

1 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 7. mars 2025 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2026.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter i 2026 isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen hvis standard og dekningsgrad ikke endres. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2025 etter at SSB 25. februar 2025 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2025.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen til 3,5 mrd. 2025-kroner, hvorav 2,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,0 mrd. kroner kommunene, mens om lag 0,8 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene. I tråd med vanlig praksis tas det utgangspunkt i de demografiske endringene gjennom 2025 altså fra starten av budsjettåret før til starten av det aktuelle budsjettåret. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt. Utvalget vil oppdatere anslaget i juni.

Utvalget tar utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene av merutgifter framover knyttet til demografi. Dette alternativet legger til grunn en merinnvandring på 10 000 fra Ukraina i 2025. Etter utvalgets vurdering er dette godt i tråd med foreløpige anslag fra IMDi over bosettingskapasitet i 2025. Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina.

Utvalgets beregning av merkostnadene av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindrekostnader i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. I praksis vil eksempelvis endring av skolestruktur og nedleggelse av barnehager ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Merkostnader i 2025 knyttet til befolkningsendringene ble i juni 2024 anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2024 til 1.1.2025 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2024 var 44 100 personer, mens TBU anslag la til grunn en økning på 49 900 personer. Oppdaterte beregninger basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2024 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2025 ble om lag 4,2 mrd. 2024-kroner, dvs. om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn TBUs anslag fra juni 2024. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 3,4 mrd. kroner, dvs. også om lag 0,2 mrd. kroner lavere enn det utvalget anslo i juni 2024 og som regjeringen også la til grunn i Statsbudsjettet 2025. Litt lavere merutgifter enn lagt til grunn av utvalget hadde særlig sammenheng med noe lavere nettoinnvandring fra Ukraina enn i SSBs middelalternativ.

For kommunene ble merutgiftene til demografi som finansieres av de frie inntektene overvurdert med rundt 0,3 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

1 Hovedtrekk – metode

Beregningene skal gi et anslag på endringene av kostnadene ved å videreføre nivået på sentrale tjenester gitt uendret standard og dekningsgrad når befolkningens størrelse og sammensetning endres. For disse beregningene legges det til grunn et anslått gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene multiplisert med framskrevet endringer i befolkningen i aldersgruppen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det beregningsopplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget benytter nå i tillegg ny informasjonen om befolkningsutviklingen til å justere SSBs befolkningsframskriving slik at den normalt vil bli mer treffsikker. Metoden utvalget bruker for å innarbeide denne informasjonen, har vært brukt regelmessig i utvalgets arbeid fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i 2019.

Fra og med notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2023, har utvalget også innarbeidet ny metodikk for å ta hensyn til ulike utgiftsbehov innad i de eldste aldersgruppene. Denne metodikken er nå revidert fra og med dette notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2025.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på SSBs befolkningsframskrivinger. Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2024 og er basert på registrert folketall 1. januar 2024. Anslag på merutgifter i 2026 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026. Forventet befolkningsvekst gjennom 2025 vil normalt vært basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juni 2024 (alternativ MMM), justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2025 og faktisk befolkning 1. januar 2025 for det enkelte årskull. Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring som følge av krigen i Ukraina. Middelalternativet i SSBs framskrivinger fra juni 2024 vil i praksis innebære en netto bosetting av 10 000 flyktninger fra Ukraina i 2025.

Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger denne gangen er godt i tråd med informasjon så langt om bosettingskapasitet av ukrainske flyktninger per 4. februar 2025.

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

Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrere-/landbakgrunn.

Usikkerheten knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åring og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite. Ettersom kostnadene knyttet til de over 90 år er nesten 20 ganger større enn for en 0-åring, er kostnadene knyttet til demografiske endringer likevel følsom for utviklingen i de eldste aldersgruppene.

I beregning av demografiutgiftene i 2026 har utvalget tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2023 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2025.

