjonsanalysen tilsier. Borge-utvalget viste til at en proporsjonal nedvekting ville ført til at kostnadsnøkkel bare fanget opp en mindre del av de faktiske variasjonene i utgiftene. For å rette opp dette foreslo utvalget en omskalering av kriteriene, for å øke variasjonen mellom fylkeskommunene. En slik omskalering av kriteriene øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene og gjør at kriteriene i kostnadsnøkkel i større grad fanger opp variasjonene i utgiftene.

Regresjonsmodellen som ligger til grunn for departementets forslag til ny nøkkel har negative konstantledd, og departementet foreslår derfor at kriteriene skaleres om slik at vektene summerer seg til 1. Departementet foreslår å bare omskalere kriteriene som bidrar til negative konstantledd i analysene. Det innebærer at kriteriet sysselsatte etter arbeidssted skaleres om til å telle antall sysselsatte utover en andel på 29 pst. Kriteriet innbyggere 20–34 år i den alternative nøkkelen skaleres om til å telle antall innbyggere utover 10,5 pst. Grensene for skalering av kriterier er satt slik at alle fylker vil få en kriterieverdi på over 0.

Båt og ferje

Vektene til reisekriteriene i båt- og ferjenøkkelen er basert på et anslag av kostnadene til skoleskyss. I beregningene er det antatt at kostnadene for skolereisene er omtrent de samme som for andre reiser. Anslaget kan dermed beregnes med utgangspunkt i tall fra KOSTRA over antall skolereiser, antall reiser i alt og de samlede utgiftene til båt og ferje. De oppdaterte beregningene for årene 2014–2016 er vist i tabell 32.

Tabell 32 Beregning av kriterievekt for reisekriteriene

	2014	2015	2016	Snitt 2014–2016
<u>Antall reiser</u>				
A1 Skolereiser ferje	337 382	347 032	366 014	350 143
A2 Ferjereiser i alt	22 029 177	21 877 160	22 056 388	21 987 575
A3 Skolereiser båt	323 858	338 803	351 316	337 992
A4 Båtreiser i alt	9 039 058	9 186 661	9 704 197	9 309 972
<u>Utgifter</u>				
B1 Netto driftsutgifter ferje	1 887 454	2 065 573	2 036 001	1 996 343
B2 Ferjeutgifter per reise (B1 / A2)	86	94	92	91
B3 Netto driftsutgifter båt	1 233 109	1 310 703	1 252 818	1 265 543
B4 Båutgifter per reise (B3 / A4)	136	143	129	136
<u>Anslag utgifter skoleskyss</u>				
C1 Ferje (B2 * A1)	28 907	32 766	33 786	31 820
C2 Båt (B4 * A3)	44 181	48 339	45 355	45 958
<u>Skoleskyss' andel av netto driftsutgifter</u>				
D1 Ferje (C1 / B1 * 100)	1,5 %	1,6 %	1,7 %	1,6 %
D2 Båt (C2 / B3 * 100)	3,6 %	3,7 %	3,6 %	3,6 %

Kilde: KOSTRA (SSB).

Tannhelse

Tabell 33 under viser ressursfordelingen som ligger til grunn for delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Delkostnadsnøkkelen er basert på ressursfordelingen mellom de prioriterte gruppene i den offentlige tannhelsetjenesten. Utgangspunktet for fordelingen er informasjon fra KOSTRA om antall personer i de prioriterte gruppene som er under offentlig tilsyn av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, og tall innhentet fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per person i de prioriterte gruppene. Tall for gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de prioriterte gruppene er innhentet av Helse- og omsorgsdepartementet.

Ressursvekten for gruppen 1–18 år er satt til 1,00 og ressursbruken på hver av de andre gruppene er målt i forhold til ressursbruken på denne gruppen. Dette gir et mål på ressursbruken per pasient i hver av de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten, som deretter multipliseres med antall personer i de ulike målgruppene for å gi et mål på ressursfordelingen mellom de ulike gruppene.

Tabell 33: Ressursfordeling mellom prioriterte grupper i tannhelsetjenesten

Personer under offentlig tilsyn i tannhelsetjenesten	Antall (snitt 2014–16)	Ressurs- bruk per bruker (snitt)	Ressursbruk per prioritert gruppe (andel)
Innbyggere 1–18 år	1 118 390	1,00	0,7672
Innbyggere 19–20 år	102 082	1,23	0,0861
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	17 749	2,18	0,0265
Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie	83 520	2,10	0,1202
Sum	1 321 740		1,0000

Kilde: KOSTRA (SSB) og tall innhentet fra fylkeskommunene av Helse- og omsorgsdepartementet.

Vedlegg 3 Endringer i beregningen av normerte ferjekostnader

Kriteriet for ferjer i inntektssystemet er i hovedsak de normerte ferjekostnadene, som blir beregnet med en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde på oppdrag fra departementet. Kostnadsmodellen er basert på de samme prinsippene og metodene som Statens vegvesens EFFEKT-modell. EFFEKT er en modell for beregning av nytte og kostnader ved samferdselsprosjekter, og brukes også i forbindelse med transportmodellering. Møreforskningens modell er beskrevet nærmere i Svendsen et al. (2017).

Dette vedlegget beskriver departementets forslag til endringer i modellen for beregning av normerte ferjekostnader. Forslaget til endringer knytter seg i hovedsak til hvilke grunnlagsdata som skal brukes. Det foreslås bare mindre justeringer i selve kostnadsmodellen. Et foreløpig forslag til endringer i grunnlagsdataene var på høring våren 2018, sammen med Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard.

Dette vedlegget gir først en kort beskrivelse av Møreforskningens modell for beregning av normerte ferjekostnader. Deretter beskrives departementets høringsforslag våren 2018, sammen med en oppsummering av fylkeskommunenes høringsinnspill. Til slutt presenteres departementets samlede forslag til endringer i beregningen av ferjekriteriet.

Møreforskningens kostnadsmodell

Møreforskningens modell tar utgangspunkt i en normativ tilnærming og beregner de normerte kostnader ved å drifte det enkelte ferjesamband. Kostnadene beregnes i flere steg.

Det første steget i modellen er å dele alle fylkeskommunale ferjesamband inn i standardklasser, med utgangspunkt i strekningslengden og tall for trafikk (antall transporterte personbilenheter per døgn i løpet av et år, forkortet ÅDT PBE). Standardklassene er basert på ferjestandarden fra St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*. Standarden består av 11 klasser (se tabell 34). Om lag 75 pst. av sambandene har en trafikk på under 500 ÅDT PBE, og er plassert i standardklassene Fv4 og Fv5.

