

Saksnummer	Utval	Møtedato
071/23	Formannskapet	03.10.2023

Saksbehandlar: Tor-Eivind Eie Fagereng  
Sak - journalpost: 23/1834 - 23/25901

## Høringssvar til NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet

### Kommunedirektøren si innstilling:

1. Hå kommune meiner at generalistkommunesystemet i Noreg bør vidareførast og støttar dei tolv tilrådingane for vidareutvikling av systemet som vert gitt i NOU 2023:9.
2. Hå kommune avgir høyringsuttale i tråd med teksten under «Vurderingar» i dette saksframlegget.

### 03.10.2023 Formannskapet

Kommunedirektøren si innstilling blei samrøystes vedteke.

### FS- 071/23 Vedtak:

1. Hå kommune meiner at generalistkommunesystemet i Noreg bør vidareførast og støttar dei tolv tilrådingane for vidareutvikling av systemet som vert gitt i NOU 2023:9.
2. Hå kommune avgir høyringsuttale i tråd med teksten under «Vurderingar» i dette saksframlegget.

### Bakgrunn for saka:

I 2020 oppretta Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) eit utval som skulle kartleggja og analysa generalistkommunesystemet i Noreg. Generalistkommuneutvalet har vurdert rammene for å oppretthalda systemet, alternativ til dagens system og tiltak for å tilpassa systemet til framtidige behov. Generalistkommuneutvalet sine vurderingar er samla i utgreiinga NOU 2023-9, som no er på høyring.

Norske kommunar har ansvar for ei stor mengd oppgåver og tenester. Alle kommunane har det same ansvaret, uavhengig av innbyggjartal, geografi og økonomi. Dei globale og nasjonale utviklingstrekk viser at kommunane står overfor store samfunnsmessige utfordringar framover. Det er på bakgrunn av dette at utvalet har vurdert dagens generalistkommunesystem og eventuelle alternativ.

## Definisjonar

- Ein generalistkommune er eit eige rettssubjekt der kommunestyret har ansvaret for å løysa ei brei mengd offentlege oppgåver innanfor sitt territorium.
- Generalistkommuneprinsippet inneber at alle kommunar har same juridiske status og det same ansvaret for dei lovregulerte oppgåvene, uavhengig av innbyggjartal, busettingsstruktur, økonomi eller andre kjenneteikn.
- Generalistkommunesystemet er eit einsarta nasjonalt styringssystem for generalistkommunar basert på generalistkommuneprinsippet.

## Om utgreiinga

Utgreiinga består av tre delar. I den første blir generalistkommunesystemet beskrive. I den andre står det korleis systemet fungerer, og det vert vurdert korleis dagens samfunn og utviklingstrendar påverkar kommunane i Noreg. I den siste delen blir utfordringar i systemet beskrivne, og utvalet drøftar alternativ til systemet og gjev tilrådingar for korleis kommunesystemet i Noreg bør vidareutviklast.

## Korleis fungerer generalistkommunesystemet?

Utvalet har undersøkt korleis systemet fungerer ved å kartleggja korleis landets kommunar ivaretek sine viktigaste oppgåver og roller. Ved å undersøkje korleis kommunane oppfyller lovkrava på ulike område, har utvalet funne at kommunane i Noreg i gjennomsnitt oppfyller 83 % av lovkrava. Hå kommune ligg over landsgjennomsnittet. Lovoppfyltinga i dei andre kommunane på Jæren, Gjesdal, Klepp og Time, er høvesvis 83 %, 91 % og 96 %. I utgreiinga vert det vist til eit klart samband mellom lovoppfylting og kommunane sin storleik og sentralitetsklasse. Utvalet er tydelege på at generalistkommunesystemet bør oppretthaldast, sjølv om mange kommunar opplever det som krevjande å oppfylle alle krav og forventningar som vert stilt frå statleg nivå.

## Utviklingstrendar som påverkar generalistkommunesystemet framover

Utvalet trekk fram stadig aukande utfordringar med demografi, økonomisk handlingsrom og kompetansemangel som dei viktigaste faktorane som vil påverka kommunane i Noreg og det norske generalistkommunesystemet framover. I alle kommunar vil forholdet mellom eldre og antal personar i yrkesaktiv alder endra seg, noko som skapar eit behov for omstilling. Klimaendringar, større krav til samfunnstryggleik og beredskap og press på demokratiet vil òg krevja auka utviklingskapasitet og kompetanse i kommunane. I utgreiinga kjem det fram at det vil bli meir krevjande for kommunane å oppfylle stadig meir omfattande krav til areal- og samfunnsplanlegging. Små kommunar, spesielt i distrikta, vil få det mest krevjande med å møta desse utfordringane og krava.