Beregningen av merutgifter til kommunesektoren som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning gjøres stegvis:

- Endring i befolkningen

- Metoden for beregning av mer- og mindreutgifter
- Beregnede mer- og mindreutgifter i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen
- Mer- og mindreutgifter i 2025 – oppdaterte beregninger

2 Demografisk utvikling

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

Metode for justering av befolkningsframskrivingene

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

Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2025 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2026 og faktisk befolkning per 1. januar 2025, og det er endringen i dette tidsrommet som gir de demografirelaterte merkostnadene i 2026.

Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2025 er ny informasjon etter publiseringen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskriving slik at beregningen normalt sett blir mer treffsikker. Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de som var ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2026 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2025. Dermed får en tatt hensyn til at prognoseavviket for antallet i en alder i ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antallet som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivinger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2025 og 1. januar 2026 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år. For personer i aldersgruppen 105 år og over har utvalget fra og med dette konsultasjonsnotatet endret litt på metoden. Utvalget legger på tilsvarende måte som for 0-åringer til grunn endringen fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

Utvalgets alternativ for befolkningsendringer gjennom 2025

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger opererer med en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Middelalternativet i SSBs framskrivinger fra juni 2024 vil i praksis innebære en ekstra netto bosetting av 10 000 flyktninger fra Ukraina i 2025 utover hva som vil være tilfellet i en normalsituasjon.

Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2025, som følge av krigen i Ukraina. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger denne gangen er godt i tråd med informasjon fra IMDi om bosettingskapasitet av ukrainske flyktninger per 4. februar 2025.¹ IMDi vurderer foreløpig at kommunenes bosettingskapasitet er rundt 15 000 i 2025. Samtidig viser tall fra Statistisk

¹ [Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina i 2025](#)

sentralbyrå at utflyttingen av ukrainske statsborgere økte i 2024. Med omtrent samme returmigrasjon i 2025 som i 2024 vil den ekstra nettoinnvandringen fra Ukraina bli om lag 10 000 ved en ekstra bruttoinnvandring på 15 000.

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

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026: Utvalgets hovedalternativ basert på MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2024

	Utvalgets justerte versjon av MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2024	
Aldersgruppe	Absolutt endring	Pst. endring
0 år	1 213	2,2
1-5 år	-964	-0,3
6-12 år	-5 857	-1,3
13-15 år	-2 371	-1,2
16-18 år	2 744	1,3
19-22 år	5 461	2,1
23-24 år	-3 102	-2,3
25-29 år	975	0,3
30-49 år	12 582	0,8
50-66 år	6 558	0,5
67-79 år	7 631	1,1
80-89 år	14 436	6,4
90 år og over	140	0,3
Sum	39 446	0,7

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

Tabell 1 viser utvalgets anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 i utvalgets hovedalternativ. Anslått vekst i total folkemengde i SSBs middelalternativ fra juni 2024 er 39 400 personer eller 0,7 prosent.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 1–5-åringer og 6-15-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage og grunnskole, og flere 16-18-åringer og 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til videregående skole og helse- og omsorgstjenestene.

3 Anslag for mer- og mindreutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter

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

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

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

4 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på en sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i hvordan utgiftene fordeler seg, beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer i denne gruppen. Til slutt beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

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

Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte kostnader knyttet til endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som er tidsperspektivet i dette notatet.

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

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

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015 en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 prosent av gjennomsnittskostnaden². Også

² TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten til Telemarksforskning viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene (den prosentvise kostnadsøkningen ev én prosents økning i produksjonen) fra prosjektet til grunn.