Tabell 34 Ferjestandard fra Nasjonal transportplan 2010–2019

Standard-klasse	Lengde ¹ (i km)	Trafikk (ÅDT PBE)	Frekvens hverdager (avganger per døgn)	Åpningstid (timer fra første til siste avgang)	
				Hverdager	Lørdag/søndag
Fv1		>2500	36	24	24
Fv2.1	<20	1000–2000	30	18	16
Fv2.2	>20	1000–2000	Kontinuerlig drift ²	18	16
Fv3.1	<4	500–1000	25	18	16
Fv3.2.1	>5	500–750	Kontinuerlig drift ³	18	16
Fv3.2.2	>5	750–1000	22	18	16
Fv4.1	<4	100–500	21	16	15
Fv4.2	4–9	100–500	15	16	14
Fv4.3	9–20	100–500	8	16	
Fv4.4	>20	100–500	Kontinuerlig drift ⁴		
Fv5		<100	Egne vurderinger ⁴		

¹ I ferjestandarden brukes begrepet takstzone, som vanligvis tilsvarer lengde målt i km

² Det er ingen samband i denne kategorien per i dag

³ I modellen brukes en frekvens på 17

⁴ I modellen brukes en frekvens på 6 og åpningstid på 16 timer

Sambandene plasseres også i et fartsområde eller en farvannstype. Et fartsområde er et nærmere definert farvann med tilhørende sikkerhetskrav til skip, utstyr, bemanning eller drift. Fartsområdene er definert i en egen forskrift og skiller mellom innelukkede farvann, beskyttede farvann, innaskjærs fart der noen åpne havstrekninger passerer, og liten kystfart.

I det neste steget normeres servicenivået (antall avganger i løpet av en dag og åpningstiden på sambandet) for hvert enkelt samband. Servicenivået følger av standardklassen i ferjestandarden.

I det tredje steget beregnes de normerte kostnadene ved å drifte hvert enkelt samband. Beregningene er basert på metodikken i EFFEKT, men Møreforskning har gjort noen tilpasninger.²⁹ Beregningene består av flere ulike deler:

- Ferjetype og -størrelse beregnes ut fra fartsområde, trafikkmengde, antall normerte avganger og en antatt utnyttelsesgrad på 35 pst.
- Nødvendig antall ferjer beregnes ut fra blant annet sambandslengde og normert åpningstid.
- Drivstoffkostnadene beregnes ut fra blant annet samlet normert distanse (normert frekvens * sambandslengde), antall ferjer, ferjetype (som har betydning for motorkraft), og drivstoffpris.
- Lønnskostnadene beregnes ut fra blant annet antall ferjer, antall skift per ferje (antatt ut fra åpningstid), ferjetype (som stiller krav til minimumsbemanning), og gjennomsnittlige lønnskostnader.
- Kapitalkostnadene beregnes ut fra antatt innkjøpspris for ferjetyper, med en avskrivningstid på 30 år og en kalkulasjonsrente på 4 pst.
- De samlede bruttokostnadene beregnes til slutt som summen av drivstoffkostnader, lønnskostnader og kapitalkostnader.

I det fjerde steget trekkes billettinntektene fra bruttokostnadene. Møreforskning har benyttet faktiske inntekter for de fleste sambandene, supplert med et estimat for de sambandene det manglet inntektsdata for. Møreforsknings modell for estimering av inntekter er basert på en regresjonsanalyse for å anslå billettinntektene ut fra sambandslengde og trafikk tall.

I det siste steget summeres nettokostnadene opp til fylkesnivå, og resultatet brukes som kriteriedata i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen brukes til å fordele en gitt ramme, slik at det er den relative fordelingen mellom fylkeskommunene som er det sentrale, ikke nivået på de normerte kostnadene.

Høring om ny ferjestandard og endringer i grunnlagsdata og metode

Departementet varslet i Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* at ferjestandarden som brukes i beregningen av de normerte ferjekostnadene ville bli revidert på bakgrunn av nyere trafikk tall. Departementet ba i juli 2017 Vegdirektoratet om å oppdatere ferjestandarden, og direktoratet leverte forslag til ny standard 16. mars 2018.

Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard ble sendt på høring til alle fylkeskommuner 21. mars, med frist for å komme med innspill 25. mai. Departementet sendte samtidig ut forslag om noen presiseringer av og endringer i grunnlagsdataene som brukes i beregningen av ferjekriteriet. Endringene gjaldt i hovedsak hvordan sambandslengden skal defineres i

²⁹ Se Svendsen et al. (2017:36-42) for formlene og verdiene som er brukt i beregningene. Forutsetningene er også beskrevet i Statens vegvesen (2015) kap. 9.

samband med flere strekninger, og hvordan billettinntektene skal håndteres i kostnadsmodellen.

Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard

Mandatet for oppdraget til Vegdirektoratet var å revidere ferjestandarden fra NTP 2010–2019, med særskilt fokus på om standarden er i tråd med samfunnets forventninger om framkommelighet. Vegdirektoratet tok utgangspunkt i rutetilbudet på de ulike sambandene i 2017 (eventuelt vedtatt tilbud i forbindelse med nye anbud). Det er dermed forutsatt at oppdragsgiver ved fastsettelse av tilbudet har vurdert behov, nytte og kostnad for ulike servicenivåer, og at tilbudet på sambandene reflekter det som kan anses som samfunnets oppfatning av hva som er riktig tilbud, gitt de økonomiske rammene. Forslaget til ny ferjestandard bygger på en analyse av alle fylkeskommunale fylkesferjesamband, med utgangspunkt i trafikk tall for 2016.

Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard er vist i tabell 35. Hovedtrekkene i ferjestandarden fra NTP 2010–2019 er videreført i forslaget, men det er noen endringer. De viktigste endringene er:

- Det innføres en ny standardklasse for sambandene med aller mest trafikk.
- Standardklassen for de mest lavtrafikkerte sambandene deles, og det gjøres egne vurderinger for sambandene med aller minst trafikk.
- Normert antall avganger i noen av standardklassene økes, siden faktisk tilbud i disse klassene gjennomgående er høyere enn det standarden tilsier.
- Det settes en definert norm for servicenivået i noen klasser der servicenivået ikke er definert i dagens standard.

Tabell 35 Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard

Standard-klasse	Lengde (i km)	Trafikk (ÅDT PBE)	Frekvens hverdager (avganger per døgn)	Åpningstid (timer fra første til siste avgang)	
				Hverdager	Lørdag/søndag
Fv1.1		>3000	48	24	24
Fv1.2		2000–3000	39	24	24
Fv2		1000–2000	31	18	16
Fv3.1	<4	500–1000	27	18	16
Fv3.2	>4	500–750	17	18	16
Fv3.3	>4	750–1000	22	18	16
Fv4.1	<4	100–500	21	16	15
Fv4.2	4–9	100–500	15	16	14
Fv4.3	9–20	100–500	9	16	14
Fv4.4	>20	100–500	Kontinuerlig drift ¹		
Fv5.1	<15	25–100	7	14	
Fv5.2	>15	25–100	Egne vurderinger ²		
Fv5.3		<25	Egne vurderinger ³		

¹ For få samband i datagrunnlaget til å fastsette en norm. De to aktuelle strekningene har en frekvens på hhv. 4 og 7 avganger per dag.

