

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 02.10.2023
Vår ref. 23/1018-9
600.00/GOBJ
Deres ref. 23/2187-1

Att:

Hørings svar - NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsbrev datert 24. april. LO takker for muligheten til å uttale seg.

LO mener det er positivt at et samlet utvalg foreslår å beholde generalistkommuneprinsippet. Samme oppgaveansvar for alle kommuner sikrer innbyggerne like demokratiske rettigheter og gjør det enklere for innbyggerne å vite hvem som har ansvar for ulike tjenester. Vi mener i tillegg det er viktig å beholde generalistkommuneprinsippet som utgangspunkt og ramme for drøfting av tiltak for hvordan det politiske målet om spredt bosetting skal nås. Avvik fra generalistkommuneprinsippet ville over tid kunne medført at befolkningssvake kommuner gradvis ble mindre attraktive som følge av et begrenset og forringet tjenestetilbud. En slik utvikling ville trolig vært vanskelig å reversere.

Utvalgets flertall foreslår en «aktiv politikk for større kommuner», hvilket innebærer at staten med ulike virkemidler skal tilskynde kommunesammenslåinger. Flertallet begrunner behovet for aktiv politikk med at kunnskapsgrunnlaget fra Menon Economics viser at «større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene». ¹ Etter flertallets syn viser kunnskapsgrunnlaget at fremover i tid vil ikke mindre kommuner klare å levere på hele bredden av sine oppgaver; tjenester, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokrati. Et mindretall på to medlemmer (Schade og Kvinlaug) mener kunnskapsgrunnlaget (Menon-rapporten) ikke gir grunnlag for å trekke slike konklusjoner.

Også LO vil påpeke at utvalgets kunnskapsgrunnlag synes å være noe svakt, og at tyngden av utvalgets tilrådinger må ses i lys av dette. Menons analyse viser riktignok en signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og grad av lovoppfyllelse, men analysen vektet ikke de ulike tjenesteområdene i henhold til hvilken betydning de har for befolkningen. For eksempel vektet plan- og bygnings saksbehandling likt med helse- og omsorgstjenester, selv om sistnevnte i 2022 sto for 30 pst av kommunens driftsutgifter, mens plan- og byggesak sto for 0,4 pst. Vi viser i den sammenheng også til DFØs innbyggerundersøkelser, som viser at for de største kommunale tjenesteområdene som helse- og omsorg og oppvekst, er innbyggernes tilfredshet er økende dess mindre kommunen er. Det innebærer at dersom Menons analyse hadde vektet kommunenes manglende lovoppfyllelse med betydning for befolkningen, i henhold til størrelsen på tjenesteområdet, ville den signifikante sammenhengen mellom kommunestørrelse og lovbrudd forsvunnet. Etter vårt skjønn ville en slik tilnærming gitt et mer korrekt kunnskapsgrunnlag da det er betydningen for befolkningen av mangelfull lovoppfyllelse som er det vesentlige for politikktutforming.

I tillegg vil vi påpeke at Menon baserer sin analyse på data hovedsakelig fra 2020, som på grunn av pandemien var et spesielt og særegent år, og som derfor i alle tilfelle må sies å være noe uegnet som datagrunnlag.

¹ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>



Utvalget foreslår videre en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid. Utvalget drøfter, men foreslår ikke at det innføres en generell hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid. Vi er enige i at slikt samarbeid skal være frivillig, men at det spesielt for sektorer som krever spesialisert kompetanse, som plan- og bygg, barnevern og rus/psykiatri, kan være hensiktsmessig at staten oppfordrer til økt samarbeid, både ved å lage veiledninger, men også gjennom økonomiske virkemidler.

Et neste tiltak som foreslås er mindre statlig detaljstyring. Detaljstyring reduserer det lokale handlingsrommet og bemanningsnormer og krav knyttet til hver enkelt driftsenhet og ikke kommunen som helhet, trekkes frem som særlig problematisk.