Bruker regnskapstall for 2023 og framskriver inntektene til 2025-nivå

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2026 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2023, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2023 (KOSTRA-tall) og framskrevet til 2025 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter hentet fra Nasjonalbudsjettet 2025, korrigert for endringer i rammetilskuddet i saldert budsjett. Metoden innebærer dermed at en legger til grunn at utgiftsbehovet følger anslaget for de frie inntektene i perioden.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene til 491,1 mrd. kroner i 2025. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 90,3 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 581,5 mrd. kroner i 2025. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2025 framkommer som brutto driftsutgifter i 2023, på henholdsvis 435,5 mrd. kroner for kommunene og 80,2 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2023 til 2025 på 12,78 prosent for kommunene og 12,59 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 430,1 mrd. kroner og 74,4 mrd. kroner i 2023, samlet 504,5 mrd. kroner i 2025. Anslaget på netto driftsutgifter i 2025 framkommer som netto driftsutgifter i 2023, på henholdsvis 381,3 mrd. kroner for kommunene og 66,1 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2023 til 2025.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Framskrevet med nominell vekst fra 2023 til 2025

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	491,1	0,845	430,1	0,852
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	90,3	0,155	74,4	0,148
Sum	581,5	1,000	504,5	1,000

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2025, som vist i Grønt hefte for 2025 (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2024-2025)) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, kommunehelse, pleie og omsorg og sosialtjenester. For fylkeskommunene omfatter den videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og

de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklede kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkler vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2. Som følge av at graden av

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0 år	0,003	0,000	0,003	0,003	0,000	0,003
1-5 år	0,173	0,009	0,147	0,179	0,008	0,154
6-12 år	0,200	0,013	0,171	0,209	0,013	0,180
13-15 år	0,090	0,006	0,077	0,094	0,006	0,081
16-18 år	0,017	0,629	0,112	0,017	0,653	0,110
19-22 år	0,021	0,030	0,023	0,021	0,028	0,022
23-24 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,015	0,011
25-29 år	0,018	0,034	0,021	0,017	0,032	0,019
30-49 år	0,128	0,140	0,130	0,123	0,130	0,124
50-66 år	0,059	0,111	0,067	0,056	0,103	0,063
67-79 år	0,129	0,008	0,110	0,124	0,008	0,107
80-89 år	0,098	0,003	0,083	0,094	0,003	0,081
90 år og over	0,055	0,001	0,046	0,053	0,001	0,045
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

brukerbetaling og øremerking varierer mellom de ulike tjenestene, blir vektingen mellom de ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov «uavhengig av finansiering» og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

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

For 2025 var det en revisjon av kostnadsnøkler for kommunene. I utvalgets høstrapport for 2024 er konsekvensene av nye kostnadsnøkler for merutgifter til demografi drøftet nærmere.³

5 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2026 knyttet til den demografiske utviklingen

Samlede utgifter som relateres til de enkelte aldersgruppene for 2026 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkel i tabell 3. Deretter beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2025. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2026 framkommer som produktet av

³ Kapittel 9, boks 9.1 i [NOU 2024: 23 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/vedtak/2024/23).

beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026 for aldersgrupper til og med 66 år.

Beregningsopplegget knyttet til de over 66 år

Innenfor alle tjenester har TBU for demografiberegningene til og med 2023 lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi for 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger i årskullet øker fram til og med 99 år. Det er gjort justeringer i metodikken fra og med dette konsultasjonsnotatet. Det er gjort nærmere rede for metodikken og forutsetningene i vedlegg 1.

Utgift per innbygger i 2025

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2025 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2025. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2025	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2025-kr)	Utgift per innb. (2025- kr)	Kostnads- nøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2025-kr)	Utgift per innb. (2025-kr)
0 år	54 168	0,003	1,7	31 623	0,003	1,5	27 691
1-5 år	278 343	0,147	85,8	308 104	0,154	77,6	278 664
6-12 år	435 753	0,171	99,2	227 660	0,180	90,7	208 132
13-15 år	203 665	0,077	44,6	218 891	0,081	40,7	200 053
16-18 år	204 529	0,112	65,0	317 795	0,110	55,7	272 460
19-22 år	263 556	0,023	13,2	50 176	0,022	11,2	42 606
23-24 år	137 145	0,011	6,5	47 197	0,011	5,5	40 300
25-29 år	369 240	0,021	12,0	32 461	0,019	9,8	26 640
30-49 år	1 510 340	0,130	75,5	50 013	0,124	62,4	41 321
50-66 år	1 199 965	0,067	39,0	32 461	0,063	32,0	26 640
67-79 år ¹	667 099	0,110	64,0	95 907	0,107	53,8	80 593
80-89 år ¹	224 953	0,083	48,2	214 068	0,081	40,7	180 921
90 år og over ¹	45 584	0,046	26,9	589 929	0,045	22,8	500 406
Sum	5 594 340	1,000	581,5	103 936	1,000	504,5	90 175

