

NOU

Norges offentlige utredninger **2023:9**

Generalistkommunesystemet

Likt ansvar – ulike forutsetninger



Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
Kunnskapsdepartementet
2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
Helse- og omsorgsdepartementet
3. Mer av alt – raskere
Olje- og energidepartementet
4. Tid for handling
Helse- og omsorgsdepartementet
5. Den store forskjellen
Helse- og omsorgsdepartementet
6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
Finansdepartementet
7. Trygg barndom, sikker fremtid
Barne- og familiedepartementet
8. Fellesskapets sykehus
Helse- og omsorgsdepartementet
9. Generalistkommunesystemet
Kommunal- og distriktsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2023: 9**

Generalistkommunesystemet

Likt ansvar – ulike forutsetninger

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. november 2020.
Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. mars 2023.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1549-7

Aksell AS

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Generalistkommuneutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. november 2020 for å skaffe til veie et helhetlig kunnskapsgrunnlag om det norske generalistkommunesystemets virkemåte og utvikling. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 29. mars 2023

Tom Cato Karlsen
Leder

Jan-Peder Andreassen

Annegrete Bruvoll

Ola Helstad

Gro Herheim

Siv Høgtun

Dag Ingvar Jacobsen

Jan Erling Klausen

Per Sverre Kvinlaug

Bente Larssen

Frode M. Lindtvedt

Sidsel M. Schade

Vibeke Stjern

Grete Teigland

Ina K. Ruud
Sekretariatsleder

Tonje Areng Skaara

Stein Ove Pettersen

Innhold

1	Sammendrag	9	4.4.2	Inntektssystemet skal legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet	46
1.1	Bakgrunn for utvalgets arbeid	9			
1.2	Generalistkommunesystemet	9			
1.3	Hvordan fungerer generalistkommunesystemet	10	4.4.3	Forskjeller i inntekter mellom kommunene	50
1.4	Økende press på generalistkommunesystemet	12	4.4.4	Økonomien i kommunene	53
1.5	Tiltak for å løse utfordringene i generalistkommunesystemet	13	4.5	Samarbeidsløsninger – interkommunalt samarbeid og kjøp	54
1.6	Utvalgets anbefalinger	15	4.6	Forholdet mellom fylkeskommune og kommune	63
2	Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid	17	Del II	Generalistkommunene i dag og utviklingstrekk framover	65
2.1	Utvalgets sammensetning	17	5	Hvordan fungerer dagens generalistkommuner	67
2.2	Utvalgets mandat	17	5.1	Kartlegging av kommunal lovoppfyllelse	67
2.3	Utvalgets forståelse av mandatet ..	19	5.2	Kommunen som demokratisk aktør og arena	69
2.4	Utvalgets arbeid	19	5.2.1	Lovkrav til lokaldemokratiet	69
Del I	Det norske kommunesystemet	23	5.2.2	Andre forhold ved lokaldemokratiet	70
3	Framveksten av generalistkommunesystemet	25	5.2.3	Oppsummering	76
3.1	Det lokale selvstyret	25	5.3	Kommunen som tjenesteyter	77
3.2	Kommunenes grunnleggende roller	26	5.3.1	Helse og omsorg	77
3.3	Historisk utvikling av generalistkommunesystemet	27	5.3.2	Skole og barnehage	81
3.4	Historisk utvikling av begrepene ..	29	5.3.3	Barnevern	84
3.5	Utvalgets forståelse og definisjon av begrepene	30	5.3.4	Rus og psykiatri	89
			5.3.5	Brann og redning og vannforsyning	90
			5.3.6	Oppsummering	91
4	Rammebetingelser for generalistkommunesystemet ...	33	5.4	Kommunen som myndighetsutøver	91
4.1	Kommuneinndeling og geografi ...	33	5.4.1	Lovoppfyllelse: kommunene som myndighetsutøver	92
4.1.1	Geografiske rammebetingelser	33	5.4.2	Andre kartlegginger: kommunene som myndighetsutøver	96
4.1.2	Kommuneinndeling	34	5.4.3	Oppsummering	97
4.1.3	Samvariasjon mellom sentralitet og innbyggertall	35	5.5	Kommunen som samfunnsutvikler	97
4.2	Kommunenes oppgaver	37	5.5.1	Lovoppfyllelse: Plansystemet som styringsverktøy	98
4.3	Statlig styring	39	5.5.2	Andre undersøkelser om planarbeid i kommunene	102
4.3.1	Prinsipper for statlig styring og nasjonale mål	40	5.5.3	Interkommunalt samarbeid om plan	106
4.3.2	Juridiske styringsvirkemidler	41	5.5.4	Lovoppfyllelse: Samfunnsikkerhet og beredskap	107
4.3.3	Pedagogiske virkemidler	43	5.5.5	Andre undersøkelser om samfunnsikkerhet og beredskap	108
4.3.4	Annen samhandling mellom stat og kommune	43			
4.3.5	Utviklingstrekk i den statlige styringen	44			
4.4	Økonomiske styringsvirkemidler – kommuneøkonomi	46			
4.4.1	Kommunenes inntekter	46			

5.5.6	Oppsummering	109	7.2	Mangel på kapasitet og kompetanse er viktigste årsak til utfordringene	150
5.6	Kommunenes samlede lovoppfyllelse	109	7.3	Utfordringene vil bli større framover	151
5.7	Geografiske variasjoner	113	7.4	Interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester er en nødvendig og hensiktsmessig del av generalistkommunesystemet	151
5.8	Interkommunalt samarbeid og kjøp	115	7.5	Omfattende statlig styring reduserer generalistkommunenes nødvendige handlingsrom	152
5.9	Andre kartlegginger som sier noe om hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver	117	7.6	Økonomisk handlingsrom har betydning for kommunenes evne til å være generalistkommune	153
5.9.1	Kommunebarometeret	117	7.7	Generalistkommunesystemet er under økende press	154
5.9.2	Kommuneindeksen	119			
5.9.3	Innbyggerundersøkelsen	120			
5.9.4	Lokaldemokratiundersøkelsen	122			
5.10	Tilgang til kompetanse og kapasitet	122			
5.11	Utvalgets samlede oppsummering	128			
6	Utviklingstrekk	130	Del III	Tiltak for å løse utfordringer i generalistkommunesystemet	157
6.1	Demografiske endringer	130	8	Erfaringer fra andre land	159
6.1.1	Vi blir flere og flere vil bo i store og sentrale kommuner	131	8.1	Reformer i Europa	159
6.1.2	Vi blir eldre	132	8.1.1	Ulike kommunesystemer	159
6.1.3	Små distriktskommuner påvirkes mest av demografiske endringer ..	133	8.1.2	Ulike typer reformer	160
6.2	Endringer i inntekter	136	8.2	Reformer i Norden	163
6.2.1	Strammere kommuneøkonomi framover?	136	8.2.1	Danmark	164
6.3	Klima- og naturendringer	138	8.2.2	Sverige	165
6.4	Samfunnssikkerhet og beredskap er blitt mer aktualisert	138	8.2.3	Finland	166
6.5	Utenforskap øker	139	8.2.4	Island	169
6.6	Press på demokratiet	140	8.2.5	Nederland	170
6.7	Behov for innovasjon, omstilling og digitalisering	140	9	Oppgavedifferensiering	171
6.7.1	Mer krevende å sikre tilgang til kapasitet og kompetanse	142	9.1	Hvilke utfordringer kan oppgavedifferensiering bidra til å løse	172
6.7.2	Behov for utviklingskapasitet	144	9.2	Tidligere erfaringer med oppgavedifferensiering	173
6.8	Oppsummering	146	9.2.1	Stoltenberg-regjeringens forvaltningsreform og Solberg-regjeringens kommunereform	175
7	Utvalgets vurdering av dagens situasjon	147	9.2.2	Hvilke erfaringer har andre land med oppgavedifferensiering	177
7.1	Generalistkommunene fungerer i hovedsak bra, men det er utfordringer	147	9.3	Praktisk gjennomføring av oppgavedifferensiering	178
7.1.1	Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav, og variasjonen er stor	147	9.3.1	Avlastning for små kommuner eller flere oppgaver til større kommuner	178
7.1.2	Små distriktskommuner har de største utfordringene	148	9.3.2	Hvilke kommuner	179
7.1.3	Lovkrav som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet er spesielt utfordrende	149	9.3.3	Prosess	179
7.1.4	Også store kommuner og kommuner med befolkningsvekst har utfordringer	149	9.3.4	Statlige virkemidler	180
			9.3.5	Type oppgaver	180
			9.4	Vurderinger av oppgavedifferensiering som alternativ	181

9.5	Utvalgets vurderinger av oppgavedifferensiering	183	12.3	Dialog, veiledning og samarbeid .	213
10	Større kommuner	185	12.4	Økonomiske styringsvirkemidler .	215
10.1	Erfaringer med kommunesammenslåing	185	12.5	En særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer	216
10.2	Erfaringer fra kommunesammenslåinger	188	13	Oppgaveflytting	220
10.3	Mulighetsrommet – hvordan gjennomføre sammenslåing	192	13.1	Om oppgavefordeling	220
10.3.1	Formelle prosesser og rammer	192	13.2	Oppgaver det kan være aktuelt å flytte fra kommunene	220
10.3.2	Kommunesammenslåing med aktiv bruk av kommunedelsutvalg	193	13.3	Utvalgets vurdering og konklusjoner	221
10.4	Vurderinger av større kommuner som tiltak for å løse utfordringene	194	14	Utvalgets anbefalinger	223
10.4.1	Hvordan påvirker større kommuner generalistkommunesystemet	194	14.1	Generalistkommunesystemet er under økende press	223
10.5	Utvalgets samlede vurdering av større kommuner	195	14.2	Utvalget vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og anbefaler ikke oppgavedifferensiering	225
11	Interkommunalt samarbeid	196	14.3	Det må gjøres tiltak innenfor dagens generalistkommunesystem for å imøtekomme framtidens utfordringer	226
11.1	Veiledning og bistand for bedre interkommunalt samarbeid og kjøp	197	14.3.1	Aktiv politikk for større kommuner	226
11.2	Støtte til utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid	199	14.3.2	Aktiv politikk for interkommunalt samarbeid	227
11.3	Behov for endringer i regelverket?	199	14.3.3	Mindre statlig styring	228
11.3.1	Forenkling av reglene om interkommunalt samarbeid	199	14.3.4	Mer dialog, veiledning og samarbeid	229
11.3.2	Forholdet til anskaffelsesregelverket	200	14.3.5	Utrede en særskilt oppfølgingsordning	229
11.4	Skal staten kunne pålegge kommunene å samarbeide?	201	14.3.6	Tilstrekkelige og forutsigbare økonomiske rammer	230
11.5	Faste samarbeid om flere oppgaver	204	14.3.7	God styring og ledelse	231
11.5.1	Behov for en egen samarbeidsmodell for langsiktig samarbeid på flere oppgaveområder?	205	14.3.8	Særskilte utfordringer i kommuner med ekstreme avstandsulemper	231
11.6	Interkommunalt samarbeid om planlegging og samfunnsutvikling	207	14.3.9	Fylkeskommunens rolle	232
11.7	Samlet vurdering av økt satsing på interkommunalt samarbeid	208	14.3.10	Å flytte oppgaver bort fra alle kommuner er ikke et treffsikkert tiltak	232
12	Endringer i statlig styring	210	14.3.11	Andre virkemidler og tiltak	232
12.1	Innledning	210	14.4	Utvalgets anbefalinger	234
12.2	Mindre statlig styring	210	15	Økonomiske og administrative konsekvenser	237
			15.1	Større kommuner	237
			15.2	Interkommunalt samarbeid	238
			15.3	Endret statlig styring	238

Vedlegg		3	Oversikt over kommunenes	
1	Generalistkommune og		lovfestede plikter og oppgaver	276
	generalistkommunesystem:	4	Kommunene som inngår i total-	
	omgrep og opphavshistorie		indikatoren for lovoppfyllelse	282
247				
2	Statlig styring og likeverdige			
	velferdstjenester			
256				

Kapittel 1

Sammendrag

Rapporten er delt i tre deler. I første del beskrives det norske generalistkommunesystemet. Det redegjøres kort for den historiske utviklingen av systemet, og det presenteres en modell for hvordan systemet er bygget opp. Modellen er også rammeverk for utvalgets analyse og oppbygging av rapporten.

Del to omhandler hvordan generalistkommunene fungerer i dag, og hvilke utviklingstrekk og behov i samfunnet som vil påvirke generalistkommunene. Utvalget gjør også sine vurderinger av dagens situasjon.

Del tre omhandler mulige tiltak for å løse utfordringene i dagens generalistkommunesystem. Utvalget redegjør for og drøfter alternativet til dagens system, som er oppgavedifferensiering. Utvalget redegjør for og drøfter også tiltak innenfor dagens system, som endring av forutsetninger og rammebetingelser for kommunene. Utvalget kommer med sine konklusjoner og anbefalinger i kapittel 14.

1.1 Bakgrunn for utvalgets arbeid

Dagens kommuner har en bred og omfattende oppgaveportefølje, og oppgavene og ansvaret til kommunene har vokst i tråd med utviklingen av velferdssamfunnet. Kommunene har ansvar for et stort antall oppgaver, og for komplekse og kompetansekrevende tjenester. Uavhengig av kjennetegn som innbyggertall, geografi eller økonomi, har alle kommuner det samme ansvaret. Samtidig står kommunesektoren overfor store utfordringer i årene som kommer. Vi blir flere eldre og færre i yrkesaktiv alder, og veksten i inntektene på statsbudsjettet forventes å avta. Demografiske endringer har påvirket dagens kommuner de siste tiårene, og vil fortsatt påvirke hvilke ressurser og rammebetingelser kommunene har i de kommende tiårene. I tillegg er det en rekke globale og nasjonale utviklingstrekk som både påvirker og vil legge direkte og indirekte føringer på kommunenes forutsetninger og rammer.

Utvalget skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde et generalistkommunesystem der kommunene har det samme ansvaret også framover, og vurdere alternativer til dagens system.

1.2 Generalistkommunesystemet

I *kapittel 3* presenterer utvalget sin forståelse av generalistkommunesystemet. Kommunene har en svært viktig rolle i velferdsstaten og leverer sentrale tjenester til innbyggerne. Hver kommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Kommunalt selvstyre innebærer at kommunene har beslutningsmyndighet over lokale anliggender. Begrensninger i selvstyret må ha hjemmel i lov. Det lokale selvstyret begrunnes med verdiene deltakelse, effektivitet og frihet.

Det gis en kort gjennomgang av den historiske utviklingen av kommunesystemet. Kommunene har ikke alltid hatt lik status og likt ansvar. Lenge bestod systemet av by- og landkommuner, som hadde ulik status og ulikt ansvar. Ved siden av disse kommunene fantes dessuten kommunale forvaltningsenheter, såkalte særkommuner, som hadde i oppgave å ivareta bestemte forvaltningsoppgaver som for eksempel skoler og fattigvesen.

Kommunene har fire grunnleggende hovedoppgaver eller roller. Kommunene har ansvar for å levere sentrale tjenester til innbyggerne. De har også en viktig rolle i utviklingen av lokalsamfunn og utforming av sitt område. I tillegg har de store myndighetsoppgaver. De er ikke minst en svært viktig del av det norske demokratiet.

Utvalget presenterer en modell for utvalgets forståelse av generalistkommunesystemet. Utvalget legger til grunn følgende forståelse av de sentrale begrepene generalistkommune, generalistkommunesystem og generalistkommuneprinsippet:

- En *generalistkommune* er et eget rettssubjekt der kommunestyret har ansvaret for å løse et

bredt antall offentlige oppgaver innenfor sitt territorium.

- *Generalistkommuneprinsippet* innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn.
- *Generalistkommunesystemet* er et enhetlig nasjonalt styringssystem for generalistkommuner basert på generalistkommuneprinsippet.

Modellen utvalget presenterer i kapittel 3 viser hvordan en rekke forutsetninger og rammebetingelser påvirker hvordan generalistkommunesystemet fungerer, og generalistkommunenes evne til å ivareta ansvaret for sine oppgaver. I tillegg til hvordan rammebetingelsene påvirker kommunene, er det flere mer overordnede utviklingstrekk som også påvirker kommunene. Demografisk utvikling, klima- og miljøutfordringer og den nasjonaløkonomiske utviklingen er utviklingstrekk og utfordringer som kan få vidtrekkende konsekvenser både for statlig og kommunal virksomhet i årene framover.

Kapittel 4 redegjør for forutsetninger og rammebetingelser som ligger til grunn for hvordan generalistkommunesystemet og kommunene fungerer. Disse omfatter geografi og kommuneinndeling, hvilke oppgaver som er lagt til kommunene, kommuneøkonomi, forholdet mellom stat og kommune, og mellom fylkeskommune og kommune, samt interkommunalt samarbeid.

Kommuneinndeling, antall innbyggere i en kommune, og geografi – både areal og beliggenhet – er viktige forutsetninger som påvirker hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder befolkningsstørrelse. Det er mange små kommuner i Norge, og befolkningen bor spredt. Norge har 356 kommuner. 49 prosent av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, og i disse 174 kommunene bor 7,3 prosent av innbyggerne. 7 av 10 innbyggere bor i de 64 kommunene som har flere enn 20 000 innbyggere.

Norge er et av Europas minst tettbefolkede land. SSBs sentralitetsindeks deler kommunene inn i seks klasser, basert på avstand mellom innbyggere og arbeidsplasser og mellom innbyggere og tjenester. Det er en sterk samvariasjon mellom en kommunes innbyggertall og en kommunes sentralitetsklasse. Det er 163 kommuner som er små og usentrale, noe som utgjør 46 prosent av kommunene, og i dem bor 6,7 prosent av innbyggerne i Norge. I Nord-Norge utgjør små og usen-

trale kommuner 85 prosent av kommunene, og i dem bor 39 prosent av innbyggerne.

Sammenlignet med andre europeiske land har Norge og de andre nordiske landene en desentralisert oppgaveløsning, der kommunene har ansvar for en svært *bred og omfattende oppgaveportefølje*. Kommunene har blant annet ansvar for tjenester til innbyggerne gjennom hele livsløpet og ansvar for utvikling av lokalsamfunnet.

Hvordan staten styrer legger rammer for kommunene. Den statlige styringen har økt i takt med at kommunene har fått flere oppgaver og mer ansvar. Styringen har også blitt mer detaljert, og fastsetter hvordan kommunene skal løse oppgavene sine. Dette påvirker det lokale handlingsrommet.

Kommunenes frie inntekter fordeles til kommunene gjennom inntektssystemet. Den overordnede målsettingen med inntektssystemet er å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere over hele landet. Det betyr ikke at alle kommuner skal ha like inntekter, men at alle kommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Kommunene har stor frihet til å velge om de skal løse oppgavene sine i egen driftsorganisasjon, ved *interkommunalt samarbeid eller ved kjøp av tjenester* eller samarbeid med private eller frivillige aktører. Kommunene kan også samarbeide med fylkeskommunene og staten. Kommunene samarbeider mye med hverandre, og omfanget har økt. Samarbeid er hensiktsmessig og i mange tilfeller nødvendig. Det gir mulighet til å samle mer kapasitet og kompetanse og til å etablere fagmiljøer. Samtidig er det også ulemper forbundet med interkommunalt samarbeid, knyttet til blant annet styring. Det er også en viss sårbarhet i systemet når kommuner er avhengige av at andre kommuner er villige til å være samarbeidspartnere for at oppgaver skal løses.

1.3 Hvordan fungerer generalistkommunesystemet

Utvalget har undersøkt hvordan generalistkommunesystemet fungerer ved å kartlegge hvordan kommunene ivaretar sine fire hovedoppgaver eller roller. Dette er grunnlaget for utvalgets vurdering av dagens generalistkommunesystem.

Lokalt selvstyre innebærer at tjenestetilbudet kommunene yter til innbyggerne kan variere. Variasjon i tilbud mellom kommuner kan være

uttrykk for ulike prioriteringer, tilpasset ulike ønsker og behov i kommunene. Samtidig er dagens system basert på generalistkommuneprinsippet, som betyr at alle kommunene har det samme ansvaret for lovfestede oppgaver. Dette innebærer at alle kommuner skal oppfylle de lovkravene som til enhver tid gjelder. For å vurdere hvordan generalistkommunesystemet fungerer, har utvalget valgt å se på i hvilken grad kommunene oppfylder lovkravene på ulike områder. En slik bred kartlegging av lovoppfyllelse på tvers av flere områder og sektorer er ikke gjennomført tidligere. Utvalget har supplert kartleggingen av lovoppfyllelse med andre eksisterende undersøkelser, som bidrar til å fylle ut bildet av hvordan generalistkommunesystemet fungerer. Funnene gjengis i *kapittel 5*.

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser samlet en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på litt over 80 prosent. Det er stor variasjon mellom kommunene, og ingen kommuner oppfylte alle lovkravene.

Det er også et viktig funn at det er krevende å kartlegge om kommunene tilfredsstiller kravene som er satt i lover og forskrifter. Lovoppfyllelsen blir i dag i liten grad kartlagt i løpende statistikk og rapportering. Det kan også være krevende å operasjonalisere hva som skal til for å oppfylle lovkrav.

Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom en kommunes innbyggertall og sentralitet og den samlede lovoppfyllelsen. Store kommuner og kommuner som ligger sentralt, oppfylder i større grad lovkravene enn kommuner som er mindre og ligger mindre sentralt. Utvalget har sett på en rekke andre undersøkelser som bekrefter et slikt bilde. Små og usentrale kommuner har jevnt over større utfordringer på flere områder enn større og mer sentrale kommuner. Økonomi kompenserer bare i begrenset grad for de utfordringene som er knyttet til størrelse og sentralitet. Utvalget vil også påpeke den store variasjonen det er innen gruppen av små og usentrale kommuner, noe som tyder på at noen kommuner møter utfordringer knyttet til sentralitet og størrelse bedre enn andre. Utvalget mener god styring og ledelse kan være en viktig faktor i den forbindelse.

Kartleggingen av den samlede lovoppfyllelsen mangler tall for 94 kommuner. Disse 94 kommunene har betydelig lavere befolkningstall, lavere befolkningsvekst og ligger mindre sentralt enn de 262 kommunene som inngår i kartleggingen. 59 av disse kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, og 66 av kommunene ligger på sentralitetsnivå 5 eller 6. Det er dermed ikke usannsynlig at

de identifiserte statistiske sammenhengene kunne vært enda sterkere dersom disse hadde vært med i grunnlaget for totalindikatoren.

Lovoppfyllelse ble kartlagt innenfor tre av kommunenes fire roller. Utvalget har ikke kartlagt lovoppfyllelsen på kommunens rolle som demokratisk aktør, i stor grad fordi det ikke finnes egnet datagrunnlag. Utvalget finner at valgdeltakelsen er høy sammenlignet med andre land. Om lag halvparten av innbyggerne mener det er gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem. Valgdeltakelse og mellomvalgdeltakelse er noe større i små kommuner enn i store. Halvparten av innbyggerne mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen bedre får ivaretatt sine interesser. Det er altså en utstrakt oppfatning at det foregår forskjellsbehandling i kommunene.

Undersøkelser viser at kommunalt handlingsrom er det som betyr mest for lokalpolitikere i vurderingen av om de vil stille til gjenvalg. Stram kommuneøkonomi og statlig detaljstyring trekkes fram som de mest begrensende faktorene for det lokalpolitiske handlingsrommet. Motivasjonen til å sitte i kommunestyret øker jo større kommunen er. Nesten halvparten av de folkevalgte mener det er administrasjonen og ikke politikere som utformer politikken.

Det er høyest grad av lovoppfyllelse for kravene til kommunen som tjenesteyter, med 88 prosent gjennomsnittlig lovoppfyllelse. Det er også minst variasjon mellom kommunene når det gjelder lovoppfyllelse for denne rollen. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng mellom lovoppfyllelse og befolkningsstørrelse, ved at lovkravene oppfylles i høyere grad jo flere innbyggere kommunen har.

Kommunen som myndighetsutøver har en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 83 prosent, og det er stor variasjon mellom kommunene. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng mellom lovoppfyllelse og sentralitet og økonomisk handlingsrom. Kommuner med sentral beliggenhet og stort økonomisk handlingsrom oppfylder lovkravene i høyere grad enn kommuner som ligger mindre sentralt og har mindre økonomisk handlingsrom.

Kommunen som samfunnsutvikler har lavest grad av gjennomsnittlig lovoppfyllelse med 64 prosent, og det er stor forskjell mellom kommunene. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng med sentralitet og innbyggertall. Store kommuner og kommuner som ligger sentralt, oppfyller lovkravene i høyere grad enn kommuner som ligger mindre sentralt, og kommuner med færre innbyggere.

Kartleggingen av lovoppgjørelse viser at det er tydelige forskjeller mellom ulike deler av landet. Graden av lovoppgjørelse er høyest i Oslo og kommuner i Viken og Rogaland, og lavest i kommuner i Nordland, Troms og Finnmark. Utvalget ønsker å peke på at de fleste innbyggerne i Nord-Norge bor i kommuner med gode kommunale tjenester og velferdstilbud, men antallet små og usentrale kommuner gjør at fylkene som helhet kommer dårligere ut på mange kartlegginger. Utfordringene er størst for usentrale øykommuner i Nordland og kommuner i Finnmark med store avstandsutfordringer, og utfordringene forsterkes av et arktisk klima der kommuner i perioder er avskåret fra nabokommunene.

Utvalget har også inkludert resultatene fra kommunebarometeret og kommuneindeksen, to undersøkelser som vurderer og rangerer hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver. Disse viser også at det er stor variasjon mellom kommuner som er like i størrelse eller beliggenhet, men det er en klar trend at små og usentrale kommuner jevnt over rangeres lavere.

Omfanget av interkommunalt samarbeid har økt de siste tiårene. Interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester er en hensiktsmessig og nødvendig del av kommunenes oppgaveløsning. Det er lite samarbeid på planområdet, som er det området hvor kommunene har lavest lovoppgjørelse i kartleggingen utvalget har fått utført.

Kartleggingen av lovoppgjørelse viser at norske kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø, for eksempel oppgaver innenfor plan, rus og psykiatri. Statsforvalterne og kommunene bekrefter at dette er utfordrende fagområder for mange kommuner. Juridisk kompetanse og plankompetanse er de to fagområdene som statsforvalterne peker på som særlig mangelfulle.

Mangel på attraktive fagmiljøer trekkes fram av statsforvalterne som en årsak til manglende lovoppgjørelse. Det virker blant annet å være utfordrende for små og usentrale kommuner å sikre og beholde kompetanse, grunnet rekrutteringsutfordringer, hyppig utskiftning og lav kontinuitet. For kommuner med få innbyggere er det krevende å etablere et fagmiljø, og kommuner som ikke klarer å tilby fulle stillinger, har ofte vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere.

Innspill utvalget har fått underveis i arbeidet, bekrefter at små og usentrale kommuner har utfordringer med å løse alle sine oppgaver. Flere har vært tydelig på at det er svært krevende for en liten kommune å oppfylle alle krav og forventninger som stilles fra statlig nivå.

1.4 Økende press på generalistkommunesystemet

I *kapittel 6* gjør utvalget rede for noen av de viktigste utviklingstrekkene i samfunnet som påvirker kommunenes forutsetninger og rammer for å være generalistkommuner, nå og framover.

Utfordringer med demografi, økonomisk handlingsrom, kompetansemangel og andre samfunnsutfordringer vil påvirke hele offentlig sektor og alle kommuner. Dagens kommuner har svært ulike forutsetninger for å håndtere disse utfordringene, noe som vil forsterkes framover, som følge av de samme utfordringene. Befolkningsøkningen vil framover fortsatt først og fremst komme i de store og sentrale kommunene. Framskrivningene til SSB anslår at befolkningsnedgangen vil fortsette i om lag 40 prosent av kommunene. Antall innbyggere over 80 år vil mer enn fordobles fram mot 2050, fra 238 000 i dag til 627 000 i 2050.

I alle kommuner vil forholdet mellom eldre og antall i yrkesaktiv alder endre seg og føre til behov for krevende omstilling. Det vil bli svært krevende for kommuner som på samme tidspunkt opplever befolkningsnedgang, nedgang i antall innbyggere i yrkesaktiv alder og økning i antall eldre innbyggere med behov for kommunale helse- og omsorgstjenester.

Andre utfordringer, som blant annet klimaendringer, større krav til samfunnsikkerhet og beredskap og press på demokratiet vil også påvirke alle kommuner, men vil i mange tilfeller kreve økt kapasitet og kompetanse, som små distriktskommuner har mindre tilgang på.

For å løse både lovpålagte og andre oppgaver framover, og kunne drive utvikling av kommunen i ønsket retning, er tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet en nødvendig forutsetning. Små og usentrale kommuner har større utfordringer i dag enn andre kommuner med å oppfylle lovkrav. Den demografiske utviklingen vil i større grad påvirke små kommuner enn store kommuner når det gjelder forutsetninger for å levere tjenester og utvikle lokalsamfunnene. I tillegg står kommunene overfor store samfunnsutfordringer som må løses lokalt eller i samhandling med andre aktører. Det krever at kommunene har utviklingskapasitet også internt i organisasjonen.

I *kapittel 7* gjør utvalget sine vurderinger av dagens situasjon og hvordan utviklingstrekk vil føre til et økende press på generalistkommunesystemet.

Utvalget mener det blir mer krevende for alle kommuner, men særlig små distriktskommuner, å ivareta det samme ansvaret dersom det blir større

forskjeller i kommunenes forutsetninger for å ivareta ansvaret. Utvalget mener det er grunn til å peke på at det er viktig for små distriktskommuner å jobbe med samfunnsutvikling, men samtidig er det disse som har størst utfordringer med å oppfylle kravene til samfunns- og arealplanlegging.

Utvalget mener det er et problem at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Når kommunene har utfordringer med å løse sine oppgaver, betyr det blant annet at innbyggerne ikke får tjenestene de har krav på, og kommunene vil ha redusert evne til å fungere til det beste for innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

Mangelen på tilgang til kompetanse og kapasitet er hovedårsaken til mangelfull ivaretagelse av oppgaveansvaret. Særlig gjelder dette kompetanse for å løse høyt spesialiserte oppgaver samt oppgaver som krever tverrfaglig innsats. Det er også mangel på kapasitet til å drive utvikling av tjenester og samfunnsutvikling og myndighetsutøvelse.

Utvalget mener dagens situasjon vil bli mer krevende framover. Kommunene og det norske samfunnet står overfor krevende samfunnsendringer, som blant annet demografiske endringer, strammere offentlig økonomi, klima- og miljøkrisen og forsterkede behov for samfunnssikkerhet og beredskap. Innbyggerne har store forventninger, og staten stiller stadig strengere krav til hvordan oppgaver skal løses. Samtidig vil det bli mer utfordrende med tilgang til kompetanse og arbeidskraft i hele landet. Helsepersonellkommissjonen har tegnet et tydelig og alvorlig bilde av situasjonen i helse- og omsorgssektoren dersom det ikke gjennomføres nødvendige tiltak.

Interkommunalt samarbeid er etter utvalgets vurdering hensiktsmessig, og helt nødvendig. Generalistkommunesystemet ville ikke fungert uten interkommunalt samarbeid. Samtidig er det enkelte ulemper knyttet til interkommunalt samarbeid sammenlignet med å løse oppgaven innenfor rammene av en kommune. Ulempene er både knyttet til styring og drift. Kommuner som ønsker og trenger samarbeid er avhengige av at kommuner vil samarbeide med dem, og det er en viss sårbarhet i systemet dersom kommuner, ofte større kommuner med kapasitet og kompetanse, ikke lenger ønsker å samarbeide med mindre ressurssterke kommuner.

Strammere nasjonaløkonomiske rammer vil kunne påvirke overføringene til kommunesektoren, og i kombinasjon med befolkningsnedgang og økt behov for omsorgstjenester på grunn av flere eldre vil det øke presset på mange kommuner.

Utvalget mener generalistkommunesystemet er under økende press. Dette skyldes i hovedsak at det blir mer krevende for alle kommuner å ivareta det samme ansvaret når forskjellene mellom kommunenes forutsetninger blir større. Utvalget mener hovedutfordringen i dagens generalistkommunesystem er at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Samtidig opplever mange små kommuner befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse. Det er derfor grunn til å tro at små distriktskommuners forutsetninger for å tilfredsstille det lovpålagte oppgaveansvaret gradvis kan forverres, særlig for lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Dette legger press på generalistkommunesystemet som dagens system bygger på, at alle kommuner har det samme ansvaret.

1.5 Tiltak for å løse utfordringene i generalistkommunesystemet

Utvalget har vurdert alternativet til generalistkommunesystemet, oppgavedifferensiering, og diskutert fordeler og ulemper med dette sammenlignet med dagens system. I tillegg har utvalget valgt å redegjøre for og vurdere tiltak innenfor dagens system, som kan bidra til å løse utfordringer utvalget finner.

I *kapittel 9–13* drøftes tiltakene i fem hovedkategorier: oppgavedifferensiering (kapittel 9), større kommuner (kapittel 10), interkommunalt samarbeid (kapittel 11), endret statlig styring (kapittel 12) og oppgaveflytting (kapittel 13). I *kapittel 14* trekker utvalget sine konklusjoner om hvilke tiltak som bør gjennomføres for å løse utfordringene. Kapittelet oppsummerer de viktigste argumentene for tiltakene som anbefales.

Utvalget mener at samfunnsutfordringene og behovene framover vil legge så stort press på kommunene at det er nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre at alle kommuner kan være generalistkommuner også i framtiden.

Alle tiltakene vil på ulike måter kunne bidra til å løse utfordringene med mangel på fagmiljø, spesialkompetanse og utviklingskapasitet. Tiltakene er ikke gjensidig utelukkende, og utvalget mener det er behov for flere tiltak, og at alle anbefalingene bør følges opp videre. Det kan også være ulike tiltak som er mer egnet enn andre, ulike steder i landet.

Utvalget mener dagens generalistkommunesystem, som er bygget på generalistkommune-

prinsippet, er et godt system som bør opprettholdes.

Oppgavedifferensiering betyr at kommuner eller fylkeskommuner har ulikt ansvar for én eller flere oppgaver. Oppgavedifferensiering i form av at små og usentrale kommuner avlastes for oppgaver som overføres til en annen kommune, fylkeskommune eller staten, vil kunne avhjelpe utfordringene disse kommunene har med manglende kapasitet og tilstrekkelig kompetanse. Det vil altså etter utvalgets vurdering kunne bidra til å løse utfordringen med manglende kapasitet og kompetanse. Samtidig vil oppgavedifferensiering representere et brudd med generalistkommuneprinsippet og dermed med generalistkommunesystemet.

Oppgavedifferensiering der større kommuner får flere oppgaver, kan gi gevinster blant annet ved at tjenestene i store kommuner kan bli drevet bedre hvis de får et bredere sett av oppgaver, og de kan se tjenester mer i sammenheng.

Selv om utvalget mener at oppgavedifferensiering kan bidra til å løse utfordringene for enkelte av dagens kommuner, er ikke dette en løsning utvalget vil anbefale. Utvalget mener ulempene med at kommuner har ulikt ansvar, er for store. Utvalget mener at det ville være spesielt uheldig å gå bort fra en gjennomgående demokratisk ansvarsutkreving. Et brudd med prinsippene om like demokratiske rettigheter til innbyggerne og demokratisk ansvarsutkreving er derfor hovedårsaken til at oppgavedifferensiering ikke er en løsning utvalget vil anbefale. Utvalget mener det er bedre å gjennomføre andre tiltak innenfor rammene av dagens generalistkommunesystem, som også vil bidra til å løse utfordringer utvalget har avdekket.

Utvalget har vurdert om det likevel kan være aktuelt å vurdere oppgavedifferensiering der oppgaveansvar overføres fra kommune til fylkeskommune eller staten, men kun begrenset til enkelte områder der det er store avstander og vanskelig med interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing. Dette vil være et spesielt unntak fra dagens generalistkommunesystem for å imøtekomme spesielle utfordringer. Utvalget vurderer det slik at blant annet interkommunalt samarbeid er en bedre og mer utprøvd løsning.