² For stor variasjon i datagrunnlaget til å fastsette en norm. Median frekvens på 4 og åpningstid ca. 13 timer.

³ For stor variasjon i datagrunnlaget til å fastsette en norm. Median frekvens på 5 og åpningstid 13 timer.

I høringsbrevet ble det understreket at bakgrunnen for oppdateringen av ferjestandarden var at den skulle brukes i beregningen av ferjekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene. En forutsetning for kriteriet er at beregningene tar utgangspunkt i en felles standard eller norm for ferjetilbudet når det gjelder antall avganger og åpningstid. Hensikten med standarden er å måle alle ferjesamband ut fra et felles referansegrunnlag. Standarden er ikke en statlig anbefaling om hvordan ferjetilbudet skal organiseres lokalt. Fylkeskommunene står fortsatt fritt til å legge seg på et høyere eller lavere servicenivå enn det som framgår av forslaget til ny standard, uten at dette vil ha noen innvirkning på beregningen av ferjekriteriet.

Forslag til metodiske avklaringer for flerkantsamband

Om lag 1/3 av ferjesambandene som inngår i inntektssystemet for 2018 har tre anløp eller flere. I slike samband kan det i noen tilfeller være vanskelig å definere lengden på sambandene. Sambandslengden har direkte betydning for beregningen av normerte kostnader (blant annet til beregning av drivstoffkostnader), og kan også ha betydning for hvilken standardklasse et samband plasseres i. Det må derfor sikres en lik praksis for fastsetting av sambandslengde for slike samband.

Departementet la i høringen fram forslag til hvordan sambandslengden skal defineres i slike samband, og fylkeskommunene ble bedt om å kvalitetssikre departementets praktisering av prinsippene for hvert enkelt samband. Det ble også gjort en vurdering av om strekninger i samme område skal defineres som ett eller flere samband. Departementets høringsforslag er gjengitt under:

A. Forslag til prinsipper for beregning av sambandslengde

Departementet foreslo at sambandslengden i flerkantsamband knyttes opp mot den faktiske ruteproduksjonen, slik at den gir et uttrykk for den faktiske utseilte distansen. I høringen ble det foreslått å legge følgende prinsipper til grunn for beregning av sambandslengden i flerkantsamband:

1. I samband der alle eller de aller fleste avgangene er innom alle anløpssteder, beregnes sambandslengden som distansen mellom alle anløpene.
2. I samband der ett eller flere av anløpene ikke trafikkeres på en stor andel av avgangene, beregnes sambandslengden som lengden på hovedstrekningen pluss en vektet andel av lengden på tilleggsstrekning(e). Strekninger som bare trafikkeres på noen avganger teller altså ikke fullt ut med i sambandslengden, men det tas likevel hensyn til at en del avganger har en lengre rute enn hovedstrekningen/hovedruten.
3. Sambandslengden beregnes på følgende måte:

$$\text{rundturlengde} = \left(\text{lengde hovedrute} + \left(\text{lengde tilleggsstrekning} * \frac{\text{avganger tilleggsstrekning}}{\text{avganger i alt}} \right) \right) * 2$$

- Hovedruten er den eller de strekningene på sambandet som trafikkeres på alle eller de fleste avgangene.
- En tilleggsstrekning er strekninger som bare trafikkeres på noen av avgangene.
- "Avganger tilleggsstrekning" er normalt antall avganger som går på tilleggsstrekningene i løpet av en uke. Ved store sesongvariasjoner skal ruten som gjelder den største delen av året legges til grunn.

- "Avganger i alt" er normalt antall avganger i alt på sambandet i løpet av en uke, både de som bare trafikkerer hovedstrekningen og de som også trafikkerer tilleggsstrekningene.
- Den samlede lengden én vei multipliseres med to for å komme fram til rundturlengden. Dette gjøres siden Møreforsknings modell for normerte ferjekostnader tar utgangspunkt i rundturlengden på sambandet.
- I noen samband er det flere tilleggsstrekninger som går i ulike retninger ut fra hovedstrekningen. I slike tilfeller beregnes det en vektet lengde på alle tilleggsstrekningene.
- Noen strekninger trafikkeres bare som signalanløp, eller kan bli forlenget som følge av signalanløp. I slike tilfeller regnes tilleggs lengden som følge av signalanløp med i samlet rundturlengde, og vektet inn etter et anslag på avganger som normalt går innom signalanløpene.

B. Fastsetting av dimensjonerende strekning for plassering i standardklasse

Møreforskning har i beregningen av normerte ferjekostnader fastsatt en "dimensjonerende strekning" for noen flerkantsamband, som er kortere enn sambandets totale lengde. Bruken av en dimensjonerende strekning kan innebære at noen samband plasseres i en høyere standardklasse enn de ellers ville hatt, med et høyere antall normerte avganger. I Møreforsknings beregninger er det fire flerkantsamband som har en annen dimensjonerende strekning enn sambandets fulle lengde, og som dermed er flyttet til en høyere standardklasse.

I høringen foreslo departementet å bruke Vegdirektoratets kategorisering av flerkantsamband som grunnlag for fastsetting av dimensjonerende strekning for plassering i standardklasse. Den dimensjonerende strekningen har bare konsekvenser for hvilken standardklasse et samband plasseres i, og brukes ikke i beregningen av drivstoffkostnader.

C. Definisjon av et ferjesamband

Departementet varslet i kommuneproposisjonen for 2018 at definisjonen av et ferjesamband i tilfeller der det er flere ferjestrekninger i samme område, skulle vurderes nærmere.

Inndelingen i ferjesamband i kriteriedata for 2018 er i hovedsak basert på en gjennomgang av de fylkeskommunale ferjesambandene som Vegdirektoratet gjennomførte våren 2016, med utgangspunkt i følgende definisjon (jf. vedlegg 10 til kommuneproposisjonen for 2017):

Et ferjesamband er her definert som én eller flere ferjestrekninger som til sammen utgjør et sammenhengende ruteområde for ett eller flere fartøy. Dersom et fartøy har det alt vesentlige av trafikken i et ruteområde, men en sjelden gang tar enkeltturer på et naboruteområde trafikkert av andre fartøy, blir dette regnet som to samband.

Definisjonen er ment å sikre en mest mulig lik klassifisering av ferjesamband i hele landet.