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgifter i 2026

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

2025 til 1. januar 2026. Tabell 6 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets beregninger basert på hovedalternativet gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 3,5 mrd. kroner i 2026, se tabell 5. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås i dette alternativet til 2,8 mrd. kroner, se tabell 5.

Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,0 mrd. kroner kommunene, mens om lag 0,8 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene.

Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 16–18 år, 67–79 år og 80–89. Beregningene gir nedgang i utgiftene som finansieres av de frie inntektene på rundt 2 mrd. kroner for barn i barnehage- og grunnskolealder i 2026. Utvalgets beregning av merkostnadene av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindrekostnader i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. I praksis vil eksempelvis endring av skolestruktur og nedleggelse av barnehager ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevenende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra 2025 til 2026 som følge av den demografiske utviklingen, uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper.

	Anslått endr. i bef. 2025-2026	Uavhengig av finansiering		Finansiert av de frie inntektene	
		Utgift per innb.	Mer-/ mindreutgift (mill. 2025-kr)	Utgift per innb.	Mer-/ mindreutgift (mill. 2025-kr)
0 år	1 213	31 623	38	27 691	34
1-5 år	-964	308 104	-297	278 664	-269
6-12 år	-5 857	227 660	-1 333	208 132	-1 219
13-15 år	-2 371	218 891	-519	200 053	-474
16-18 år	2 744	317 795	872	272 460	748
19-22 år	5 461	50 176	274	42 606	233
23-24 år	-3 102	47 197	-146	40 300	-125
25-29 år	975	32 461	32	26 640	26
30-49 år	12 582	50 013	629	41 321	520
50-66 år	6 558	32 461	213	26 640	175
67-79 år ¹	7 631	95 907	771	80 593	648
80-89 år ¹	14 436	214 068	2 920	180 921	2 467
90 år og over ¹	140	589 929	56	500 406	48
Sum	39 446	103 936	3 509	90 175	2 810

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Usikkerhet

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

Om en legger til grunn samme aldersfordeling for innvandrere som i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024, vil eksempelvis vil 10 000 ekstra netto innvandrere gi rundt 1 mrd. kroner i økte samlede utgifter og 800 mill. kroner i økte utgifter som belaster de frie inntektene. På tilsvarende måte vil 10 000 færre innvandrere gi nærmere 1 mrd. kroner i reduserte samlede utgifter og 800 mill. kroner i reduserte utgifter som belaster de frie inntektene.

6 Mer- og mindreutgifter i 2025 – oppdaterte beregninger

I TBUs hovedalternativ fra juni 2024 ble de samlede merutgiftene i 2025 som følger av den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 4,4 mrd. kroner basert på SSBs hovedalternativ i befolkningsframskrivingene fra juni 2024. Dette var omtrent uendret fra anslaget til 1. konsultasjonsmøte i mars som baserte seg på hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2022, korrigert for et anslag på netto bosatte flyktninger fra Ukraina.