Større kommuner vil styrke generalistkommunesystemet ved at det vil bli lettere å sikre nødvendige fagmiljø og dermed øke sannsynligheten for å oppfylle lovkrav. Større kommuner vil ikke endre generalistkommuneprinsippet om at alle kommunene har likt ansvar og lik juridisk status.

Større kommuner vil styrke grunnlaget for generalistkommuner med et bredt oppgaveansvar

og folkevalgt styring. Kommunene får bedre forutsetninger for å ivareta sine lovpålagte oppgaver gjennom større fagmiljø og dermed bedre grunnlag for rekruttering. Større kommuner med større administrativ kapasitet vil styrke den folkevalgte styringen fordi det blir bedre kapasitet til å utrede beslutningsgrunnlag, spesielt innenfor samfunnsutviklerrollen. Større kommuner vil også redusere noe av behovet for interkommunalt samarbeid, og vil kunne legge til rette for mindre stramtatlig detaljstyring. Et flertall av utvalget mener det bør føres en aktiv politikk for å få større kommuner. Flertallet mener større kommuner er det tiltaket som på best mulig måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Et mindretall mener at større kommuner er ett av flere tiltak som på lik linje med de øvrige foreslåtte tiltak kan bidra til å opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene.

Utvalget ser på interkommunalt samarbeid som en hensiktsmessig og nødvendig del av generalistkommunesystemet. Innenfor kategorien økt satsing på interkommunalt samarbeid mener utvalget det er behov for mer veiledning om interkommunalt samarbeid, og at det bør være forutsigbare tilgjengelige økonomiske virkemidler for å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, dersom formålet er å gi mer samlet og langsiktig interkommunalt samarbeid innenfor faste konstellasjoner. Utvalget peker på fordelene ved samarbeid på flere oppgaveområder med faste samarbeidspartnere, og mener det bør innføres en samarbeidsmodell eller organisasjonsform særlig tilpasset langsiktig samarbeid på flere oppgaveområder.

Utvalget mener kommunene bør samarbeide mer på planområdet.

Utvalget foreslår ikke en generell hjemmel i kommuneloven for å pålegge samarbeid mellom kommuner.

Innenfor kategorien endret statlig styring drøfter utvalget redusert statlig styring av kommunene. Utvalget mener statlig detaljstyring bør reduseres. Statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner, og reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker. Utvalget peker på at det ikke finnes noen oversikt over alle kommunenes ansvar og oppgaver, og mener at en slik oversikt bør utarbeides.

Utvalget anbefaler at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver. Veiledning, dialog og bistand som er tilpasset kommunenes behov og

forutsetninger kan blant annet være felles data- og kunnskapsgrunnlag alle kommuner kan benytte seg av, og veiledning om hvilket handlingsrom kommunene har innenfor regelverket.

Utvalget drøfter utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner som har store og vedvarende utfordringer, som innebærer at rettsikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt. Et flertall av utvalget mener at en slik særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer bør utredes nærmere. Et mindretall mener en slik ordning vil representere en for sterk statlig inn gripen i det kommunale selvstyret.

Når det gjelder oppgavefordeling, drøfter utvalget flytting av oppgaver fra alle kommuner. Utvalget omtaler noen oppgaveområder, herunder områder som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse, og områder som krever store investeringer i driftsanlegg med mer. Flytting av disse oppgavene fra kommunene kan legge til rette for etablering av et større fagmiljø og samle ressurser i større enheter. Samtidig vil dette føre til at tjenestene organiseres lenger unna innbyggerne, og det vil innsnevre kommunenes oppgaveportefølje og dermed redusere kommunestyrets muligheter til å prioritere på tvers av tjenestoområder og oppgaver, og ta et helhetlig ansvar for innbyggerne sine. Fordi utfordringene med dagens system først og fremst er størst i små og usentrale kommuner, mener utvalget det ikke vil være et treffsikkert tiltak å flytte oppgaver bort fra alle kommunene. Utvalget anbefaler derfor ikke å flytte oppgaveansvar bort fra alle kommuner over til fylkeskommunene eller staten.

1.6 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at generalistkommuneprinsippet videreføres.

Utvalget vil derfor ikke anbefale oppgavedifferensiering som et tiltak for å løse utfordringene dagens kommuner står overfor.

Utvalget anbefaler heller ikke å flytte oppgaveansvar bort fra alle kommuner over til fylkeskommunene eller staten.

Utvalget mener det er behov for å gjøre flere tiltak for å løse utfordringene i dagens generalistkommunesystem:

1. Utvalgets flertall mener større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde

generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mener at større kommuner i de aller fleste tilfeller vil bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse.

- Utvalgets flertall mener det må føres en aktiv politikk for å få større kommuner, med tilgjengelige virkemidler som understøtter lokale initiativ og forhandlinger.
- Utvalgets flertall anbefaler at eksisterende virkemidler for å oppmuntre og legge til rette for lokale sammenslåinger, og bidra til en framtidsrettet kommunestruktur, videreføres og styrkes.
- Utvalgets flertall anbefaler at de økonomiske insentivene bør evalueres, med sikte på å avdekke svakheter og forbedringspunkter i ordningene.
- Utvalgets flertall anbefaler en gjennomgang av andre virkemidler som kan styrke styring og ledelse av kommunesammenslåinger, og legge til rette for gode lokale prosesser. Gjennomgangen bør innebære en evaluering av inndelingslova, og det bør vurderes en mer tydelig og ensartet oppfølging fra statsforvalteren.
- Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Schade og Kvinlaug støtter ikke at større kommuner er det tiltaket som på best måte opprettholder generalistkommuneprinsippet, styrker generalistkommunene og løser utfordringen med mangel på kapasitet og kompetanse.

2. Utvalget mener det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.

- Utvalget mener det er behov for mer veiledning knyttet til interkommunalt samarbeid.
- Utvalget mener det er behov for mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner. Utvalget anbefaler at det innføres en samarbeidsmodell særlig tilpasset slikt samarbeid i kommuneloven.
- Utvalget mener mange kommuner særlig bør samarbeide mer på planområdet, for eksempel gjennom etablering av interkommunale plankontor.
- Utvalget mener det bør være forutsigbare, tilgjengelige økonomiske virkemidler til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, dersom formålet er å gi mer samlet og langsiktig interkommunalt samarbeid innenfor faste konstellasjoner.

- Utvalget mener pålagt interkommunalt samarbeid kan være en løsning innenfor særlige områder, og da regulert i aktuelle særlover. Utvalget anbefaler ikke at det innføres en generell hjemmel til å pålegge samarbeid i kommuneloven. Utvalget mener imidlertid at pålegg om samarbeid kan være et mulig element i en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer.
3. Utvalget mener statlig detaljstyring bør reduseres. Statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner, og reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker.
 - Utvalget mener lokalt handlingsrom er nødvendig for å kunne tilpasse tjenestetilbud og oppgaver til lokale forhold, og for å utvikle innovative løsninger på utfordringene kommunene står overfor.
 - Utvalget mener bemanningsnormer som oftest er uegnede styringsvirkemidler.
 - Krav til særlige prosesser og rapporteringskrav må begrenses til det nødvendige.
 - Utvalget foreslår at det utarbeides en oversikt over alle lov- og forskriftskrav til kommunene.
 - Utvalget påpeker at statlig styring er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn og for å sikre rettigheter for innbyggerne i kommunene. Reduksjon i kravene som stilles til kommunene må ikke redusere kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes rettigheter og for å yte forsvarlige tjenester, og for å ivareta nasjonale interesser, som natur og miljø, biologisk mangfold og allment friluftsliv.
 - Utvalget anbefaler at det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet innarbeides tydelig i statens instruks, retningslinjer og veiledning for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.
 4. Utvalget anbefaler at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver.
 - En slik tilrettelegging kan blant annet være å bistå kommunene med kunnskap og kompetanse gjennom å tilrettelegge data og kunnskapsgrunnlag som er enkelt tilgjengelig, og samarbeide med kommunene om tiltak for å nå felles mål, som for eksempel nasjonal digital infrastruktur.
 - Utvalget mener kommunenes ulike behov og ulike forutsetninger må identifiseres og hensyntas bedre i styring av kommunene. Det gjelder både i utredning av og utforming av nye lov- og forskriftskrav, og i annen styring, veiledning, dialog og samarbeid.
 5. Utvalgets flertall mener at en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer bør utredes nærmere.
 - Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Schade og Kvinlaug, mener en slik ordning vil representere en for sterk statlig inngripen i det kommunale selvstyret.
 6. Utvalget mener at tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover.
 7. Utvalget mener at veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres, og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging, der kommunene mangler kapasitet og kompetanse.
 8. Utvalget mener at hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunenes regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.
 9. Utvalget mener det må arbeides videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse.
 10. Utvalget mener at innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes.
 11. Utvalget mener det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskaping i hele landet.
 12. Utvalget mener det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord.

Kapittel 2

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

2.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. november 2020. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Tom Cato Karlsen, statsforvalter i Nordland (leder), Bodø
- Jan-Peder Andreassen, fagdirektør, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Tromsø
- Annegrete Bruvoll, partner/forsker, Menon Economics AS, Oslo
- Ola Helstad, kommunedirektør i Sel kommune, fra våren 2021 kommunedirektør i Nordre Land kommune, Lom
- Gro Herheim, kommunedirektør i Larvik kommune, Tønsberg
- Siv Høgtun, ordfører i Askøy kommune, Askøy
- Dag Ingvar Jacobsen, professor, Universitetet i Agder, Kristiansand
- Jan Erling Klausen, førsteamanuensis, Universitetet i Oslo, Lørenskog
- Per Sverre Kvinlaug, ordfører i Kvinesdal kommune, Kvinesdal
- Bente Larssen, kommunedirektør i Porsanger kommune, fra høsten 2022 seniorrådgiver i KS Nord-Norge, Porsanger
- Vibeke Stjern, ordfører i Åfjord kommune, Åfjord
- Grete Teigland, direktør, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Molde

Utvalget ble utvidet med to medlemmer fra februar 2022:

- Frode M. Lindtvedt, avdelingsdirektør i KS, Larvik
- Sidsel M. Schade, spesialrådgiver i Fagforbundet, Sarpsborg

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Sekretariatet har bestått av fagdirektør Ina K. Ruud (sekretariatsleder), utredningsleder Stein Ove Pettersen og utredningsleder Tonje Areng Skaara. I tillegg har seniorrådgiver Tormod

Reiersen bidratt med skriving av utvalgets rapport.

2.2 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Formål

Formålet med utvalget er å:

- få et helhetlig kunnskapsgrunnlag om det norske generalistkommunesystemets virkemåte, og utviklingen av dette den senere tid
- få en vurdering av forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for å ha et generalistkommunesystem
- få en vurdering av eventuelle alternativer til generalistkommunesystemet

Bakgrunn

De norske kommunene har en sentral plass og rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. De har en bred og omfattende oppgaveportefølje, og oppgavene og ansvaret til kommunene har vokst i hele etterkrigstiden. Kommuneloven gir de overordnede og generelle rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I kommuneloven er det kommunale selvstyre eksplisitt lovfestet. Prinsippet om det kommunale selvstyre er også nedfelt i Grunnloven § 49 andre ledd.

Kommuner lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Kommunen som institusjon er et uttrykk for det lokale selvstyre, og som demokratiske organ skal kommunene kunne ha frihet til å ta hensyn til lokale behov og gjøre prioriteringer ut fra dette. Samtidig er kommunene også en integrert del av nasjonalstaten, en

integrasjon som har økt i takt med utbyggingen av velferdssamfunnet. Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av ikke bare nasjonale og regionale, men også globale samfunnsutfordringer.

Viktige nasjonale mål for oppgaveløsningen er likeverdighet, rettssikkerhet, nasjonaløkonomisk styring, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling, samt samfunnssikkerhet og beredskap. Norge er en enhetsstat, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av de nasjonale målene. Framveksten av velferdsstaten har etter hvert avgrenset friheten i det lokale selvstyret.

Likeverdige tjenester og utjevning mellom innbyggere og geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten. Nærhetsprinsippet, som er en viktig begrunnelse for kommunalforvaltningen, innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig. For innbyggere er nærhet til tjenester som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene viktig. Dette er tjenester som ytes der folk bor. I et langstrakt land som Norge kan geografiske, og også klimatiske, forhold gi utfordringer for kommunenes oppgaveløsning.

Et viktig kjennetegn ved det norske kommunesystemet er det såkalte generalistkommuneprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner, med svært få unntak, har de samme oppgavene uansett innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Som generalistkommune skal kommunene ha det samme ansvaret og håndtere de samme kravene til tjenester til sine innbyggere, ivareta planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, utføre oppgavene som myndighetsutøver, og ivareta demokratiske funksjoner.

Generalistkommunesystemet innebærer at norske kommuner, som del av det nasjonale styringssystemet, hver for seg skal fungere som generalistkommune.

Generalistkommunesystemet sikrer at alle innbyggere har de samme demokratiske rettighetene, og legger til rette for et felles, statlig finansieringssystem, og at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring for alle kommuner, samt for statlig tilsyn og kontroll med kommunene. Statlig rammestyring, både økonomisk og juridisk, skal gi det kommunale demokratiet handlingsrom til å til-

passe tjenestene til lokale forhold og behov, og til å kunne ta egne beslutninger for sin kommune. Dette gir også et grunnlag for både kostnads- og formåleffektiv bruk av ressursene.

Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune.

Kommuneinndelingen skal, innenfor rammene av det nasjonale felleskapet, legge grunnlag for et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning. Kommunene skal være formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende og likeverdige tjenester og god forvaltning med sikte på en bærekraftig utvikling, jf. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Kommunesektoren står overfor utfordringer i årene som kommer, både lokale, nasjonale og globale. Det blir flere eldre personer, samtidig som det blir færre i yrkesaktiv alder. Dette vil få konsekvenser for tjenestene i kommunene. De kommende årene må kommunesektoren påregne strammere inntektsrammer. Bidraget til finansiering av offentlige utgifter fra oljeinntektene, vil avta. Dette stiller store krav til omstilling og effektivisering. Samtidig utfordrer klimaendringene kommunene på flere områder, både som planmyndighet og på beredskapsområdet. Kommunesektoren har en avgjørende rolle for at vi som nasjon skal klare å nå bærekraftsmålene. Kommuner har ansvar for politiske prioriteringer på en lang rekke av de områdene som bærekraftsmålene handler om. Eksempler på dette er helse-, sosial- og omsorgstjenester, utdanning, tekniske tjenester, beredskap, smittevern, vannforsyning, arealplanlegging og infrastruktur, kollektivtransport og tiltak for miljø.

Utvalgets oppdrag

- Utvalget skal gjøre en bred kartlegging og analyse av dagens generalistkommunesystem, og hvordan systemet har utviklet seg den senere tid.
- Utvalget skal vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for et generalistkommunesystem.
- Utvalget skal vurdere alternativer til generalistkommunesystemet, og diskutere for-

delene og ulemper med alternativene sammenlignet med dagens system.

Hovedtema for utvalget vil være kommunen, men utvalget kan også se på forholdet til og grenseflater mot fylkeskommunen.

Utvalget skal innhente erfaringer fra andre sammenlignbare land, som er relevante for utvalgets arbeid og oppdrag.

Gjennomføring

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder vurdere økonomiske og administrative virkninger av eventuelle forslag. Veilederen for utvalgsarbeid i staten gir praktiske råd og tips som kan bidra til effektivitet i utvalgsarbeidet og til bedre etterlevelse av utredningsinstruksen.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansemiljøer og private og offentlige aktører. Utvalget skal hente inn ny kunnskap på feltet det ikke foreligger ny og oppdatert kunnskap. Ellers skal utredningen baseres på relevante nylig avleverte og pågående offentlige utredninger, stortingsmeldinger og planer m.m. Det bør også tidlig avklares om det er aktuelle problemstillinger som allerede er dekket av andre utvalg.

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 12.12.2022.

Blant annet på bakgrunn av utfordringer med digitale møter under koronapandemien fikk utvalget i februar 2022 utsatt leveringsfrist til 31. mars 2023.

2.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget fikk et bredt mandat, og det har vært nødvendig å gjøre noen tolkninger og avklaringer av mandatet.

Som det står i mandatet er dagens kommuner svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og har derfor ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune. Utvalget forstår mandatet som at utvalget skal undersøke om det er problemer med generalistkommunesystemet, og hvor store problemene eventuelt er.

Utvalget skal gjøre en bred kartlegging og analyse av dagens generalistkommunesystem, og hvordan systemet har utviklet seg den senere tid.

Utvalget har valgt å kartlegge og analysere hvordan dagens generalistkommunesystem fungerer gjennom å vurdere hvordan kommunene ivaretar sine fire roller som lokaldemokratisk aktør og arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.

I vurderingene har utvalget valgt å vektlegge kommunenes oppfyllelse av det lovpålagte ansvaret. Utvalget vurderer at innhold i tjenester og andre forhold ved kommunene utover de lovfestede kravene er elementer som hører til det lokale selvstyret å avgjøre.

Utvalget har vektlagt å undersøke om det er systematiske variasjoner i lovoppfyllelsen og oppgaveløsning, og om eventuelle variasjoner kan forklares med kjennetegn ved kommunene.

Utvalget skal vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for et generalistkommunesystem.

Utvalget vurderer kommunenes forutsetninger og rammer for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn basert på kartleggingen og analysen av ivaretagelsen av de fire rollene, og hvordan sentrale utviklingstrekk vil påvirke kommunene framover.

Utvalget skal vurdere alternativer til generalistkommunesystemet, og diskutere fordeler og ulemper med alternativene sammenlignet med dagens system.

Mandatet angir ikke hvilke alternativer som skal vurderes. Utvalget har tolket mandatet slik at det også skal trekke fram og drøfte ulike tiltak som kan være løsninger på eventuelle problemer som generalistkommunesystemet står overfor i dag og framover. I tillegg til å vurdere klare alternativer til generalistkommunesystemet, har utvalget derfor inkludert vurderinger av tiltak og endringer som ikke innebærer noe alternativ til dagens generalistkommunesystem, men som kan forbedre dagens system.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt 20 møter, hvorav 12 møter har vart i to dager. De fire første møtene ble gjennomført digitalt, på grunn av pandemien. I flere av møtene har utvalget møtt kommuner fra området der møtene har vært.

Utvalget har besøkt og avholdt utvalgsmøte i Øst-Finnmark og møtte der Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø kommuner.

Utvalget har besøkt og avholdt utvalgsmøte i Nord-Gudbrandsdalen og møtte der Dovre, Lesja, Lom, Sel, Skjåk og Vågå kommuner.

Utvalget har også hatt utvalgsmøter i Bergen der det møtte Bjørnafjorden kommune, og på Fosen (Åfjord).

Utvalget var på studietur til Finland i mai 2022. Der møtte utvalget Kommunförbundet, kommunesektorens organisasjon, det finske Sosial- og helseministeriet og Finansministeriet. Førstnevnte departement har hatt hovedansvaret for sosial- og helsereformen, og sistnevnte departement er ansvarlig for kommunepolitikken i Finland.

Videre besøkte utvalget to kommuner utenfor Helsinki, Siuntio (Sjundeå) kommune og Ingå (Inkoo) kommune, og fikk blant annet høre om gjennomføringen av sosial- og helsereformen i kommunene. Utvalget hadde også møte med den nord-finske kommunen Inari (Enare).

Utvalget deltok på møter i alle KS-regionenes kommunedirektørutvalg og fylkesstyre vinteren 2022. Flere av utvalgets medlemmer samt sekretariatet var til stede i de ulike møtene. Innspill til utvalget var ett av temaene på dagsorden til møtene, og et diskusjonsnotat fra utvalget var blitt sendt til deltakerne før møtet. Noen av KS-fylkestyrene sendte også skriftlig innspill til utvalget etter møtet.

Innspill til utvalget

Utvalget ønsket å invitere bredt til å gi innspill til arbeidet.

Utvalget inviterte til et innspillsmøte i april 2022, der følgende organisasjoner/nettverk møtte og holdt innlegg:

- Storbynettverket, ved Jan Oddvar Skisland, Lisbeth Hammer Krogh og Monica Myrvold Berg
- KS Fylkesordførerkollegiet, ved Siv Henriette Jacobsen og Tore O. Sandvik
- Naturressurskommunene, ved Sigmund Lier
- Lokalsamfunnsforeningen, ved Svein Olav Agnalt, Harald Lie og Ronald Bentzen
- NHO, ved Per Øyvind Langeland
- Akademikerne, ved Lise Lyngsnes Randeberg
- LO, ved Roger Heimli
- Unio, ved Harald Skulberg og Jan Vegard Pettersen
- Samfunnsbedriftene, ved Øivind Brevik
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, ved Berit Therese Larsen

- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, ved Kim Orlin Wettland Kantardjiev
- Frivillighet Norge, ved Stian Slotterøy Johnsen

Flere av innspillene ble også sendt utvalget etter møtet.

Utvalget har mottatt skriftlig innspill fra:

- Utdanningsforbundet
- Øykommuneprosjektet
- Unikom, et nettverk av universitets- og kunnskapskommuner
- Norsk friluftsliv
- Norsk psykologforening
- Naturviterne
- Norsk kommunedirektørforum

Følgende personer og virksomheter har holdt innlegg på utvalgets møter:

- Yngve Flo, Universitetet i Bergen, om det historiske opphavet til begrepene generalistkommune og generalistkommunesystemet
- Geir Vinsand, Nivi Analyse, om interkommunalt samarbeid
- Erik Sveistrup, KDD, om kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven
- Karen Nystad Byrhagen, KDD, om inntektsystemet og inntektssystemutvalget
- Helle Sekkesæter og Anniken Grønli Foss, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, om statlig styring av kommunene
- Signy Vabo, Universitetet i Oslo, om statlig styring av kommunene
- Helge Eide og Frode M. Lindtvedt, KS, om innspill til utvalget fra KS
- Sverker Lindblad, Næringsministeriet i Sverige, om SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapasitet att klara välfärdsuppdraget
- Wenche Grindrud, Kongsberg kommune, om erfaringer og betraktninger fra Kongsberg kommune
- Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø, om «de store nordnorske paradokser»
- Mari Trommald, Bufdir, og Inga Bejer Engh, Barneombud, om barnevernet i kommunene
- Storbynettverket i KS, om de store kommunenes rolle i generalistkommunesystemet
- Tron Bamrud, Innlandet fylkeskommune, blant annet om forholdet mellom kommune og fylkeskommune
- Knut Storberget, statsforvalter Innlandet, blant annet om statsforvalterens dialog med kommunene

- Åslaug Krogsæter, Stad kommune, om NOU 2020: 15, Demografikutvalget
- Lillian Hatling, Hildegunn Nordtug og Anne Irene Myhr, Distriktssenteret, om planlegging i distriktskommuner
- Merete Onshus og Jarle Aarbakke Tollaksen, Finansdepartementet, om perspektivmeldingen
- Christine Hafskjold, KDD, om digitalisering og kunstig intelligens
- Kjetil Århus, Bergen kommune, om arbeid og samarbeid om digitalisering i kommunene
- Marte Winsvold, Institutt for samfunnsforskning, om tillit til lokaldemokratiet og lokalpolitisk bærekraft
- Harald Sunde, utvalgsleder, om totalberedskapskommisjonen og utfordringsbildet og konsekvenser for kommunene
- Hanne Harlem, Sivilombud, om saksbehandling i kommunene sett fra Sivilombudet
- Ola Stene, tidligere administrasjonssjef i Innerred samkommune, om erfaring med samkommune
- Ingrid Langklopp, Bygda 2.0, om arbeid med å utvikle en bærekraftig bygd og om samarbeid med Trondheim kommune i prosjekt «bylandet»
- Torun Bakken, Fosenregionen, og Leena Stenkløv, Fosen Helse, om interkommunalt samarbeid på Fosen
- Dag Henrik Sandbakken, KS, om lokaldemokrati
- Kristin Weidemann Wieland, KS, om arbeid og samarbeid om innovasjon og digitalisering

I tillegg har flere instanser hatt dialog med sekretariatet og til dels utvalget, og vært behjelpelige med å framskaffe nødvendig underlagsmateriale: Bufdir, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Helsetilsynet, Kompetanse Norge, KS, Utdanningsdirektoratet, Helsepersonellkommisjonen, Inntektssystemutvalget og sekretariatet til Barnevernsutvalget.

Utvalgsleder og flere utvalgsmedlemmer har holdt flere presentasjoner om utvalgets arbeid rundt om i landet på ulike konferanser og samlinger.

Kunnskapsgrunnlag

Utvalget har innhentet følgende kunnskapsgrunnlag:

- Menon Economics AS har gjort en kartlegging av lovoppyllelsen i kommunene¹
- Yngve Flo har skrevet et notat om «Generalistkommune og generalistkommunesystem: omgrep og opphavshistorie»²
- Signy Vabo har skrevet et notat om «Statlig styring og likeverdige velferdstjenester»³

I tillegg har utvalget benyttet seg av tidligere undersøkelser, kartlegginger og utredninger. Det finnes en stor mengde utredninger som omhandler kommunenes ivaretagelse av lovpålagte oppgaver og andre deler av kommunenes virksomhet, som kunne vært av interesse for utvalgets oppdrag. Utvalget har ikke undersøkt alle. Til det er omfanget for stort. Blant annet har utvalget forsøkt å konsentrere seg om utredninger som omhandler hele landet eller et stort antall kommuner, der slike finnes, framfor utredninger som bare omhandler noen kommuner. Utvalget omtaler imidlertid noen utredninger som kun omhandler noen kommuner eller kommunegrupper, blant annet undersøkelse av kommuner med under 3 000 innbyggere og rapporter om interkommunalt samarbeid som bare er utarbeidet for enkelte fylker.

Utvalget mener den totale kunnskapsinnhenting utvalget har foretatt gir et tilstrekkelig grunnlag for utvalgets konklusjoner.

¹ S. Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, og Aalen (2022)

² Notatet følger som vedlegg 1

³ Notatet følger som vedlegg 2

Del I
Det norske kommunesystemet

Kapittel 3

Framveksten av generalistkommunesystemet

Norge er et parlamentarisk, demokratisk og enhetsstatlig konstitusjonelt monarki. All makt er utledet av Grunnloven. Stortinget setter rammer for kommunene gjennom lov, men kommunene har bestemmelse over lokale forhold dersom ikke annet er fastslått i lov.

Kommunene har en svært viktig rolle i velferdsstaten og leverer sentrale tjenester til innbyggerne. De har også en sentral rolle i utviklingen av lokalsamfunn og utforming av sitt geografiske område. I tillegg har de store myndighetsoppgaver. De er ikke minst en grunnleggende del av det norske demokratiet. Det er vanlig å omtale disse funksjonene som kommunenes fire ulike roller eller grunnleggende oppgaver; lokaldemokratisk aktør og arena, tjenesteyterrollen, samfunnsutviklerrollen og myndighetsutøverrollen.

I tillegg er kommunene store arbeidsgivere og kommunestyret har en viktig arbeidsgiverrolle. Kommunene er også et geografisk avgrenset område. Her bor innbyggerne og det er her de får sine tjenester, som igjen skaper en kommunal identitet hos mange.

3.1 Det lokale selvstyret

Lokalt selvstyre innebærer at kommunene har beslutningsmyndighet over lokale anliggender. Kommunene kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Begrensninger i selvstyret må følge av lovverket. Det lokale selvstyret begrunnes med verdien deltakelse, effektivitet og frihet.

Deltakelse handler om nærhet mellom folkevalgte og innbyggere, og nærhet til det som skal løses lokalt. Lokale folkevalgte vil gjennom sin lokale kjennskap ha bedre innsikt i innbyggernes behov og lokale forhold og kan tilpasse innholdet i politikken etter det. Det er også en verdi i seg selv at innbyggerne kan delta i lokaldemokratiet, enten gjennom å stille til valg, eller gjennom valg og deltakelse mellom valg.

Effektivitetsverdien er en av hovedbegrunnelsene for å legge oppgaver til kommunesektoren.

Det skilles mellom prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Kommuner er bedre egnet enn statlige sektororganer til å foreta helhetlige prioriteringer og til å fordele begrensede ressurser. De kan tilpasse tjenestene til behov, ønsker og lokale forhold. Kommunene vil på denne måten sikre prioriteringseffektivitet. Kostnadseffektivitet handler om at kommunene i et rammefinansiert system har ansvar for egen ressursbruk og har derfor insentiver til å holde kostnadene nede. Dersom en kommune kan drive effektivt og få mer ut av pengene, beholder også kommunen gevinsten av dette. Kravet om kostnadseffektivitet er også et legitimt krav for å unngå sløsing med offentlige ressurser og holde nivået på offentlige utgifter nede.¹

Autonomi eller frihet handler om at kommunene må ha en viss selvstendighet og lokalt handlingsrom for at selvstyret skal være reelt. Politikk handler om fordeling og er avhengig av at det finnes noe å prioritere opp eller ned. Også samordning på tvers av tjenestene krever lokalt handlingsrom. Kommunenes frihet omfatter også det at de frivillig kan ta på seg oppgaver som ikke ved lov er lagt til andre organer, den såkalt negativt avgrensede kompetansen.

Det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge. Prinsippet om kommunalt selvstyre har inntil for noen år siden ikke vært uttrykkelig regulert i lov eller grunnlov.

Våren 2016 ble imidlertid en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre vedtatt av Stortinget, jf. dokument 12:19 (2011–2012). I Grunnloven § 49 andre ledd står det nå:

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Bestemmelsen grunnlovsfester prinsippet om det kommunale selvstyret, og slår fast at innbyggerne

¹ Meld. St. 12 (2011–2012)

har rett til å styre lokale anliggende gjennom lokale folkevalgte organer.

Det kommunale selvstyret er også slått fast i formålsparagrafen i kommuneloven fra 2018. Kommuneloven tydeliggjør selvstyret og folkestyret, og følger opp Grunnlovens bestemmelse.

Gjennom kommuneloven er flere elementer av selvstyret lovfestet (§ 2-1):

- Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.
- Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.
- Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

I kommuneloven er det lovfestet prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret (§ 2-2):

- Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.
- Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.
- Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Lokalt selvstyre i et nordisk perspektiv

En sammenligning av det lokale selvstyret i Norden, viser at alle kommunene i Norden har stor oppgavefrihet da det kommunale selvstyret er negativt avgrenset.² I en del andre land må kommunenes oppgaver være hjemlet i lov, eller være avgrenset på andre måter. Oppgavebredden blant Nordens kommuner er også ganske stor. Det samme gjelder frihet til å organisere det kommunale apparatet etter lokale ønsker. Det er imidlertid forskjeller mellom de nordiske landene.

Når det gjelder det rettslige vernet av det lokale selvstyret har Norge kommet på nivå med Finland og Island etter grunnlovfesting av det lokale selvstyret, samt innføring av søksmålskompetanse for kommunene. Kommunene i Sverige og Danmark har noe svakere rettslig vern av det lokale selvstyret.

Norske kommuner har imidlertid mindre finansiell frihet enn kommuner i de andre lan-

dene, da Norge har mindre beskatningsmulighet. Her har finske og islandske kommuner størst frihet. Lånefriheten er mest innskrenket i Danmark.

Når det gjelder bredden av oppgaver kommunene ivaretar har finske kommuner hatt det bredeste spekteret av oppgaver, og islandske kommuner det smaleste. Dette er endret fra 2023, da ansvaret for helse- og velferdsoppgaver i Finland er flyttet fra kommunene til nye regionale velferdsområder.

Den lokale autonomien framstår som videst i Sverige og Finland og snevrest i Norge, noe som i særlig grad er resultatet av sterkt innsnevret beskatningsfrihet.

3.2 Kommunenes grunnleggende roller

Kommunenes hovedoppgaver ble gruppert i hovedgrupper eller roller av Christiansenutvalget.³ Christiansenutvalget mente at kommunenes virke kunne kategoriseres gjennom deres roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler og demokratisk aktør og arena. Det har vært nødvendig for kommunene å bli mer bevisste på skillet mellom selve tjenesteproduksjonen og oppgaven som myndighetsutøver, og det har derfor blitt vanlig å omtale myndighetsutøver som en egen rolle.⁴

Disse rollene beskriver helheten i kommunenes ansvar, oppgaver og rolle i det norske demokratiet og det norske velferdssamfunnet. Kommunenes helhetlige samfunnsansvar som kommer til uttrykk gjennom disse fire rollene eller oppgavene er nå også gjenspeilet i formålsbestemmelsen i kommuneloven §1-1, første og andre ledd:

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitskapende og bærekraftige.

² Baldersheim, Houlberg, Lidstrøm, Hlynsdottir og Kettunen (2019)

³ NOU 1992: 15

⁴ Grefsrud og Hagen (2003)

I vurderingen av hvordan kommunene fungerer har utvalget valgt å ta utgangspunkt i generalistkommunenes fire grunnleggende oppgaver. Kommunene har en stor og bred oppgaveportefølje innenfor de fire rollene.

Kommunenes *demokratiske rolle* har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen som ansvarlig for viktige deler av offentlige ytelser og velferd. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar, er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system.

Vårt politiske system bygger på et representativt demokrati, der velgerne gjennom valg velger representanter som skal treffe beslutninger på sine vegne. Valgdeltakelsen, samt at alle grupper i samfunnet deltar, er viktig for demokratiet. Også partiene og måten de fungerer på, er sentrale i et representativt demokrati.

Demokrati handler også om deltakelse og meningsytring mellom valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer og arenaer som omfatter politisk diskusjon inngå i kommunenes rolle som demokratisk arena og aktør. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse. Og kommunene må være seg bevisst på nye arenaer, kanaler og nye måter å få innspill fra innbyggeren på, særlig de som blir berørt, men selv ikke aktivt deltar i samfunnsdebatten. Kommunen som lokaldemokratisk arena handler også om hvordan det representative demokratiet fungerer, og de folkevalgtes evne til å respondere på innbyggernes behov og forventninger.

Kommunene er store *tjenesteytere* og har et omfattende ansvar for tjenestetilbudet til sine innbyggere. Innbyggerne får tjenester fra kommunen gjennom hele livet – alt fra oppfølging av den kommunale helsestasjonen som nyfødt, via tilbud om barnehage før man går over til grunnskolen og eldreomsorgen som tar seg av deg i alderdommen.

I tillegg til store velferdstjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, har kommunene ansvar for viktige oppgaver som bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, havner, kommunale veier, kirkebygg og gravplass, lokalt miljøvern og renovasjon. Kommunene har også ansvar for mer spesialiserte oppgaver som barnevern og rus og psykiatri.

Likeverdige tjenester uavhengig av bosted har vært et viktig mål i oppbyggingen av den norske

velferdsstaten, og er i dag ett av flere nasjonale mål. Begrepet likeverd innebærer ikke nødvendigvis like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men at kommunene og fylkeskommunene skal ha muligheter til å kunne gi helsetjenester, undervisning og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall har i 2012⁵ uttalt at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.

Kommunene er *myndighetsutøver* innenfor en rekke saksfelt og ofte i sammenheng med sin rolle som tjenesteyter og samfunnsutvikler. Kommunene forvalter offentlig myndighet som regulerer grunnleggende forhold i innbyggernes liv, og som legger rammer for lokalsamfunnenes utvikling. Kommunen utøver sin myndighetsutøverrolle blant annet når den fatter vedtak om tildeling av tjenester, gir tillatelser, fordeler tilskudd og gir bevilgninger, vedtar forskrifter som gjelder i kommunen, fatter planvedtak og fører tilsyn.