Departementet foreslo i høringen at Vegdirektoratets definisjon av et ferjesamband fortsatt legges til grunn for inndeling i ferjesamband i kriteriedata til inntektssystemet. Departementet mente likevel at det kan være noen tvilstilfeller der det er uklart hvordan definisjonen skal praktiseres. Departementet foreslo derfor følgende endringer fra listen som er publisert i vedlegg 10 til kommuneproposisjonen for 2017:

- *Ferjestrekninger med sambruk av ett fartøy, men der rutestrukturen i begrenset grad er sammenhengende:*

Noen ferjestrekninger benytter samme fartøy, men kan ellers i begrenset grad karakteriseres som et sammenhengende ruteområde. Departementet mente at slike samband bør behandles som separate ferjesamband i kriteriedata.³⁰ Departementet mente likevel det vil være urimelig å beregne mannskaps- og kapitalkostnader for slike samband som om det benyttes et eget fartøy for hvert av sambandene. Departementet foreslo derfor at de beregnede lønns- og kapitalkostnadene teller 50 pst. i hvert av disse sambandene, mens drivstoffkostnadene og relaterte utgifter teller 100 pst. Sambandene vil dermed få full uttelling for normert utseilt distanse, mens lønns- og kapitalkostnadene vil bli korrigert for å ta hensyn til at sambandene bruker det samme fartøyet.

- *Flerkantsamband med flere enn ett fartøy, og stor forskjell i trafikkmengde og frekvens på ulike deler av sambandet:*

Noen flerkantsamband har flere fartøy som til en viss grad brukes på alle strekninger på sambandet, men der det likevel er stor forskjell i trafikkmengde og frekvens på ulike deler av sambandet. I slike tilfeller mener departementet det vil være mer riktig å beregne de normerte kostnadene for de ulike delene som separate samband. I vurderingen av hvilke samband dette gjelder, tok departementet i hovedsak utgangspunkt i sambandsinndelingen som ble brukt i Vegdirektoratets analyser til ny ferjestandard. Departementet foreslo på den bakgrunn at fire ferjesamband splittes i separate samband til beregningen av normerte ferjekostnader.³¹

Forslag til beregning av billettinntekter

Departementet foreslo i høringen at inntekter beregnes ved å ta utgangspunkt i metoden benyttet i Staten vegvesens EFFEKT-modell. Departementet foreslo videre å legge riksregulativet for ferjetakster til grunn, og beregne inntekter for det enkelte samband ut fra antall kjøretøy i ulike takstgrupper, antall passasjerer, takstsone og et anslag på bruk av rabattkort. Departementet presenterte ikke en konkret modell for beregning av inntekter, men ba om fylkeskommunenes vurdering av prinsippet med å bruke estimerte inntekter i beregningen av ferjekriteriet.

Oppsummering av høringsuttalelsene

Departementet mottok høringssvar fra alle fylkeskommuner langs kysten fra Vest-Agder til og med Finnmark, samt Telemark.

Høringsuttalelser om forslag til ny ferjestandard

Det var ingen fylkeskommuner som ga eksplisitt og uforbeholden støtte til den nye ferjestandarden, og flere mente det var vanskelig å ta stilling til standarden uten å kjenne til fordelingsvirkningene av å ta den i bruk. *Trøndelag* "aksepterer at ny ferjestandard kan legges til grunn for beregning av ferjekriteriet". *Møre og Romsdal* "slutar seg i hovudsak til ny

³⁰ Sambandene dette gjelder er Horn–Igerøy og Igerøy–Tjøtta i Nordland og Øksfjord–Bergsfjord–Sør-Tverrfjord og Øksfjord–Tverrfjord i Finnmark.

³¹ Finnøysambandet (Rogaland) deles i Fogn–Judaberg og Judaberg–Helgøy–Jelsa, Askvoll–Gjervik/Fure/Værlandet (Sogn og Fjordane) deles i Askvoll–Gjervik og Askvoll–Fure–Værlandet, Brattvåg–Nordøyane (Møre og Romsdal) deles i Brattvåg–Dryna og Brattvåg–Harøya–Fjørtofta, og Garten–Storfosna–Leksa–Værnes (Trøndelag) deles i Garten–Storfosna og Stofosna–Leksa–Værnes.

ferjestandard", men mente at det burde legges opp til flere avganger i enkelte standardklasser. *Sogn og Fjordane* var generelt positive til at det er etablert en normativ modell for beregning av ferjekriteriet, men tok ikke eksplisitt stilling til forslaget til ny standard. Fylkeskommunen ba videre om at det fastsettes en norm for frekvens for to klasser der Vegdirektoratet ikke har fastsatt frekvens i forslag til ny standard.³²

Hordaland, Nordland, Troms og Finnmark ville ikke ta stilling til standarden uten å se fordelingsvirkningene først. De tre nordligste fylkeskommunene uttrykte videre bekymring for at standarden legger opp til økt frekvens for sambandene med høyest trafikk, og mente dette vil føre til en omfordeling fra lavtrafikkerte til høytrafikkerte samband.

Vest-Agder tok ikke eksplisitt stilling til ny standard, men påpekte at de to sambandene i fylket har høyere servicenivå enn det standarden legger opp til. De mente derfor det ville være negativt for fylkeskommunen om den nye standarden legges til grunn.

Telemark hadde ingen merknader til inndelingen i standardklasser, men mente at en ny standard ikke må nedprioritere de mest lavtrafikkerte sambandene. *Rogaland* uttalte seg ikke eksplisitt om standarden.

Høringsuttalelser om forslag til metodiske avklaringer og opprettinger

Det var ingen vesentlige innvendinger mot departementets forslag til løsning på de metodiske problemstillingene knyttet til flerkantsamband. Fylkeskommunene ga enten eksplisitt støtte eller aksept til departementets forslag, eller hadde ingen merknader til forslagene.

Høringsuttalelser om bruk av estimerte billettinntekter

Alle fylkeskommuner som uttalte seg om bruken av estimerte i stedet for faktiske billettinntekter i modellen, støttet prinsippet bak departementets forslag. Flere påpekte at det er viktig å bruke estimerte inntekter for å sikre likebehandling. Flere av disse fylkeskommunene ville likevel avvente en nærmere omtale av modellen for beregning av estimerte inntekter, før de kunne ta endelig stilling til saken.

Departementets samlede forslag

Bruk av ny ferjestandard

Departementet mener at Vegdirektoratet har gjort et grundig arbeid med forslaget til ny ferjestandard. Forslaget er basert på oppdaterte data og reflekterer dermed bedre det faktiske rutetilbudet enn den gjeldende standarden. Fylkeskommunene har fulgt arbeidet gjennom en referansegruppe og lagt ned et betydelig arbeid for å bidra til den nye standarden. Departementet foreslår derfor at den nye standarden tas i bruk i beregningen av ferjekriteriet fra 2020.

I forslaget til ny ferjestandard er det fortsatt noen standardklasser der det ikke er fastsatt en norm for antall avganger og åpningstid. For klassene Fv5.2 og Fv5.3 foreslår departementet at antall avganger i kostnadsberegningene settes med utgangspunkt i medianen for faktisk frekvens (henholdsvis 4 og 5 avganger). Åpningstiden settes til 14 timer både hverdager og helg, som i klasse Fv5.1. I klasse Fv4.4 er det bare to samband per i dag. Departementet foreslår at frekvensen settes til 7 for denne klassen, som tilsvarer det sambandet med flest

³² Departementet ba om Vegdirektoratets vurdering av de konkrete innspillene fra Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Direktoratet mente at det ikke var faglig grunnlag for å gjøre endringer i forslaget til ferjestandard på bakgrunn av disse innspillene.

daglige avganger. Åpningstiden settes til 16 timer på hverdager og 14 timer i helgene, som er det samme som i klassene Fv4.2 og Fv4.3.