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2024		Utvalgets hovedalternativ juni 2024		Endelige tall per 1.1.2025, publisert 25.2.2025	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)
0-1 år	646	69	1 335	153	1 801	206
2-5 år	-2 811	-802	-2 584	-794	-3 160	-971
6-15 år	-4 000	-798	-5 036	-1 077	-5 993	-1 282
16-18 år	4 869	1 347	4 657	1 387	5 244	1 561
19-20 år	1 945	78	1 750	78	1 846	82
21-22 år	618	25	904	40	464	21
23-24 år	-2 018	-62	-1 169	-40	-2 203	-75
24-25 år	-114	-3	3 636	117	-6	0
30-49 år	12 457	420	14 243	549	10 692	412
50-66 år	13 734	437	10 934	394	13 297	479
67-79 år	9 838	788	7 581	665	8 103	703
80-89 år	14 535	2 943	13 898	3 007	14 202	3 096
90 år og over	-234	-124	-231	-109	-150	-52
Sum	49 465	4 318	49 918	4 369	44 137	4 180

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2025 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 ble om lag 44 100, dvs. 5 800 lavere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra juni 2024. Befolkningsutviklingen ble særlig svakere enn anslått for aldersgruppene mellom 2 og 15 år og mellom 21 og 49 år. Innvandrere fra Ukraina er yngre enn befolkningen ellers. SSBs befolkningsstatistikk viser at antall ukrainske statsborgere økte med om lag 14 800 fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025, noe som er rundt 5 000 lavere enn som ble lagt til grunn i SSBs middelalternativ fra juni 2024 og i utvalgets hovedalternativ

fra samme tidspunkt⁴. Dette er dermed trolig hovedårsaken til at utvalget overvurderte merutgiftene til demografi i 2025, men overvurderingen ble motvirket av noe større økning i befolkningen i aldersgruppene over 49 år enn lagt til grunn.

Merutgiftene i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen beregnes nå til om lag 4,2 mrd. kroner, dvs. 0,2 mrd. kroner lavere enn i beregningen fra juni 2024, se tabell 7. For kommunene ble merutgiftene til demografi overvurdert med rundt 0,3 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

Merutgiftene i 2025 som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 3,4 mrd. kroner, også dette omtrent 0,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn av utvalget i juni 2024, se tabell 8. For kommunene ble også merutgiftene til demografi som finansieres av de frie inntektene overvurdert med rundt 0,3 mrd. kroner, mens de ble undervurdert med om lag 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

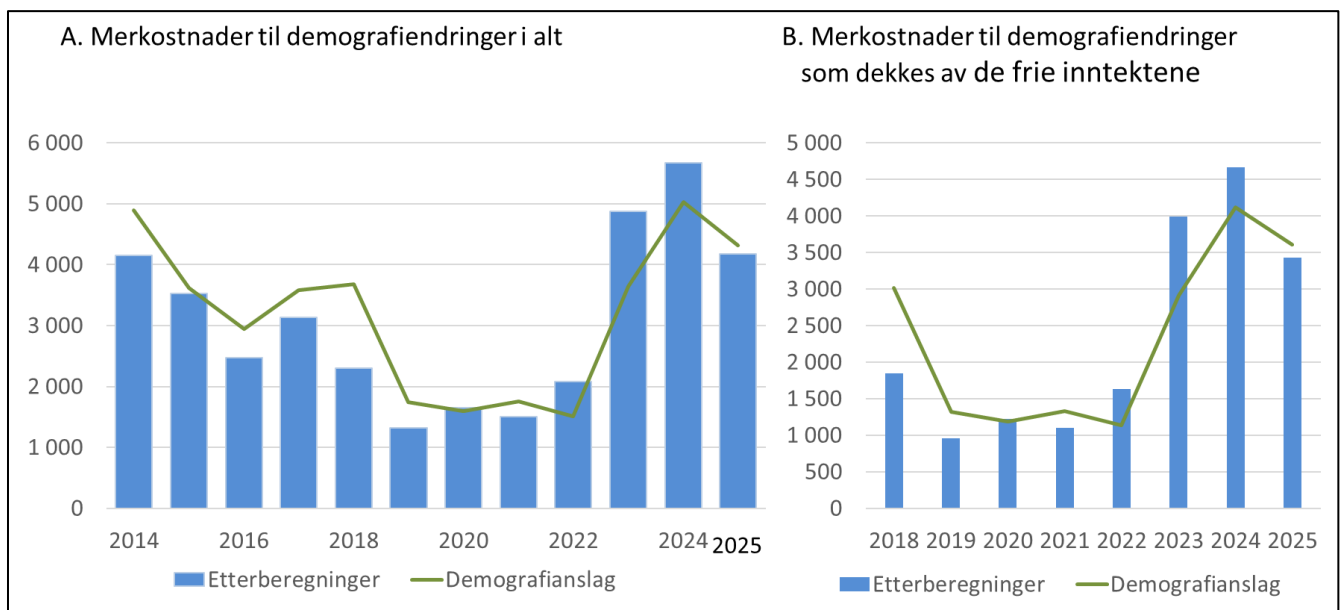
Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2024		Utvalgets hovedalternativ juni 2024		Endelige tall per 1.1.2025, publisert 25.2.2025	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2024-kr)
0-1 år	646	61	1 335	137	1 801	185
2-5 år	-2 811	-719	-2 584	-719	-3 160	-880
6-15 år	-4 000	-713	-5 036	-969	-5 993	-1 153
16-18 år	4 869	1 144	4 657	1 187	5 244	1 337
19-20 år	1 945	65	1 750	65	1 846	69
21-22 år	618	21	904	34	464	17
23-24 år	-2 018	-51	-1 169	-33	-2 203	-62
24-25 år	-114	-3	3 636	97	-6	0
30-49 år	12 457	351	14 243	462	10 692	347
50-66 år	13 734	363	10 934	330	13 297	401
67-79 år	9 838	662	7 581	560	8 103	592
80-89 år	14 535	2 486	13 898	2 543	14 202	2 618
90 år og over	-234	-105	-231	-92	-150	-44
Sum	49 465	3 563	49 918	3 603	44 137	3 428