Kommunenes rolle som *samfunnsutvikler* handler om å utvikle lokalsamfunnet gjennom planlegging og tilrettelegging for langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Kommunene skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Lovgrunnlaget er først og fremst plan- og bygningsloven, der kommunens rolle som ansvarlig for arealdisponeringen innenfor kommunens grenser er helt sentral. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

3.3 Historisk utvikling av generalistkommunesystemet

Tidsregningen for dagens norske kommuner begynner i 1837 da formannskapslovene ble vedtatt. Kommunesystemet har utviklet seg over tid, og det tok lang tid før styringsorganene fra 1837 ble til det vi i dag kjenner som generalistkommuner. Flo mener det er opplagt at det fra starten av lå en «systemtenkning» til grunn for det norske kommunesystemet.⁶ Kommunene skulle allerede da fungere som et utøvende ledd i et nasjonalt sty-

⁵ Innst. 270 S (2011–2012)

⁶ Flo (2021)

ringssystem underlagt statlig lovgivning, i tillegg til lokale oppgaver de selv kunne initiere. Allerede fra første stund fikk kommunen ansvar for nasjonale oppgaver.

Men dette nasjonale styringssystemet var ikke et generalistkommunesystem i starten. Det var ikke noe prinsipielt likeverd mellom kommunene, det var tvert imot store forskjeller mellom ulike typer kommuner.

Fra by- og landkommuner til generalistkommuner

Formannskapslovene avgrenset kommunenes territorium, etablerte styringsorganer og fastla regler for den kommunale saksbehandlingen. De trakk opp grensene for kommunenes kompetanse og regulerte forholdet mellom kommune og stat. Folkesuverenitetsprinsippet, at makt utgår fra folket, ble lagt til grunn for utvelgelsen av medlemmene av de lokale styringsorganene, og dette åpnet for deltakelse i lokalpolitikk for flere personer og interessegrupper.

Formannskapslovene bestod av to lover, én for byer (kjøpstader) og én for bygder/landkommuner (distrikter), også kalt herredskommuner. Grunnen til at det ble to lover var både byenes privilegerte stilling på en rekke områder, og at det lokale styringsapparatet og den lokale deltakelsen var mer utviklet i byene. Særlovgivningen kom også i to ulike versjoner. Bykommunene hadde en høyere status, og flere rettigheter knyttet til handel og håndverk.

Landkommunene inngikk i amtskommunene, dagens fylkeskommuner, som var nærmest et hjelpe- og samarbeidsorgan for landkommunene fram til 1970-tallet.⁷ Amtskommunen var å betrakte som en overbygning over landkommunene, som en form for institusjonalisert interkommunalt styringsverk. Amtskommunene ble styrt av et amtsting, som bestod av ordførerne i herredskommunene. Amtskommunen ble pålagt, og tok seg av oppgaver som var for tyngende for de mindre kommunene å løse.⁸

Noen av de nye kommunene som ble opprettet var svært store, og for blant annet å bøte på de store geografiske avstandene ble instituttet sognekommune tatt inn i formannskapslovene, men kun for landkommunene. Sognekommunene fungerte som mindre enheter innenfor større landkommuner. Den hadde eget styre bestående av sognets representanter i landkommunens formannskap og representantskap. Sognene var selvstendige for-

valtningsenheter innenfor enkelte saksområder, som kirkesaker og etter hvert fattig- og skolevesenet. Sognekommunene hadde også myndighet i saker som utelukkende gjaldt vedkommende sogn, og de kunne kreve inn skatt.

Det fantes også særlige kommunale forvaltningsenheter – særkommuner – ved siden av de «ordinære» kommunene, men med en annen karakter og av klart mindre betydning. Særkommunene ble opprettet for å ivareta bestemte forvaltningsoppgaver. Særkommuner, som vei-, kirke-, skole-, og fattigkommune, var opprettet gjennom særskilt lovgivning, som både avgrenset deres myndighetsområde og fastsatte hva slags styringsorganer disse særorganene skulle ha.

Utover 1800-tallet skjedde en *kommunalisering* ved at makten gikk over fra særorganene til de representative organene i de «ordinære» kommunene, som bandt det hele sammen.⁹

Sognekommunene som underkommunalt nivå hadde høy frihet og dette bidro til å undergrave generalistpreget ved kommunen. Fra 1837 og fram til 1930 ble det gjennomført en rekke kommunedelinger av landkommunene, etter sognekommunenes grenser. Denne økningen i antall kommuner bidro til å styrke generalistkommunen.¹⁰ Det ble flere kommuner, men kommunene ble mer enhetlige og fikk samme oppgaver og myndighet.

Etter hvert ble behovet for sognekommunene som underkommunalt nivå stadig mindre, blant annet på grunn av bedre kommunikasjon. Sognekommunen ble avvirket i 1950, og særkommunene ble gradvis borte som organisasjon og erstattet med særlovgivning. Kommunene fikk større administrasjoner, og ordføreren fikk en mer sentral plass som representant for kommunen.

Den nye kommuneloven fra 1955 fjernet skillet mellom by- og landkommuner. De ulike særlovene som også hadde skille mellom by og land ble også etter hvert endret. Det ble dermed juridisk likeverd mellom kommunene. Dette, i tillegg til at sognekommunene ble avvirket, var kanskje den tydeligste milepælen på vei til et generalistkommunesystem basert på et generalistkommunesystem der alle har det samme ansvaret, selv om begrepene enda ikke var tatt i bruk.

Mot et felles styringssystem

I tillegg til et juridisk skille mellom kommunene var det også et skille mellom kommuner når det

⁷ NOU 1990: 13

⁸ Næss (1987)

⁹ Flo (2021)

¹⁰ Flo (2021)

gjaldt økonomi. Kommunene var i starten prisgitt sitt eget ressursgrunnlag, og det var ingen omfordelingspolitikk fra statlig hold. Dette skapte et skille mellom kommuner, som ikke bare var mellom by og land, men like gjerne kunne gi seg utslag i store forskjeller mellom bykommuner.

Fra staten eksisterte det til langt inn på 1900-tallet en utbredt motforestilling mot omfordeling mellom kommuner, fordi man var redd det ville undergrave evnen til selvhjelp. Staten bidro økonomisk, men ofte i form av ulike tilskudd til kommuner som selv bidro med ressurser for å finansiere tiltak staten ville oppmuntre. Resultatet av dette var ofte at de som hadde mest, også fikk mest.¹¹

I mellomkrigstiden var det økonomisk krise, også i mange kommuner. Mange hadde pådratt seg stor gjeld, i mange tilfeller grunnet investeringer i kraftutbygging. Det ble imidlertid etter hvert klart at den økonomiske krisen i kommunene også handlet om mangel på et lokalt ressursgrunnlag. Flere kommuner var i ferd med å gå konkurs, og ble satt under statlig administrasjon. Det ble etter hvert politisk enighet om at det var en kommunal inntektskrise, ikke bare en gjeldskrise, og i løpet av første halvdel av 1930-åra ble de første statlige utjevnings- og omfordelings tiltakene satt i verk. Det ble også i denne perioden innført en bestemmelse om konkursforbud for kommuner. Dette var et steg i retning av et mer felles finansieringssystem hvor kommunene ble sett under ett, og en forståelse av at kommunene skulle gi innbyggerne de samme godene over hele landet.

I 1970-årene vokste de kommunale budsjettene og den kommunale aktiviteten kraftig. Veksten i den kommunale økonomien var mer statsdrevet enn kommunedrevet, og veksten i kommuneøkonomien var resultatet av spredt vekst i en samling ukoordinerte overføringsordninger.¹² Kommunaldepartementet fikk etter hvert ansvar for å samordne pålegg som kunne føre til økte utgifter fra andre departement, og i 1986 ble inntektssystemet for kommunene innført, som la vekt på rammeoverføringer til kommunene.

Fylkeskommunene fikk i 1976 direkte folkevalgte organer og fylkestingsrepresentantene var ikke lenger valgt av kommunestyrene. Fylkeskommunen var nå ikke lenger et «hjelporgan» for kommunene.¹³ Kommunene og fylkeskommunene ble med dette likestilte forvaltningsorganer.

I perioden etter krigen, kalt det «kommunale hamskiftet», ble det gjennomført flere prosesser med store strukturelle og institusjonelle reformer i Kommune-Norge. Kommunene ble nå og framover omformet ut fra et ideal om likeverd og for å skape mest mulig like forutsetninger i et land med store ulikheter. Krefte ble brukt på å heve «bunnen», noe som også var et viktig motiv bak den nye kommuneinndelingen som ble gjennomført på 60-tallet.¹⁴

Med reformene og utviklingen av kommunesektoren i etterkrigstiden var det tydelig at staten var i førersetet, og det kommunale selvstyret og den lokale handlefriheten ble mer innskrenket, som følge av at kommunene ble en tydeligere ressurs for byggingen av velferdsstaten.¹⁵ En mer uniformering av kommunene gjennom inntektssystem og ny kommunelov på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet bidro til en mer likebehandling av kommunene, og et generalistkommunesystem basert på at kommunene behandles mer eller mindre likt uavhengig av størrelse, innbyggertall og beliggenhet.

Den endelige stadfestingen av generalistkommunesystemet kom ved ny kommunelov i 1992, da det ble gjort eksplisitt at ansvar for hele kommunens virksomhet lå i kommunestyret. Gjennom dette fikk kommunene en enhetlig, folkevalgt styring.

3.4 Historisk utvikling av begrepene

Begrepene «generalistkommune» og «generalistkommunesystem» ble første gang tatt i bruk av Christiansen-utvalget i 1992¹⁶, for å sette ord på de verdier og hensyn dette utvalget ønsket å verne og videreføre gjennom forslag til ny kommuneinndeling.¹⁷ Christiansen-utvalgets utgangspunkt for diskusjon av nye inndelingsløsninger var at kommunene og fylkeskommunene skulle utvikles som generalistorganer «gjennom å samordne store deler av det offentlige tjenestetilbudet lokalt og regionalt, og at de er likestilt som forvaltningsorganer i forhold til statlig styring». Utvalget avgrenset dermed generalistkommunene både mot særkommuner – der hver enhet er tilpasset en spesiell oppgave – og mot ordninger med geografisk differensiert funksjonsfordeling, altså oppgavedifferensiering.

¹¹ Flo (2021)

¹² Næss (1987)

¹³ NOU 2000: 22

¹⁴ Flo (2021)

¹⁵ Flo (2021)

¹⁶ NOU 1992: 15, s.19

¹⁷ Flo (2021)

De to begrepene «generalistkommune» og «generalistkommunesystem» har siden fått en sentral plass når vi diskuterer verdier og prinsipper for forvaltning og organisering av kommunesektoren. Begrepet generalistkommuneprinsipp ble først benyttet på starten av 2000-tallet av Oppgavefordelingsutvalget. Det synes mest å være brukt som et politisk ideal om at Norge skal ha et generalistkommunesystem.¹⁸ Oppgavefordelingsutvalget¹⁹ framholdt at «Generalistkommunen må oppfattes som en viktig betingelse for lokalt selvstyre, ved at de folkevalgte organer har flere oppgaver som de må veie opp mot hverandre og prioritere mellom (...) dette har vært en hovedbegrunnelse for at det er stor bredde i oppgavene som ivaretas av kommuner og fylkeskommuner». Dermed la Oppgavefordelingsutvalget vekt på at kommunenes folkevalgte organer skal ha et generelt ansvar for lokale forhold – at en kommune «har ansvaret for et stort antall offentlige oppgaver innenfor et territorium»²⁰, noe som krever en «demokratisk forankring i den berørte befolkning».

Disse argumentene viser til et annet definitivt kjennetegn ved generalistkommunesystemet, nemlig *universalisme* – at «alle kommuner har ansvar for den samme oppgaveporteføljen».

Den demokratiske betydningen av generalistkommuneprinsippet har blitt framhevet også i senere utredninger og meldinger. I *Stat og kommune – styring og samspel*²¹ heter det at:

Generalistkommuneprinsippet er streka under i kommunelova ved at lovpålagd myndighet i regelen skal leggjast til kommunestyret og ikkje til kommunale organ og einingar. Slik vert det høgste organet i kommunen, kommunestyret, framheva som ansvarleg instans for å løyse dei lovpålagde oppgåvene. Demokrati gjennom direkte val gjev legitimitet til systemet.

Staten har ofte vist til generalistkommuneprinsippet som en rettesnor for statlig styring av kommunene. I veilederen om Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner framholdes det at statlig styring skal baseres på generalistkommuneprinsippet, ut ifra følgende definisjon:²²

Alle kommuner skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, og det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommuner. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.

Videre utdypes definisjonen slik:

Generalistkommuneprinsippet innebærer at det skal være de samme rammer, oppgaver, ansvar og finansieringsordning for alle kommuner. Alle kommuner skal ivareta demokratiske funksjoner, yte de samme lovpålagte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Dette gjelder uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til de samme offentlige tjenestene uansett hvilken kommune de bor i. Generalistkommuneprinsippet gir mulighet for en enhetlig styring, både økonomisk og juridisk.

Definisjonen i veilederen om statlig styring er naturlig nok preget av et statlig perspektiv på kommunesystemet. I kommentaren til definisjonen av prinsippet omtales imidlertid også at alle kommuner skal ivareta de fire rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og være en demokratisk arena.

3.5 Utvalgets forståelse og definisjon av begrepene

For å løse utvalgets oppdrag har det vært behov for å klargjøre forståelsen av begreper og hva de betyr.

Utvalget vil legge til grunn følgende forståelse av de sentrale begrepene:

- En *generalistkommune* er et eget rettssubjekt der kommunestyret har ansvaret for å løse et bredt antall offentlige oppgaver innenfor sitt territorium.
- *Generalistkommuneprinsippet* innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn.
- *Generalistkommunesystemet* er et enhetlig nasjonalt styringssystem for generalistkommuner basert på generalistkommuneprinsippet.

¹⁸ Flo (2021)

¹⁹ NOU 2000: 22, s.85

²⁰ Aars i Finreite, Flo og Aars (2002), s. 30

²¹ Meld. St. 12 (2011–2012), s.22

²² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020b)

Generalistkommunen

Utvalget legger til grunn Grunnlovens bestemmelse om at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organ. Videre legger utvalget til grunn kommunelovens bestemmelser om det kommunale selvstyret, blant annet om at kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

For at en kommune skal kunne sies å være en generalistkommune, må kommunen for det første ha et generelt ansvar for lokale forhold. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene må ha ansvar for et stort antall offentlige oppgaver innenfor sitt territorium.

For å kvalifisere som en generalistkommune, må kommunen for det andre ha en enhetlig, folkevalgt ledelse. Det innebærer at det er kommunestyret, og ikke kommunale organer og enheter, som har ansvaret for den kommunale virksomheten.

Utvalget vil legge vekt på at et bredt spekter av oppgaver og funksjoner samlet i én politisk institusjon er en forutsetning for å kunne se sammenhenger, og samordne, prioritere og tilpasse offentlige oppgaver og ressurser innenfor kommunens geografiske område i tråd med lokale ønsker og behov. Kommunenes oppgaver og myndighet kan variere over tid, og det er etter utvalgets vurdering ikke hensiktsmessig å sette en absolutt grense for hvor mange funksjoner og oppgaver en kommune skal ha, og fremdeles kunne kalles generalistkommune.

Utvalget vil legge vekt på at den helhetlige styringen og prioriteringen skal foretas av et demokratisk, direkte valgt organ – kommunestyret. Kommunene har egen folkevalgt ledelse. Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, som treffer vedtak på vegne av kommunen. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven og annen lov, men kan ikke delegerer fra seg ansvaret. Kommunestyret har det øverste ansvaret for kommunens virksomhet.

Fordi det overordnede ansvaret for all virksomhet i kommunen ligger til kommunestyret, står velgerne overfor en ubrutt kjede av demokratisk ansvarliggjøring. De kommunalt ansatte står til ansvar overfor kommunedirektøren, som igjen står ansvarlig overfor kommunestyret, som holdes til ansvar for innbyggerne gjennom valg. Dermed kan innbyggerne stille sitt eget kommunestyre til ansvar for all kommunal oppgaveløsning. Dette krever at all lovpålagt myndighet ligger til

ett organ – kommunestyret – og ikke til andre kommunale organer eller enheter.

Generalistkommuneprinsippet

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de organiserer oppgaveløsningen – gjennom egen organisasjon, interkommunalt samarbeid eller ved kjøp av tjenester, enten fra andre kommuner eller private.

Utvalget legger vekt på at generalistkommuneprinsippet gir alle innbyggerne likeverdig mulighet til å delta i og påvirke beslutninger som angår hverdagen deres, og grunnlag for et likeverdig lokalt selvstyre over hele landet. Samme oppgaveansvar gjør det gjenkjennbart og forståelig for innbyggerne hvem som har ansvaret for offentlige oppgaver, og det gir staten et oversiktlig system å administrere.

Generalistkommunesystemet

Generalistkommunesystemet er et nasjonalt styringssystem for generalistkommuner basert på generalistkommuneprinsippet. Det innebærer at lovgivningen gir de samme rammer for organiseringen og styringen av kommunene, og at det samme finansieringssystemet gjelder for alle kommuner. Både kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven og de fleste særlovene behandler alle kommuner likt.

Utvalget legger vekt på at et enhetlig kommunesystem er enkelt å håndtere for staten og gir grunnlag for effektiv bruk av offentlige ressurser og rettferdig og samordnet styring av kommuner og fylkeskommuner. Det er også enklere og mer oversiktlig for innbyggerne.

Utvalgets definisjoner skiller seg noe fra tidligere definisjoner, i hovedsak ved at utvalget har tydeliggjort skillet mellom generalistkommune og generalistkommuneprinsippet. Etter utvalgets definisjon kan en kommune være generalistkommune selv om man avviker fra generalistkommuneprinsippet om at alle kommuner har likt ansvar.

Forutsetninger og rammebetingelser som påvirker systemet

Generalistkommunene og generalistkommunesystemet har vært i stadig forandring gjennom å tilpasse seg endringer i rammebetingelser og for å møte nye samfunnsutfordringer. Dagens ramme-

betingelser påvirker generalistkommunenes evne til å ivareta ansvaret for sine oppgaver.

Geografi, kommuneinndelingen, hvilke oppgaver som er lagt til kommunene, forholdet mellom stat og kommune, kommuneøkonomi, tilgjengelige ordninger for interkommunalt samarbeid samt forholdet til fylkeskommunen, er forutsetninger og rammebetingelser som påvirker hvordan generalistkommunen og generalistkommunesystemet fungerer.

I tillegg til hvordan rammebetingelsene endrer seg og påvirker kommunene er det flere mer overordnede utviklingstrekk som også må tas i betraktning. Demografisk utvikling, klima- og miljøutfordringer og den nasjonaløkonomiske utviklingen er forhold som kan få vidtrekkende konsekvenser for både statlig og kommunal virksomhet i årene framover.

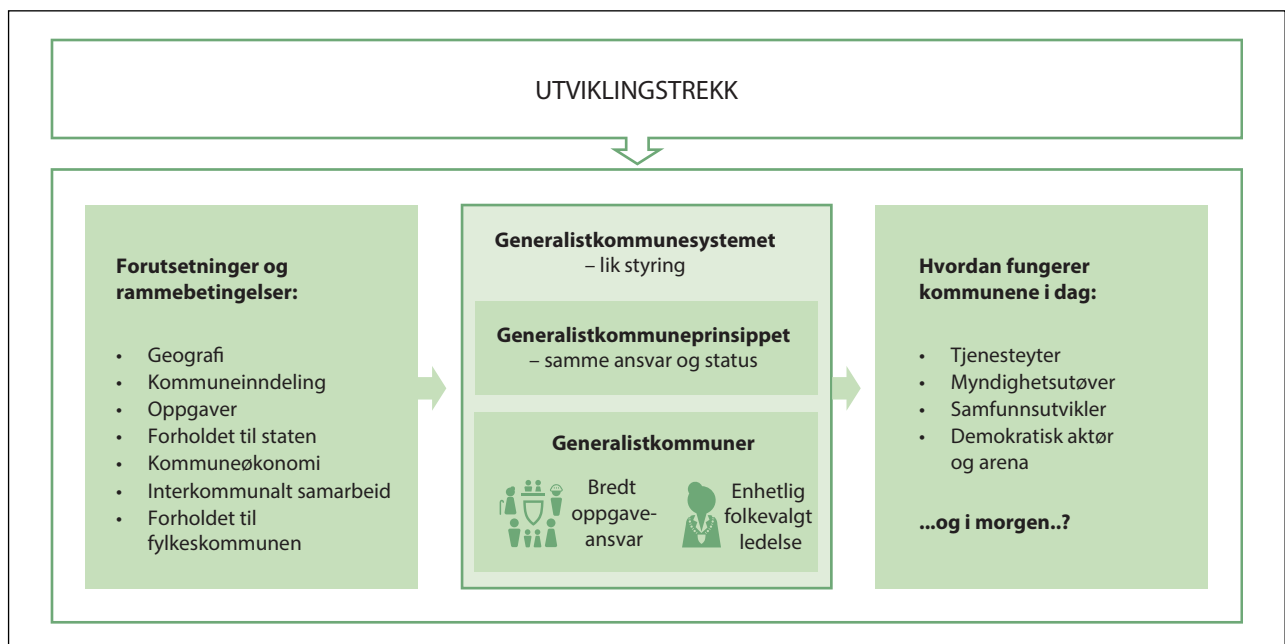
Utvalgets modell for generalistkommunesystemet

Elementene i drøftingen over er illustrert i modellen i figur 3.1. Denne modellen danner grunnlaget

for utvalgets analyse og vurderinger av hvordan dagens generalistkommunesystem fungerer, hvordan dette påvirkes av dagens rammebetingelser, og hvor godt dagens generalistkommunesystem er egnet til å møte de utfordringer samfunnet står overfor i framtiden.

Hovedspørsmål utvalget skal belyse er hvordan generalistkommunesystemet fungerer i dag, om generalistkommunesystemet er egnet til å møte dagens og framtidens utfordringer, hvilke alternativer til generalistkommunesystemet som er aktuelle og/eller om det er hensiktsmessig med tilpasninger innenfor generalistkommunesystemet.

Forutsetninger og rammebetingelser for generalistkommunesystemet beskrives i kapittel 4. Hvordan kommunene fungerer i dag analyseres i kapittel 5. Utviklingstrekk og hvordan dette påvirker kommunen omtales i kapittel 6.



Figur 3.1 Modell for generalistkommunesystemet

Kilde: Generalistkommuneutvalget, 2023

Kapittel 4

Rammebetingelser for generalistkommunesystemet

4.1 Kommuneinndeling og geografi

Kommuneinndeling, antall innbyggere, og geografi – både areal og beliggenhet – er viktige forutsetninger som påvirker hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver. Geografien er naturgitt, enten det handler om at kommunen ligger på en øy, eller om kommuner deles av en fjord. Kommunegrensene kan endres og kommuneinndelingen er et virkemiddel for å endre kommunenes forutsetninger for å være generalistkommuner og ivareta sine lovpålagte oppgaver.

4.1.1 Geografiske rammebetingelser

Norge er et av Europas minst tettbefolkede land på grunn av relativt stort areal og relativt få innbyggere.

Kautokeino er landets største kommune i geografisk utstrekning, med 9 707 km². 37 kommuner er større enn 2 000 km². Kvitsøy og Utsira er de to minste, med henholdsvis 6,29 og 6,32 km². 28 kommuner er mindre enn 100 km². Gjennomsnittskommunen er 910 km². Mediankommunen er 642 km².

Oslo er tettest befolket med 1 541 innbyggere per kvadratkilometer. 40 kommuner har flere enn 100 innbyggere per kvadratkilometer. Røyrvik har

Boks 4.1 Sentralitetsindeks

SSBs sentralitetsindeks tar utgangspunkt i grunnkretsene (om lag 13 500), og består av to delindekser; hvor mange arbeidsplasser og hvor mange servicefunksjoner de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Resultatet blir et tall mellom 0 og 1 000 for hver kommune, hvor 1 000 er høyest sentralitet. Oslo som mest sentrale kommune har ver-

dien 1 000. Utsira er den minst sentrale kommunen med verdien 295. Alle kommunene er delt inn i seks sentralitetsklasser; mest sentrale kommuner, nest-mest sentrale kommuner, mellom-sentrale kommuner 1, mellom-sentrale kommuner 2, nest-minst sentrale kommuner og minst sentrale kommuner.

Tabell 4.1 Sentralitetsklasser, antall og andel kommuner og innbyggere, 2022

Sentralitetsklasse	Antall kommuner	Innbyggere per 1.1.2022	Innbyggere per kommune	Andel innbyggere	Andel kommuner
1: Mest sentrale kommuner	6	1 042 653	173 776	19,2	1,7
2: Nest-mest sentrale kommuner	19	1 388 098	73 058	25,6	5,3
3: Mellomsentrale kommuner 1	51	1 383 132	27 120	25,5	14,3
4: Mellomsentrale kommuner 2	71	882 613	12 431	16,3	19,9
5: Nest-minst sentrale kommuner	96	496 699	5 174	9,2	27,0
6: Minst sentrale kommuner	113	232 075	2 054	4,3	31,7

Kilde: Høydahl (2020) og SSB (tabell 07459)

lavest befolkningstetthet med 0,28 innbyggere per kvadratkilometer. 201 kommuner har færre enn 10 innbyggere per kvadratkilometer. Totalt er det 17 innbyggere per kvadratkilometer i Norge.

Utvalget vil benytte SSBs sentralitetsindeks som mål på avstand mellom innbyggere, og mellom innbyggere og tjenester, se boks 4.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) er også en inndeling som kan være til nytte. Norge er delt inn i 159 BA-regioner, som kan forstås som en region med felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser der innbyggerne ikke trenger flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide. 84 kommuner er definert som egne BA-regioner. Dette er både regionsentre uten pendlingsomland som Larvik og Narvik, og små øykommuner uten fastlandsforbindelse.¹

4.1.2 Kommuneinndeling

Prosess for fastsetting og endring av kommunegrenser reguleres av inndelingslova. Loven fastsetter at Kongen (regjeringen) har myndighet til å dele og slå sammen kommuner, når kommunene det gjelder er enige i beslutningen, mens Stortinget har myndighet til å vedta sammenslåinger og delinger kommunene ikke ønsker. Inndelingslova fastsetter at kommunene skal gis delvis økonomisk kompensasjon ved kommunesammenslåing og -deling. Den til enhver tid sittende regjering

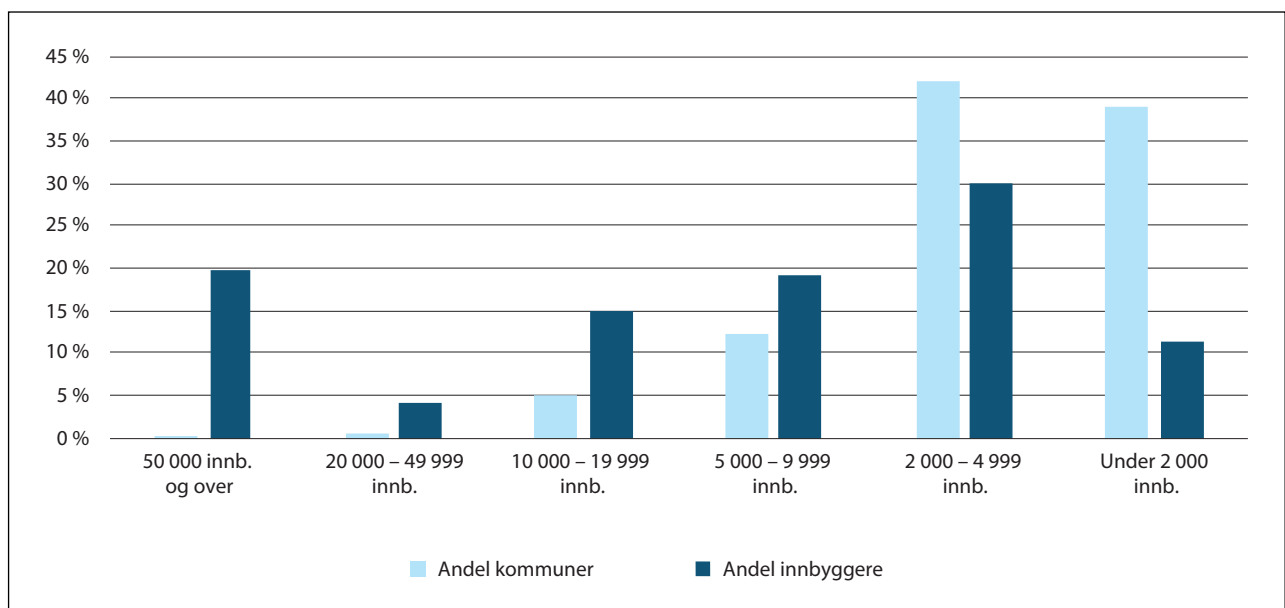
fastsetter økonomiske incentiver for endringer av kommunestrukturen innenfor rammen av inndelingslova.

I 1951 var det 744 kommuner i Norge. Reduksjonen til dagens 356 kommuner har hovedsaklig skjedd gjennom to store strukturreformer: sammenslåingene etter Schei-komiteens arbeid på 1960-tallet førte til en reduksjon til 451 kommuner i 1968, og Solberg-regjeringens kommunereform i 2020 førte til en reduksjon til 356 kommuner.

I 1951 bodde 20 prosent av innbyggerne i 4 kommuner med mer enn 50 000 innbyggere. 8 av 10 kommuner hadde færre enn 5 000 innbyggere, og her bodde 4 av 10 innbyggere. Se figur 4.1.

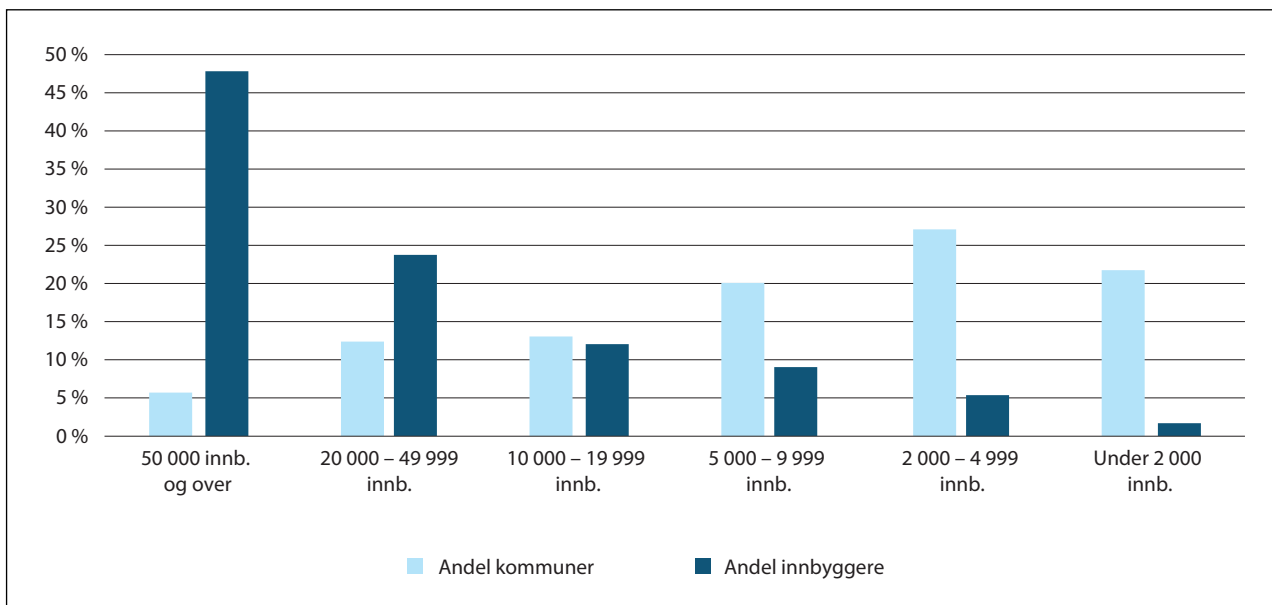
I 2022 bor de fleste innbyggerne i Norge i store kommuner. 7 av 10 innbyggere bor i de 18 prosent største kommunene, det vil si de 64 kommunene som har flere enn 20 000 innbyggere. 49 prosent av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, og i disse 174 kommunene bor 7,3 prosent av innbyggerne. Det er med andre ord mange kommuner i Norge med få innbyggere. Gjennomsnittskommunen i Norge har 15 240 innbyggere. Mediankommunen har 5 180 innbyggere. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder befolkningsstørrelse. Oslo er landets største kommune med om lag 700 000 innbyggere. Utsira er minst med om lag av 200 innbyggere. 20 kommuner har mer enn 50 000 innbyggere, mens 22 har færre enn 1 000 innbyggere.

¹ Gundersen, Holmen, og Hansen (2019)



Figur 4.1 Andel kommuner og andel innbyggere etter innbyggertall, 1951

Kilde: SSB (tabell 06913). Beregninger av utvalget



Figur 4.2 Andel kommuner og andel innbyggere etter innbyggertall, 2022

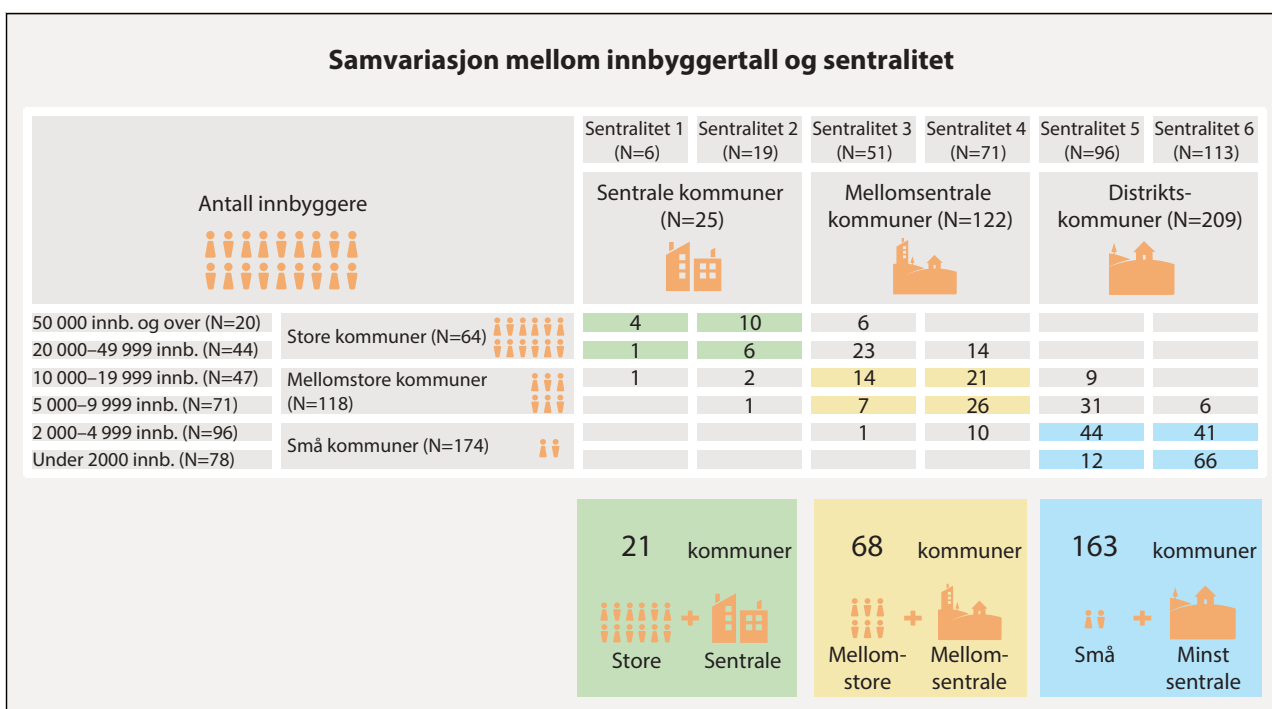
Kilde: SSB (tabell 07459). Beregninger av utvalget.

4.1.3 Samvariasjon mellom sentralitet og innbyggertall

Det er en sterk samvariasjon mellom en kommunes innbyggertall og en kommunes sentralitetsklasse. Dette kommer tydelig fram i figur 4.3, som viser antall kommuner etter innbyggertall og sentralitetsklasse.