## Tilrådde tiltak for å løyse utfordringar i generalistsystemet

Utvalet meiner at generalistkommunesystemet bør oppretthaldast. Dei samfunnsmessige endringane legg likevel eit såpass stort press på kommunane og systemet at utvalet meiner det er naudsynt å gjennomføra tiltak for at alle kommunar kan vera generalistkommunar også i framtida.

Utvalet tilrår fleire ulike tiltak. Auka interkommunalt samarbeid blir trekt fram som ein hensiktsmessig og naudsynt del av systemet. Særleg innanfor planområdet, men òg når det gjeld tenesteproduksjon som krev spesialiserte og tverrfaglege fagmiljø. Vidare meiner utvalet at statleg detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommunar, og at denne styringa bør reduserast. Eit fleirtal i utvalet meiner at det bør førast ein aktiv politikk for å få større kommunar, og meiner det er det beste tiltaket for å oppretthalda generalistkommunesystemet og styrkja kommunane.

Utvalet har òg vurdert om det er hensiktsmessig å flytta oppgåver bort frå kommunane til fylkeskommunen eller staten, og om oppgåvefordeling basert på kommunestorleik og -

sentralitet kan vera ei løysing for å styrkja systemet. Utvalet frårår dette, fordi dei meiner at desse grepa vil svekkja systemet som heilskap.

Tilrådingane frå utvalet blir omtala i utgreiinga, men blir kort gjentekne her:

1. Det bør førast ein aktiv politikk for å få større kommunar.
2. Det bør førast ein aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.
3. Statleg detaljstyring bør reduserast.
4. Staten bør ta ei meir aktiv rolle som tilretteleggjar for at alle kommunar skal kunna ivareta sine oppgåver.
5. Det bør utgreiast ei særskilt oppfølgingsordning for kommunar med store og vedvarande utfordringar.
6. Tilstreккеlege og føreseielege rammer og eit omfordelende inntektssystem er avgjerande.
7. Det bør gis meir praktisk bistand til kommunane i planlegginga deira. Fylkeskommunen si rettleiingsrolle bør tydeleggjerast.
8. Kommunane skal ha hovudansvar for tilretteleggjande samfunnsutvikling og arealplanlegging. Fylkeskommunen sine regionale planar bør i større grad byggja på kommunale planar.
9. Det må jobbast vidare med opplæring og rettleiing for å styrkja intensjonane til kommunelova og rammevilkåra for god styring og leiing.
10. Innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkjast.
11. Det er viktig med ein god bustad-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legg til rette for busetting, kompetansebygging og verdiskaping i heile landet.
12. Staten bør ha eit særskilt fokus på dei mest perifere og sårbare kommunane i nord.

Meir utfyllande informasjon finst i det vedlagte dokumentet NOU 2023:9

## Vurdering:

Kommunedirektøren meiner at Generalistkommuneutvalet har laga ei grundig utgreiing. Utfordringsbiletet er gjenkjenneleg, og tilrådingane verkar fornuftige. Kommunane kjem til å oppleva at talet eldre aukar meir enn talet personar i arbeidsdyktig alder. Samstundes vil ein òg få større vanskar med å få tak i nok tilsette med rett kompetanse. I tillegg står Jær-kommunane ovanfor tilsvarande natur- og samfunnsutfordringar som resten av landet. Hå kommune er greitt rusta til å handtera dagens utfordringsbilete, men det er ikkje utan utfordringar å kunna møta framtida på ein forsvarleg måte. Denne utgreiinga ønskast velkomen, då ho inneheld viktige tilrådingar som bør vurderast.

### Forslag til høyringsuttale

#### Behov for oppdatert liste over stalege føringer

Utvalet peiker på at bruken av særlover, som til dømes bemanningsnormer i skular og barnehagar, trass i sterke politiske signal om at det skal leggjast til rette for større grad av lokalt sjølvstyre, har auka. Utvalet trekk òg fram at forholdsmessighetsprinsippet i kommunelova ser ut til å ha vore lite vektlagt i utforminga av statlege føringer. Det finst for tida ingen oppdatert oversikt over lovar, forskrifter og andre statlege føringer for kommunane. Ei slik oversikt bør koma på plass for at kommunane skal vera rusta til å møta statlege føringer. Kommunen meiner at ei slik oversikt òg vil vera eit godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om noko av den statlege styringa av kommunane er overflødig og kan fjernast.