Vegdirektoratets forslag til ny ferjestandard vurderer ikke behovet for stiv frekvens. Stiv frekvens vil si avganger med et fast tidsintervall innenfor en tidsperiode, for eksempel hver halvtime på dagtid. I ferjestandarden fra NTP er det satt en norm om stiv frekvens for ferjesamband med et ÅDT PBE på over 2 500. Stiv frekvens er også tatt inn som et element i Møreforsknings kostnadsmodell. Departementet foreslår at det fortsatt legges til grunn en antakelse om stiv frekvens for sambandene med høyest trafikk (standardklassene Fv1.1 og Fv1.2 i ny ferjestandard).

Departementet gjør oppmerksom på at det ikke alltid er gitt på forhånd hvordan en endring i servicenivået vil slå ut i modellen. Det er for eksempel ikke slik at en økning i frekvensen for de høytrafikkerte sambandene nødvendigvis fører til økte normerte kostnader for slike samband i kostnadsmodellen. For sambandene med høyest trafikk vil den nye ferjestandarden innebære en økning i frekvens fra 36 til 48 avganger. Dette trekker opp den samlede utseilte distansen og gir, isolert sett, økte drivstoffkostnader. Samtidig kan økningen i frekvens i noen tilfeller innebære at den samme trafikkmengden kan tas unna med mindre og billigere ferjer (kostnadsmodellen velger automatisk ferjetype for sambandet, basert på blant annet trafikkmengde og antall avganger). Mindre fartøy har som regel mindre besetning (og dermed lavere lønnskostnader), mindre motorkraft (og dermed lavere drivstofforbruk), og en lavere innkjøpspris (og dermed lavere kapitalkostnader). Nettoeffekten kan dermed i noen tilfeller bli at de normerte ferjekostnadene for sambandet går ned, til tross for økt frekvens.

Sesongvariasjoner

I Vegdirektoratets rapport om ny ferjestandard er det tatt hensyn til at det er stor sesongvariasjon for enkelte samband, der en uforholdsmessig stor andel av trafikken skjer i sommermånedene. I 2016 var det 20 ferjesamband der mer enn 35 pst. av trafikken foregikk om sommeren, og disse er behandlet som separate samband om sommeren og om vinteren i Vegdirektoratets analyser. I noen tilfeller innebærer dette at sambandet er plassert i ulike klasser om sommeren og vinteren, med ulik normert frekvens.

Departementet foreslår at det ikke skilles mellom sommer- og vinterruter i beregningen av ferjekriteriet. Et slikt skille vil gjøre beregningen og datainnsamlingen mer komplisert, og skillet har liten betydning for de samlede normerte ferjekostnadene på landsbasis. Noen ferjesamband vil få en høyere normert ferjekostnad hvis det gjøres separate beregninger for vinter og sommer, men omtrent like mange samband vil få en lavere normert kostnad.³³

Sambandslengde og sambandsinndeling for flerkantsamband

Departementet foreslår at forslagene til metodiske avklaringer som ble presentert i høringen våren 2018 tas i bruk når ferjekriteriet skal beregnes på nytt til 2020. Departementets forslag fikk bred tilslutning i høringen, og vil sikre likebehandling av ferjesambandene når det gjelder sambandslengde og inndeling i samband. Departementets praktisering av prinsippene når det gjelder beregning av sambandslengde er kvalitetssikret av fylkeskommunene, og endringene vil dermed sikre at kvaliteten på grunnlagsdata forbedres.

Departementet foreslår videre at sambandslengden i flerkantsambandene i utgangspunktet skal ligge fast, med mindre det skjer vesentlige endringer i ferjerutene. Sambandslengden vil

³³ For flere samband vil et skille innebære at det plasseres i en lavere standardklasse størstedelen av året, med et lavere servicenivå. Dette kan innebære at de normerte kostnadene på årsbasis blir lavere, selv om kostnadene i sommermånedene er høyere.

ikke bli beregnet på nytt hver gang det gjøres mindre endringer i antall avganger fra ulike anløp.

Bruk av estimerte billettinntekter

Departementet foreslår at det brukes estimerte i stedet for faktiske billettinntekter i beregningen av de normerte nettokostnadene. Departementet foreslår en modell for beregning av billettinntekter som bygger på Statens vegvesens kostnadsmodell EFFEKT. Modellen tar utgangspunkt i riksregulativet for ferjetakster, og beregner billettinntektene ut fra informasjon om antall kjøretøy i ulike takstgrupper. Modellen tar hensyn til at mange bilister har ferjekort som gir rabatt, og at andelen som har ferjekort varierer mellom ulike takstgrupper.

Hovedelementene i modellen er som følger:

- Inntektene estimeres med utgangspunkt i tall for antall kjøretøy i de ulike takstgruppene. Trafikktallene hentes fra Statens vegvesens Ferjedatabank.
- Ferjesambandene plasseres i takstsoner etter sambandslengden.
- I flerkantsamband vil ofte en stor del av trafikantene bare reise på deler av sambandet. Den samlede sambandslengden vil dermed overestimere takstsonen. Departementet foreslår derfor at takstsonen beregnes som den samlede rundturlengden delt på antall anløp.
- Billettinntektene beregnes med utgangspunkt i riksregulativet for ferjetakster. Merverdiavgiften holdes utenom beregningen av inntektene. Takstene i riksregulativet for 2015 brukes i modellen, siden kostnadene beregnes i 2015-kroner.
- Det legges til grunn at el-biler og andre nullutslippskjøretøy ikke betaler billett.³⁴
- En stor del av de reisende benytter ferjekort eller rabattkort, slik at de ikke betaler takstene som framgår av riksregulativet. Bruken av ferjekort varierer betydelig mellom ulike takstgrupper. Departementet foreslår at gjennomsnittlig rabattandel for de ulike takstgruppene benyttes i estimeringen av billettinntekter, og at det antas at ferjekortet gir en rabatt på 50 pst. for kjøretøy og 17 pst. for passasjerer. Informasjonen om gjennomsnittlig rabattandel for de ulike takstgruppene er basert på rapportering til departementet av faktisk rabattbruk i 2016, og er gjengitt i tabell 36. Departementet legger ikke opp til årlig oppdatering av rabattandelene.