Sentralitetsklassene kan deles inn i tre større grupper – sentralitetsklasse 1 og 2 er sentrale kommuner, sentralitetsklasse 3 og 4 er mellom-sentrale kommuner og sentralitetsklasse 5 og 6 er usentrale kommuner. Med en slik inndeling får vi 25 sentrale kommuner, 122 mellom-sentrale kommuner og 209 usentrale kommuner.

Antall innbyggere kan også deles inn i tre større grupper, som gir oss 64 store kommuner



Figur 4.3 Samvariasjon mellom innbyggertall og sentralitet, 2022

Kilde: SSB (tabell 07459). Bearbeidet av utvalget.

med flere enn 20 000 innbyggere, 118 mellomstore kommuner med mellom 5 000 og 19 999 innbyggere, og 174 små kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Dersom man ser tredelingen av sentralitet og innbyggerstørrelse i sammenheng, viser det at sentrale kommuner som regel er store kommuner, mellomsentrale kommuner som regel er mellomstore kommuner og usentrale kommuner som regel er små kommuner. 21 kommuner er sentrale og store, 68 kommuner er mellomsentrale og mellomstore og 163 kommuner er usentrale og små. Syv av ti kommuner kan plasseres inn i disse tre hovedgruppene. Vi ser at ingen store kommuner er usentrale, og ingen små kommuner er sentrale.

Små og usentrale kommuner utgjør 46 prosent av kommunene, og i dem bor 6,7 prosent av innbyggerne i Norge. I Nord-Norge utgjør små og usentrale kommuner 85 prosent av kommunene, og i dem bor 39 prosent av innbyggerne. Av de 163 kommunene som kan kalles små og usentrale,

er 61 egne BA-regioner, hvorav 34 ligger i Nord-Norge.

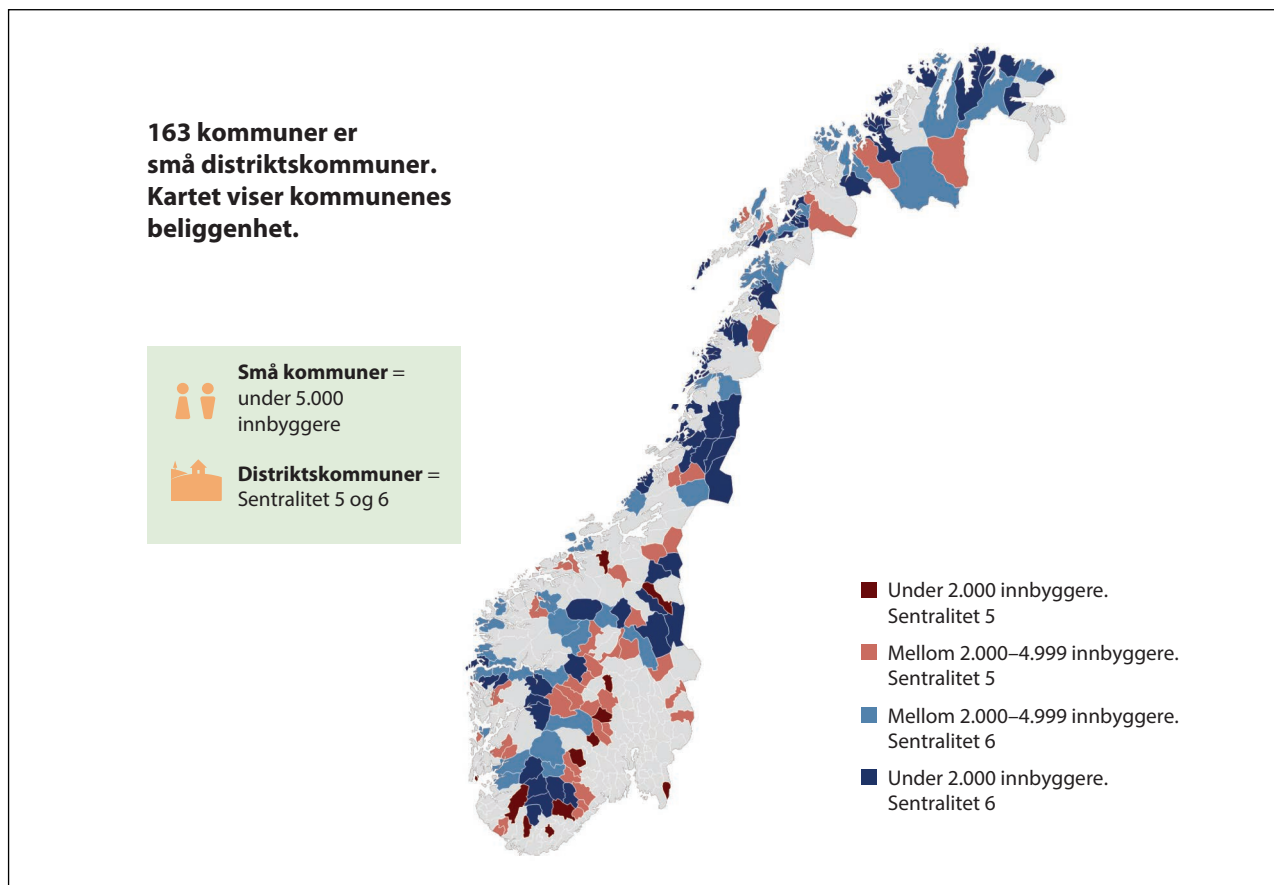
Utvalget tar utgangspunkt i fylkesstrukturen som gjelder fra 1. januar 2024. Innlandet er fylket med størst areal og flest kommuner. Flest innbyggere bor det i Oslo. Alle innbyggerne i Oslo og Vestfold bor i store kommuner. Finnmark har minst andel innbyggere i store kommuner, og størst andel innbyggere i små kommuner. Ved siden av Oslo er det Akershus som har størst andel innbyggere i sentrale kommuner. Telemark, Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark har ingen kommuner som er å anse som sentrale kommuner. I tillegg til Oslo er det heller ingen usentrale kommuner i Akershus og Vestfold. Detaljer for alle fylkene er gjengitt i tabell 4.2.

Kartet i figur 4.4. viser hvor i landet de små og usentrale kommunene ligger. Kartet viser at det flere steder er sammenhengende områder med

Tabell 4.2 Antall kommuner, areal og innbyggere, etter fylke. 2022

Fylke per 1.1.2024	Antall kommuner	Areal, km ²	Innb. per 1.1.2022	Andel innb. i store kommuner	Andel innb. i små kommuner	Andel innb. i sentrale kommuner	Andel innb. i usentrale kommuner
Prosent							
Østfold	12	4 004	304 754	88	4,4	63	0,4
Akershus	21	5 895	701 565	80	0,4	81	
Buskerud	18	14 694	262 911	79	13	49	9,7
Oslo	1	454	699 827	100		100	
Innlandet	46	52 072	371 253	45	15	8,6	23
Vestfold	6	2 168	250 862	100		34	
Telemark	17	15 298	173 970	53	13		14
Agder	25	16 434	311 134	66	6,1		6,8
Rogaland	23	9 377	485 797	73	4,5	47	5,7
Vestland	43	33 871	641 292	67	7,5	45	23
Møre og Romsdal	26	14 356	265 848	46	10		31
Trøndelag	38	42 202	474 131	59	7,4	44	21
Nordland	41	38 155	240 190	42	23		44
Troms	21	26 198	167 607	61	23		39
Finnmark	18	48 633	74 129	29	35		56
I alt	356	323 810	5 425 270	71	7,3	45	13

Kilde: SSB (tabell 09280 og 07459). Bearbeidet av utvalget



Figur 4.4 Små og usentrale kommuner, geografisk spredning, 2022

Kilde: SSB (tabell 07459). Kartillustrasjon: Datawrapper

små og usentrale kommuner på tvers av fylkesgrensene.

Totalt utgjør disse 163 kommunene 46 prosent av kommunene i Norge og i disse kommunene bor 6,7 prosent av innbyggerne. Arealet for disse kommunene dekker 54 prosent av arealet i landet. Noen av de små og usentrale kommunene er store fjell- og innlandskommuner, mens andre er små øykommuner. Totalt sett er det god plass mellom innbyggerne i de små og usentrale kommunene, med gjennomsnittlig 2 innbyggere per km².

4.2 Kommunenes oppgaver

Kommunene har negativt avgrenset kompetanse, det vil si at kommunene på eget initiativ og ansvar kan påta seg oppgaver og ta beslutninger ut fra lokale behov og ønsker, så lenge det ikke følger av lov at oppgavene eksklusivt er lagt til andre. Oppgavene kommunene er pålagt gjennom lov utgjør det meste av kommunenes aktivitet.

Kommunene i Norge har et bredt oppgaveansvar og ansvar for sentrale velferdstjenester. Sam-

menlignet med andre europeiske land har Norge og de andre nordiske landene en desentralisert oppgaveløsning, der kommunene har ansvar for en svært bred og omfattende oppgaveportefølje.

Oppgavefordelingsutvalget², som vurderte oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene i Norge, pekte på syv retningslinjer for oppgavefordelingen. Disse lå også til grunn for arbeidet med oppgavefordeling i kommunereformen og regionreformen under regjeringen Solberg:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.

² NOU 2000: 22

4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukere legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Retningslinjene er basert på tre hovedhensyn utvalget mente bør ligge til grunn ved fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene: hensynet til brukerne; som betyr at offentlig forvaltning skal sette brukernes behov i sentrum når oppgaver skal plasseres, hensynet til selvstyreverdiene frihet, deltakelse og effektivitet, og hensynet til nasjonale mål.

Fra 2018 er «nærhetsprinsippet» lovfestet i kommuneloven, i § 2-2 andre ledd: Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Av lovforarbeidene til bestemmelsen følger det at prinsippet er ment å fange opp innholdet i nærhetsprinsippet omtalt i punkt 1 og 2 i retningslinjer for oppgavefordeling, og i det europeiske charteret om lokalt selvstyre.³ Det framgår videre at prinsippet er viktig for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene. Demokrati og deltakelse er en av verdiene som begrunner det kommunale selvstyret, og en viktig forutsetning for lokaldemokrati og deltakelse er nærhet mellom innbyggerne og de som tar beslutningene. Nærhet bidrar til at innbyggerne kan påvirke hvordan oppgavene blir utført i lokalsamfunnet. Til slutt framgår det at prinsippet i realiteten innebærer at offentlige oppgaver i stor grad bør desentraliseres og legges til kommunene eller fylkeskommunene.

Oppgavefordelingsutvalget pekte på at fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene påvirkes av utviklingstrekk i samfunnet, og at dette også bør legge føringer for organisering av offentlig sektor. Utvalget pekte på 12 utviklingstrekk:

- demografisk utvikling og offentlig økonomi

- næringsstruktur, sysselsetting og bosettingsmønster
- utdanning
- familie-, samlivs- og husholdningsmønstre
- informasjonsteknologi
- internasjonalisering, europeisering og regionalisering
- oppgavenes innhold og forvaltningens kompetanse
- innbyggernes forventninger og roller
- rettighetssamfunnet
- krav til informasjon, kvalitet og valgfrihet

Disse utviklingstrekkene er fortsatt gjeldende i dag, og påvirker kommunenes forutsetninger for å løse oppgavene eller ivareta ansvaret sitt. Utvalget omtaler noen av utviklingstrekkene nærmere i kapittel 6.

En oversikt over endringer i oppgavefordelingen viser at hovedtyngden av endringer siden 1960-tallet har gått i retning av mer ansvar til kommunesektoren, både når det gjelder antall oppgaver og oppgavers omfang. Unntaket er i hovedsak at noen oppgaver er flyttet fra fylkeskommunene til staten, blant annet sykehusene.⁴

Siden 1960-tallet har kommunene blant annet overtatt ansvaret for grunnskole (fra fylkeskommune og stat), barnehage (ny oppgave), allmenlegetjeneste (fra staten), helsestasjon, sykehjem og helsevern for psykisk utviklingshemmede (fra fylkeskommunen), sosiale tjenester og NAV i samarbeid med staten, mottak og bosetting av flyktninger (fra staten), utvidelse av ansvar på landbruksområdet og miljøområdet (fra staten), bibliotek (fra staten) og vigselsrett (fra staten).

Enkelte oppgaver er i samme periode flyttet fra kommunene til fylkeskommunene eller stat. Eksempler på slike ansvarsområder er arbeidsformidling, forvaltning av trygd, ligningsetaten og tannhelse. Fra fylkeskommunene er som nevnt ansvar for spesialisthelsetjenesten flyttet til staten, samtidig som fylkeskommunene har fått noen flere oppgaver innenfor blant annet samferdsel, opplæring, idrett og kultur.

Kommunenes oppgaver i dag

Helheten i kommunenes ansvar og virksomhet er omtalt i beskrivelsen av kommunenes grunnleggende roller i kapittel 3. Det er lovfestede oppgaver knyttet til alle kommunens fire roller, flere av disse er kartlagt i kapittel 5. Det er utfordrende å lage en oversikt over alle kommunens oppgaver,

³ Norge har sluttet seg til Europeisk charter om lokalt selvstyre.

⁴ NOU 2000: 22

Boks 4.2 Kommunenes oppgaver, tjenester og ansvar

- Barnehage
 - plikt til å tilby plass i barnehage til alle barn under opplæringspliktig alder
 - lokal barnehagemyndighet, og skal gi veiledning og føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven
- Barnevern
 - plikt til å ha en barnevernstjeneste som blant annet skal gi råd og veiledning, vurdere bekymringsmeldinger og gjøre undersøkelser, treffe akuttvedtak eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda
- Grunnskole
 - ansvar for at alle som bor i kommunen får grunnskoleopplæring
 - ansvar for kommunale skoler
- Helse- og omsorgstjenester
 - ansvar for å tilby innbyggerne nødvendige helse- og omsorgstjenester og samordne tjenestene
 - har et helhetlig ansvar for alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne
 - skal oppfylle krav til blant annet fastlegeordning, helsestasjon, legevaktordning, kommunelege, heldøgns medisinsk akuttberedskap, sykehjem og omsorgsboliger, rask psykisk helsehjelp og tilbud til personer med rusutfordringer
 - skal oppfylle krav til blant annet psykolog, jordmor og ergoterapeut
 - skal oppfylle krav til å forebygge sykdom og til å iverksette smitteverntiltak
- Sosialtjeneste
 - ansvar for blant annet å gi økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold
 - ansvar for bosetting og integrering av flyktninger
 - ansvar for å sørge for et krisesentertilbud
- Samferdsel
 - ansvar for framkommelighet, er veistyresmakt og har ansvar for samfunnstrygghet og beredskap på kommunal vei
- Kultur og barne- og ungdomstiltak
 - ansvar for bibliotek og for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kultur lokalt
- Plan, byggesak og miljø
 - ansvar for et omfattende planverk, behandle byggesaker, ha beredskap for akutt forurensning, klima og miljø mv.
- Vann, avløp og renovasjon
 - ansvar for å samle inn og behandle avfall, ansvar for avfallsanlegg
- Brann, ulykkesvern og beredskap
 - ansvar for å ha brannvesen
 - ansvar for å gjøre analyser og utarbeide beredskapsplan for å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier
- Landbruk
 - ansvar for blant annet tilfredsstillende tilgang på veterinærhelsetjenester og for å utarbeide planer for hvordan jordbruksareal i kommunen skal nyttes
- Kirke
 - ansvar for å gi tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg, samt å sørge for tilstrekkelig med gravplasser
- Næring
 - ansvar blant annet for å vurdere og dele ut serveringsbevilling

Listen er ikke uttømmende

blant annet fordi det kan være ulike vurderinger om hva som er en oppgave, og hva som er presisering av en annen oppgave. Plikter og krav til kommunenes oppgaveløsning finnes dessuten i mange ulike lover og forskrifter. Det kan være vanskelig å få oversikt, og det finnes ingen samlet oversikt over alle ansvar kommunene har. En beskrivelse av hoveddelen av kommunens ansvarsoppgaver følger som et vedlegg til rapporten.⁵

4.3 Statlig styring

Virkemidlene staten bruker i styringen av kommunene kan kategoriseres i juridiske styringsvirkemidler, økonomiske styringsvirkemidler og pedagogiske virkemidler. De økonomiske sty-

⁵ Oversikten er utarbeidet av studenter høsten 2021 på oppdrag fra utvalget.

ringsvirkemidlene er omtalt i kapittel 4.4. Statlig styring av kommunene utøves av departementer, sektordirektorater og andre statlige etater, særskilte tilsynsorgan og statsforvalterne. Sistnevnte har ofte tett samhandling med kommunene, og står for en god del av den direkte statlige styringen kommunene opplever.

Staten styrer i all hovedsak alle kommuner likt. Det er likevel unntak, for eksempel utjevner inntektssystemet inntekter og utgifter mellom kommuner for å gi likere forutsetninger.

4.3.1 Prinsipper for statlig styring og nasjonale mål

Staten har etablerte prinsipper for statlig styring av kommunene. Disse er lagt til grunn over lengre tid av skiftende regjeringer og storting, og noen av prinsippene er nå lovfestet i kommuneloven.

Det følger av kommuneloven § 2-2 første ledd at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det må gjøres en konkret avveining av hensynet mellom det lokale selvstyret og nasjonale mål, og

Boks 4.3 Prinsipper for statlig styring av kommunene

- Legalitetsprinsippet (lovkrav), kommuneloven § 2-1

Begrensinger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Dette er legalitetsprinsippet på kommunesektorens område. Skal kommunene pålegges oppgaver eller plikter, må dette gjøres gjennom lov eller forskrift.

- Rammestyring

Økonomisk og juridisk rammestyring er et overordnet prinsipp for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål. Elementer i rammestyringsprinsippet blir konkretisert i de to lovfestede prinsippene:

- Forholdsmessighetsprinsippet, kommuneloven § 2-2

Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Prinsippet innebærer at det må gjøres en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale selvstyret. Selvstyret bør kun begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og begrensningen må være egnet til å nå det nasjonale målet.

- Finansieringsprinsippet, kommuneloven § 2-2

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommunene ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Kommunene bør i hovedsak ha inntekter som kan disponeres fritt. Ved nye oppgaver til kommunene skal kommunene

kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følger av den nye oppgaven.

- Nærhetsprinsippet, kommuneloven § 2-2

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Prinsippet innebærer at offentlige oppgaver i stor grad bør legges til kommunene.

- Det finansielle ansvarsprinsippet

Prinsippet innebærer at det faglige og økonomiske ansvaret legges til samme ansvarsnivå. Dette fremmer kostnadseffektive løsninger ved at den som har beslutningsmyndighet også bærer kostnadene ved beslutningen.

- Generalistkommuneprinsippet¹

Alle kommuner skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, og det samme styringssystemet gjelder for alle kommuner. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.

- Sektoransvarsprinsippet

Fagdepartementene er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer.

¹ Denne definisjonen avviker noe fra utvalgets definisjon av generalistkommuneprinsippet

Kilde: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020

at det vil være et politisk spørsmål som Stortinget tar stilling til.⁶

Hvilke nasjonale mål som er relevante for å vurdere statlig styring er ikke lovfestet, og vil kunne variere. Aktuelle nasjonale mål er omtalt i enkelte dokumenter behandlet i Stortinget. Hva som er nasjonale mål har utviklet seg over tid, og innholdet i målene har hatt noe ulik omtale i forskjellige dokumenter. Hovedinnholdet i målene har imidlertid vært ganske konstant. Sist målene ble grundig omtalt er i Meld. St. 12 (2011–2012), og denne omtalen er fortsatt relevant. De nasjonale målene som kan begrunne statlig styring er:

Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og geografiske områder har stått sentralt gjennom hele oppbygningen av velferdsstaten. Likeverdige tjenester innebærer ikke nødvendigvis like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men at kommunene skal ha mulighet til å kunne gi tjenester som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. Kommunal- og forvaltningskomiteen uttalte i 2011 at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom det avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.⁷

Rettsikkerhet er en viktig verdi i offentlig forvaltning. Den enkelte innbygger skal ikke behandles vilkårlig av forvaltningen, saksbehandlingen skal være forsvarlig og man skal få det man har krav på. Den enkelte skal kunne gjøre seg kjent med rettsstillingen sin og kunne forsvare sine rettslige interesser. Avgjørelsene skal være forutsigbare, det skal være klagerett på enkeltvedtak og alle sammenlignbare saker skal behandles likt.

Høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger er overordnede mål for staten. Kommuneøkonomien vil være en viktig del av den statlige politikken.

Ivaretagelse av liv og helse er et grunnleggende hensyn som kan gi grunn til statlig styring av kommunesektoren, både for å oppnå nasjonale mål og for å sikre den enkeltes rett til helse og trygghet. Det omfatter blant annet smittevern, epidemier og miljøforhold med helsekonsekvenser. For å sikre folks liv og helse er det i smittevernsituasjoner nødvendig med nasjonal samordning av oppgaver og krav til iverksetting av konkrete forebyggende tiltak.

Samfunnssikkerhet omfatter evnen samfunnet har til å holde oppe viktige samfunnsfunksjoner og ivareta liv, helse og grunnleggende behov for innbyggerne under ulike former for påkjenninger.

Begrepet har en bred anvendelse. Kommunene har et grunnleggende ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap, og er det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen.

Som del av det internasjonale samfunnet og i solidaritet med kommende generasjoner har Norge som nasjon ansvar for å medvirke til en bærekraftig utvikling der produksjon og forbruk skjer innenfor naturens tålegrense. Staten må ha et overordnet ansvar for *vern og forvaltning av naturressurser* og for *klima- og forurensningsspørsmål*, og det er staten som må fastsette rammer og mål på disse områdene. Men kommunene kan spille en sentral rolle når målene skal realiseres. Staten har videre en rekke *forpliktelser etter internasjonale konvensjoner mv.* som også kan innebære ansvar og oppgaver for kommunene. Som eksempel nevnes ansvaret for å sikre hensynet til samer som urfolk og nasjonale minoriteter. Mer generelt nevnes forpliktelser som følger av EØS-avtalen og menneskerettighetskonvensjoner.

Til slutt har staten et overordnet *ansvar for at ressursene i samfunnet brukes på en mest mulig effektiv måte.* Dette betyr å organisere offentlig forvaltning på en måte som fremmer helhetlige og effektive løsninger. Administrative eller politiske organ som er satt til å styre et saksområde, må ha forutsetninger for å utøve effektiv styring. Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlefrihet til å gjøre nødvendige tilpasninger av offentlig tjenesteproduksjon til lokale forhold, slik at desentraliseringsgevinsten kan bli realisert.

4.3.2 Juridiske styringsvirkemidler

Juridiske styringsvirkemidler (lover og forskrifter) er sentrale i styring av kommuner og fylkeskommuner. Staten må ha hjemmel i lov for å styre eller overprøve kommunene. Kommuneloven er sentral blant de juridiske styringsvirkemidlene. Kommuneloven gir overordnede og generelle rammer for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Oppgavene til kommunene innenfor de ulike tjenesteområdene er ikke regulert i kommuneloven, men i særlover for det enkelte tjenesteområdet.

Kommuneloven

Dagens kommunelov ble vedtatt i Stortinget i 2018, og erstattet den tidligere kommuneloven fra 1992. 2018-loven viderefører grunnstammen i den tidligere loven, men et overordnet mål for den nye loven var å styrke det kommunale selvstyret. Det

⁶ Prop. 46 L (2017–2018)

⁷ Innst. 270 S (2011–2012)

gir seg blant annet til uttrykk ved at det kommunale selvstyret nå er lovfestet. Selv om lokalt selvstyre har stått sentralt gjennom hele utviklingen av kommunesektoren, har det ikke vært eksplisitt lovfestet tidligere. I tillegg blir sentrale prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunen lovfestet gjennom fastsettelse av forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Videre gir loven nye regler for å legge til rette for bedre styring og kontroll i kommunene (internkontroll), med det bak-enforliggende hensynet at selvstyre også stiller krav til organisasjonene som skal utøve det. Regelverksforenkling var også et mål med den nye loven, og det ble arbeidet for at reglene skulle være brukervennlig og tilgjengelig både for folkevalgte, ansatte og innbyggere.

Særlovgivningen

Kommunenes oppgaver og plikter er regulert i lover for de ulike tjenesteområdene, for eksempel opplæringsloven og plan- og bygningsloven. I tillegg til kravene som er nedfelt i lovene, gis det ofte ytterligere og utfyllende krav i forskrift. Det er i særlovgivningen vi finner det meste av den detaljerte styringen av de oppgaver som kommunene har ansvar for, for eksempel krav til særskilt kompetanse, bemanningsnormer og krav til særlige prosedyrer. Kommunenes lovfestede oppgaver er omtalt tidligere i kapittelet.

I all hovedsak stiller lovene de samme kravene til alle kommuner. Det er «kommunen» som er pliktsubjekt. Enkelte områder er likevel unntatt fra dette. For det første har Oslo kommune også fylkeskommunale oppgaver, samt enkelte oppgaver som i andre kommuner ivaretas av staten, blant annet innenfor barnevern. Andre eksempler er at kun de kommune som er utpekt ved kongelig resolusjon er omfattet av kravene til samisk forvaltningsområde i sameloven, og at det gjelder differensierte (ulike) planretningslinjer for grupper av kommuner når det gjelder forvaltning av strandsonen langs sjøen.

Tilsyn, lovlighetskontroll og andre former for statlig kontroll

Staten kan føre tilsyn med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter på områder der det er gitt hjemmel for å føre slikt tilsyn. Det er ofte statsforvalteren som utfører dette tilsynet. Tilsynet kan være initiert av statsforvalteren selv eller av nasjonale sektormyndigheter, noen ganger i form av nasjonale tilsyn. Også andre statlige til-

synsmyndigheter fører tilsyn med kommunene, slik som Arbeidstilsynet og Mattilsynet.

Statlig tilsyn er et inngripende virkemiddel. Staten vurderer om kommunene har fulgt loven, og kan ilegge kommunene sanksjoner ved lovbrudd/avvik. Statlige tilsynsmyndigheter kan bare føre tilsyn der det er gitt hjemmel i lov. Slike tilsynshjemler er som regel plassert i den enkelte særlov, og det skal presiseres hvilke bestemmelser eller deler av loven det kan føres tilsyn med. Innføring av statlig tilsyn på nye områder skal begrunnes særskilt.

Kommuneloven har regler om gjennomføring av statlig tilsyn med kommunenes etterlevelse av kommunale plikter. Her framgår det blant annet at det statlige tilsynet kun skal føre tilsyn med om kommunene oppfyller krav gitt i lov og forskrift, det vil si være et lovlighetstilsyn. Tilsynet kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn («det frie skjønnet»), og så lenge kommunene opererer innenfor rammene av loven, skal staten akseptere kommunenes utøvelse av virksomheten.

Statsforvalterne har i oppgave å samordne det planlagte statlige tilsynet med kommunene. I den nye kommuneloven er samordningsansvaret tydeliggjort, blant annet for at enkeltkommuner ikke skal få for stor belastning med flere tilsyn i samme tidsrom. I ny lov er dessuten statlige tilsynsmyndigheter pålagt å ta hensyn til og samordne seg med kommunens egne tilsynsaktiviteter som blant annet forvaltningsrevisjoner.

Det er vanlig at tilsynsmyndighetene velger ut kommuner de skal føre tilsyn med etter en risikovurdering, det vil si at de vurderer sannsynligheten for at det skjer brudd på regelverket, og hvor alvorlige konsekvensene kan bli for dem som er berørt. Når tilsyn baserer seg på risikovurderinger, er det større sannsynlighet for at tilsyn utføres der det er mest behov, samtidig som det blir større sannsynlighet for at man finner brudd på regelverket i tilsynet.

Det har vært en økning i tilsynsvirksomheten og dette har vært nært knyttet til at kommunene har fått nye oppgaver. Når innbyggerne fikk individuelle rettigheter på flere velferdsområder rundt årtusenskiftet, økte behovet for tilsyn ytterligere.⁸ De senere årene har omfanget av tilsyn holdt seg ganske stabilt, og kommunene opplever tilsynet som bedre og mer koordinert fra statens side enn tidligere. Kommunene opplever også tilsynet som nyttig, men mange synes samtidig at tilsyn er tidkrevende for kommunen.⁹

⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT (2015)

⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020)

Kommuneloven har i tillegg regler om statlig lovlighetskontroll, som innebærer at avgjørelser truffet i kommunene kan bringes inn for lovlighetskontroll dersom tre eller flere medlemmer av kommunestyret ber om det. Når det foreligger særlige grunner, kan departementet eller statsforvalteren igangsette lovlighetskontroll på eget initiativ.

På mange områder kan vedtak fattet av kommunen påklages til en statlig klageinstans. Statsforvalteren behandler klager på kommunenes vedtak blant annet innenfor helse- og omsorgstjenester, barnevern, sosiale tjenester, barnehage, opplæring og plan og bygg. Andre former for statlig kontroll med kommunal virksomhet er rapporteringsordninger, statlige ombudsordninger og ordningen med statlige innsigelser til kommunale planvedtak etter plan- og bygningsloven.

Fra 1. januar 2018 fikk kommunene og fylkeskommunene gjennom tvisteloven langt på vei en generell hjemmel til å kunne gå til søksmål mot staten for å prøve lovligheten av statens vedtak, blant annet pålegg om plikter etter tilsyn, omgjørelser/oppheving av kommunale vedtak og innsigelser til kommunale planer.

4.3.3 Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler omfatter mange ulike virkemidler som for eksempel skriftlige veiledere og retningslinjer, læringsnettverk, prosjekter, informasjonskampanjer og kunnskapsdatabaser. Disse har ofte som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon.

Pedagogiske virkemidler som for eksempel retningslinjer og veiledere, er i seg selv ikke juridisk bindende for kommunen. Retningslinjer og veiledere omtaler imidlertid ofte lover og forskrifter, som er bindende. For eksempel blir det ofte laget veiledere til nytt regelverk, som utfyller lov og forskrift. Samtidig skal en veileder ikke gå lenger i føringer enn det som er forutsatt i det lovgrunnlaget som styrer oppgavetildelingen til kommunene. Grensene mellom hva kommunen «skal», «kan» eller «bør», altså hva som er rettslig bindende for kommunene og hva som er anbefalinger og veiledning, kan til tider være noe utfordrende.

Et overordnet utviklingstrekk i perioden 1999–2015 er at statens bruk av pedagogiske virkemidler har økt. Det vises til at dette har sammenheng med etableringen av statlige direktorat som Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet,

samt at bruk av rammeloavgivning med stort rom for skjønn kan innebære utfordringer knyttet til å finne ut hva som er gode løsninger, og at det derfor er behov for veiledning.¹⁰

4.3.4 Annen samhandling mellom stat og kommune

Stat og kommune samhandler også på andre måter enn ved at staten styrer kommunene og gir veiledning. Et utviklingstrekk på 2000-tallet er økt bruk av konsultasjoner, avtaler og dialog mellom statlig og kommunal sektor.¹¹ Forankret i konsultasjonsordningen mellom stat og kommune har det vært inngått en rekke bilaterale samarbeidsavtaler om kvalitetsutvikling på områder der staten ønsker utvikling av standarder som kan ivareta nasjonale mål.

Byvekstavtaler og belønningsavtaler er eksempler på dette. Avtalene er gjensidig forpliktende og brukes for å få til bedre samordning i areal- og transportpolitikken og for å nå mål, for eksempel om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Byvekstavtalene legger opp til en ny, nivåovergripende sammensetning og koordinering av aktører, en tettere sammenkobling av tidligere separerte politiske felt og innføring av avtalekonseptet som en ny styringsform.¹²

Sittende regjering har pekt ut tre kommunegrupper/områder i Finnmark og to i Trøndelag til å teste ut bygdevekstavtaler, som blant annet skal bidra til samordning av virkemidler og aktører og bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidsrettet næringsutvikling i distriktskommuner. Det er lagt opp til at staten og kommunene i samarbeid er hovedparter i bygdevekstavtalene.¹³

Et annet eksempel er helsefelleskapene. Gjennom en avtale mellom regjeringen og KS er det opprettet 19 helsefelleskap, som består av helseforetak og kommunene i opptaksområdet. Formålet er å skape mer sammenhengende og bærekraftige helse- og omsorgstjenester til pasienter som trenger tjenester fra både spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. De nasjonale forventningene til etablering av helsefelleskap er ikke bindende for kommunene. Helsedirektoratet har ansvar for

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT (2015)

¹¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (2015)

¹² CICERO (2019)

¹³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022b), Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a)

å oppdatere og revidere en nasjonal veileder for samarbeidsavtalen.

En spesiell styringsform finnes på plan- og bygningslovens område. Det følger av § 6-1 i loven at regjeringen hvert fjerde år skal legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Disse skal følges opp i planleggingen etter loven. I «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023» forventes det blant annet at kommuner og fylkeskommuner legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, og at de tar i bruk digitale dialogløsninger og legger til rette for enkel tilgang til plandata i digitalt planregister, og til temadata i det offentlige kartgrunnlaget. Disse nasjonale forventningene er omfattende dokumenter. Kommunene rapporterer i KOSTRA om i hvilken grad de oppfyller de ulike forventningene.

I et mer komplekst samfunn hvor forvaltningsnivåer og oppgaver er stadig mer integrert forventes det at forvaltningen samhandler og samarbeider både horisontalt og vertikalt. Dette kan imidlertid utfordre etablerte styringslinjer og ansvarsforhold.

4.3.5 Utviklingstrekk i den statlige styringen

Spenningen mellom lokalt selvstyre og statlig styring er et grunnleggende trekk ved generalistkommunesystemet. Det har vært en vedvarende vekst i det kommunale ansvaret, og de siste tiårene har det vært et tverrpolitisk ønske om å styrke kommunesektoren, gjennom å legge ansvaret for oppgaver til kommunestyrene og dermed gi lokaldemokratiet økt myndighet. Det er gjennomført reformer og overført oppgaver til kommunalt nivå som i utgangspunktet har styrket det kommunale nivået. Samtidig har statlig styring av kommunene økt i takt med at kommunene har fått økt ansvar og oppgaver. Makt og demokratiutredningen konkluderte blant annet med at:¹⁴

det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet, og kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk.

Konklusjonen la premissene for oppnevning av Lokaldemokratikommisjonen, etter forslag i Stortinget. I begrunnelsen for forslaget ble det beskrevet

en frykt for at rettighetslovgivning og statlige minstestandarder kunne bidra til at «kommunene kan utvikle seg til statlige filialer, der det lokale folkestyre mister sin mening».