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Usikkerheten knyttet til anslagene er betydelige. Det synliggjøres i figur 1 der etterberegningene blir sammenlignet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte merutgiftene til demografi for 2018 og 2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene, mens merutgiftene ble undervurdert i 2022, 2023 og 2024. Utvalget overvurderte merutgiftene i 2025, men overvurderingen var relativt beskjeden.

⁴ Noe upresist, da Ukraina også var ordinært representert i befolkningsframskrivingene sammen med andre land i samme landgruppe.



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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Vedlegg

Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

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

Utvalget har nå justert metodikken noe for de eldste aldersgruppene.

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

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

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

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

Samlede utgifter

Tabell V1-1 – V1-4 viser metodikk og beregning for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene.

Tabell V1-1. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2026. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
50-66 år	15 641				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	7,3 %				
67 år	51 141	58 905	3 012	1 308	67
68 år	54 872	58 786	3 226	-507	-28
69 år	58 876	56 742	3 341	1 357	80
70 år	63 172	55 025	3 476	1 055	67
71 år	67 781	53 666	3 638	641	43
72 år	72 726	52 340	3 806	533	39
73 år	78 032	49 267	3 844	2 226	174
74 år	83 726	49 332	4 130	-957	-80
75 år	89 834	48 355	4 344	-22	-2
76 år	96 389	47 927	4 620	-668	-64
77 år	103 422	47 685	4 932	-971	-100
78 år	110 968	47 925	5 318	-1 603	-178
79 år	119 064	41 144	4 899	5 239	624
67-79 år (ny)	78 828	667 099	52 586	7 631	641

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

Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2026. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
79 år	119 064	41 144	4 899	5 239	624
Økning i utgift per innbygger, per årskull	11,0 %				
80 år	132 115	38 281	50 575	1 385	183
81 år	146 597	32 548	47 714	4 154	609
82 år	162 666	28 677	46 648	2 355	383
83 år	180 497	23 633	42 657	3 512	634
84 år	200 282	23 013	46 091	-811	-162
85 år	222 236	20 514	45 589	917	204
86 år	246 596	18 096	44 624	803	198
87 år	273 627	15 612	42 719	861	236
88 år	303 621	13 346	40 521	685	208
89 år	336 902	11 233	37 844	575	194
80-89 år (ny)	197 811	224 953	444 982	14 436	2 686