#### Budsjettmessige konsekvensar for kommunar

Nye statlege føringer har som oftast ein kostnad som ikkje blir fullt kompensert, og kan dermed utgjera ei økonomisk og administrativ belastning for kommunane. Instruks om

utgreiing av statlege tiltak (Utgreiingsinstruksen) stiller krav om samfunnsøkonomisk analyse for tiltak som gir vesentlege budsjettmessige konsekvensar for staten. Slike samfunnsøkonomiske analysar fangar ikkje opp økonomiske og administrative konsekvensar for kommunar. For at dette skal bli vurdert på statleg nivå på eit tidleg tidspunkt i arbeidet med nye føringar, meiner kommunen at det bør inkluderast eit eige punkt i Utredningsinstruksen om at det må gjerast ei analyse av korleis tiltak som vert forventa å gi vesentlege budsjettmessige konsekvensar for staten, vil påverka kommunar av ulik storleik.

#### Vurdera ny finansieringsmodellar for kommunesektoren

Utvalet viser til at det er fleire ulike aspekt som påverkar kommunane sine evner til å oppfylle alle lovkrav, og at dei er samansette. Økonomisk handlingsrom spelar sjølvstøtt ei stor rolle. Inntektssystemet vi har i dag sikrar ei relativt stor grad av forutsigbarheit for kommunane. Inntektssystemet består i dag av tre hovudelement; utgiftsutjamning, ulike regionalpolitisk grunngjevne tilskot og omfordeling av skatteinntekter. For at den einskilde kommunen skal kunna vera generalistkommune og ivareta det omfattande ansvaret som er tillagt dei, er dei avhengige av nettopp å ha eit forutsigbart og tilstrekkeleg økonomisk handlingsrom. I løpet av dei siste tjue åra har delen av frie midlar til kommunane auka, noko som har vore med på å gjera det mogleg for kommunane å ivareta sitt ansvar. Ved ei oppgåvedifferensiering er det naturleg at inntektssystemet til kommunane endrar seg, slik at midlane følgjer oppgåvene. Det er ikkje skissert nokon finansieringsmodell ved ei endring av generalistkommunemodellen, men det er klart at det vil vera behov for ei omfattande endring av finansieringa av kommunesektoren. Kommunen stiller seg bak utvalet sine tilrådingar om å vidareføra generalistkommunemodellen, og at det viktigaste for å sikra at kommunane kan oppfylle lovkrav og tilby innbyggjarane gode tenester, er ein forutsigbar finansieringsmodell.

#### Samarbeid med nabokommunar

Utvalet sine tilrådingar om å føra ein aktiv politikk for større kommunar og aktiv politikk for interkommunale samarbeid må sjåast i samanheng. Punktet om større kommunar er retta mot kommunar som har store utfordringar med fråflytting, oppfylting av lovkrav, kvalitet i tenestene, økonomi og rekruttering. Auka interkommunalt samarbeid er det tilrådde tiltaket som kommunane i størst grad kan ta initiativ til sjølve, uavhengig av korleis utgreiinga blir følgt opp av regjeringa. I vår region er det gode erfaringar med samarbeid om fleire typar oppgåver. Kommunen meiner likevel at det er eit stort forbettringspotensial når det gjeld samarbeid, og støttar utvalet i tilrådinga om at det bør førast ein aktiv politikk for dette. Kommunedirektøren støttar òg utvalet sine tilrådingar om at framtidens kommunestruktur bør vurderast grundig.

#### Forsterka fylkeskommunen si rettleiande rolle

Kommunen støttar utvalet sine tilrådingar om tydeleggjering av fylkeskommunen si rettleiingsrolle og om meir praktisk bistand til kommunane i planarbeid. Likeså støttast tilrådinga om at hovudansvaret for lokal samfunnsutvikling og arealplanlegging bør ligga hjå kommunane. Utvalet sine tilrådingar om at regionale planar i størst mogleg grad bør ta utgangspunkt i kommunale planar, og dermed imøtekoma dei politiske signala om at det kommunale sjølvstyret skal tilleggjast større vekt i areal- og samfunnsplanlegginga, tiltredast òg.

#### **Konklusjon**

Kommunedirektøren sluttar seg til utvalet sine tilrådingar om at generalistkommunepriippet i Noreg bør vidareførast, og tilrår at Hå kommune avgir høyringsuttale i tråd med saksutgreiinga.

**Vedlegg:**  
NOU 2023\_9 - Generalistkommunesystemet