LO er enig i at statlig detaljstyring reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker. Stat- og kommunesektoren har over lengre tid vært preget av målstyring som fører til at ansatte må bruke mer tid på dokumentasjon og rapportering, i stedet for å bruke sitt faglige skjønn på å løse oppgavene og utvikle tjenestene. Vi mener i tråd med vårt arbeid med tillitsreform i offentlig sektor at styring av offentlig sektor bør baseres mer på tillit, medbestemmelse, kompetanse og tjenesteutvikling.

Samtidig vil LO påpeke at økt bruk av kommersielle aktører til å levere tjenester på vegne av det offentlige innebærer at det er rasjonelt for det offentlige å øke detaljstyringen i form av normer og annen standardisering. Normer er et indirekte verktøy for å måle kvalitet på tjenester hvor det er vanskelig å måle kvalitet direkte, og det gjøres for å sikre at offentlige midler går til tjenesten og ikke lekker ut som profitt til eierne av de kommersielle aktørene. Bruk av kommersielle aktører innebærer innføring av profittmotiv i offentlig finansierte tjenester, og i mangel av andre kvalitetsindikatorer, er det nødvendig å innføre ulike normer som bemanningsnorm, kompetansenorm, arealnorm osv.

LO vil derfor understreke at redusert statlig detaljstyring forutsetter minimal bruk av kommersielle aktører i kommunenes velferdstjenester. I motsatt fall kan redusert detaljstyring føre til at offentlige midler lekker ut som profitt til kommersielle aktører.

Utvalgets flertall foreslår at det bør utredes nærmere å opprette en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Utvalgets mindretall mener en slik ordning vil representere en for sterk inngripen i det lokale selvstyre og skape uforutsigbarhet for kommunene. Vi er enig med mindretallet, da kriteriene for å omfattes av en slik ordning nødvendigvis vil måtte innebære stor grad av skjønn, og derfor vil kunne bli benyttet i varierende grad avhengig av politisk ståsted til den sittende regjering. Det kan i sin ytterste konsekvens bli en bakvei til tvungen kommunesammenslåing.

LO er videre enig med utvalget om at det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskaping i hele landet. Et viktig tiltak er utdanningsinstitusjoner og -tilbud også i distriktene, og især må utdanningskapasiteten i helse- og omsorgsykker økes. Dette er i tråd med anbefalingene til både demografiutvalget (NOU 2020:15) og helsepersonellkommissjonen (NOU 2023:4).

LO er enig med utvalget i at den sikkerhetspolitiske situasjonen har økt betydningen av bosetting i nordområdene, noe som begrunner målrettede tiltak overfor befolkningssvake kommuner i Nord-Norge, især Nord-Troms og Finnmark, med sikte på å opprettholde bosettingen. Slike tiltak kan være av både økonomisk og administrativ art.

Utvalget fremholder som et eget tiltakspunkt «at tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også fremover». LO er enig i dette.

Vi stusser imidlertid over at utvalget i omtalen av dette punktet legger til grunn at økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg fremover vil måtte innebære en svakere inntektsutvikling og et klart lavere kommunalt handlingsrom enn tidligere, og at dette er noe som etter deres syn vil ramme de befolkningssvake



kommunene hardest. Med dette som premiss skriver utvalget at «en svakere utvikling i kommuneøkonomien fremover vil kunne føre til at flere kommuner kan få større utfordringer med å klare å oppfylle alle lovkrav».

Etter LOs syn taler demografi- og inntektsutviklingen for at man i stedet ser på inntektssystemet for nettopp å sikre at alle kommuner settes i stand til å oppfylle oppgavene som følger av generalistkommuneprinsippet. Det er altså et spørsmål om hva som er premisset og dermed hvor man starter resonnementet. Etter LOs syn er utgangspunktet et tverrpolitisk politisk ønske om spredt bosetting, hvilket om noe er styrket av den nåværende sikkerhetspolitiske situasjon. Dette utvalget - og mange tidligere utvalg - har konkludert med at generalistkommunesystemet er det best egnede system for å nå det tverrpolitiske målet om spredt bosetting. Da blir spørsmålet hvilket inntektsfordelingssystem og -nivå som er nødvendig for å opprettholde generalistkommunesystemet. Ikke motsatt.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Sissel M. Skoghaug
(sign.)

Roger Bjørnstad
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.