Lokaldemokratikommisjonen hadde i oppdrag å analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utforming. Kommisjonen konkluderte med at det kunne være grunnlag for å hevde at kommunene hadde fått avgrenset handlingsrommet gjennom en sterkere regelstyring. Samtidig mente kommisjonen det var grunn til å nyansere bildet. De mente blant annet at det fortsatt var mange områder for lokalpolitikk, spesielt innenfor samfunnsutvikling, men at spillerommet varierte mellom kommuner og mellom oppgavefelt. Det var, på tross av et omfattende regelverk, større handlingsrom enn det mange kommuner brukte. Det ble også pekt på at noen kunne oppleve at noe var statlig styring, selv om det ikke var ment som det, for eksempel oppfordringer om hva kommunene «burde» gjøre.¹⁵

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt virkemidler og utviklingstrekk i statens styring av kommunene de siste om lag 20 årene. Rapportene viser at et overordnet utviklingstrekk i perioden fra 1999 – 2015 er at det på samme tid både er blitt mindre og mer detaljert styring. Bruk av rammelover og mindre øremerkede tilskudd tilsier mindre detaljert styring i stort, og det har vært en økning i bruk av mer pedagogiske virkemidler. Samtidig er det tegn til mer detaljert styring på velferdsområdene, gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter. Difi konkluderer med at Stortinget og staten legger til rette for nye oppgaver og økt handlingsrom for kommunene. Men når det senere viser seg at oppgavene ikke ivaretas på en god nok måte i alle kommuner på grunn av manglende kapasitet og kompetanse, setter staten inn kompensatoriske tiltak i form av prosedyrekrav og omfattende veiledning.¹⁶

Med utviklingen av velferdstjenestene har *rettighetsfestingen* økt. Det var stor økning av regler som ga innbyggerne rett til tjenester rundt år 2000, men denne utviklingen avtok fram mot 2015. Lovkrav knyttet til *prosedyrer og kompetanse* økte. Eksempler på slike krav er krav til rapportering, internkontroll, og kompetansekrav.¹⁷

En rapport som undersøker rammestyringen på områdene helse/omsorg og opplæring viser at ulike partier og regjeringskonstellasjoner, på

¹⁵ NOU 2005: 6, NOU 2006: 7

¹⁶ Direktoratet for forvaltning og IKT (2015)

¹⁷ Vabo (2022)

¹⁴ NOU 2003: 19

Tabell 4.3 Trender i de statlige styringsvirkemidlene på 2000-tallet, oppsummert

Type styringsvirkemiddel	Utvikling
<i>Juridiske styringsvirkemidler</i>	
Lover og forskrifter	Økende
Rettighetslovgivning	Stor økning rundt år 2000, avtatt i perioden etter dette
Prosedyrekrav (rapportering, dokumentasjon og internkontroll)	Økende
Kompetansekrav	Økende
Bemanningsnormer	Relativt nytt og økende
Tilsyn	Økende, og i økende grad dialog- og læringsbasert
<i>Økonomiske styringsvirkemidler</i>	
Øremerkede tilskudd	Redusert, stabilisert på et relativt lavt nivå
<i>Informasjonsbaserte styringsvirkemidler</i>	
Veiledere	Økende, og i økende grad dialog- og læringsbasert veiledning
Informasjonstiltak	Økende, både digitalt og fysisk
<i>Andre styringsvirkemidler</i>	
Samarbeid mellom stat og kommune	Økende, og i økende grad samordning mellom departementer/politikkområder og avtaler med kommunesektoren
Tilbud av statlige tjenester	Nytt, hjelper kommunene med å løse oppgaver de ikke har forutsetninger for å løse selv
Forsøk/prøveordninger	Enkelte tilfeller

Kilde: Vabo, 2022.

tvers av ideologiske skillelinjer, hegner om det kommunale selvstyret i programklæringer, men blir gjennomgående mer sentralistisk eller statlig styringsorienterte når generelle styringsideer skal omsettes til faktisk politikk via særlovene.¹⁸ Analysen viser også at det jevnlig avvikes fra retningslinjene om rammestyring. Avvikene blir tydeligere jo nærmere vi beveger oss måten kommunene faktisk styres på, gjennom lovkrav og tilsyn med kommunenes etterlevelse av disse.

Resultatene og analysen i rapporten viser eksempler på at tilpasning til statlige krav har ført med seg omprioriteringer, både internt i sektorbudsjettene, men også mellom sektorer. Analyser viser at det først og fremst er tekniske oppgaver og administrasjonsutgifter det trekkes fra, men

også at det omprioriteres på mer substansielle områder som kommuneplan, forebygging og barnevern. Økt statlig styring og detaljeringsgraden i denne vurderes å ha store implikasjoner for lokaldemokratiet, fordi tilpasningsfrihet og muligheter for lokale initiativer blir presset av de økonomiske og juridiske rammene.¹⁹

Kompetansekrav og bemanningsnormer

En relativt ny trend er de mange bemanningsnormene og kompetansekravene som er innført på ulike velferdsområder, som bemanningsnormen i grunnskolen (2018), skjerpet pedagognorm i barnehager (2018), bemanningsnorm for barnehager (2018), krav om at alle kommuner skal ha tilknyt-

¹⁸ Danielsen, Klausen, og Stokstad (2019)

¹⁹ Danielsen et al. (2019)

tet seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesøster (fra 2018), og også ergoterapeut, psykolog og tannlege (fra 2020).²⁰ Videre er det vedtatt krav til kompetanse i barnevernet fra 2031. Mens bemanningsnormer stiller krav til antall ansatte per bruker, innebærer kompetansekravene at det stilles krav til spesialisert utdanning hos de ansatte i visse stillinger.

Det kan være gode intensjoner med å innføre bemanningsnormer og kompetansekrav. Det kan bidra til at en tjeneste tilføres kapasitet og kompetanse. Samtidig svekker bemanningsnormer og kompetansekrav rammestyringen av kommunene. Ikke bare vanskeliggjør det for kommunistyret å prioritere politisk mellom tjenesteområder, det vanskeliggjør også faglige prioriteringer innenfor de enkelte tjenesteområdene.

En undersøkelse av effekter av bemanningsnormer konkluderer blant annet med at effekten av slike normer kan bli at fokus må rettes mot å oppnå bestemte krav til bemanning eller kompetanse, heller enn mot tjenestens kvalitet eller helheten i tjenestetilbudet. Det påvirker også evnen til nytenking og innovasjon, muligheten for kommunene til å drive mest mulig effektiv ressursbruk, og det kan påvirke andre tjenesteområder negativt da ressurser må flyttes fra andre områder.²¹

Når det gjelder bemanningsnormen i grunnskolen finner forskere ingen sammenheng mellom elevs trivsel og læring og innføringen av normen.²² En annen undersøkelse på skoleområdet viser at det å sette inn flere lærere i en klasse alene har liten effekt på hvor mye elevene faktisk lærer, men at det som avgjør læringsutbyttet til elevene ser ut til å være hvordan lærerne utnytter handlingsrommet de får ved økt lærertetthet.²³

Det er også gjort andre utredninger knyttet til effekter av bemanningsnormer og kompetansekraav. Helsedirektoratet gjennomførte i 2017 en utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. De konkluderte med at en slik norm vil være et for stort inngrep i det kommunale selvstyret, og begrense mulighetene til å tilpasse tjenestene til lokale behov.²⁴ I 2014 ble det gjennomført en undersøkelse om bemanningsnorm i eldreomsorgen, der konklusjonen var at andre tiltak ville være viktigere for å sikre forsvarlig bemanning.²⁵

²⁰ Vabo (2022)

²¹ K. Harvold (2018)

²² Sandsør, Reiling, Skålholt, og Pedersen (2020)

²³ K. Harvold (2018)

²⁴ Helsedirektoratet (2017)

4.4 Økonomiske styringsvirkemidler – kommuneøkonomi

4.4.1 Kommunenes inntekter

Kommunenes inntekter er en sentral rammebetingelse for kommunene. Kommunesektorens (kommuner og fylkeskommuner) samlede inntekter utgjør om lag 18 prosent av BNP for fastlands-Norge, og hver femte sysselsatt er ansatt i kommunal sektor. Størrelsen på kommunesektoren innebærer at utviklingen i sektoren er av stor betydning for utviklingen i norsk økonomi, og sektorens samlede ressursbruk har stor virkning på helheten i økonomien.

Inntektene i kommunesektoren styres på lang sikt gjennom de rammene Stortinget fastsetter. I statsbudsjettet for 2023 er det anslått at kommunesektorens samlede inntekter vil utgjøre 644 mrd. kroner i 2023. Kommunesektorens inntekter består av frie og bundne inntekter. De frie inntektene er skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten, og utgjør vel 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. De frie inntektene er inntekter kommunene fritt kan rå over, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk.

De frie inntektene blir fordelt til kommunene gjennom inntektssystemet, der inntekter blir utjevnet mellom kommunene.²⁶ Mange kommuner mottar også andre inntekter som i praksis er frie inntekter, men som ikke er gjenstand for utjevning. Ulike inntekter er nærmere omtalt i boks 4.5, og inntektssystemet er nærmere omtalt i avsnitt 4.4.2.

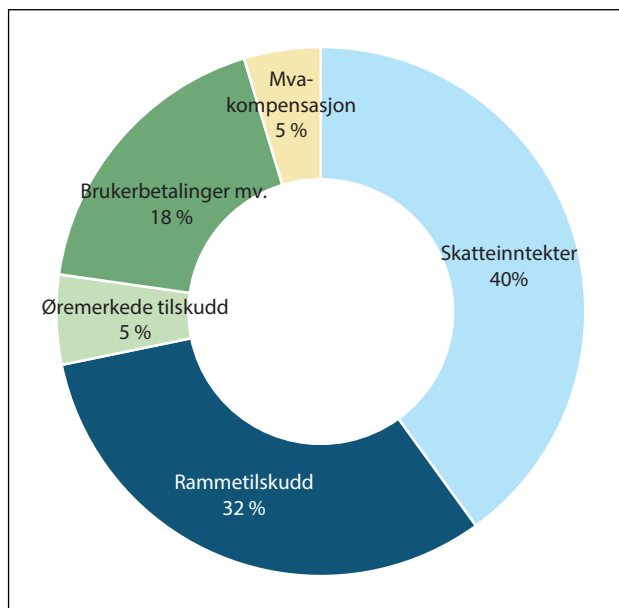
De bundne inntektene består hovedsakelig av øremerkede tilskudd, gebyr og egenbetaling. Kommunene kan ikke fritt rå over de bundne inntektene, men de må brukes til det de er satt av til. Figur 4.5 viser fordelingen av kommunesektorens samlede inntekter.

4.4.2 Inntektssystemet skal legge til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet

Det følgende konsentrerer seg om *kommunenes* andel av kommunesektoren. Kommunenes frie inntekter er i 2023 anslått til 378 mrd. kroner. Kommunenes frie inntekter fordeles til kommunene gjennom inntektssystemet. Det overordnede

²⁵ Gautun og Bratt (2015)

²⁶ Eiendomsskatt utjevnes ikke



Figur 4.5 Fordelingen av kommunesektorens samlede inntekter (kommuner og fylkeskommuner). Anslag for 2023¹

¹ Mangler tallgrunnlag kun for kommunene, men hovedbildet ville vært relativt likt bare for kommunene.

Kilde: Finansdepartementet, Prop. 1 S (2022–2023), Kommunal- og distriktsdepartementet.

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

Inntektssystemet ble innført i 1986. Da ble 50 øremerkede tilskudd erstattet av ett rammetilskudd. Regjeringen oppnevnte i 2020 et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget avga sin utredning i august 2022, og forslaget ble sendt på høring med høringsfrist 4. januar 2023.

Inntektssystemet består i dag av tre hovedelementer; utgiftsutjevning, ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd og omfordeling av skatteinntekter.

Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning). Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet full utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader i sektorene som inngår i utjevningen. Samtidig er det en delvis utjevning av skatteinntektene gjennom skatteutjevningen.

Se nærmere omtale av de regionalpolitiske tilskuddene og skjønntilskuddet i boks 4.4. I tillegg

har kommunene inntekter som i praksis er frie, se omtale av ulike inntekter under og i boks 4.5.

Forskjeller i etterspørsel og kostnader utjevnes i utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger. Siden kommuner er forskjellige med hensyn til forhold som geografi, alderssammensetning og levekår, omfordelles inntektene slik at kommunene får kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforskjeller. Utgiftsutjevningen i kommunene omfatter sektorene grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, barnehage, landbruk, administrasjon og miljø.

Utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av en kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen består av en rekke objektive kriterier, som forklarer hvorfor det er forskjeller i kommunenes utgifter til velferdstjenester. Eksempler på slike kriterier er blant annet antall barn i skolepliktig alder, antall eldre, bosettingsmønster og reiseavstander i kommunen. Kostnadsnøkkelen sørger for å omfordele innbyggertilskuddet i rammetilskuddet fra kommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet. I prinsippet tar utgiftsutjevningen fullt ut hensyn til slike ufrivillige forskjeller mellom kommunene innenfor sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen. Dette er ikke et refusjonssystem basert på faktiske kostnader i den enkelte kommune, men estimerte ufrivillige kostnader basert på tall for alle kommuner.

Områder som ikke dekkes av utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen dekker det aller meste av kommunens utgifter. Utgiftsutjevningen dekker imidlertid ikke alle oppgavene kommunene har. Områder som blant annet kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold er ikke omfattet, og også her vil det kunne være smådriftsulemper og kostnader som følger av lengre reiseavstander. Distriktsdemografiutvalget²⁷ pekte på at det også er rimelig å anta at kommunene må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene som følge av mangel på velfungerende markeder, for eksempel knyttet til utvikling av lokalsamfunnet, boligmarkedet, bygging av infrastruktur (for eksempel bredbånd), samordne tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling.

²⁷ NOU 2020: 15

Delvis utjevning av skatteinntektene i inntektssystemet for kommunene

Også skatteinntektene varierer til dels mye mellom kommunene, og gjør at kommunene har et ulikt utgangspunkt for å tilby et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere sine. For å ivareta målet om at inntektssystemet skal utjevne kommunenes forutsetninger, er det også en delvis utjevning av skatteinntektene fra inntekt, formue og naturressursskatt mellom kommunene. Eiendomsskatt og inntekter som omtales under, er ikke inkludert i skatteutjevningen.

Skatteutjevningen sørger for at skatteinntektene blir omfordelt fra kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet, se figur 4.6. Kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet (kommune B) blir kompensert for 60 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet (kommune A) blir trukket for 60 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet (kommune C) blir i tillegg kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at hver kommune blir trukket med et likt beløp per innbygger.

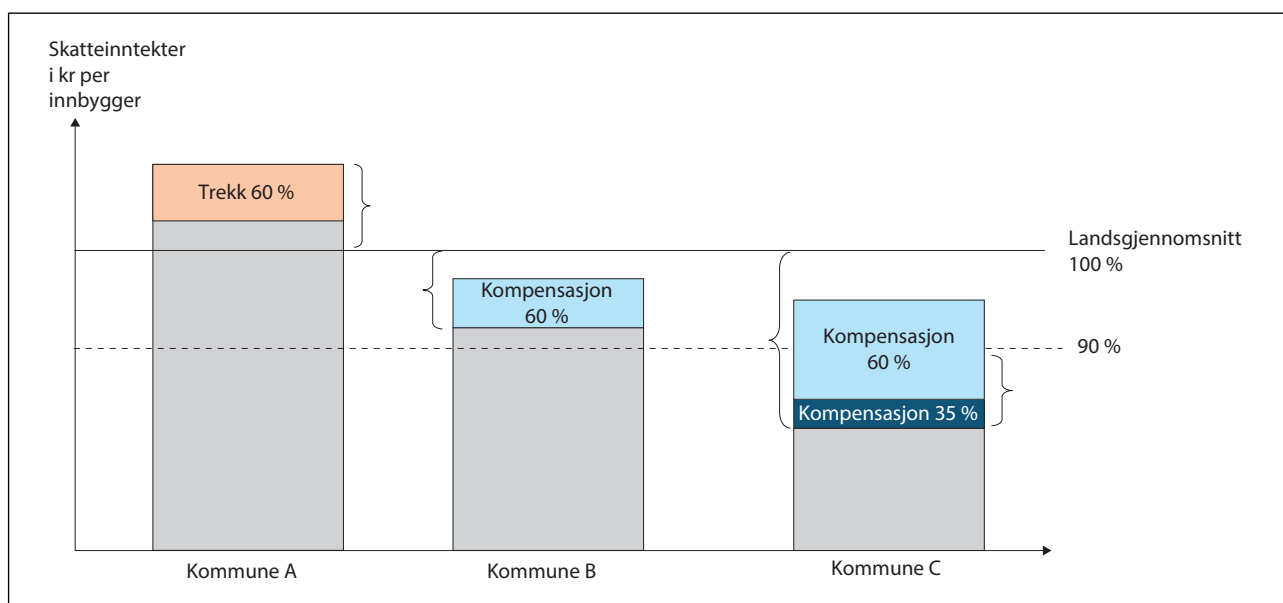
Skatteutjevningen bidro til at kommunen med lavest skatteinntekt per innbygger i 2022 hadde 7 prosent under landsgjennomsnittet i skatteinntekter etter utjevning for skatt på inntekt, formue og naturressursskatt, dvs. rundt 37 900 kroner per innbygger. De aller fleste kommunene har dette skattenivået etter skatteutjevning. Kommunen med høyest inntekter hadde 60 prosent over landsgjennomsnittet, dvs. rundt 62 500 kroner per innbygger.

Graden av skatteutjevning er et politisk spørsmål. Små kommuner har høyere svingninger i skatteinntekter enn større kommuner. Dette gjenspeiler at mindre kommuner ofte har en mer ensidig næringsstruktur og påvirkes i større grad av endringer i aktivitet og sysselsetting (arbeidsledighet) i disse enkeltnæringene.²⁸ Den løpende skatteutjevningen i inntektssystemet bidrar til at svingningene i kommunenes samlede inntekter vil være mindre enn svingningene i skatteinntektene.

Toppfinansieringsordningen av ressurskrevende tjenester

Kommunene har ansvaret for «ressurskrevende tjenester» innen helse- og omsorgstjenester. Brukerne kan blant annet være personer med psykisk utviklingshemming, nedsatt funksjonsevne, rusmiddelproblemer eller psykiske lidelser. Ansvaret finansieres dels gjennom de generelle utgiftsutjev-

²⁸ L.-E. Borge et al. (2017)



Figur 4.6 Illustrasjon av inntektsutjevningen

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

nende kriteriene i inntektssystemet, og dels gjennom en toppfinansieringsordning.

Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Formålet med denne ordningen er å legge til rette for at kommunene kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Toppfinansieringsordningen er i dag individrettet, og det beregnes en egenandel for kommunen per mottaker i ordningen. Det gis refusjon for 80 prosent av direkte lønnsutgifter som overstiger et innslagspunkt. Nivået på innslagspunktet og kompensasjonsgrad besluttet av Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettene. Alle kommuner som yter særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester til enkeltmottakere,

kan søke om delvis refusjon av direkte lønnsutgifter knyttet til disse tjenestene. Fra 2021 ble det innført en tilleggskompensasjon for kommuner som har under 3 200 innbyggere og som har høye utgifter til ressurskrevende tjenester og skatteinntekter under 120 prosent av landsgjennomsnittet de siste tre årene. Personer over 67 år omfattes ikke av ordningen.

Inntekter som ikke inngår i inntektssystemet og ikke utjevnes

I tillegg til kommunenes frie inntekter som direkte eller indirekte følger av budsjettvedtak i Stortinget, har kommunene andre inntekter som kan betraktes som frie inntekter for kommunene. Dette kan være inntektsbringende rettigheter

Boks 4.4 De regionalpolitiske tilskuddene

De regionalpolitisk begrunnede tilskuddene utgjør i underkant av tre prosent av rammetilskuddet til kommunene. Disse tilskuddene skal ivareta ulike hensyn, som regional- og distriktpolitiske mål, høy befolkningsvekst og storbyutfordringer. 270 av 356 kommuner mottok minst ett av disse tilskuddene i 2022. De regionalpolitiske tilskuddene betyr mest for de minste kommunene. De regionalpolitiske tilskuddene til kommunene er:

Distriktstilskudd Sør-Norge

Distriktstilskudd Sør-Norge skal ivareta kommuner i Sør-Norge med en svak samfunnsmessig utvikling. 136 kommuner mottok tilskuddet i 2022.

Distriktstilskudd Nord-Norge

Distriktstilskudd Nord-Norge er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel for kommuner i Nord-Norge. 91 kommuner mottok tilskuddet i 2022.

Veksttilskudd

Veksttilskuddet er en kompensasjon til kommuner med særlig høy vekst i innbyggertallet. 12 kommuner mottok tilskuddet i 2022.

Storbytilskudd

I 2011 ble det innført et eget storbytilskudd til de fire største byene: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Fra 2018 fikk Kristiansand kommune storbytilskudd, og fra 2022 fikk også Drammen kommune tilskuddet.

Regionsentertilskudd

Regionsentertilskuddet blir tildelt kommuner der det ble fattet et nasjonalt vedtak om sammenslåing i perioden 2014–2017 (kommunereformen), og som etter sammenslåingen fikk om lag 8 000 innbyggere eller mer. Kommuner med storbytilskudd kan ikke motta regionsentertilskudd. 37 kommuner mottok regionsentertilskudd i 2022.

Skjønnstilskudd

Skjønnstilskudd er en del av rammetilskuddet og skal brukes til å kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Innenfor skjønnsrammen settes det også av midler til utviklings- og fornyingsprosjekter. Skjønnstilskuddet til kommunene utgjør under én prosent av rammetilskuddet.

Kilde: Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S, Grønt Hefte

som kommunene har i kraft av å være offentlig myndighet og selvstendig forvaltningsnivå, som for eksempel eiendomsskatt²⁹ og konsesjonskraftinntekter. Andre inntekter som ikke er øremerket bestemte formål, kan være havbruksinntekter og eventuelt nye skatter på bruk av naturressurser. I tillegg gir fordelene av lavere arbeidsgiveravgift indirekte et større handlingsrom for en del kommuner, ved at det gir lavere lønnsutgifter. Disse inntektene er ikke omfattet av utjevning.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) benytter derfor en inntektsstørrelse som i tillegg til å omfatte rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt også inkluderer eiendomsskatt og konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, inntek-

²⁹ Eiendomsskatt er inkludert i frie inntekter i kommuneopplegget, men utjevnes ikke i inntektssystemet.

ter fra Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift når en skal sammenlikne det økonomiske handlingsrommet mellom kommuner. Utvalget inkluderer utover dette utbytteinntekter som kommunene mottar på lik linje som private aktører i finansmarkedet for eksempel som følge av eierskap i kraftforetak. Se boks 4.5 for en beskrivelse av ulike typer inntekter for kommunene.

4.4.3 Forskjeller i inntekter mellom kommunene

Når utvalget sammenlikner inntektene mellom kommuner, tas utgangspunkt i TBUs inntektsbegrep og i tillegg inkluderes inntekter fra utbytter, se avsnitt 4.4.2. Vi ser først på forskjeller i frie inntekter per innbygger når det ikke tas hensyn til forskjeller i utgiftsbehov. I gjennomsnitt hadde kommunene frie inntekter og andre inntekter som

Boks 4.5 Nærmere om ulike typer inntekter

Inntekter som utjevnes i inntektssystemet

Som frie inntekter i kommuneopplegget regnes innbyggertilskudd, regionalpolitiske tilskudd, skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak samt eiendomsskatt. Med unntak av eiendomsskatt er disse inntekter som utjevnes i skatteutjevningen.

Skatt på inntekt og formue er den viktigste skatteinntekten, og denne går til alle kommuner. I 2021 utgjorde skatt på inntekt og formue 236 mrd. kroner for sektoren samlet. De siste årene er den kommunale skattøren fastsatt med sikte på at skatteinntekter inklusive eiendomsskatt skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Naturressursskatten omfordes også gjennom skatteutjevningen, selv om dette er en skatteinntekt som ikke går til alle kommuner. Skatteutjevningen innebærer at de fleste vertskommunene for vannkraftanlegg med samlet skatt fra formue, inntekt og naturressursskatt per innbygger på under 90 prosent av landsgjennomsnittet i praksis sitter igjen med rundt fem prosent av naturressursskatten til kommunen. Dette gjelder de fleste av vertskommunene. Kommuner med skatteinntekter per innbygger

på over 90 prosent av landsgjennomsnittet får likevel beholde en høyere andel av denne inntekten, slik den delvise skatteutjevningen er utformet. Skattens formål er å sikre de kommuner og fylkeskommuner hvor kraftanlegget ligger, en stabil minste skatteinntekt, uavhengig av kraftforetakets inntekt det enkelte år. Samlet naturressursskatt til hele kommunesektoren utgjorde i 2021 1,4 mrd. kroner, hvorav om lag 1,2 mrd. kroner gikk til kommunene. Ifølge KOSTRA-tall for 2021 mottok 136 av landets 356 kommuner naturressursskatt i 2021.

Inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet

Eiendomsskatt er en frivillig skatt som avgjøres lokalpolitisk innenfor gjeldende regelverk. I 2021 hadde 321 kommuner eiendomsskatt, og kommuner med eiendomsskatt omfattet rundt 84 prosent av landets innbyggere. Eiendomsskatten utgjorde samlet rundt 15,6 mrd. kroner. Rundt halvparten av eiendomsskatten er fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom, mens den andre halvparten er fra eiendomsskatt på næringseiendom, kraftverk, vindkraftverk eller petroleumsanlegg. Eiendomsskatten inkluderes i de frie inntektene, men er ikke inkludert i skatteutjevningen.

Boks 4.5 forts.

Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg: Eierne av større vannkraftverk (vanligvis staten og større kommuner) som har konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven skal avgi konsesjonskraft til staten og vertskommuner som er berørt av kraftutbyggingen. Eierne må avgi inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunene der kraftanleggene ligger. Vertskommunens andel av konsesjonskraften er begrenset til behovet for alminnelig elforsyning i kommunen. Inntekter fra konsesjonsordningene er inntekter kommunene har fått beholde som en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, samt en rett til en andel av verdiskapningen.

Verdien av konsesjonskraften bestemmes av differansen mellom kraftpris og konsesjonskraftpris (produksjonskostnad og innmatingsavgift). Kommunene kan selv velge om konsesjonskraften skal selges i markedet, eller om den skal komme innbyggerne til gode i form av lavere strømpriser. Noen kommuner har også hatt inntekter fra hjemfall av vannkraftverk til staten.

Samlet utgjorde realisert netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg ifølge KOSTRA 2,5 mrd. kroner i 2021, og 191 kommuner og 7 fylkeskommuner mottok slike inntekter i 2021.

Inntekter fra Havbruksfondet er en forholdsvis ny inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner fra og med 2017. Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene fra vekst i oppdrettsnæringen og inntekter fra avgiften på produksjon av laks, ørret og regnbueørret. I 2022 mottok 142 kommuner og sju fylkeskommuner inntekter fra fondet.

Havbrukskommunene og -fylkeskommunene ble tilført 2,8 mrd. kroner i 2018, 0,5 mrd. kroner i 2019, 2,25 mrd. kroner i 2020, 1 mrd. kroner i 2021 og i 2022 fikk de en samlet utbetaling på 3,1 mrd. kroner fra Havbruksfondet.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er ikke en inntekt, men en avgiftslettelse. Dette er i dag det mest omfattende distriktspolitiske virkemiddelet i Norge. Målet med ordningen er å styrke arbeidsmarkedet og bosettingen i landsdeler og områder med særskilte utfordringer. Differensiert arbeidsgiveravgift skal sikre at de

menneskelige og naturgitte ressursene i Norge blir benyttet på en god måte. Ordningen skal kompensere næringslivet for noen av ulempene som spredd bosetting og store avstander fører med seg.

Differensiert arbeidsgiveravgift reduserer dermed arbeidskraftkostnadene i distriktene direkte, også i offentlig forvaltning. Fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift for kommuneorganisasjonen er i denne framstillingen beregnet som differansen mellom beregnet full sats og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for de kommunale tjenestene. De enkelte kommunene er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte avgiftssatser. Vel 200 kommuner hadde i 2021 redusert arbeidsgiveravgift. Satsen varierer mellom 10,6 prosent og 0 prosent for disse kommunene. Ordinær sats er 14,1 prosent.

Kommunenes *utbytteinntekter* utgjorde 4,5 mrd. kroner i 2021, og lå i perioden 2015 til 2021 mellom 3,4 mrd. kroner og 4,9 mrd. kroner årlig. I 2021 hadde 336 kommuner positive tall for utbytter. TBU inkluderer ikke utbytter når de sammenlikner inntekter mellom kommuner med en begrunnelse om at dette er inntekter som avkastning på kommunenes finansplasseringer som kommunene opprinnelig har fått som «ordinære frie inntekter». Generalistkommuneutvalget mener det kan være nyttig å vise konsekvensen av å inkludere også disse inntektene.

Eiere av større vannkraftverk som har konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven har plikt til å betale *konsesjonsavgifter* til staten og vertskommuner som er berørt av kraftutbyggingen. Konsesjonsavgifter skal gi kommunene erstatning for generelle skader og ulemper som ikke blir kompensert på annen måte. Det skal også gi kommunene rett til en andel av verdiskapningen som finner sted. Kommunenes disponering av konsesjonsavgift er regulert i lovverket: konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver vertskommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av kommunestyret. Fondets midler skal fortrinnsvis anvendes til utvikling av næringslivet i distriktet. Konsesjonsavgifter inkluderes ikke når generalistkommuneutvalget sammenlikner kommunenes inntektsnivå.

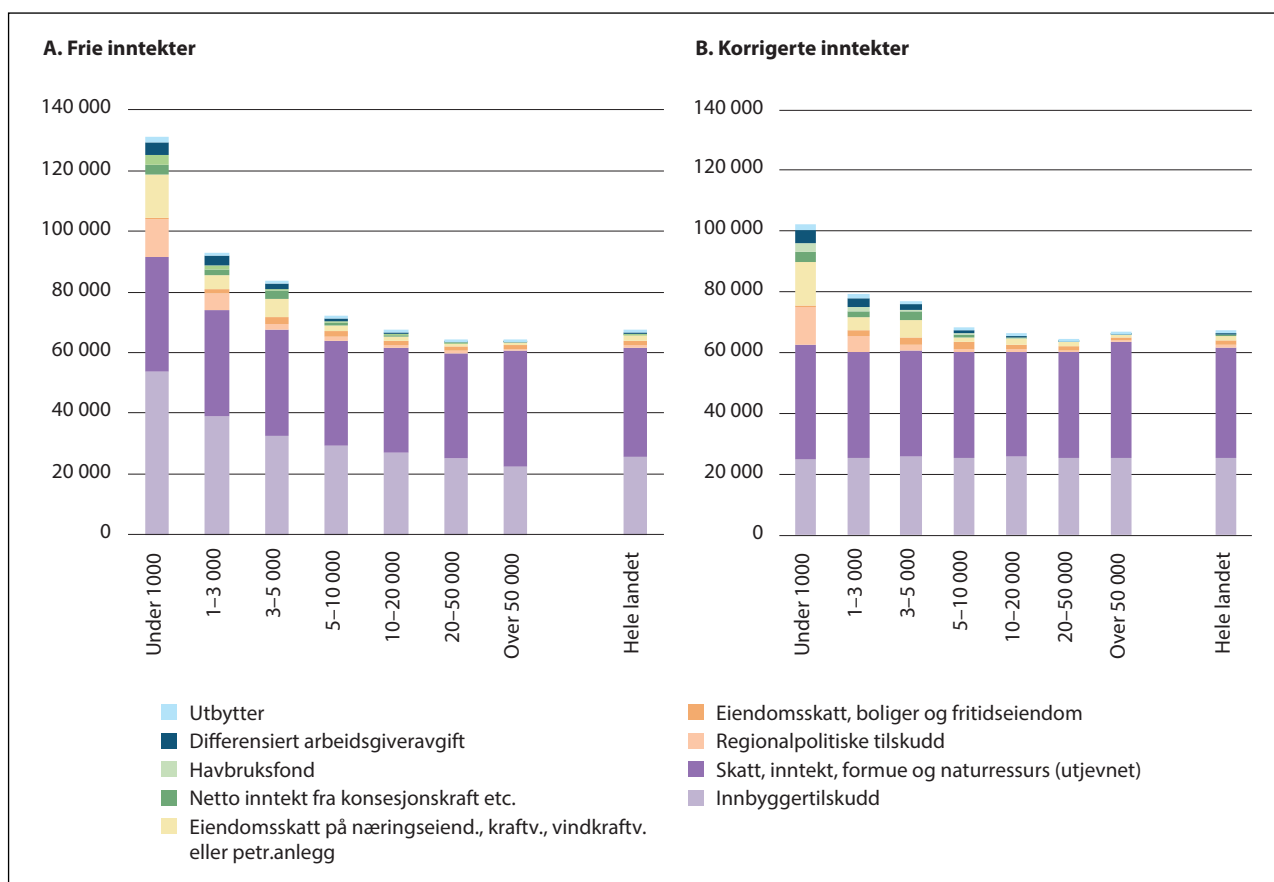
kan anvendes på tilsvarende måte som disse på om lag 67 400 kroner per innbygger i 2021. Inntektene regnet per innbygger faller med stigende innbyggertall, se figur. De aller minste kommunene hadde i gjennomsnitt nær det dobbelte av frie inntekter per innbygger sammenlignet med landsgjennomsnittet.

I noen grad skyldes inntektsforskjellene mellom kommunegrupper at mange mindre kommuner kompenseres for større utgiftsbehov som følge av avstander, befolkningssammensetning, smådriftsulemper med mer. For å ta hensyn til forskjeller i utgiftsbehov, kan inntektene som er tilført gjennom utgiftsutjevningen korrigeres ut (se forklaring foran av hva utgiftsutjevningen omfatter, og hva den ikke fanger opp).

Inntektsforskjellene blir redusert når det korrigeres for variasjoner i utgiftsbehovet, se figur 4.7B. Fortsatt har de minste kommunene i gjennomsnitt over 50 prosent høyere inntekter enn landsgjennomsnittet. Høyere inntekter i de minste kommunene må ses i sammenheng med betydelige regionalpolitiske tilskudd, at flere mindre kommuner har høye inntekter knyttet til naturressurser samt fordel av differensiert arbeidsgiverav-

gift. Som vi ser av figuren, bidrar inntekter fra «annen» eiendomsskatt enn fra bolig og fritidseiendom (blant annet knyttet til naturressurser), konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, inntekter fra Havbruksfondet, fordel av differensiert arbeidsgiveravgift og i noen grad utbytter til å løfte inntektene i denne kommunegruppen vesentlig. Men også uten slike inntekter har de inntekter per innbygger som ligger langt over landsgjennomsnittet. Kommunegrupper med kommuner som har flere enn 5 000 innbyggere har et nivå på frie inntekter per innbygger som ligger nær landsgjennomsnittet. Forskjellen mellom de høyeste og laveste inntektene er klart størst for kommunene med under 5 000 innbyggere.

Det framgår ikke av figuren, men forskjellene mellom kommunene innad i kommunegruppene er betydelige, og særlig er det store forskjeller blant de mindre kommunene, mellom kommuner med store inntekter fra naturressurser og kommuner som har lite av eller ingen slike inntekter. For flere av kommunene med store inntekter fra naturressurser utgjør inntekter fra eiendomsskatt knyttet til næring og andre inntekter som ikke utjevnes så mye som over halvparten eller nær



Figur 4.7 Forskjeller i inntektsnivå mellom kommuner gruppert etter innbyggertall i 2021.

Kilde: SSB og Kommunal- og distriktsdepartementet. Bearbejdet av utvalget.

halvparten av de korrigerede inntektene. På tilsvarende måte utgjør de regionalpolitiske tilskuddene helt opp til rundt 35 prosent av de korrigerede inntektene i en enkelt kommune, og mellom 20 og 30 prosent i flere andre, og enda mer om en også inkluderer fordel av differensiert arbeidsgiveravgift sammen med de regionalpolitiske tilskuddene.

Også for større kommuner er det betydelige variasjoner som har konsekvenser for kommunenes tjenesteproduksjon. Om for eksempel en kommune med 50 000 innbyggere har 5 000 kroner lavere inntekt per innbygger enn gjennomsnittet, vil dette utgjøre 250 millioner kroner lavere årlig for kommunen enn om den hadde hatt inntekter som landsgjennomsnittet.

For en kommune med 2 000 innbyggere som har inntekter per innbygger 4 000 kroner under landsgjennomsnittet, vil denne differansen utgjøre 8 mill. kroner. Motsatt vil en kommune på 100 000 innbyggere med 2 000 kroner høyere inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet, få 200 mill. kroner mer i inntekter, og en kommune på 1 000 innbyggere med 25 000 kroner mer per innbygger enn landsgjennomsnittet vil få 25 millioner kroner mer enn om den hadde hatt inntektsnivå som landsgjennomsnittet.

4.4.4 Økonomien i kommunene

Gode netto driftsresultat og oppbygging av disposisjonsfondene

TBU betrakter netto driftsresultat som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunene bør være om lag 1 ¾ prosent over tid. Anbefalinger om nivået på netto driftsresultat er basert på et prinsipp om at den kommunale formuen skal opprettholdes over tid.

Netto driftsresultat kan brukes til egenfinansiering av investeringer eller avsettes i disposisjonsfond. Fondene kan på kort sikt benyttes til å dekke opp for negative utslag i økonomien slik som uforutsett økning i rentenivået eller nedgang i skatteinntekter. Fondene kan også brukes av kommunene til å spare egenkapital til investeringer. Fondene er derfor viktige for kommunenes økonomiske handlefrihet.