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2026. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
89 år	336 902	11 233	37 844	575	194
Økning i utgift per innbygger, per årskull, opp t.o.m. 99 år	13,7 %				
90 år	382 931	9 509	3 641	247	95
91 år	435 249	8 044	3 501	52	23
92 år	494 715	7 096	3 510	-399	-197
93 år	562 305	5 663	3 184	98	55
94 år	639 130	4 488	2 868	-6	-4
95 år	726 451	3 255	2 365	195	142
96 år	825 702	2 463	2 034	-49	-40
97 år	938 514	1 675	1 572	104	98
98 år	1 066 738	1 218	1 299	-61	-65
99 år	1 212 481	842	1 021	-28	-34
100 år	1 212 481	579	702	-40	-48
101 år	1 212 481	303	367	59	72
102 år	1 212 481	186	226	-9	-11
103 år	1 212 481	95	115	11	13
104 år	1 212 481	71	86	-22	-27
105 år og eldre	1 212 481	97	118	-12	-15
90 år og eldre (ny)	583 758	45 584	26 610	140	55

Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell V1-4 –V1-6 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell V1-1– V1-3.

Tabell V1-4. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
50-66 år	13 275	1 199 965			
Økning i utgift per innbygger, per årskull					
67 år	43 475	58 905	2 561	1 308	57
68 år	46 636	58 786	2 742	-507	-24
69 år	50 027	56 742	2 839	1 357	68
70 år	53 664	55 025	2 953	1 055	57
71 år	57 566	53 666	3 089	641	37
72 år	61 751	52 340	3 232	533	33
73 år	66 240	49 267	3 263	2 226	147
74 år	71 056	49 332	3 505	-957	-68
75 år	76 222	48 355	3 686	-22	-2
76 år	81 764	47 927	3 919	-668	-55
77 år	87 709	47 685	4 182	-971	-85
78 år	94 085	47 925	4 509	-1 603	-151
79 år	100 926	41 144	4 152	5 239	529
67-79 år (ny)	66 905	667 099	44 632	7 631	543

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

Tabell V1-5. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
79 år	100 926	41 144	4 152		
Økning i utgift per innbygger, per årskull	11,0 %				
80 år	112 016	38 281	42 881	1 385	155
81 år	124 325	32 548	40 465	4 154	516
82 år	137 986	28 677	39 570	2 355	325
83 år	153 149	23 633	36 194	3 512	538
84 år	169 978	23 013	39 117	-811	-138
85 år	188 656	20 514	38 701	917	173
86 år	209 386	18 096	37 891	803	168
87 år	232 395	15 612	36 281	861	200
88 år	257 932	13 346	34 424	685	177
89 år	286 274	11 233	32 157	575	165
80-89 år (ny)	167 893	224 953	377 681	14 436	2 279

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-6. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.25	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2025-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2025-kr
89 år	286 274	11 233	32 157		
Økning i utgift per innbygger, per årskull	13,6 %				
90 år	325 309	9 509	3 093	247	80
91 år	369 666	8 044	2 974	52	19
92 år	420 071	7 096	2 981	-399	-168
93 år	477 349	5 663	2 703	98	47
94 år	542 437	4 488	2 434	-6	-3
95 år	616 400	3 255	2 006	195	120
96 år	700 448	2 463	1 725	-49	-34
97 år	795 956	1 675	1 333	104	83
98 år	904 487	1 218	1 102	-61	-55
99 år	1 027 816	842	865	-28	-29
100 år	1 027 816	579	595	-40	-41
101 år	1 027 816	303	311	59	61
102 år	1 027 816	186	191	-9	-9
103 år	1 027 816	95	98	11	11
104 år	1 027 816	71	73	-22	-23
105 år og eldre	1 027 816	97	100	-12	-12
90 år og eldre (ny)	495 467	45 584	22 585	140	47

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.