³⁴ Praksis for betaling for nullutslippskjøretøy varierer mellom fylkeskommunene. Noen steder reiser slike kjøretøy gratis, mens andre steder reiser de til redusert pris. Fra 1. juli 2018 er det innført en nasjonal regel om at nullutslippskjøretøy ikke skal betale mer enn maksimalt 50 pst. av taksten for tilsvarende konvensjonelle kjøretøy. Nullutslippskjøretøy kan i tillegg benytte seg av rabattordninger som gjelder for konvensjonelle kjøretøy (jf. Prop. 88 S (2017–2018)).

Tabell 36 Andel som benytter rabattkort etter takstgruppe. Vektet landsgjennomsnitt 2016

Takstgruppe	Forklaring/ kjøretøyets lengde	Andel som benytter rabattkort
A1	Voksne	76 %
A2	Honnør/barn	76 %
B2	T.o.m. 6,0 m	76 %
B3	6,01 - 7,0 m	68 %
B4	7,01 - 8,0 m	82 %
B5	8,01 - 10,0 m	88 %
B6	10,01 - 12,0 m	91 %
B7	12,01 - 14,0 m	92 %
B8	14,01 - 17,0 m	91 %
B9	17,01 - 19,0 m	96 %
B10	19,01 - 22,0 m	98 %
C	MC	40 %

Billettinntektene for det enkelte samband kan dermed beregnes med følgende formel:

$$\begin{aligned} \text{inntekter samband} = & (\text{antall kjøretøy i takstgruppe B2} * \text{rabattandel gruppe B2} * \text{takst for gruppe B2} * 0,5) + \\ & (\text{antall kjøretøy i takstgruppe B2} * (1 - \text{rabattandel gruppe B2}) * \text{takst for gruppe B2}) + \\ & (\text{antall kjøretøy i takstgruppe B3} * \text{rabattandel gruppe B3} * \text{takst for gruppe B3} * 0,5) + \\ & (\text{antall kjøretøy i takstgruppe B3} * (1 - \text{rabattandel gruppe B3}) * \text{takst for gruppe B3}) + \\ & \text{osv.} \end{aligned}$$

Departementet har testet modellen opp mot faktiske billettinntekter, og den viser seg å treffe godt. Departementet har informasjon om de faktiske inntektene i 2016 for 90 ferjesamband, og de samlede faktiske inntektene for disse sambandene var da på 1 016 mill. kroner. Departementets modell for estimering av inntekter gir en landssum på 1 004 mill. kroner. For mediansambandet er avviket mellom faktiske og estimerte inntekter på +/- 0,67 mill. kroner. Avvik mellom faktiske og estimerte inntekter kan blant annet skyldes at noen fylkeskommuner har lagt seg på et annet takstnivå enn riksregulativet. Avvikene kan også skyldes at faktisk bruk av rabattkort på det enkelte samband vil avvike fra gjennomsnittlig rabattbruk på landsbasis og ulik praksis for billettering av passasjerer og el-biler.

I forbindelse med overgangen til bruk av estimerte inntekter, foreslår departementet også at inntektene ikke lenger justeres for tilbudselasticitet. I Møreforsknings modell er det tatt hensyn til tilbudselasticiteten, der inntektene korrigeres for om sambandet tilbyr en frekvens som ligger over eller under normen i ferjestandarden (Svendsen et al. 2017: 43). Dette gjør oppdatering av modellen mer komplisert, siden det forutsetter at fylkeskommunene årlig rapporterer inn faktisk frekvens for alle samband.

Konsekvenser av innføringen av Autopass for ferje

De fleste fylkeskommunene vil trolig etter hvert gå over til å bruke Autopass som betalingsform på ferjene. Det innebærer at Autopass-brikken vil bli brukt som betalingsmetode også på ferje. Hensikten er å lette trafikkavviklingen på ferjesambandene og gjøre betalingen enklere for både ferjemannskapet og passasjerene. Innføringen av Autopass for ferje innebærer noen forenklinger i ferjetakstene, blant annet at det blir betalingsfritak for passasjerene. I arbeidet med et nytt takstregulativ for Autopass har

Statens vegvesen lagt til grunn at ferjetrafikantene totalt sett skal betale det samme som i dag. Takstene er derfor justert for å ta høyde for bortfall av passasjerbetaling.

Departementet vil vurdere endringer i modellen for beregning av billettinntekter når Autopass for ferje har blitt tatt i bruk på flere samband, og når det foreligger informasjon som gjør det mulig å vurdere konsekvensene for beregningen av billettinntekter på sambandsnivå.

Andre justeringer i kostnadsmodellen

Departementet foreslår i tillegg en mindre justering i beregningen av antall skift.

Møreforskning Molde har i et tilleggsoppdrag fra departementet foreslått at variabelen beregnes som en kontinuerlig variabel (med desimaler) i stedet for som heltall. Justeringen har liten betydning for kostnadsberegningene, men gir en mer fleksibel modell i tilfeller der et samband har flere enn ett fartøy.

Øvrige krav til ferjesamband i kriteriedata

Kravene til hvilke ferjesamband som skal inngå i ferjekriteriet framgår av Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet legger til grunn at disse kravene videreføres. I proposisjonen er det stilt følgende krav til samband som skal omfattes av kriteriet normerte ferjekostnader:

1. Ferjekriteriet omfatter fylkeskommunale ferjesamband og bilførende båtruter³⁵ som er i helårsdrift og som har en årsdøgntrafikk på 10 personbilenheter eller mer.
2. Ferjekriteriet omfatter ikke kommunale og private samband som finansieres delvis med fylkeskommunale tilskudd.
3. Det skal ikke gis dobbel kompensasjon gjennom inntektssystemet. Ferjekriteriet omfatter derfor ikke nye samband i samme område som det tidligere har vært et samband som ble nedlagt eller innkortet i forbindelse med ferjeavløsningsordningene, eller som på annen måte ble forutsatt nedlagt i forbindelse med et offentlig veiprojekt. Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør i fellesskap om et nytt samband vurderes å være i samme område som et tidligere samband.
4. Kriterieverdier for eventuelle nye samband beregnes når det foreligger trafikk tall som gjør det mulig å beregne de normerte kostnadene. Kriteriedata for inntektssystemet et gitt år vil dermed ta utgangspunkt i samband som var i helårsdrift to år før.

Grunnlagsdata for kostnadsberegningene

Departementet foreslår at trafikk tallene som skal brukes i beregningene hentes direkte fra Ferjedatabanken, i stedet for at fylkeskommunene sender en egen rapportering til departementet. Fylkeskommunene bør sikre at alle fylkeskommunale ferjesamband rapporterer til Ferjedatabanken. Trafikk tall for bilførende båtruter kan rapporteres direkte til departementet.

Oppdatert beregning av normerte ferjekostnader

Tabell 37 viser en oppdatert beregning av de normerte ferjekostnadene i tråd med departementets forslag i dette høringsnotatet. Beregningen er basert på ny ferjestandard,

³⁵ Noen hurtigbåter kan også frakte et mindre antall biler. Bilførende båter som har en biltrafikk på over 10 ÅDT PBE, teller med i ferjekriteriet på samme måte som vanlige ferjesamband. De normerte kostnadene og inntektene blir beregnet som om det ble benyttet en ferje på disse rutene.

oppdatert sambandslengde, justert sambandsinndeling og estimerte billettinntekter. Beregningene er gjort med trafikk tall for 2016, hentet fra Statens vegvesens Ferjedatabank.