De senere årene har blant annet betydelig merskattevekst mot slutten av året og lave renteutgifter bidratt til at kommunesektoren har hatt gode økonomiske resultater. Det har stort sett vært netto driftsresultat over TBUs anbefaling samlet sett, og disposisjonsfondene har økt, se figur 4.8. Demografikostnadene har også vært moderate, og med unntak for 2020 og 2022, lavere enn opprinnelig beregnet av TBU.

De senere årene har også gjelden økt. Betydelig gjeld kan være forenlig med økonomisk balanse og formuesbevaring, men økning i gjeld bidrar like fullt til å gjøre kommuneøkonomien mer sårbar for renteøkninger.

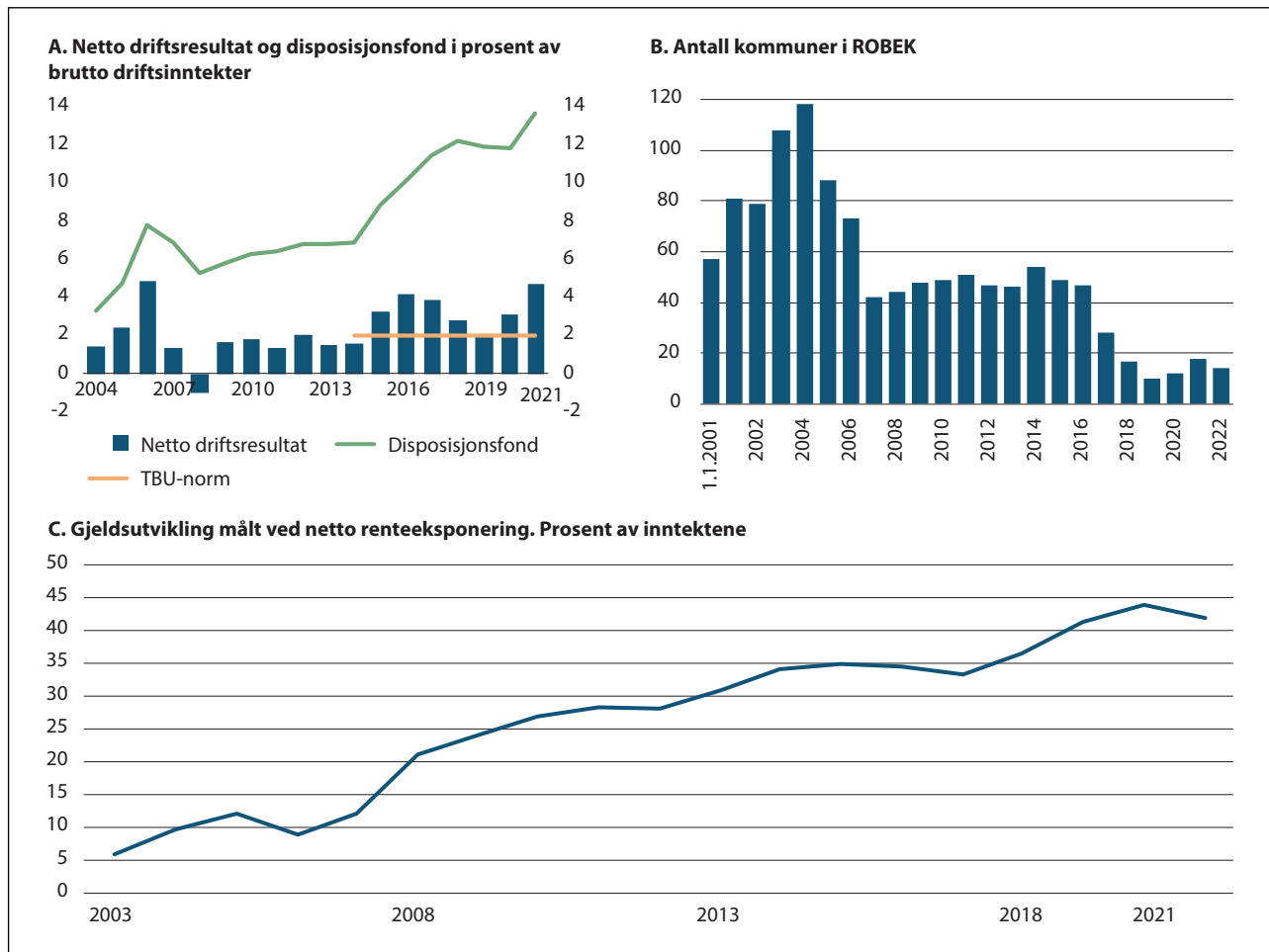
Gode økonomiske resultater har bidratt til få kommuner i ROBEK-registeret, se figur 4.8 B. ROBEK-registeret er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder.

Forskjeller mellom kommunene

I 2021 utgjorde netto driftsresultat 4,3 prosent av inntektene i kommunene, det vil si godt over TBUs anbefalte nivå over tid. Figur 4.9 viser gjennomsnittlig netto driftsresultat innen grupper av kommuner og for enkeltkommuner innad i kommunegruppene. I 2021 hadde kommunene med over 50 000 innbyggere og kommunene med mellom 3 000 og 5 000 innbyggere samlet det høyest netto driftsresultatet, mens kommunene med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere hadde det laveste resultatet. Figur 4.9 viser at det også blant de minste kommunene er kommuner med negativt netto driftsresultat i 2021.

Det er betydelige forskjeller i netto driftsresultat kommunene imellom, også innad i kommunegruppene. Netto driftsresultat var positivt i 88 prosent av kommunene i 2021, og 73 prosent av kommunene hadde netto driftsresultat høyere enn 1¾ prosent. I alt 12 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2021, en betydelig lavere andel enn i årene før. En situasjon med driftsunderskudd for disse kommunene vil ikke være bærekraftig over tid.

De minste kommunene har de høyeste disposisjonsfondene og den laveste gjelden i gjennomsnitt, men også størrelsen på disposisjonsfondene og gjelden varierer betydelig mellom de minste kommunene.



Figur 4.8 Utviklingen i noen økonomiske nøkkeltall for hele kommunesektoren

TBU-norm for hele sektoren er 2 prosent og 1¾ prosent for kommunene.

Utviklingen i kommunesektorens gjeld kan belyses ved ulike indikatorer. Den renteeksponerte gjelden viser gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2022

Økonomien i kommuner med befolkningsnedgang

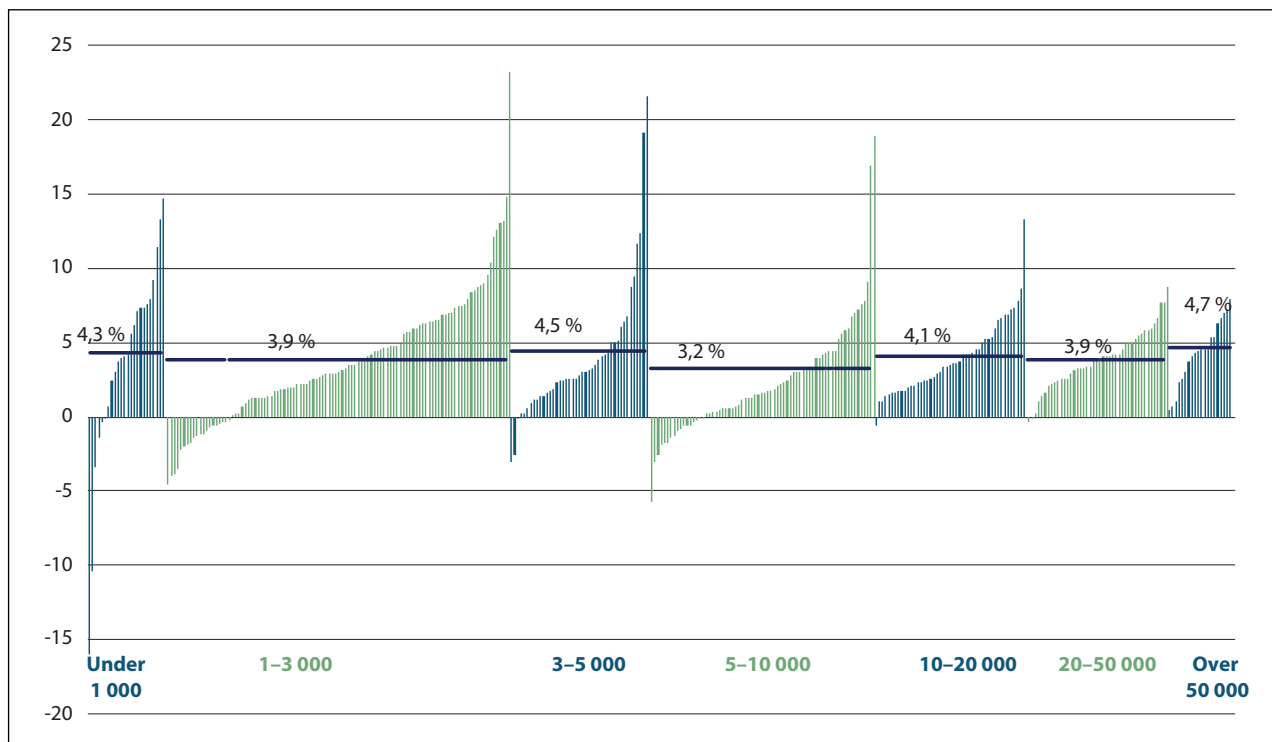
Telemarksforskning³⁰ utførte i 2020 en analyse av økonomien i kommuner med svak befolkningsutvikling basert på kommunestrukturen i 2019. I perioden 2009 til 2019 var det en samlet befolkningsvekst i Norge på 11 prosent. 59 kommuner hadde en befolkningsnedgang som ble definert som sterk på over 5 pst, mens 40 kommuner hadde en moderat befolkningsnedgang med en nedgang mellom -2,5 og -5 pst. I rapporten pekes det på at befolkningsendringer har betydning for flere elementer av kommunenes økonomi, men at faktorer som kommunestørrelse og demografiske forhold, som allerede er en del av inntektssystemet, er av større betydning for økonomien. Mange av kommunene med svak befolkningsutvikling er også preget av at de har andre inntekter som bidrar til å løfte inntektsnivået, skriver Telemarksforskning.

Telemarksforskings rapport tilsier at kommuner med befolkningsnedgang som ikke har store inntekter fra naturressurser kan være særlig utsatt for å komme i økonomisk ubalanse.

4.5 Samarbeidsløsninger – interkommunalt samarbeid og kjøp

Kommunene kan løse oppgavene sine i egen driftsorganisasjon, i foretak eller annet organ som kommunen oppretter, ved interkommunalt samarbeid, ved kjøp av tjenester eller samarbeid mellom kommuner og private eller frivillige aktører.

Kommunene i Norge samarbeider mye med hverandre. Alle kommuner samarbeider, selv om omfanget av samarbeid og hva det samarbeides om varierer. Interkommunalt samarbeid er der-



Figur 4.9 Netto driftsresultat i 2021. I prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene gruppert etter innbyggertall, deretter sortert etter nivå på netto driftsresultat

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

med en viktig del av, eller rammevilkår, for kommunenes virksomhet.

At kommunene kan samarbeide følger av kommuneloven § 17-1:

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.

Bestemmelsens andre ledd angir hvilke formelle samarbeidsformer kommunene kan velge å organisere samarbeidet i. Samarbeidsformene har ulike tilknytning til kommunene, og gir kommunene noe ulike muligheter for politisk og administrativ styring av samarbeidet. Hvor de ulike samarbeidene plasserer seg, på en akse fra tett integrert i

kommunene til selvstendige organ, illustreres i figur 4.10.

Det er fortsatt interkommunale samarbeid som er organisert som interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven av 1992. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i kommuneloven av 2018, og § 27-samarbeidene må være omdannet til en av samarbeidsformene som er tillatt etter ny kommunelov senest fire år etter at samarbeidsbestemmelsene i den nye loven trådte i kraft (det vil si innen 01.01.2024).

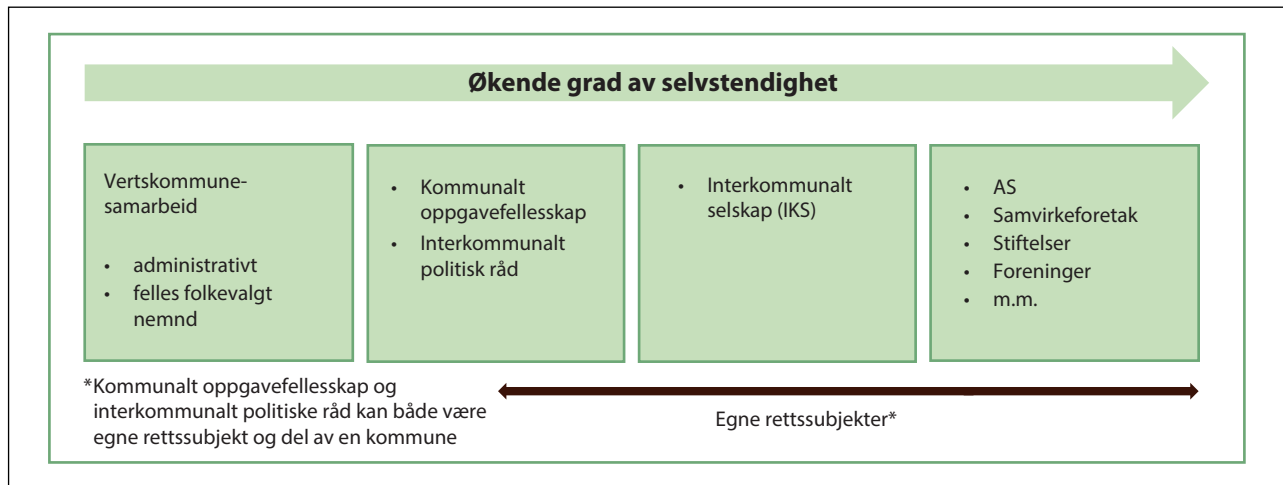
Kommunene trenger ikke å velge en av de i loven omtalte samarbeidsformene, de kan også samarbeide «på en annen måte det er rettslig adgang til», og samarbeidet kan for eksempel skje i form av en avtale. Dette kan være en avtale om at en kommune kjøper en vare eller en tjeneste fra en annen kommune.

Gjennom interkommunalt samarbeid kan kommunene også samarbeide med fylkeskommunene.

Kommuner kan også etablere samarbeid med staten og med private og ideelle aktører. Tabell 4.4 viser hvordan disse samarbeidene kan organiseres.

Interkommunalt samarbeid kan omfatte alt fra utførelse av tjenester, faglige nettverk for informa-

³⁰ Lunder (2020)



Figur 4.10 Lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid

sjonsutveksling og kompetanseheving, til politiske samarbeidsorgan for en region, typisk et interkommunalt politisk råd. Det kan dessuten være tale om alt fra langsiktige, formaliserte samarbeid, til ad-hoc løsninger.

Interkommunalt samarbeid er i all hovedsak basert på frivillighet hos kommunene. Det finnes ingen generell hjemmel for å pålegge kommuner å samarbeide, men enkelte særlover gir staten adgang til å pålegge kommuner samarbeid på noen områder. Det gjelder brann- og eksplosjonsvernloven, helse- omsorgstjenesteloven, folkehelse- loven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven.

Utvikling og rettslig regulering

Interkommunalt samarbeid har lang historie. I lovene for bykommuner og landkommuner i 1921 ble det innført en generell bestemmelse som tillot kommuner å opprette et felles styre for løsning av driftsrelaterte oppgaver.³¹ I en periode på 1960- og 70-tallet var det interkommunale samarbeidet tett knyttet til fylkeskommunene, som på den tiden i stor grad var et organ for interkommunalt samarbeid.

I forarbeidene til kommuneloven av 1992 ble det slått fast at kommunene hadde behov for å samarbeide med hverandre, og at loven skulle ha enkelte regler for å legge til rette for det, samtidig

³¹ NOU 1995: 17

Tabell 4.4 Er det mulig for kommunen å samarbeide med fylkeskommunen, staten, private eller ideelle aktører?

Samarbeidsform	Med fylkeskommunen?	Med staten?	Med private eller ideelle aktører?
Interkommunalt politisk råd	Ja	Nei	Nei
Kommunalt oppgavefellesskap	Ja	Nei	Nei
Vertskommunesamarbeid	Nei	Nei	Nei
Interkommunale selskap (IKS)	Ja	Nei	Nei
Aksjeselskap (AS)	Ja	Ja	Ja
Samvirkeforetak	Ja	Ja	Ja
Samarbeidsavtaler uten overbygning	Ja	Ja	ja
Særlovsorganer	Ja	Ja	Ja

som det burde være rom for å tilpasse samarbeidet i det enkelte tilfellet, og at reglene derfor bare skulle gi noen rammer. Det ble samtidig slått fast at samarbeid mellom kommunene primært skulle gjelde utførelse av driftsoppgaver, mens oppgaver som innebar utøvelse av offentlig myndighet skulle ligge til de ordinære organene i den enkelte kommune, med mindre det fantes en uttrykkelig hjemmel for slikt samarbeid i den enkelte særlov.³²

I 2007 ble det gitt en generell adgang for kommunene til å samarbeide om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, ved at kommuneloven fikk regler om vertskommunesamarbeid, som var særlig tilpasset slikt samarbeid. Det er to varianter av vertskommunemodellen. Vertskommune med en felles folkevalgt nemnd, som kan få delegert myndighet fra kommunene til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning, og administrativt vertskommunesamarbeid, som ikke har noen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ og dermed ikke kan få delegert myndighet i saker som er av prinsipiell betydning.

I 2012 ble regler om samkommune innført, som også rettet seg blant annet mot samarbeid om myndighetsoppgaver. Samkommunemodellen var en samarbeidsform ment for mer omfattende, flerfunksjonelt (altså flere ulike oppgaver), formalisert og forpliktende samarbeid enn det som var vanlig ved interkommunalt samarbeid. Ordningen ble avvirket i forbindelse med kommunereformen, fordi det var et politisk ønske om kommunesammenslåing framfor så omfattende samarbeid mellom kommuner. I forslaget til lovendring framgikk det at «Regjeringa meiner at interkommunalt samarbeid ikkje er eit fullgodt alternativ til større og meir robuste kommunar. Regjeringa meiner vidare at kommunesamanslåing er ei betre løysing for ein kommune som treng å samarbeide på så mange tenesteområde som det samkommunen gir høve til».³³

I kommuneloven av 2018 er det for første gang tatt inn i loven en generell bestemmelse som slår fast at kommunene kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, og at de kan organisere samarbeidet på alle måter det er generell rettslig adgang til. Videre gir loven regler for samarbeidsformer kommunene kan velge å bruke, og som er tilpasset til ulike typer samarbeid.

Omfang av interkommunalt samarbeid og forskjeller mellom kommuner

Kommunene samarbeider med hverandre av ulike årsaker. I mange tilfeller er det nødvendig for å kunne levere lovpålagte tjenester, andre ganger vurderes det som hensiktsmessig eller det gir effektivitetsgevinster. Hvor mye kommunene samarbeider, er det vanskelig å få en eksakt oversikt over. En av grunnene er at interkommunalt samarbeid skjer i mange ulike samarbeidsformer, og i kartlegginger av omfanget av samarbeid varierer det noe hvilke samarbeidsformer som er inkludert. For eksempel om kjøp mellom kommuner, og faglige nettverk, der formålet (kun) er å utveksle erfaring og kompetanse, er inkludert. Videre er det for mange av formene for interkommunalt samarbeid ikke noe krav om registrering av samarbeidet.

Den siste utredningen som hadde som mål å fremskaffe en helhetlig oversikt over det interkommunale samarbeidet er fra 2013.³⁴ Her skisseres det at det er om lag 850 formelle interkommunale samarbeid i Norge, og om lag halvparten så mange samarbeid uten formell overbygning. I snitt deltok hver kommune i gjennomsnitt i 10-15 interkommunale samarbeid. Siden utredningen nå er flere år gammel er det grunn til å tro at antallet samarbeid er høyere.

I rapporter om interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Buskerud framgår det at antall samarbeid varierer mellom kommunene, men gjennomsnittlig antall samarbeid er 21 per kommune i Finnmark, 28 per kommune i Troms, 30 per kommune i Nordland, 35 per kommune i Trøndelag og 34 per kommune i Buskerud.³⁵

Blant annet fordi kartlegginger av interkommunalt samarbeid har hatt ulike definisjoner av hva som telles som interkommunalt samarbeid, er det vanskelig å si noe presist om utvikling av omfanget av interkommunalt samarbeid over tid. Ekspertutvalget for kommunereformen gjennomgikk kartlegginger og slo fast at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort, og har økt de seneste tiårene.³⁶

Det interkommunale samarbeidet utgjør ikke en stor del av kommunenes totale driftsutgifter. I de fylkesvise utredningene om samarbeid skisseres det at det økonomiske omfanget av interkom-

³² NOU 1990: 13

³³ Prop. 45 L (2015–2016)

³⁴ E. Leknes et al. (2013)

³⁵ Vinsand (2019), Vinsand (2020), Vinsand (2021b), Vinsand (2021a)

³⁶ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)

munalt samarbeid gjennomsnittlig utgjør 4-5 prosent av kommunens totale driftsutgifter, mens rapporten fra 2013 gir et grovt anslag på 8-10 prosent. I denne rapporten er inkludert noen flere typer interkommunalt samarbeid, blant annet samarbeid om energiverk, vernede bedrifter og bompengeselskap.

At andelen er såpass lav skyldes at de største og mest kostnadskrevende tjenesteområdene som blant annet barnehage, utdanning og omsorgstjenester i all hovedsak drives innenfor kommunens egen organisasjon. Det må også påpekes at det er betydelige forskjeller mellom kommunene.

I rapporten fra 2013 undersøkes betydningen av kommunestørrelse og sentralitet for omfang av interkommunalt samarbeid. De største kommunene deltar i noe flere samarbeid enn de minste, henholdsvis gjennomsnittlig 15 samarbeid mot 11-12 samarbeid i de mindre kommunene. Når man ser på omfanget av interkommunalt samarbeid for kommuner med ulik sentralitetsgrad, er det de noe mer sentrale kommunene (kommuner med maks 60 minutters reisetid til et tettsted med minimum 15 000 innbyggere) som deltar i flest interkommunale samarbeid, med gjennomsnittlig 15 samarbeid. De mest sentrale kommunene deltar i 11 interkommunale samarbeid, mens de minst sentrale kommunene deltar i om lag 12 samarbeid.

Studier viser at små kommuner opplever størst nytte av samarbeidet.³⁷ Det store flertallet av de små kommunene signaliserer økende behov for interkommunalt samarbeid de kommende årene. Større kommuner er gjerne involvert i mange samarbeid med mindre, omkringliggende kommuner, og er dermed involvert i de fleste interkommunale samarbeid i egen region.³⁸

I de fylkesvise kartleggingene av interkommunalt samarbeid framkommer det at omfang av samarbeid mellom kommunene i Finnmark er vesentlig lavere enn i Troms, Nordland og Trøndelag. Samarbeidene i Finnmark består også av en høyere andel kjøp av tjenester fra nabokommuner, i motsetning til fastere og mer formaliserte samarbeid, som er vanligere i de andre fylkene.

Hva det samarbeides om varierer noe etter kommunestørrelse. De mindre kommunene samarbeider mer enn store om helse- og sosialtjenester, mens de større kommunene samarbeider mer om kultur, natur, næring og teknisk sektor.

Organisering av samarbeid og hva det samarbeides om

Kommunene rapporterer om hvordan oppgaveløsning og tjenesteproduksjon er organisert i organisasjonsdatabasen.³⁹ Her har kommunene, for de mest sentrale tjenesteområdene, angitt om kommunen yter tjenesten gjennom egen driftsorganisasjon, gjennom foretak eller andre organer kommunen har opprettet, i samarbeid med andre kommuner eller gjennom kjøp. Omfang av interkommunalt samarbeid og kjøp i kommunenes oppgaveløsning er omtalt i kapittel 5.

De kommunene som i organisasjonsdatabasen oppga at de ivaretok ansvaret på et tjenesteområde gjennom interkommunalt samarbeid, ble bedt om å spesifisere hvordan det interkommunale samarbeidet var organisert.

Tabell 4.5 og 4.6 viser bruk av de ulike samarbeidsformene innenfor forskjellige tjenesteområder. Fordi antall kommuner som oppgav at de brukte interkommunalt samarbeid på et tjenesteområde varierer, er det stor variasjon i hvor mange kommuner tallene omfatter («N» i tabellene).

Oversikten viser at det i 2020 er rapportert om mest bruk av samarbeidsformene § 27-samarbeid etter den gamle kommuneloven, administrativt vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap.

Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Det er mange fordeler med interkommunalt samarbeid. De fleste studier av effektene av interkommunalt samarbeid, både nasjonalt og internasjonalt, viser i hovedsak positive effekter for effektivitet.⁴⁰ Hvis effektivitet deles inn i to hoveddeler – kostnadseffektivitet og kvalitet, viser studier at interkommunalt samarbeid bare fører til en viss kostnadseffektivitet. Alt annet likt ser det ikke ut til at det er mye mer kostnadseffektivt å samarbeide framfor å løse oppgaven selv. Det er flere årsaker til dette, blant annet ekstra kostnader knyttet til etablering og oppstart, men også til drift. Eventuelle stordriftsfordeler ser ofte ut til å bli «spist opp» av slike ekstra etablerings- og koordineringskostnader. Det er også tegn til at eventuell kostnadseffektivitet gjennom realisering av stordriftsfordeler heller tas ut i økt kvalitet på tjenestene, enn innsparinger i form av mindreforbruk.

³⁹ Jones, Ryssevik, Kristoffersen, og Misje (2021)

⁴⁰ Henvisning til empiriske studier uten at mer spesifikke referanser er angitt er basert på oppsummering av forskning i Jacobsen, D. I. (2022): *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. (2. utgave) Bergen, Fagbokforlaget

³⁷ Arntsen (2020)

³⁸ B.A. Brantzæg et al (2019)

Tabell 4.5 Organisering av interkommunalt samarbeid, velferdspregede tjenester. 2020. Tall i prosent.

	Interkommunalt samarbeid etter § 27 i gammel kommunelov	Kommunalt oppgavefelleskap	Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid	Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	Interkommunalt selskap	Flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak
Barnehagetjenester	25	0	50	25	0	0
Grunnskole	20	0	60	0	20	0
PPT	33,3	2,1	58,2	2,8	4,3	0
Hjemmebaserte omsorgstjenester	100	0	0	0	0	0
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	16,7	0	66,7	0	16,7	0
Krisesenter	21,5	5	42,5	3	26,5	1
Legevakt	26,4	4,1	59,1	3,6	8,3	0
PU-omsorg	66,7	33,3	0	0	0	0
Barnevern	22,9	3,2	68,2	5,1	1,3	0

N=1 - 193. Andeler over 15 prosent er kursivert.

Kilde: Organisasjonsdatabasen 2020. Bearbeidet av utvalget

Selv om det er forskjeller mellom tjenesteområder, slår de fleste studier fast at interkommunalt samarbeid fører til økt kvalitet på tjenestene. Spesielt gjelder dette for kommuner som alene ofte har problemer med å finansiere nok stillinger til å kunne ha et stort nok fagmiljø, eller til å kjøpe inn høyt spesialisert utstyr som har liten alternativ anvendelse. I all hovedsak gjelder dette for de mest spesialiserte oppgavene som er tillagt kommunene, for eksempel barnevern, PPT, psykiatri, legevakt, planarbeid og brann- og redningsvesen. Samarbeid gir først og fremst større fagmiljøer, noe som igjen gir redusert sårbarhet for store svingninger i oppgavemengde og sykdom blant personale. Samtidig gir det bedre rom for spesialisering, faglig utvikling og for rekruttering av fagpersoner.

Interkommunalt samarbeid kan ha stor verdi for kommuner som ikke har kapasitet og kompetanse til å utføre alle kommunes oppgaver på egenhånd. Ekspertutvalget for kommunereformen slo fast at «På flere tjenesteområder har interkommunalt samarbeid blitt løsningen på de kapasitets- og kompetanseutfordringer som ligger i

dagens kommunestruktur.»⁴¹ En del av tjenestene kommunene har ansvar for har lite volum i mange små kommuner, og samarbeid med andre kommuner legger til rette for mer hensiktsmessig drift av tjenesten med større volum på tjenesteproduksjonen. Eksempler på slike tjenesteområder er krisesenter, brann- og redningstjeneste og renovasjon.

Interkommunalt samarbeid er positivt. Spesielt innenfor brann og redning, vann og avløp – har gode erfaringer.

Interkommunalt samarbeid er ofte snakket ned, men fungerer godt mange steder. Krevende ja, men ser også at de store utfordringene tar vi sammen. Unødvendig å snakke ned dette, men ja – vi kan bli bedre, mer fokus på eierstyring, mer effektivt. Drift og økonomisk grunnlag for selskapene – sikre godt grunnlag. (folkevalgte i innspillsmøte)

⁴¹ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)

Tabell 4.6 Organisering av interkommunalt samarbeid, teknisk pregede tjenester. 2020. Tall i prosent.

	Interkommunalt samarbeid etter § 27 i gammel kommunelov	Kommunalt oppgavefelleskap	Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid	Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	Interkommunalt selskap	Flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	0	0	20	0	60	0
Revisjon	17,6	5,9	2,5	0,5	64,7	9,8
Regnskap	34,5	6,9	51,7	6,9	3,4	0
IT-oppgaver	40,3	6,5	30,2	2,2	21,6	2,2
Innkjøp	26,6	7,9	60,4	1,4	0	2,9
Planarbeid	11,1	16,7	55,6	0	5,6	0
Byggesaksbehandling	12,5	0	87,5	0	0	0
Vannforsyning/avløp/renovasjon	19,5	0	6,9	1,1	67,8	8
Drift av kino/kulturhus	0	0	14,3	0	71,4	14,3
Veivedlikehold/snørydding	0	0	100	0	0	0
Brann- og redningsvesen	30,5	1,8	20,7	1,8	45,7	0

N=3 - 204. Andeler over 15 prosent er markert med kursiv skrift
Kilde: Organisasjonsdatabasen 2020. Bearbeidet av utvalget

Større kommuner har flest interkommunale samarbeid. I mange tilfeller er det slik fordi de utfører oppgaver for flere av nabokommunene. Samarbeid er oftest mest nødvendig for de mindre kommunene. Studier viser at små kommuner opplever størst nytte av samarbeidet, og at de i stadig økende grad er avhengig av å bli innlemmet i samarbeid med de mer sentrale kommunene.⁴² I rapport om lokalpolitikeres motivasjon og arbeidsvilkår er 86 prosent av respondentene fra de minste kommunene helt eller delvis enig i påstanden om at «min kommune har i økende grad behov for interkommunalt samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte». Tilsvarende tall for kommuner med 30 000 eller flere

innbyggere er 28 prosent.⁴³ For mange av de minste kommunene er samarbeid den eneste løsningen for å kunne tilfredsstillende lovkrav til enkelte høyt spesialiserte tjenester.

Videre vil det, uavhengig av kommunestruktur og kommunestørrelse, alltid være noen forhold og utfordringer som går på tvers av kommunegrensene, og som løses bedre i et interkommunalt samarbeid enn av den enkelte kommune. Ikke minst vil det være tilfelle i områder som utgjør naturlige bo- og arbeidsmarkeder og som strekker seg over flere kommuner. I sistnevnte situasjoner er det blant annet behov for en samlet planlegging for arealbruk, næringsutvikling og samfunnsutvikling. Erfaringene fra den danske

⁴² Arntsen (2020)

⁴³ B.A. Brandtzaeg et al. (2022)

kommunereformen i 2007 viste at en betydelig reduksjon i antall kommuner førte til en betydelig reduksjon, men ikke totalt bortfall, av interkommunalt samarbeid. Også store kommuner viste seg å ha behov for samarbeid med andre.⁴⁴ Den samme situasjonen ser vi i Sverige, som har større kommuner enn i Norge, og et utstrakt interkommunalt samarbeid.

Selv om interkommunalt samarbeid gir mange gevinster og kommunene er avhengig av å samarbeide, er det også utfordringer med interkommunalt samarbeid. Både i forarbeidene til kommuneloven av 1992 og 2018 pekes det på begrensninger eller utfordringer med interkommunalt samarbeid. I en nylig gjennomført undersøkelse av vertskommunesamarbeid om NAV-kontor⁴⁵ er fordeler og ulemper benevnt «stordriftsfordeler» og «tap av smådriftsfordeler» og om dette oppsummeres det: «Blant de viktigste stordriftsfordelene er mer robuste NAV-kontor, større og mer kompetente fagmiljøer, økt likebehandling av kommunale brukere på tvers av kommunegrenser, og visse muligheter til å gjøre innsparinger uten at dette går ut over kvaliteten på tjenestene. Tap av smådriftsfordeler handler om nærheten til ressursvake brukere som mottar sosiale tjenester, og hvor tett NAV-kontoret er på de andre tjenestene i samarbeidskommunene.»

Koordineringskostnader

Interkommunalt samarbeid er noe som nødvendigvis ikke bare kan styres og driftes innad i kommuneorganisasjonen. Det må inngås samarbeidsavtaler, og dersom samarbeidet skal organiseres med en «organisatorisk overbygning», opprettes styringsorganer. Dette kan kreve betydelige ressurser i en etableringsfase, blant annet når det gjelder å komme til enighet om finansiering og finansieringsmodeller, samtidig som det i driftsfasen vil gå tid og penger til den daglige virksomheten i form av tidsbruk i møter, møtegodtgjørelser, og tidsbruk til saksbehandling. Det ser sjelden ut til å være slik at ekstra kostnader knyttet til opprettelse av interkommunale samarbeid fører til en tilsvarende reduksjon av administrative kostnader i de enkelte kommunene som deltar i samarbeidet. Samarbeidet fører altså til noen ekstra kostnader i tillegg til driftskostnader som man ikke ville hatt uten samarbeid. Dette er antakeligvis hovedårsaken til at empiriske studier i begrenset

grad klarer å påvise direkte innsparinger som følge av interkommunalt samarbeid.

På den positive siden får vi effektive løsninger, mindre sårbarhet og vi kan ta ansvar for ulike oppgaver og spesialisere oss. Våre kommuner kunne ikke tatt ansvar for alt selv.

På den negative siden kjøper vi stort sett tjenester og samarbeidet er fragmentert med mange ulike kommuner. Dette gir store transaksjonskostnader og mer krevende styring, det er krevende å utøve god eierstyring, og krevende å ha god bestillerkompetanse. Vi får ofte høye kostnader og vi erfarer et demokratisk underskudd. Effektivisering og innsparing som vi kan se i starten av et samarbeid, spises ofte opp av at kommunene må ta innsparingene på de tjenestene som ikke er lagt til interkommunale samarbeid, fordi her har vi full styring. I noen tilfeller erfarer vi at vi ikke blir invitert inn i interkommunalt samarbeid, selv om vi ønsker å samarbeide.

Innspill til utvalget fra Øykommuneprosjektet ved Træna Værøy og Røst kommune

Forhandlinger og ulike interesser mellom samarbeidskommunene

Det aller meste av interkommunalt samarbeid i Norge er frivillig. Det betyr at en kommune kan velge når den vil inngå i samarbeid, og når den vil trekke seg ut. Det kan føre til at rammebetingelsene for samarbeid stadig tas opp til forhandling og reforhandling. Det er på det rene at kommuner som deltar i et samarbeid både vil ha sammenfallende og til dels ulike interesser. Forhandlinger om finansiering og annen ansvarsfordeling er noe som tidvis krever betydelige ressurser. Slike forhandlinger fører også ofte til uro rundt samarbeidet, noe som kan virke direkte negativt inn på samarbeidet. Når rammene for samarbeidet hele tiden er i «spill», kan interkommunalt samarbeid oppleves som mer ustabil og mindre forutsigbart, blant annet for innbyggerne og for de ansatte, enn virksomhet drevet innenfor rammene av en kommune.

At kommunene har ulike interesser, kan også gi andre utslag. I mange sammenhenger er det slik at en større kommune utfører tjenester for andre kommuner. Både kommunen som utfører tjenestene og samarbeidskommunene kan oppleve samarbeidet som «skjevt», det vil si at man opplever å yte mer enn man får igjen. Kommunen som utfører en tjeneste for andre kommuner inngår samarbeidet ut fra en tanke om å fungere som

⁴⁴ Kjær (2011)

⁴⁵ Legard (2022)

en «raus storebror» i regionen og kan ha langsiktige økonomiske forpliktelser knyttet til personale og utstyr, mens samarbeidskommunen «bare» yter en økonomisk godtgjøring. Misnøye blant de større kommunene kan også forsterkes ved at innflytelse i styrer og råd i mange samarbeid er den samme for alle kommunene, slik at den største kommunen ikke har noe mer innflytelse enn de mindre. Samtidig må store kommuner med mange samarbeid bruke ressurser på å delta i mange ulike samarbeidsorgan.

De innspill utvalget har fått fra større kommuner kan tyde på at slike oppfatninger er nokså vanlig i de store kommunene. Noen peker på at det hadde vært en bedre løsning at de overtok også det formelle ansvaret for tjenesten.

På den andre siden vil mange av de små kommunene, de som ofte har overlatt oppgaven til den større kommunen, oppleve at de gjerne skulle hatt større mulighet til å påvirke rammene for samarbeidet, og hvordan tjeneste utføres. Kommuner som vet at andre nærmest er avhengig av å få samarbeide med dem, vil ha store muligheter til å sette premissene for samarbeidet, for eksempel når det gjelder økonomiske overføringer mellom kommuner og hvilken samarbeidsform som skal velges. Dette kan føre til at samarbeidsformen som velges gir kommunene som trenger samarbeid mindre muligheter til å påvirke samarbeidet, samt at samarbeidet blir dyrt for kommunen som trenger det.

Jeg er bekymret over stadig nye henvendelser fra små kommuner som trenger bistand. Sier stort sett ja, men da som vertskommunesamarbeid. [...] Er bekymret over at det også går utover våre egne tjenester og innbyggere.

Mange folkevalgte i storbyer orker ikke flere samarbeider. De små kommunene vil gjerne ha like mye å si, selv om økonomisk risiko er mindre og de har overlatt oppgaven.

(Folkevalgte i innspillsmøte)

Demokratisk styring

Overføring av oppgaveansvar til et interkommunalt samarbeid betyr at oppgaven flyttes ut av det tradisjonelle hierarkiske styringssystemet i kommunen og at styringen av det som skjer i samarbeidet må gjøres på en annen måte. Kommunen – både politisk og administrativt – må utøve styring gjennom utforming av avtaler, vedtekter, skriftlige retningslinjer, og gjennom utpeking av representanter til styringsorganene for samarbeidene. De

få empiriske studier som finnes som sammenligner politisk styring av kommunal virksomhet med styring av interkommunal virksomhet klarer ikke å påvise klart at styringen er veldig forskjellig. I spørre- og intervjuundersøkelser er det likevel mange politikere og administrative ledere som mener at styringen av interkommunal virksomhet er dårligere enn om virksomheten var internt i kommunen.

I en studie av lokalpolitikeres opplevelse av politisk handlingsrom og innflytelse⁴⁶ mener om lag 34 prosent av kommunepolitikere at «omfanget av interkommunalt samarbeid er blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet». 24 prosent opplever at egen kommune ikke har gode systemer og verktøy for å sikre politisk oversikt og styring av det som skjer av aktivitet i interkommunale samarbeid og selskaper.

[...] utfordrende å klare å vedlikeholde og opprettholde demokratiet i de interkommunale samarbeidene. Det kan være utfordrende og krever mye av oss.

(Folkevalgt i innspillsmøte)

Hvordan samarbeidet er organisert har betydning for den enkelte kommunes styring av det. De fleste interkommunale samarbeid er basert på et eksplisitt vedtak om delegering av myndighet til samarbeidet. Dette kan være delegering til et selskap eller et oppgavefelleskap, eller til en annen kommune. Flere innspill utvalget har fått er at når slik delegering er gitt, så opplever ikke samarbeidskommunen noe ansvar lenger. Spesielt ser dette ut til å være tilfelle der samarbeidet er organisert som administrativt vertskommunesamarbeid. I slike tilfeller opplever det en del steder at vertskommunen ikke bare skal utføre oppgaven, men også har overtatt ansvaret for den.

I en god del studier samt etter utvalgets egne erfaringer påpekes imidlertid også at virksomhet organisert i interkommunalt samarbeid i mange tilfeller får *mer* politisk og administrativ oppmerksomhet enn det som er tilfelle for virksomhet som er organisert i egen kommune. Virksomheten får mer oppmerksomhet rett og slett fordi den er interkommunal. For eksempel kan behandling av eierskapsmelding føre til at forhold som gjelder virksomheten i det interkommunale samarbeidet løftes til kommunestyret. Dette kan tyde på at enkelte kommuner kan ha sterkere politisk styring av interkommunale samarbeid enn de har av områder innenfor egen virksomhet.

⁴⁶ B.A. Brandtzaeg et al. (2022)

Prioritering mellom oppgaver og tverrfaglig samarbeid i kommunen

Interkommunalt samarbeid kan bety at ressurser bindes opp til et gitt formål. Dette innebærer at kommunen får redusert handlingsrom til å prioritere mellom områder. Kommunene har et bredt oppgaveansvar og kan se ulike tjenester og funksjoner i sammenheng, og prioritere mellom områder slik at sammensetningen av tjenester i kommunen er tilpasset innbyggernes ønsker og behov. Interkommunalt samarbeid kan vanskeliggjøre slike prioriteringer ved at samarbeidsavtaler «låser» ressurser til noen områder i en viss periode. Det interkommunale samarbeidet kan på denne måten bli skjermet fra de mer løpende prioriteringer som foretas i kommunen.

Interkommunalt samarbeid kan også føre til vanskeligheter med å koordinere tjenester i interkommunalt samarbeid, med tjenester som drives av kommunen. Et eksempel er der barnevern er organisert i et interkommunalt samarbeid, mens tjenester som helse, omsorg og utdanning, som barnevernet trenger å ha samarbeid og dialog med, drives innenfor kommunenes egen organisasjon. Interkommunalt samarbeid kan innebære at beslutningsmyndighet for tjenester som har sammenheng med hverandre flyttes til flere beslutningsmyndigheter, slik at ansvaret for det totale tjenestetilbudet forvitrer.⁴⁷ Flere har tatt opp med utvalget at det er økt behov for, og forventninger om at utfordringer løses i samarbeid mellom flere sektorer. Blant annet krever kommunens økte ansvar for barnevern etter barnevernsreformen samarbeid. Interkommunalt samarbeid kan komplisere slikt tverssektorielt samarbeid.

4.6 Forholdet mellom fylkeskommune og kommune

Fylkeskommunen som regionalt folkevalgt nivå har lang historie, men statusen og oppgavene til fylkeskommunene har variert. Opprinnelig var fylkeskommunen i hovedsak en støttfunksjon eller «sekundærkommune» for de mange landkommunene som var for små, fattige og kompetansesvake til å håndtere samfunnsoppgaver som krevde et større nedslagsfelt eller spesialkompetanse av ulike slag.⁴⁸ Ordførerne i kommunene satt i fylkeskommunenes styringsorgan og var bindeleddet mot kommunene. Oppgavene til fyl-

keskommunen på denne tiden var selvpålagte fellesoppgaver og -forpliktelser overfor kommunene.

Fra 1976 har det vært direkte valg til fylkeskommunene. Oppgavene til fylkeskommunene har etter dette tidspunktet blitt noe færre, siden sykehus/spesialhelsetjenesten og det regionale barnevernet har blitt flyttet fra fylkeskommunene til staten. Samtidig har andre oppgaver blitt overført til fylkeskommunene, gjennom forvaltningsreformen i 2010 og gjennom regionreformen i 2018. Fylkeskommunenes viktigste oppgaver er i dag videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport, tannhelse, forvaltning av kulturminner og drift av en del kulturinstitusjoner, næringsutvikling og miljøforvaltning. Fylkeskommunen tildeler også midler blant annet til ulike frivillige organisasjoner.

Til tross for at det tidvis snakkes om en offentlig forvaltning med tre forvaltningsnivåer; stat, fylkeskommune og kommuner, er kommunene og fylkeskommunene formelt sett to sidestilte forvaltningsnivåer, med ulike oppgaver.

Samtidig har kommunene og fylkeskommunene oppgaver der de må samhandle og samarbeide, for eksempel på plan- og bygningsområdet, der blant annet fylkeskommunene kan fremme innsigelser mot kommunenes planutkast, dersom kommunens arealplaner er i strid med regional plan. Fylkeskommunen har også lovfestede veiledningsoppgaver overfor kommunene på områder innenfor planlegging, folkehelse og utdanning. Innenfor planlegging og folkehelse kan fylkeskommunene blant annet bistå kommunene ved å gi tilgang til data og opplysninger som fylkeskommunene selv har utarbeidet som analysegrunnlag for egen virksomhet. På planområdet har fylkeskommunen et generelt ansvar for planfaglig veiledning av kommunene, og fra 2010 fikk fylkeskommunene ansvar for å veilede kommuner og andre grunnskoleeiere om tiltak som kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring.⁴⁹

Siden 2004 har fylkeskommunene hatt ansvar for omstilling i eget fylke gjennom 49 ulike omstillingsprogram.⁵⁰ Kommuner med omstillingsstatus får overført ekstraordinære midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Pengene skal gå til omstillings- og nyskappingsarbeid, innen gitte rammer og krav til resultater. Fylkeskommunene har hatt ansvar for å prioritere hvilke områder som skal få økonomisk bistand, hvor

⁴⁷ Blåka (2021)

⁴⁸ Baldersheim (1997)

⁴⁹ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014b)

⁵⁰ Vareide (2022)

mye som skal stilles til disposisjon og over hvor lang tid.

Kommuner og fylkeskommuner kan også samarbeide med hverandre. Samarbeidet kan være uten noen formell overbygning, kun i form av en avtale, eller ved at det opprettes et eget samarbeidsorgan etter reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven, lov om interkommunale selskaper eller annet lovverk – se figur foran. Slikt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner er etter utvalgets inntrykk ikke veldig vanlig, selv om lovverket åpner for det. Det er imidlertid en del felles eierskap gjennom ulike selskaper, blant annet kraftselskaper og kollektivselskaper. Det finnes også en del samarbeid gjennom byvekstavtalene, men her er også statlige aktører med i samarbeidet.

Forholdet mellom kommune og fylkeskommune og hvordan det har utviklet seg er lite doku-

mentert. Det er likevel tydelig at dette forholdet varierer omkring i landet. Utvalget har fått innspill blant annet om at noen fylkeskommuner er gode veiledere for kommunene på planområdet, mens andre fylkeskommuner gjør dette i mindre grad. Konsekvensene av dette er at kommunene i ulik grad får den bistanden de kan ha behov for i planarbeidet. Kommunene har også varierende samhandling med fylkeskommunene når det gjelder overgangen mellom grunnskole og videregående skole.

Fylkeskommunene på sin side beskriver at de har noe ulik samhandling med kommunene i sitt område, og at dette særlig gjelder på områder med mindre statlig styring, som samfunnsutviklerollen.

Del II
Generalistkommunene i dag og utviklingstrekk
framover

Kapittel 5

Hvordan fungerer dagens generalistkommuner

For å vurdere hvordan generalistkommunesystemet fungerer har utvalget valgt å kartlegge hvordan kommunene ivaretar sine fire grunnleggende oppgaver eller roller. En kartlegging og analyse av disse rollene vil gi et godt grunnlag for å vurdere hvordan dagens kommuner oppfyller kriteriene om å være *generalistkommuner*, forstått som kommuner med et bredt oppgaveansvar der ansvaret er lagt til kommunestyret.

Kommunene utfører både oppgaver og forpliktelser som er gitt dem gjennom lovverk, og oppgaver de selv velger. *Generalistkommuneprinsippet* betyr at alle kommunene har det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene. Dette innebærer at alle kommuner skal oppfylle de lovkrav som til enhver tid gjelder. For å vurdere hvordan generalistkommunesystemet fungerer er det derfor avgjørende å kartlegge og analysere i hvilken grad kommunene klarer å oppfylle lovkravene på ulike områder.

I dette kapitlet presenterer utvalget resultater av en kartlegging av lovoppfyllelse samt andre relevante undersøkelser om hvordan dagens generalistkommuner fungerer. I tillegg redegjøres det for hvordan kommunene benytter interkommunalt samarbeid, samt at det presenteres undersøkelser som sier noe om kommunenes kompetanse og kapasitet.

5.1 Kartlegging av kommunal lovoppfyllelse

Lokalt selvstyre innebærer at det kan være en variasjon i tilbudet kommunene tilbyr sine innbyggere. At det er ulikt tilbud mellom kommuner kan være uttrykk for politiske vedtak som gjenspeiler lokale behov, ønsker og preferanser.

Dersom forskjeller i tjenestetilbud skyldes politiske prioriteringer basert på lokale behov, fungerer systemet som det skal, da forskjellene har bakgrunn i at kommunene tilpasser tjenestetilbudet.¹ Det kan være vanskelig å dokumentere og skille på hva som er årsakene til variasjon i tje-

nestetilbudet. Lovfestede krav er «minimumskrav» som skal oppfylles av alle kommuner. Utvalget har derfor valgt å fokusere på lovoppfyllelse i kommunene.

Utvalget har fått kartlagt graden av lovoppfyllelse for et utvalg av oppgaver, hva som kjennetegner kommuner som har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver, og hvilke lovkrav som oppleves som mest krevende. En slik kartlegging av lovoppfyllelse på tvers av flere områder og sektorer er ikke gjennomført tidligere.

Menon Economics har gjennomført kartleggingen, og leverte rapporten *Ståa i Norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver* våren 2022.² Utgangspunktet for rapporten er i hovedsak rapportering fra kommunene for 2020.

Kommunene har en stor og bred oppgaveportefølje innenfor de fire rollene. Det er en nærmest umulig oppgave å vurdere hvordan kommunene utfører alle sine oppgaver. Menon har målt lovoppfyllelse innenfor kommunens rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler, basert på kvantifiserbare lovkrav der det er tilgjengelige data fra alle eller flest mulig av kommunene, og der dataene er av en viss kvalitet. I kartleggingen er det tatt høyde for at kommunene kan velge å løse oppgaven i egen organisasjon, ved kjøp eller ved interkommunalt samarbeid.

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger er kartleggingen av lovoppfyllelse, men utvalget har også supplert med andre rapporter og kartlegginger som kan bidra til å fylle ut bildet om hvordan generalistkommunesystemet fungerer.

Utfordringer med å måle lovoppfyllelse

Det er noen utfordringer med å måle lovoppfyllelse av kommunale tjenester og oppgaver. Først og fremst er lovkrav ikke alltid lett å operasjonalisere. Ofte er det nødvendig med en skjønnsmes-

¹ Vabo (2022)

² S. Pedersen et al. (2022)

Boks 5.1 Kartlegging av lovoppfyllelse – metode og forbehold

Analysen er basert på 40 indikatorer på lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder. Indikatorene ble valgt blant annet i dialog med statsforvalterne og relevante etater og direktorater med ansvar innenfor de utvalgte områdene. 38 av indikatorene kan knyttes direkte til krav i lov eller forskrift, og to indikatorer er knyttet til statlige forventninger som statsforvalterne eller statlige etater mener indikerer lovoppfyllelse på området. Det var også et krav til indikatorene at det finnes tilgjengelig data, at datagrunnlaget er av god kvalitet, og er offentlig tilgjengelig eller mulig å få tilgang til.

For hver av indikatorene har Menon operasjonalisert hva som kreves for at kommunene regnes for å ha oppfylt lovkravet, med mindre dette framgår direkte av lovkravet. For mange av indikatorene er det nær sammenheng mellom indikatoren og lovkravene, mens for enkelte er det gjort skjønnsmessige vurderinger av hva som regnes for lovoppfyllelse.

Menon har analysert dataene, og etablert en totalindikator basert på en vektning av de 40 indikatorene. Totalindikatoren er dermed et mål på den totale oppfyllelsen av lovkravene som er kartlagt i kommunene.

Basert på relevant litteratur identifiserte Menon fem forklaringsvariabler for å teste hypoteser om hva som kjennetegner kommuner som ikke oppfylder lovpålagte krav: Befolkningsstørrelse, endringer i folketall, økonomisk handlingsrom, sentralitetsklasse og partifragmentering i kommunestyret.

Det ble gjennomført statistiske analyser for å teste hvilke kjennetegn som forklarer ulik grad av lovoppfyllelse. Der det var statistisk sammenheng med befolkningsstørrelse, endring i folketall, økonomisk handlingsrom og sentralitetsgrad er dette kommentert. For å teste robustheten i funnene er det også gjort en rekke analyser, både på sårbarhet ved valg av indikatorer og forklaringsvariabler, og tidsserier for indikatorene. Utgangspunktet var data for 2020. Siden det var et spesielt år på grunn av pandemien, ble det også sett på årene 2015-2019.

Datagrunnlaget er i all hovedsak basert på informasjon som kommunene selv rapporterer i KOSTRA. Antall kommuner som inngår i de ulike indikatorene varierer. Totalt inngår 262 kommuner i totalindikatoren. Menon har valgt å utelate kommuner det ikke er tilstrekkelig tallgrunnlag for fra totalindikatoren. Disse 94 kommunene inngår da ikke i beregninger og vurderinger knyttet til totalindikatoren. De utelatte kommunene har signifikant lavere befolkningstall, lavere befolkningsvekst og ligger mindre sentralt enn kommunene som inngår i totalindikatoren. Blant annet mangler nær halvparten av kommunene med færre enn 2 000 innbyggere i totalindikatoren. Dette er kommuner med de samme kjennetegnene som kommunene som har størst utfordringer med å oppfylle lovkravene. Det er dermed ikke usannsynlig at de identifiserte sammenhengene kunne vært enda sterkere dersom det hadde vært tall tilgjengelig for alle landets kommuner.

Interkommunalt samarbeid kan komplisere kommunenes rapportering, men gjennomgangen av tallene tyder på at dette ikke er et omfattende problem i tallene som er benyttet i kartleggingen. Rapportering i KOSTRA, i tråd med reglene i forskrift, tar høyde for tjenester som er levert gjennom interkommunalt samarbeid eller gjennom kjøp fra private, det vil si at lovkrav som er oppfylt gjennom interkommunalt samarbeid eller ved kjøp er inkludert i rapporteringen.

KOSTRA-veilederen sier at dersom en stilling eller stillingens funksjonsandel er mindre enn 20 prosent, kan fordeling av denne stillingsandelen unnlates hvis full fordeling bare har marginal betydning. Gjennomgangen av tallene som er benyttet i kartleggingen tyder på at dette ikke er et utbredt problem, da normalen for tallene som er benyttet virker å være at kommunene også har rapportert stillingsandeler som er lavere enn 20 prosent.

Som i alle undersøkelser som er basert på egenrapporter, må det tas høyde for feilrapportering.

sig vurdering for å slå fast om lovens krav er oppfylt eller ikke. Krav blir dermed også krevende å måle. Lover som sier at en kommune har et «sørge-for-ansvar», eller at tjenester skal leveres med krav til «forsvarlighet», er eksempler på lovkrav som kan være krevende å operasjonalisere.

Lovkrav det er enklere å måle er ofte knyttet til innsatsfaktorer eller prosesser. Slike krav sier ikke noe om tjenesten er god eller tilfredsstillende innbyggernes behov, selv om intensjonen bak slike krav ofte er å sikre at rammebetingelser er til stede som kan bidra til å yte tjenester til innbyggerne av en gitt kvalitet. For lovkrav som setter like kompetansekrav til alle landets kommuner, for eksempel at kommunen skal ha jordmor eller psykolog, vil kravet være oppfylt ved å ha knyttet til seg én person, selv om det ikke vil være tilstrekkelig til å gi alle innbyggerne et godt nok tilbud i mange kommuner.

Staten fører tilsyn med at kommunene innfrir lovkrav. Gjennomføring av tilsyn er ofte basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering, det vil si at tilsynene gjennomføres der det er mest risiko for lovbrudd. Tilsynsresultater gir dermed ikke et generelt uttrykk for graden av lovoppfyllelse i kommunene. Resultater fra tilsyn kan likevel være relevant på enkelte tjenestoområder der volumet av tilsyn er stort, og der det er gjort analyser av resultatene i sammenstillende rapporter.

5.2 Kommunen som demokratisk aktør og arena

I kommunelovens formålsparagraf (§ 1-1) står det at loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Hvordan kommunene som lokaldemokratisk aktør fungerer kan undersøkes fra mange innfallsvinkler og med ulike indikatorer. Det er flere lovkrav knyttet til rollen som lokaldemokratisk arena, for eksempel krav til særskilte organer og prosesser. I tillegg til å vurdere lovkrav er det relevant å belyse bredden i rollen som lokaldemokratisk aktør, og hvorfor det er viktig at også denne oppgaven løses på en god måte.

Deltakelse og interaksjon mellom innbyggere og folkevalgte er viktige mål på et fungerende lokaldemokrati. Men kommunen som lokaldemokratisk arena handler også om hvordan det representative demokratiet fungerer, og de folkevalgtes evne til å respondere på innbyggernes behov og forventninger.

5.2.1 Lovkrav til lokaldemokratiet

Utgangspunktet for utvalget har vært å se på hvordan kommunene løser sine lovpålagte oppgaver. Det er mange lovkrav knyttet til rollen som lokaldemokratisk arena, primært i kommuneloven, valgloven, forvaltningsloven og offentleglova, men også i plan- og bygningsloven og de ulike særlovene. Disse lovkravene skiller seg på mange måter fra lovkrav knyttet til for eksempel kommunens rolle som tjenesteutøver, og rollen som demokratisk aktør og arena inngår derfor ikke i kartleggingen til Menon.

Det er blant annet krav til at kommunene skal avholde valg, konstituere kommunestyre, velge ordfører og velge medlemmer til obligatoriske organer i kommunen, blant annet kontrollutvalg og råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. Rådene er rådgivende organer for kommunen og skal ha rett til å uttale seg i alle saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.

Videre er det mange regler for saksbehandling i folkevalgte organ i kommunen, og for innbyggermedvirkning. Det framgår blant annet i kommunelovens formålsbestemmelse at det skal legges til rette for aktiv innbyggerdeltakelse, og loven har et eget kapittel om innbyggerdeltakelse som presiserer innbyggernes rett til å fremme innbyggerforslag, samt regler for folkeavstemning. Kommunene rapporterer om enkelte av disse temaene blant annet i organisasjonsdatabasen, men det føres ikke tilsyn med lovoppfyllelse og det er i stor grad overlatt til lokaldemokratiet å påse og kontrollere at kravene er oppfylt. Dessuten kan staten føre kontroll med at kommunens vedtak er lovlige etter reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven.

Kommunestyret skal vedta økonomiplan og årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement. Kommunedirektøren utarbeider forslag til budsjett, og følger opp budsjettvedtak.

Dersom kommuner er i økonomisk ubalanse eller ikke har vedtatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen fristene, blir kommunen registrert i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll), og underlagt statlig kontroll med budsjett, låneopptak og leieavtaler.

Den vanligste årsaken til at kommuner blir oppført i ROBEK er at de har et regnskapsmessig underskudd, det vil si et negativt netto driftsresultat som ikke kan finansieres av tidligere avsetninger (disposisjonsfond). Kommunen blir i ROBEK inntil underskuddet er dekket inn. En av de bak-

enforliggende årsakene til innmelding i ROBEK er politisk fragmentering i kommunestyret. Der- som kommunestyret er fragmentert med mange partier med relativt lik politisk makt, øker sannsynligheten for innmelding i ROBEK. En annen årsak er endringer i folketallet. Kommuner med høy vekst i innbyggertallet har i snitt vært færre år på ROBEK, mens kommuner med befolkningsnedgang i snitt har flere år på ROBEK. Motstanden mot å redusere driftsnivået gjennom for eksempel interne strukturendringer samt motstand mot innføring av eiendomsskatt medfører at det for mange kommuner er vanskelig å bli meldt ut av ROBEK. Mangel på administrativ kapasitet vanskeliggjør igangsetting og oppfølging av endringsprosesser.³

Etter flere år med gode nettodriftsresultat vurderes den økonomiske balansen i kommunesektoren som helhet å være god, med få kommuner underlagt statlig kontroll i ROBEK. I alle kommunegrupper er det imidlertid betydelige variasjoner i de økonomiske indikatorene innad i gruppene.

Det er per februar 2023 15 kommuner registrert i ROBEK-registeret, flertallet er fra Nordland (5) og Troms og Finnmark (5).

5.2.2 Andre forhold ved lokaldemokratiet

For å se nærmere på hvordan kommunen som lokalpolitisk arena fungerer er det nødvendig også å se på andre typer indikatorer enn lovkrav.

³ Haraldsvik, Hopland, og Nyhus (2018)

For flere av disse indikatorene er det i mindre grad dokumenterte forskjeller mellom ulike typer kommuner. Det er imidlertid relevant å vise noen av områdene kommunene må være oppmerksom på i sin rolle som lokaldemokratisk aktør.

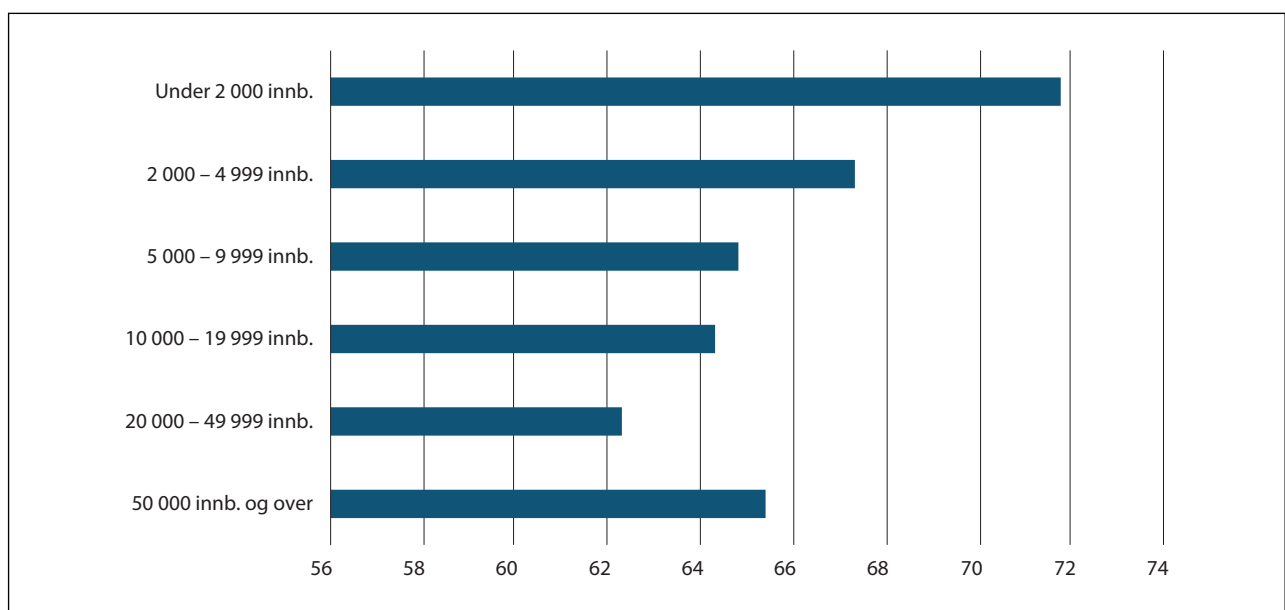
Forholdet mellom innbygger og folkevalgte

Både nasjonalt og lokalt er demokratiet i Norge representativt. Det betyr at valg er det som i hovedsak styrer forholdet mellom de styrende og de styrte. En viktig del av lokaldemokratirollen er også å legge til rette for deltakelse mellom valg. Innbyggerne blir informert for å ta del både i samfunnsdebatten og for å ha informasjon til å velge sine representanter.

Deltakelse ved valg

Den fremste indikatoren for å måle innbyggernes oppslutning om lokaldemokratiet er valgdeltakelsen ved lokalvalg. Ved lokalvalget i 2019 var deltakelsen i valg til kommunestyrene på 64,7 prosent. Det var en økning på 4,7 prosentpoeng fra valget i 2015, og den høyeste valgdeltakelsen til kommunestyrevalget siden 1991. Siden 1960-tallet har valgdeltakelsen i kommunevalgene variert en del, men er samlet sett noe synkende.⁴ Sammenlignet med andre land er dette imidlertid en høy valgdeltakelse.

⁴ Prop. 105 S (2019–2020)



Figur 5.1 Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget 2019, etter innbyggertall. Prosent.

Kilde: SSB (tabell 09475). Beregninger av utvalget

Ser man på kommunestørrelse og valgdeltakelse, finner man at valgdeltakelsen er høyere i kommuner med under 2 000 innbyggere, enn i andre kommuner. Det er også høyere valgdeltakelse i kommuner med mellom 2 000 og 4 999 innbyggere enn i større kommuner. Lavest valgdeltakelse er det i kommuner med mellom 20 000 og 49 999 innbyggere. Det er store forskjeller mellom kommunene innad i alle grupper. Det betyr at det også finnes små kommuner med lav valgdeltakelse, og store kommuner med høy valgdeltakelse.

Deltakelse mellom valg

Ser man på medvirkning eller «mellomvalgsdeltakelse», er bildet i hovedsak det samme ved at det er større deltakelse mellom valg i små kommuner. Bildet er imidlertid noe nyansert, avhengig av hva slags type deltakelse man ser på. Sannsynligheten for å skrive under på et opprop eller delta i en aksjon er større for folk i kommuner med mer enn 5 000 innbyggere. Mens det å ta opp saker i et politisk parti eller andre organisasjoner, eller henvende seg til en politiker, er det størst sannsynlighet for at man gjør dersom man bor i en mindre kommune.⁵

51 prosent av innbyggerne mener at påstanden «innbyggerne har gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem» passer ganske eller svært godt.⁶

Innbyggerundersøkelsen til DFØ fra 2021⁷ viser at innbyggerne har delte meninger om det offentlige lytter til dem. Det er små forskjeller mellom innbyggerne i de ulike sentralitetsnivåene når det gjelder deres vurdering av muligheten til å påvirke kommunale beslutningsprosesser, men innbyggerne i de minst sentrale kommunene skårer lavest. Når det gjelder vurderingen av muligheten til å påvirke myndighetene gjennom det politiske systemet i Norge, gir de som bor i de mest sentrale kommunene høyere skår enn de som bor i de minst sentrale kommunene.

Utvalget har foretatt en analyse av innbyggerundersøkelsene fra 2015 til og med 2021. Resultatene for målingene i 2010, 2015, 2016 og 2019 viser at det er signifikant høyere mellomvalgaktivitet jo mindre kommunen er. Dette snur i 2021-målingen, der resultatet antyder en svak, men signifikant tendens til at innbyggernes aktivitet mellom valg øker med økende kommunestør-

relse. Analysen av 2021-tallene viser også høyere mellomvalsaktivitet i de minst sentrale kommunene. I alle analysene er det kontrollert for kommuneøkonomi, samt individuelle trekk som kjønn, alder, utdanningsnivå, antall år bodd i kommunen og husstandens inntekt, samt generell fornøydhet med å bo i kommunen.⁸

Organisasjonsdatabasen for 2021⁹ viser at omfanget av ulike ordninger for å legge til rette for innbyggermedvirkning i styringen av kommunen har ligget relativt stabilt over tid, med noen unntak.

Informasjon

58 prosent av innbyggerne som i 2018 ble spurt om kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken, var ganske eller svært enig i dette. 76 prosent av de folkevalgte er også svært eller ganske enige. Når det gjelder om kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hvordan kommunens inntekter brukes, er bare 39 prosent av innbyggerne ganske eller svært enig i dette, mens 66 prosent av de folkevalgte er enig. De fleste mener de vet nok om forholdene i kommunen til å kunne bruke stemmeseddelen på en fornuftig måte, men mer enn én av tre innbyggere mener likevel det er vanskelig å holde seg orientert om hvilke saker som diskuteres i kommunepolitikken.¹⁰

Organisasjonsdatabasen for 2021¹¹ viser at kommunen bruker digitale kommunikasjonstiltak mer enn analoge tiltak som informasjonssavis eller åpne møter.

Innbyggerundersøkelsen viser at 52 prosent av respondentene er delvis eller helt enig i at informasjon om offentlige tjenester er lett tilgjengelig.¹² En analyse av innbyggernes fornøydhet med informasjon om tjenester, viser også en stor grad av stabilitet i målingene i 2017, 2019 og 2021. Som for fornøydhet med tjenester er det først og fremst individuelle trekk, spesielt utdanning og kjønn, som forklarer variasjon. Men det er også en tendens til at kommunestørrelse har en negativ effekt på fornøydhet med informasjon om tjenester, altså at innbyggerne er mindre fornøyde i større kommuner. Denne forskjellen er ikke til stede i målingen for 2021.¹³

⁵ Klausen, Rose, og Winsvold (2017)

⁶ Winsvold (2022)

⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022)

⁸ Analyse foretatt av utvalgsmedlem Dag Ingvar Jacobsen

⁹ Jones, Ryssevik, et al. (2021)

¹⁰ Brobakk et al. (2019)

¹¹ Jones, Ryssevik, et al. (2021)

¹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022)

God mediedekning er viktig for velgernes evne til å holde politikerne ansvarlig, og for å holdes orientert om hva som skjer i kommunen. I Norge er det mange lokalaviser som gir informasjon om kommunepolitikken. I 2017 ble det undersøkt nyhetsdekningen av politiske organer i ulike kommunegrupper, som en indikator for befolkningens tilgang på relevant informasjon. De fant at i folkerike kommuner er det bedre dekning av saker, og konkluderte med at media utøver en sterkere kontroll med virksomheten i disse kommunene, mens kommuner med lite folketall i større grad er mer skjermet fra slik medieoppmerksomhet.¹⁴

Åpenhet og transparens er viktig for at innbyggerne skal kunne skaffe seg informasjon om kommunen og gi muligheter for deltakelse og ansvarsutkreving, og for rettsikkerheten i kommunene. Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport har i Åpenhetsbarometeret 2022¹⁵ undersøkt i hvilken grad kommunene gir tilgang til politiske dokumenter og sikrer at journalister og folk generelt får innsyn i forvaltningen og de politiske beslutningene i kommunen.

Den overordnede konklusjonen fra undersøkelsen er at kommunene er blitt bedre på å sikre innbyggere og medier innsyn i hva de holder på med. Men resultatene varierer mye mellom kommunene, og det er en negativ utvikling i andelen kommuner som ikke oppfyller lovens krav til behandling av innsynskrav.

Undersøkelsen viser at åpenheten også varierer mye avhengig av hvor kommunen ligger i landet. Oslo og kommunene i Møre og Romsdal skårer gjennomsnittlig best i undersøkelsen. Kommunene i Nordland og Troms og Finnmark ligger nederst. I alle fylkene varierer resultatene mye mellom kommunene, og det er både store og små kommuner i «topp» og «bunn» av resultatlisten.

Folkevalgt styring i kommunene – systemkapasitet

I nyere demokratiteori er betydningen av demokratiets styringsevne et grunnlag for å vurdere demokratiet. Dette omtales gjerne som systemkapasitet.¹⁶ I dette perspektivet antas det at demokratiet vil verdsettes dersom det faktisk har evne til å løse problemer og samfunnsoppgaver. Dette handler både om at jo større oppgaver, jo viktigere er politikken for innbyggerne, men også om dyk-

tighet til å løse oppgaver og levere de goder som er lovet, eller som innbyggerne forventer. Systemkapasitet kan også handle om evne til løse konflikter på en konstruktiv måte. Dette kan omskrives til respekt for spilleregler og god rolleforståelse. Den lokale systemkapasiteten kan derfor blant annet vurderes etter lokale beslutningsprosesser, og forholdet mellom administrasjon og folkevalgte. For at demokratiet skal levere det innbyggerne forventer må lokaldemokratiet fungere. Lokaldemokratiet trenger blant annet lokalpartier, og gjerne flere å velge mellom, folkevalgte og et velfungerende forhold mellom folkevalgte og administrasjon.