Kriteriedata er aggregert til ny fylkesstruktur. Det er foreløpig ikke tatt hensyn til at noen ferjesamband kan bytte fylke som følge av grensejusteringer, men dette vil bli korrigert til beregningen av kriteriedata for 2020.

Beregningene er gjort på ferjesamband og bilførende båter som er inkludert i kriteriedata for inntektssystemet for 2018. Det er foreløpig ikke korrigert for ferjesamband som etter planen vil bli avløst av bro eller undersjøiske tunnel før 2020.

Tabell 37 Oppdatert beregning av ferjekriteriet med trafikk tall for 2016. Nettokostnader i 2015-kroner

Fylke	Antall ferjesamband*	Normerte ferjekostnader (mill. kroner)
Viken	0,5	1,4
Oslo	0	0,0
Innlandet	1	8,4
Vestfold og Telemark	0,5	1,4
Agder	2	12,6
Rogaland	7	166,0
Vestland	26	483,5
Møre og Romsdal	21	302,6
Trøndelag	10	148,1
Nordland	22	503,0
Troms og Finnmark	18	321,6
Sum	108	1 948,6

* Inkludert tre bilførende båtruter med en ÅDT PBE på over 10.

Vedlegg 4 Anslått fylkesveinett i Oslo

Statens vegvesen Vegdirektoratet har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet et forslag til anslått fylkesveinett for Oslo. Oslo kommune har kommet med innspill i løpet av prosessen, både skriftlig og i møter 11. april og 10. september 2018. Vegdirektoratets endelige forslag ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 26. september 2018.

Vegdirektoratets forslag er basert på følgende:

- Det er tatt utgangspunkt i hovedveier som ikke er riksveier, jf. definisjonen i Statens vegvesens håndbok N100 *Veg- og gateutforming*.
- Alle kommunale veier som ligger i forlengelsen av fylkesveier i Akershus er tatt med. Det er ett unntak fra dette der en vei ender blindt inne i et boligområde.
- Kommunale veier som binder sammen større bolig- og næringsområder og bydeler er tatt med.
- Tverrforbindelser mellom viktige veier i Oslo er tatt med.
- Viktige kollektivruter er tatt med.
- Innenfor ring 1 er det ikke tatt med noen veier utenom viktige kollektivruter.
- Gang- og sykkelveier som naturlig hører sammen med normerte fylkesveier er tatt med.

Totalt omfatter Vegdirektoratets forslag til anslått fylkesveinett 173 km bilvei og 18 km gang-sykkelvei. De aktuelle veiene er vist i tabell 38.

Tabell 38 Forslag til kommunale veier som inngår i anslått fylkesveinett for Oslo

Veinr.	Strekning	Veinavn	Lengde (km)
Kv 12168	Ak grense - x E18 Mosseveien	Ljansbrukveien	1,2
Kv 15000	Ak grense - x kv 155 Ljabrudiagonalen	Nedre Prinsdals vei	2,3
Kv 155	Ak grense - Klemetsrud/E6 - Herregård x E18	Enebakkveien/Ljabruveien/Ljabrudiagonalen	9,6
Kv 160	Ak grense - Vækerø x E18	Bærumsveien/Vækerøveien	2,4
Kv 168	Ak grense - Majorstuen - St. Olavs gate x Ring 1	Griniveien/Sørkedalsveien/Bogstadveien/Hegdehaugsveien/Wergelandsveien	7,5
Kv 13622	Ak grense - Godsterminal - Lindeberg	Karihaugveien	2,6
Kv 16345	Ak grense - x kv 155 Enebakkveien	Siggerudveien	1,0
Kv 14290/17945	Ak grense/Lysaker - x kv 160 og x rv 150	Lilleakerveien/Ullernschauseen	1,7
Kv 161	Skøyen x E18 - Carl Berner - Lodalen x E6	Ring 2	10,3
Kv 161/10641	Lodalen x kv 161 - Sørønga x Ring 1	Bispegata	0,9
Kv 4	Sinsen x rv 4 - Grønland x Ring 1	Sars' gate	3,3
Kv 4	Sinsen x rv 4 - Rodeløkka x Ring 2	Fagerheimsgata	0,7
Kv 12361/18639	Carl Berner x kv 4 - Lambertseter x E6	Grenseveien/Østensjøveien	8,3
Kv 17852	Trosterud x E6/rv 191 - Helsefyr x Østensjøveien	Tvetenveien	4,4
KV 20202/17700/12873/12212/mfl	Alna x Strømsveien - x Østensjøveien	Ytre Ringveg/Hellerudveien/General Ruges vei	7,4
Kv 11887	Smedstua x rv 163 - Rommen x rv 4	Fossumveien	2,2
Kv 14994	Holtset x rv 191 - Kalbakken x rv 4	Nedre Kalbakvei	1,2
Kv 13595	Kalbakken x rv 4 - x kv 12403 Grorudveien	Kalbakkeveien	0,8
Kv 10904/15832	N Alna x Strømsveien - Bjerke x rv 4	Brobekkeveien/Refstadveien	2,6
Kv 15659/17126/15754/12403/mfl	Ulven x E6 - Alna - x rv 163 - Grorud x rv 4	Persveien/Strømsveien/Prof. Birkelands vei/Grorudveien	7,3

Veinr.	Strekning	Veinavn	Lengde (km)
Kv 16145	Leirdal x Prof. Birkelands vei - Lindeberg x E6	Sam Eydes vei	0,8
Kv 18587/11589	Tøyen x Finnmarksgata - Etterstad x E6	Ensjøveien	1,2
Kv 18587	Hasle x Grenseveien - Økern x rv 163	Økernveien	1,0
Kv 18425	Røa kirke x Sørkedalsveien - kv 160 Bærumsveien	Vækerøveien	2,7
Kv 17327	Røa x kv 168 - Bogstad - x Holmenkollveien	Sørkedalsveien/Ankerveien	3,4
Kv 13070	Smestad x Sørkedalsveien - Frognerseteren	Holmenkollveien	6,2
Kv 16621/16952	Gaustad x Ring 3 - Huseby x Sørkedalsveien	Slemdalsveien/Stasjonsveien	3,7
Kv 15911/12043/ 10163	Slemdal x Stasjonsveien - x Holmenkollveien	Frognerseterveien/Ankerveien	1,9
Kv 13016/14792	Skøyen x Ring 2 - Smestad x Ring 3	Hoffsveien	1,8
Kv 16762/21392	Ullevål x Ring 3 - Sognsvann P-plass	Sognsveien/Klaus Torgårds vei	2,8
Kv 16762/17972	Ullevål x Ring 3 - Hammersborg x Ring 1	Sognsveien/Ullevålsveien/Akersgata	4,1
Kv 15102/17894/ 17922	Tåsen x Ring 3 - Grønland x kv 4 og armer til Ring 3	Nordbergveien/Tåsenveien/ Uelandsgate/Hausmannsgata	5,5
Kv 14622/13747/ 12345	Tåsen x Ring 3 - Kjelsås - Storo x Ring 3	Maridalsveien/Kjelsåsveien/Grefsenveien	5,4
Kv 14622/16960	Tåsen x Ring 3 - N Gravlund x Uelands gate	Maridalsveien/Stavangergata	1,7
Kv 20130/18368	Badebakken x Maridalsvegen - Storo x Ring 3	Kristoffer Aamodts gate/Vitaminveien	1,1
Kv 18380/16161/ 12345	Storo x Ring 3 - Vøyen x Ring 2	Sandakerveien/Vogts gate	1,8
Kv 11540	Ryen x E6 - Abildsø x Østensjøveien	Enebakkveien	2,1
Kv 13868/11462	Loenga x rv 162 - Hauketo x Ljabrudiaagonalen	Kongsveien/Ekebergveien	7,6
Kv 13424/17875/ 12580	Botanisk hage x kv 4 - Munch museet x Ring 2	Jens Bjelkes gate/Tøyengata/Hagegata	0,7
Kv 16260/15449	Grønland x Ring 1 - Lodalen x Bispegata	Schweigaards gate/Oslogata	0,8
Kv 11303/10980/ 14172/10977	Frognerstranda x E18 - Bygdøymuseene	Dronning Blancas vei/Bygdøyveien/ Museumsveien/Langviksveien/Bygdøynes veien	3,2
Kv 15185	Seterstrand x E18 Mosseveien - Skullerud x E6	Nordstrandveien	3,0
Kv 16621	Gaustad x Ring 3 - Majorstuen x Bogstadveien	Slemdalsveien	2,4
Kv 10967	Frognerstranda x E18 - Slottet x Ring 1	Bygdøy allé/Henrik Ibsens gate	2,7
Kv 11290	Frogner x Ring 2 - Solli Plass x Bygdøy allé	Drammensveien	2,0
Kv 12212/16569/11540	Enebakkvn x Østensjøvn - General Rugesvei x Etervn	General ruges vei/Skullerudvn/Enebakkvn	3,2
KV14376,	x Mossevn - x 155	Ljabruvn	2,1
Kv11462/13876	x Kongsvn - x Dronning Eufemia	Ekebergvn/Vallhallvn/Konowsg/Dyvekesv	5,3
Kv16049/ 11540	x Valhallvn - Ryen	Ryenbergvn/Enebekkavn	1,3
Kv11129/ 17986	X150 - x Ulvensplitten	Dag Hammarskjøldsvei/ Økernvn/Økernkroken/Ulvenvn	2,0
Kv21538/21534	x163-x Ulvenvn	Dronning Margretes vei /Standardveien	1,0
Kv17749/20145/170 59	X 161 - X 162	Trondheimsvn /Storgata	1,8
Kv11115	X 161 - Xullevålsveien	Colletts gate	1,0
Kv13674	X Uelandsgate - X 161	Kierschows gate	0,4
Kv17126	xE6 - x Breivollvn	Strømsvn	0,6
Kv18490	Hele	Welhavensgt	0,4
Kv 15614	x Welhaven til x Hegdehaugsn	Parkvn	0,1
Kv12356	Hele	Grensen	0,2
Kv11309	Hele	Fred Olsensgate	0,4
Kv 13969		Kristian August gate	0,4
Kv13973	St Olavsgt - x Pilestredet	Kristian IVs gate	0,4
Kv15449	Hele	Oslo gata	0,4
Kv15742	Hele	Prinsensgt	0,7

Veinr.	Strekning	Veinavn	Lengde (km)
Kv17059	x 162- x Kirkeristen	Storgata	3,0
Kv17577	x Langkaia - x Nedre Vollgt	Tollbugata	0,5
Kv15018	x Tollbugt - x Stortingsgt	Nedre Vollgate	0,1
Kv17079	x Frederiksgate - x Nedre Vollgt	Stortingsgata	0,5
Kv17110	x Stenersgt - x Tollbugt	Strandgate	0,4
Sum bilveg			173,5
Gang- og sykkelveger			18,0
Normert fylkesvegnett inkl. gang- og sykkelveger			191,5

Referanser

Amundsen, Astrid, Annegrete Bruvoll, Lasse Fridstrøm, Rolf Hagman, Øyvind N. Handberg, Andrea Langli, Nikolai Rivedal, Jon Anders Ryste og Magnus U. Gulbrandsen (2018): *Klimatiltak innenfor kollektivtransport*. Menon-publikasjon nr. 79/2018.

Hjorthol, Randi, Øystein Engebretsen og Tanu Priya Uteng (2014): *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport*. TØI-rapport 1383/2014.

Iversen, John Marius Vaag, og Ole Henning Nyhus (2015): *Kostnader ved skoleskysst*. SØF-rapport nr. 03/15.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder.

Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner*

Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*

NOU 1979:44 *Nytt inntektssystem for fylkeskommunene*

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring: Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.

Oslo Economics (2016): *Premissanalyser – tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarkedet på lang sikt*. Rapportnummer 2016-23.

Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*

Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*

Prop. 71 L (2016–2017) *Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)*

Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*

Prop. 1 S (2017–2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prop. 88 S (2017–2018) *Kommuneproposisjonen 2019*

Prop. 1 S (2018–2019) Samferdselsdepartementet

Røed, Charlotte Aasen, og Benedicte Watvedt Skaug (2014): *Hvilke faktorer påvirker anbudspriser i norsk bussnæring? En empirisk analyse av kostnadsdrivere*. Masteroppgave. Bergen: Norges handelshøyskole.

Statens vegvesen (2013): *Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?* Statens vegvesens rapporter nr. 183.

Statens vegvesen (2015): *Dokumentasjon av beregningsmoduler i EFFEKT 6.6*. Statens vegvesens rapporter nr. 358.

Statens vegvesen (2018): *Ferjestandard 2018. Forslag til endringer i ferjestandard*. Notat.

St.meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*

St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*

St.prp. nr. 82 (2000–2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*

St.prp. 55 (1995–1996) *Om kommuneøkonomien m.v.*

Svendsen, Hilde J., Falko Müller, Harald Thune-Larsen og Sein Bråthen (2017): *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter*. Rapport nr. 1701, Møreforskning Molde.

Aarhaug, Jørgen, Nils Fearnley, Kenneth Løvold Rødseth, Hilde J. Svendsen, Karoline Louise Hoff, Falko Müller, Robert Bjørnøy Norseng og Eivind Tveter (2017): *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten – dokumentasjonsrapport*. TØI-rapport 1582b/2017.