Lokalpartiene og rekruttering

Rekruttering til politiske verv og posisjoner i lokallagene er en indikator for deltakelse i lokalpolitikken. Det er viktig å opprettholde rekruttering til lokalpartiene for å sikre et styringsdyktig og representativt kommunestyre. Omfanget av rekruttering er en relevant indikator for utviklingen i lokaldemokratiet.

Det er ulik grad av representasjon av partier i kommunene, men de fleste stortingspartiene er representert i de fleste kommuner. De minste kommunene skiller seg ut ved at stortingspartiene ikke har like stor dekning som i de større kommunene. Etter valget i 2015 hadde rundt 75 prosent av kommunene fem eller flere stortingspartier i kommunestyret, mens etter valget i 2019 var tallet 71 prosent. I 2019 var det kun fire kommuner der ingen av stortingspartiene var representert i kommunestyret. Antallet lokale lister er stabilt, og det var det også i de sammenslåtte kommuner ved valget i 2019. Partimangfoldet har blitt betydelig større i de sammenslåtte kommunene, sammenlignet med kommuner som ikke ble sammenslått i kommunereformen.¹⁷

Ved valget i 2019 var det bare sju kommuner hvor det bare var to lister eller to partier som stilte liste. 21 kommuner hadde tre lister og/eller partier.¹⁸ Det er altså gode muligheter i de aller fleste kommuner for å ha partier å velge mellom i lokalvalg.

Lokalpolitikeres motivasjon og arbeidsvilkår

En undersøkelse fra 2022 viser at kommunalt handlingsrom er det som betyr mest for lokalpoli-

¹³ Losvik (2022)

¹⁴ L.-E. Borge et al. (2017)

¹⁵ Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport (2022)

¹⁶ Winsvold (2013)

¹⁷ D. A. Christensen, Folkestad, og Aars (2021)

¹⁸ Utvalgets analyse med bakgrunn i SSB tabell 12705 og valgresultat.no.

tikerne i vurderingen av om de vil stille til gjenvalg.¹⁹ Hattyringer, trusler og plagsomme henvendelser har mindre betydning. Det er stram kommuneøkonomi og statlig detaljstyring som i størst grad trekkes fram som begrensende faktorer for det lokalpolitiske handlingsrommet. Statlige krav og normer for hvordan kommunene skal løse sine tjenester binder opp økonomiske ressurser på en måte som ikke nødvendigvis er i tråd med ønsker og mål man vil prioritere lokalt. Noen opplever også at statlige krav på ett område resulterer i at kommunen må gjennomføre kutt på andre områder, og at dette ikke er i tråd med lokale ønsker og behov. Også stadig økning i oppgaver og krav som kommunene skal løse på vegne av velferdsstaten, bidrar til et økende press på det lokalpolitiske handlingsrommet. Samtidig er det en relativt stor andel av kommunestyrerepresentantene som mener at kommunen ikke utnytter det handlingsrommet de har, godt nok. Dette indikerer at det finnes et handlingsrom, men at det er potensial for å både identifisere og utnytte dette bedre.

I rapporten pekes det på at mye tyder på at endringer i politikerrollen de siste 30 årene, hvor politikerne i større grad forventes å være strategiske og styre i «stort» og ikke i «smått», er krevende for en del. Nyvalgte politikere som kommer inn i politikken, er gjerne opptatt av spesielle saker som angår lokalmiljøet. For disse kan det være krevende å se hvordan man kan påvirke gjennom overordnet strategisk styring. Samtidig kan møtet med omfattende sakspapirer, byråkratiske rutiner og prosesser samt en sterk administrasjon være utfordrende, og gjøre at politikerne savner handlingsrom for sitt virke.

Rapporten om lokalpolitikernes arbeidsvilkår finner at motivasjonen til å sitte i kommunestyret øker jo større kommunen er. Det er 70 prosent som sier de var meget eller svært motivert i kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere, men tilsvarende andel ligger på 82 prosent for kommuner med 30 000 innbyggere eller flere. Tilsvarende mønster finner Telemarksforskning når de ser på sentralitet. Jo mer sentral kommunen er, jo større motivasjon. Rapporten peker på at det kan være flere årsaker til dette. I intervjuene fra casekommuner trekkes det fram at det i små kommuner er et mindre rekrutteringsgrunnlag, partiorganisasjonene er små og færre partier stiller lister. Det har også blitt påpekt at det i små kommuner med befolkningsnedgang kan være belastende å ha fokus på å redusere og tilpasse kommunens driftsnivå til et lavere innbyggertall, i ste-

det for å kunne fokusere på utvikling. Hos informantene i de større kommunene blir ikke rekruttering sett på som en like stor utfordring, da det her oftere er kamp for å stå på listene.

Rapporten viser også at det er større sannsynlighet for å stille til gjenvalg i store kommuner enn i små. I kommuner med under 5 000 innbyggere er det om lag 39 prosent som sier det er sannsynlig at de vil stille til gjenvalg, mens andelen i kommuner med over 30 000 innbyggere er 49 prosent. Rapporten peker på at årsaken blant annet kan være at det er større politisk handlingsrom i større kommuner.

Politisk aktivitet i kommunestyrene

Gjennomsnittlig antall kommunestyremøter som gjennomføres årlig, har ligget stabilt siden 1995.²⁰ Både kommunestyre og formannskap/kommuneråd behandlet i snitt litt flere saker i 2019/2020, enn det de oppga i forrige undersøkelse. Kontrollutvalgene har hatt en betydelig økning i antall saker de har behandlet, samtidig som antall møter har ligget stabilt.

Fjernmøter er betydelig mer utbredt blant kommunene som svarte på undersøkelsen i 2021 enn tidligere. Det skyldes åpenbart pandemien og både midlertidige og permanente utvidelser i regelverket for å avholde fjernmøter. Når det gjelder delegering av ansvar og beslutningsmyndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, fortsetter i all hovedsak trendene med at kommunestyrene delegerer stadig mindre til andre politiske organ, og formannskapene får stadig mindre ansvar og beslutningsmyndighet, utover det som er lovfestet.

Politisk organisering

Kommunene kan velge mellom to overordnede styringsmodeller, formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen. Selv om de fleste kommuner har valgt formannskapsmodellen så kan mange kommuner sies å ha en «kvasiparlamentarisk» praksis. På papiret har de formannskapsmodell, men i praksis er det lett å peke ut posisjon og opposisjon i kommunestyret. I en studie fra 2021 som kartla forholdet mellom politikk og administrasjon ble den politiske situasjonen i kommunene kartlagt. Resultatene viser at alle kommunene opererte med det de kalte enten «posisjon» eller «samarbeidskonstellasjon». Det antyder at det i de

¹⁹ B. A. Brandtzæg et al. (2022)

²⁰ Jones, Ryssevik et al. (2021)

aller fleste kommuner er inngått avtaler mellom partier som kan minne om «regjeringer».²¹

Flere forskere peker på at formannskapsmodellen vanligvis bidrar til en mer konsensuspreget politikktutforming enn parlamentarismen, og at risikoen for et polarisert ordskifte vil øke når man har flertallsstyre.²² Dette gjelder uavhengig av styringsmodell, selv om parlamentarisme kombinert med flertallsdominans kan gi økt sjanse for polarisering. Samtidig kan et klarere skille mellom posisjon og opposisjon vitalisere lokalpolitikken ved å gi velgerne klarere politiske alternativer, og gjøre det enklere å plassere politisk ansvar.²³

Utvalget har fått innspill fra Norsk kommunedirektørforum som påpeker at det over tid i mange kommuner har utviklet seg en mer «parlamentarisk tilnærming» til formannskapsmodellen, der flertallet gjerne omtales som «posisjonen» og mindretallet som «opposisjonen».

Norsk kommunedirektørforum viser til at det er kommunestyret som har det øverste og samlede ansvaret, og at dette ansvaret er svært bredt og komplekst. Videre, at det er kommunedirektøren som øverste administrative ansvarlige som fremmer saker overfor de folkevalgte, og har et helhetlig saks- og informasjonsansvar både for de partier/representanter som utgjør flertallet og de som utgjør mindretallet. De mener at formannskapsmodellen fungerer aller best der formannskapene evner å ta et helhetlig ansvar for kommunens utvikling, på tvers av flertalls- og mindretalls-konstellasjoner.

Norsk kommunedirektørforum mener konsekvensen av en mer «parlamentarisk tilnærming» er at det gjør det mer krevende å finne gode, langsiktige, stabile og bærekraftige løsninger i styringen av kommunene. De er bekymret for at man i en del kommuner nærmest går tilbake til tiden før kommuneloven av 1992 med etatsstyring, der de ulike sektorene styres nærmest som i et parlamentarisk system og hvor utvalgslederen tar det politiske ansvaret. Videre mener de det utfordrer kommunedirektørens rolle da det kan forventes at kommunedirektøren skal jobbe for flertallet.

De store og svært komplekse samfunnsproblemene i årene framover fordrer at man har en helhetlig vurdering og styring, at ansvaret er samlet ett sted i en samlet linje, slik at ikke sektorene blir selvgående og «seg selv nok».

Kommunedirektørforum er opptatt av å bevare styringslinjen i den kommunale organisasjonen, herunder mulighet for målstyring. Vi er svært skeptiske til en styrket sektorisering og sektorstyring av den kommunale førstelinjen, herunder direktoratstyring av førstelinjen.

Norsk kommunedirektørforum, innspill til utvalget.

Forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen

Kommunestyrerepresentantene har et positivt forhold til administrasjonen i kommunen.²⁴ Samtidig er det store forskjeller mellom kommuner, og i noen tilfeller opplever de folkevalgte større begrensninger i styringsmulighetene. Det etterspørres blant annet at administrasjonen i større grad orienterer de folkevalgte om hvilket politisk handlingsrom de har, og lager saksframstillinger det det kommer godt fram hvordan de folkevalgte kan utnytte handlingsrommet.

En undersøkelse av forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen viser at kommunedirektører og ordførere i norske kommuner er godt eller svært godt fornøyd med samarbeidet mellom politikk og administrasjon.²⁵ Den viktigste faktoren for dette er trekk ved den politiske styringen. Kommunedirektører som opplever godt samarbeid mellom partiene, klare politiske signaler, samt at politikerne opptre saklig og ryddig overfor administrasjonen, er også de som opplever samarbeidet med ordfører som best. Undersøkelsen viser videre at det ikke er noen forskjell mellom små og store kommuner eller mellom sentrale og usentrale når det gjelder opplevd kvalitet på samarbeidet mellom kommunedirektør og ordfører.

Mye tyder på at det er betydelige forskjeller mellom kommuner når det gjelder stabilitet i administrative toppstillinger. En studie av rådmannsskifter i perioden 1991 til 2010 viser at det er en betydelig høyere turnover i mindre og mer usentrale kommuner. Stabiliteten er høyere jo større og mer sentral kommunen er.²⁶ Studien av samarbeid mellom kommunedirektører og ordførere viser også at kommunedirektører i små kommuner i større grad har planer om å forlate kommunen enn kommunedirektører i store kommuner.²⁷

²¹ Baldersheim et al. (2021) (delrapport 1)

²² Saxi (2015)

²³ Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen, og Østtveiten (1999)

²⁴ Winsvold (2022)

²⁵ Baldersheim et al. (2021)

²⁶ Kronen (2011)

²⁷ Baldersheim et al. (2021)

For at de folkevalgte skal kunne ivareta sitt brede oppgaveansvar på en god måte, må det være kapasitet til å støtte opp om folkevalgt ledelse ved at de får et nødvendig beslutningsgrunnlag som synliggjør handlingsrom og alternativer. Rapporten om lokale politikeres arbeidsvilkår viser at 55 prosent av de folkevalgte er uenige i at administrasjonen er flinke til å synliggjøre lokalt handlingsrom, og samtidig oppgir at de har lavere motivasjon som følge av det de opplever som lite handlingsrom.²⁸

I kartleggingen av lovoppfyllelse framgår det at svært få kommuner utreder planalternativer ved konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel. Konsekvensutredninger skal omfatte utredning av realistiske og relevante alternativer, valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og virkninger av de ulike alternativene for miljø og samfunn skal sammenlignes.²⁹

I lokaldemokratiundersøkelsen mener 65 prosent av de folkevalgte at det passer ganske eller svært godt at handlingsrommet er godt synliggjort i sakene som legges fram for folkevalgte organer. Dette er en nedgang fra forrige undersøkelse.³⁰ 62 prosent av de folkevalgte mener det passer ganske eller svært godt at det er de folkevalgte som setter dagsorden i kommunen. Nesten halvparten av de folkevalgte mener det er administrasjonen og ikke politikerne som utformer politikken.

I en undersøkelse om kommuner under 3 000 innbyggere, som undersøker blant annet kommunens arbeid med kommunale planer og styringsinformasjon, ble respondentene spurt om kommunen har kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne. Resultatene viser at det er en viss enighet i påstanden om at kommunen har kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne.³¹ De fleste mener de har kapasitet, men det er verdt å merke seg at det er spredning i svarene, og 29 prosent av respondentene uttrykker uenighet i påstanden. Dersom politikerne ikke får tilstrekkelig styringsinformasjon, vil det være krevende for kommunestyrene å fatte gode beslutninger ut fra innbyggernes behov og de utfordringer og oppgaver kommunene har ansvar for å løse.

Betyr kommunestørrelse noe for lokaldemokratiet?

Dahl og Tufte³² analyserte effekter av antall innbyggere på styring ut ifra to dimensjoner; systemkapasitet og innbyggereffektivitet. Med systemkapasitet menes at enheten må ha kapasitet til å respondere på innbyggerens preferanser. Innbyggereffektivitet betyr at innbyggerne skal ha mulighet og være kompetente til å kontrollere de som styrer. Konklusjonen var at ingen kommunestørrelse er optimal for å møte begge disse målene. Jo mindre enhet, jo bedre er innbyggernes mulighet til å kontrollere og påvirke, men samtidig kan mindre enheter mangle kapasitet til problemløsning og til å møte store samfunnsmessige utfordringer.

I en artikkel som analyserer størrelse målt i innbyggere på lokaldemokrati i Europa, finner en tendens til at økende kommunestørrelse hører sammen med lavere skår på en del indikatorer på lokaldemokrati, slik som innbyggerrelasjonen. Men når kommunene kommer over en viss størrelse vil ikke økning i antall innbyggere svekke innbyggerrelasjonen ytterligere. Når det gjelder systemkapasitet finner de at det er mindre forskning gjort på dette, men at muligheten til å ansette flere og mer kompetente ansatte øker med størrelse, og at muligheten til å få kvalifiserte folkevalgte øker jo større kommunen er.³³

Lokaldemokratiundersøkelsen til KS fra 2013, viser at innbyggerne vurderer ansvarligheten, hvorvidt innbyggerne er tilstrekkelig informert om politiske prosesser og om de kan stille folkevalgte til ansvar, som bedre i store enn i små kommuner. Samtidig skårer mindre kommuner bedre på indikatorer for nærhet mellom innbygger og folkevalgt.³⁴

Lokaldemokratiundersøkelsen til KS fra 2021-2022 viser at innbyggere i store kommuner vurderer både kommunens effektivitet og evne til fornyelse som bedre enn innbyggerne i små kommuner.³⁵

Tillit og tillitsskapende kommuner

Åpenhet, redelighet og pålitelighet er oftere og oftere blitt framhevet som grunnleggende for borgernes tillit til demokratiet.³⁶ Åpenhet handler om muligheter til å skaffe seg innsyn i og forstå offentlige beslutningsprosesser. Redelighet hand-

²⁸ B. A. Brandtzæg et al. (2022)

²⁹ S. Pedersen et al. (2022)

³⁰ Winsvold (2022)

³¹ B. A. Brandtzæg et al. (2019)

³² Dahl and Tufte (1973)

³³ Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen, og Rose (2014)

³⁴ Winsvold (2013)

³⁵ Winsvold (2022)

³⁶ Winsvold (2013)

ler om forventninger om ukorruperte beslutningsprosesser og folkevalgte. Til sammen påvirker disse forholdene innbyggernes tillit til offentlig styring.

Sammenlignet med andre land er nivået av tillit til institusjoner og politikere høyt i Norge. Samtidig er det en nedgang i tillit til lokaldemokratiet over tid. En rapport fra 2020 viser en negativ endring i tilliten til lokaldemokratiet siden 2013.³⁷ Nedgangen i politisk tillit har vært større på nasjonalt nivå enn på lokalt nivå. Rapporten viser også at innbyggernes tillit til politikernes kompetanse og ønske om å jobbe for innbyggernes beste, overordnet er solid, spesielt på lokalt nivå, selv om det også her har vært en negativ utvikling de siste årene. Også her er nedgangen større for tilliten til stortingspolitikere enn til kommunepolitikere.

I KS sin siste lokaldemokratiundersøkelse i kommunene viser resultatene at 1 av 3 innbyggere mener at de folkevalgte misbruker sin makt til personlig fordel.³⁸ Disse resultatene er omtrent like som ved tidligere undersøkelser. 51 prosent av innbyggerne mener at de som har gode personlige forbindelser i kommunene bedre får ivaretatt sine interesser. Det er altså en utstrakt oppfatning om at det foregår forskjellsbehandling i kommunene.

I DFØ sin undersøkelse³⁹ svarte 40 prosent at de mener ulike former for korrupsjon, slik som bestikkelser/smøring, forekommer i stor (8 prosent) eller noen (32 prosent) grad. På spørsmål om i hvilken grad innbyggerne tror familie og venner favoriseres når saker behandles i kommunen din, svarte 18 prosent «i stor grad» og 36 prosent «i noen grad».

I samme undersøkelse spørres innbyggerne om offentlige ansatte behandler alle innbyggerne likt. Her svarer 40 prosent at de tror alle innbyggere blir behandlet likt av offentlige ansatte, uavhengig av sosial eller økonomisk status. En nærmere analyse av innbyggerundersøkelsen viser at skåren på dette spørsmålet er lavere jo mindre sentral kommune innbyggeren tilhører. Den viser også at de med høyere utdanning i større grad tror at det offentlige behandler alle likt.

Respons Analyse sitt Tillitsbarometer fra 2022 viser at kommunestyret i egen kommune har lavere tillit enn tilliten til Stortinget, henholdsvis 61 prosent og 70 prosent.⁴⁰ Resultatene viser også at det er høyere tillit til institusjonene blant unge

mellom 18-29 år, enn blant de 30 år og eldre, henholdsvis 65 prosent og 60 prosent når det gjelder tillit til kommunestyret i egen kommune. Dette støttes av DFØ sin innbyggerundersøkelse fra 2021. På en skala fra 0 til 10 skårer tillit til Stortinget gjennomsnittlig 6,5, mens det samme for kommunestyrene er 5,85. Kommunestyre og byråd oppnår lavest tillit av alle de offentlige institusjonene som er målt.

Kommuner som skal forvalte tilliten fra innbyggerne må svare på innbyggernes forventninger og forvalte fellesskapets verdier på en tillitskapende måte. Mindre enn halvparten av innbyggerne mener de økonomiske ressursene forvaltes på en forsvarlig måte i kommunen.⁴¹

En rapport fra OECD i samarbeid med DFØ påpeker at tilliten til myndighetene i Norge er i verdenstoppen sammenlignet med andre land. Samtidig viser rapporten at to av tre nordmenn mener at offentlig sektor ikke gjør nok for å være innovative, mens halvparten av befolkningen mener myndighetene ikke gjør nok for å møte framtidige samfunnsutfordringer som klimakrisen og finansiering av velferdsstaten.⁴²

5.2.3 Oppsummering

Rollen som lokaldemokratisk aktør inneholder flere lovfestede elementer, men det finnes lite datagrunnlag som kan si noe om lovoppfyllelsen.

Utvalget har sett på forhold utover det som er lovkrav, og finner at valgdeltakelsen i kommunvalg er høy, sammenlignet med andre land. Om lag halvparten av innbyggerne mener det er gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem.

Halvparten av innbyggerne mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen bedre får ivaretatt sine interesser. Det er altså en utstrakt oppfatning om at det foregår forskjellsbehandling i kommunene.

Undersøkelser viser at kommunalt handlingsrom er det som betyr mest for lokalpolitikere i vurderingen av om de vil stille til gjenvalg. Stram kommuneøkonomi og statlig detaljstyring trekkes fram som de mest begrensende faktorene for det lokalpolitiske handlingsrommet. Motivasjonen til å sitte i kommunestyret øker jo større kommunen er. En relativt stor andel av kommunestyrerepresentantene mener at kommunen ikke utnytter det handlingsrommet de har godt nok. Over halvparten av de folkevalgte mener at administrasjonen

³⁷ Haugsgjerd og Seegaard (2020)

³⁸ Winsvold (2022)

³⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022)

⁴⁰ Respons Analyse (2022)

⁴¹ Winsvold (2022)

⁴² OECD (2022)

ikke er flinke nok til å synliggjøre lokalt handlingsrom og oppgir samtidig at de har lavere motivasjon som følge av det de opplever som lite handlingsrom.

Nesten halvparten av de folkevalgte mener det er administrasjonen og ikke politikerne som utformer politikken.

Lokaldemokratiet i Norge har høy legitimitet blant innbyggerne, og i internasjonal målestokk har innbyggerne høy tillit til norske lokalpolitikere. Det er imidlertid verdt å merke seg at tilliten over tid går nedover.

Over tid har en del kommuner med formannskapsmodellen utviklet en mer parlamentarisk tilnærming, med fast «posisjon» og «opposisjon». Det kan bidra til tydeligere ansvars plassering, men også til mer polarisert debatt og et flertallsstyre der vinnerne monopoliserer makten.

5.3 Kommunen som tjenesteyter

Kommunene har et omfattende ansvar for tjenester til sine innbyggere. Innbyggerne får tjenester fra kommunen sin gjennom hele livet.

Utvalget har ikke gjort en vurdering av alle kommunenes tjenester, men ser nærmere på noen av lovkravene på de største kommunale tjenestene både innenfor velferd og tekniske basistjenester som alle innbyggere møter i løpet av livet, samt noen spesialiserte tjenester som er særlig viktig for innbyggere i sårbare situasjoner.

5.3.1 Helse og omsorg

Helse- og omsorgstjenester er en av de største oppgavene en kommune har ansvar for. Over en tredjedel av kommunenes samlede ressurser brukes på dette tjenesteområdet, som er det største området målt i brutto driftsutgifter. Andelen av befolkningen som mottar kommunale helse- og omsorgstjenester øker med alder, fra 1,5 prosent av befolkningen i aldersgruppen 0-17 år til 89,1 prosent i aldersgruppen 90 år eller eldre.⁴³

5.3.1.1 Krav i lov og forskrift

Kommunen skal sørge for at alle som bor eller oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester som er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift, jamfør helse- og omsorgstjenesteloven. Pasient- og brukerrettig-

hetsloven fastsetter rettigheter pasienter og brukere har overfor helse- og omsorgstjenesten.

Lovkravene innebærer at kommunen har ansvar for etablering, utforming og organisering av et tilstrekkelig tjenestetilbud. Det er mange krav til innhold i tjenesten, men organisatorisk har kommunene stort handlingsrom.

Det er krevende, for ikke å si umulig, å måle om en kommune tilfredsstillende «sørge for-kravet» om at alle innbyggerne som oppholder seg i kommunen skal tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det er imidlertid en rekke indikatorer som kan bidra til å belyse lovoppfyllelse på helseområdet, men i dialogen med de statlige etatene og statsforvalterne har Menon valgt å ikke inkludere flere av disse indikatorene, blant annet på grunn av dårlig datakvalitet. De utvalgte indikatorene er de målbare indikatorene som Menon, i dialogen med statsetatene, mener gir best indikasjon på kommunenes lovoppfyllelse på helse- og omsorgsområdet. Indikatorene som er valgt ut kan derfor framstå som litt snevre i forhold til det store og omfattende ansvaret kommunene har på dette området. Det er derfor viktig å se om det er andre kartlegginger som sier noe om hvordan kommunene oppfyller sitt ansvar på helse- og omsorgsområdet.

I dialog med Helsetilsynet, Senter for omsorgsforskning og statsforvalterne identifiserte Menon syv indikatorer som kan kobles til spesifikke lovkrav. Utvalget vil her gå igjennom hovedfunnene.

Kompetansekrav

Det er kartlagt oppfyllelse av kompetansekrav innenfor fem fagområder – helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut. Disse lovkravene ble innført fra 1. januar 2018, bortsett fra ergoterapeut som gjaldt fra 1. januar 2020.

Begrepet «knyttet til seg» betyr at kommunen ikke nødvendigvis må ansette personell med den aktuelle kjernekompetansen. I tråd med prinsippet i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 femte ledd vurderer den enkelte kommune selv om den ønsker å ansette personell i heltids- eller deltidsstilling, om den heller ønsker å inngå avtale om kjøp av enkeltstående tjenester fra privatpraktiserende personell eller personell ansatt i en annen kommune, eller samarbeide med en annen kommune. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvilken tilknytningsform som er mest hensiktsmessig. Forutsetningen er at kommunen ivaretar sitt ansvar for å sørge for nødvendige og forsvarelige helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere i kommunen.⁴⁴

⁴³ Helsedirektoratet (2021)

Samlet viste kartleggingen en høy oppnåelse av lovkrav for de kommunene som har rapportert. For noen av indikatorene mangler data fra flere kommuner. Det betyr ikke nødvendigvis at innbyggerne i disse kommunene ikke har tilgang til tjenestene.

Alle kommunene rapporterte at de hadde knyttet til seg sykepleier, fysioterapeut og jordmor. SSB har sett nærmere på hvordan kommunene har knyttet til seg jordmor. Tre av fire kommuner rapporterte egne årsverk knyttet til jordmor (det er ikke krav om hel stilling), de øvrige kjøpte tjenesten fra nabokommuner eller spesialisthelsetjenesten.

Som en følge av det nye lovkravet om å knytte til seg helsesykepleier har det de siste årene vært en kraftig vekst i antall helsesykepleiere i kommunene, og det er bare én kommune som ikke har rapportert at den har knyttet til seg helsesykepleier. Det er likevel gode grunner til å tro at alle kommunene oppfyller kravet om å ha knyttet til seg helsesykepleier, blant annet på bakgrunn av en kartlegging fra 2020 som konkluderte med at behovet for antallet helsesykepleiere ser ut til å være godt dekket i kommunene.⁴⁵

305 kommuner rapporterer at de har knyttet til seg ergoterapeuter. Det mangler tall fra 51 kommuner, blant annet fra halvparten av kommunene med færre enn 2 000 innbyggere. Analysen viste ingen statistisk signifikant sammenheng for noen av forklaringsvariablene. En undersøkelse fra Norsk Ergoterapeutforbund viste at 43 kommuner er uten ergoterapeut.⁴⁶

Disse lovkravene er minstekrav, og sier ikke noe om kommunene har klart å knytte til seg tilstrekkelig antall i forhold til behovet innenfor de ulike fagområdene. Tall fra KS' arbeidsgivermonitor viser at svært mange kommuner har utfordringer med å rekruttere til helse- og omsorgssektoren. Om lag 8 av 10 kommuner opplever det som meget eller ganske utfordrende å rekruttere sykepleiere. Tallene for helsefagarbeidere er om lag 1 av 3 kommuner, og om lag 15 prosent av kommunene opplever det som meget eller ganske utfordrende å rekruttere fysioterapeuter og ergoterapeuter.⁴⁷

⁴⁴ Prop. 71 L (2016–2017)

⁴⁵ Lassemo og Melby (2020)

⁴⁶ Bjerkaas (2022)

⁴⁷ KS (2021a)

Helsestasjon for barn og unge

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom opp til 20 år. Kartleggingen av lovoppfyllelse finner at 84 prosent av alle kommuner rapporterte at de oppfylte kravet. Kartleggingen viser at befolkningsstørrelse og sentralitet er signifikante forklaringsvariabler for denne indikatoren, det vil si at jo flere innbyggere kommunen har og jo mer sentralt kommunen ligger, jo større sannsynlighet er det for at kommunen innfrir lovkravet.

Alle kommuner med over 10 000 innbyggere oppfyller kravet, jmfør tabell 5.1. Lavest lovoppfyllelse er det blant kommuner med færre enn 2 000 innbyggere, hvor 59 prosent av kommunene tilfredsstiller kravet. Samtidig er det viktig å tolke disse resultatene med forsiktighet da det kan hende at enkelte kommuner har organisert seg slik at de tilbyr tjenesten under en annen enhet enn for helsestasjon for ungdom, og at de dermed tilfredsstiller lovkravet uten at det fanges opp av indikatoren.

Tilbud om øyeblikkelig døgntilbud

Siden 2016 har det vært et krav at alle kommuner skal sørge for tilbud om døgnopphold for helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp (somatikk). Kommunene står fritt til hvordan de vil organisere dette tilbudet, og det er ofte samlokalisert med døgntilbudet innenfor psykisk helse, som ble et lovkrav i 2017.

Tabell 5.1 Andel kommuner som har tilbud om helsestasjon for ungdom under 20 år, etter innbyggertall. 2020. Tall i prosent.

Innbyggere	Andel kommuner med tilbud
50 000 innb. og over	100
Mellom 20 000 og 49 999 innb.	100
Mellom 10 000 og 19 999 innb.	100
Mellom 5 000 og 9 999 innb.	97
Mellom 2 000 og 4 999 innb.	77
Under 2 000 innb.	59
Totalt	84

Kilde: SSB (tabell 13533). Bearbeidet av utvalget.

Tabell 5.2 Andel kommuner som har tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud, etter innbyggertall. 2020, tall i prosent.

Innbyggere	Andel kommuner
50 000 innb. og over	85
Mellom 20 000 og 49 999 innb.	73
Mellom 10 000 og 19 999 innb.	72
Mellom 5 000 og 9 999 innb.	73
Mellom 2 000 og 4 999 innb.	75
Under 2 000 innb.	69
Totalt	73

Kilde: SSB (tabell 12367 og 11996). Bearbeidet av utvalget.

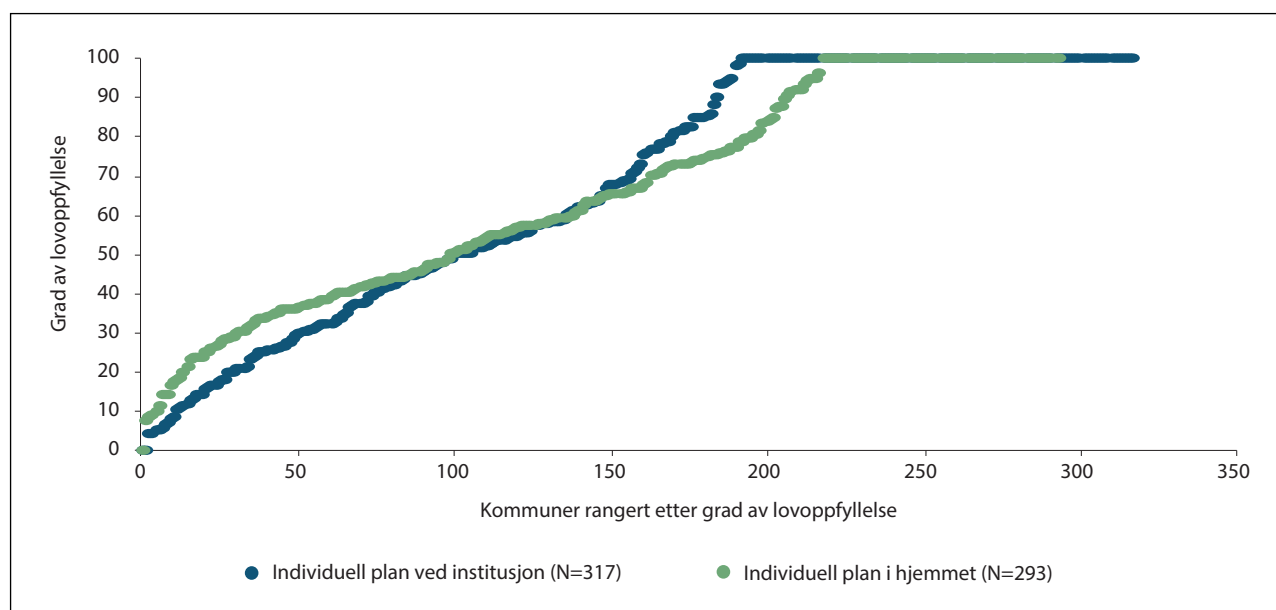
Kartleggingen av lovoppfyllelse har sett på om kommunene har rapportert årsverk eller kjøp av tjenester som er øremerket øyeblikkelig hjelp døgntilbud. Dersom kommunen ikke har rapportert årsverk eller utgifter til dette formålet, verken kommunalt, interkommunalt eller fra kjøp, er det en indikasjon på at kommunen ikke har et slikt tilbud og dermed ikke oppfyller kravet.

Kartleggingen viste at om lag 73 prosent av kommunene tilfredsstilte lovkravet om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk

helse og rus. Analysene fant at befolkningsstørrelse er en signifikant forklaringsvariabel. De syv største kommunene tilfredsstiller kravet, men for de øvrige gruppene tilfredsstiller mellom 77 prosent og 69 prosent av kommunene lovkravet, jmfør tabell 5.2. Menon har i dialogen med kommunene fått tilbakemelding om at noen kommuner foreløpig ikke har hatt behov for et slikt tilbud. At kommunen ikke opplever behov, er ikke grunn til å avvike fra lovkravet. Dette kravet er en type beredskap som alle kommunene skal ha, og noe man kanskje ikke vet at man trenger før det oppstår et behov. Statsforvalterne og Senter for omsorgsforskning poengterte viktigheten av å ha en indikator av denne typen, da de mener at det er store utfordringer rundt dette tilbudet.

Mottakere av habilitering og rehabilitering som har vedtak om individuell plan

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det er undersøkt om mottakere av habilitering og rehabilitering som skal ha individuell plan og som ønsker det, får det. Helsedirektoratet mener denne indikatoren gir et godt bilde på lovoppfyllelse, men peker samtidig på at det er viktig å ta enkelte forbehold rundt tolkningen av resultatene. Forskjellig praksis rundt tildeeling av individuell plan, samt mangel på kunnskap om regelverket, kan føre til underrapportering.



Figur 5.2 Kommuner rangert etter grad av lovoppfyllelse for krav om individuell plan for mottakere av habiliterings- og rehabiliteringstjenester, 2020, prosent.

Hver prikk representerer én kommune.

Kilde: Menon Economics, 2022

Indikatoren tar høyde for mottakere som ikke ønsker individuell plan, eller der det ikke er relevant.

Kartleggingen av lovoppfyllelse fant at i gjennomsnitt fikk 68,1 prosent av mottakere på institusjon og 65,1 prosent av mottakere i hjemmet individuell plan. Figur 5.2 viser at det er mange kommuner med full lovoppfyllelse og en del kommuner hvor ingen eller svært få brukere får individuell plan, noe som indikerer lav lovoppfyllelse.

5.3.1.2 Kartlegginger som undersøker andre forhold enn lovoppfyllelse

Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år. Her rangeres kommunene etter 151 nøkkeltall, på tvers av tolv ulike sektorer. Helse og pleie og omsorg er to av sektorene. Alle landets 356 kommuner er rangert på disse områdene fra nummer 1 til nummer 356, hvor 1 er best. Figur 5.3 viser gjennomsnittlig rangering etter innbyggertall. De minste kommunene rangeres jevnt over dårligst på disse områdene. Men det er ikke slik at kommunene jevnt over rangeres høyere jo større de er. På helseområdet rangeres kommunene mellom 5 000 og 10 000 i snitt best, foran kommunene mellom 10 000 og 20 000 innbyggere. På pleie- og omsorgsområdet er det kommunene mellom 20 000 og 50 000 innbyggere som rangeres best, foran kommunene med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere.

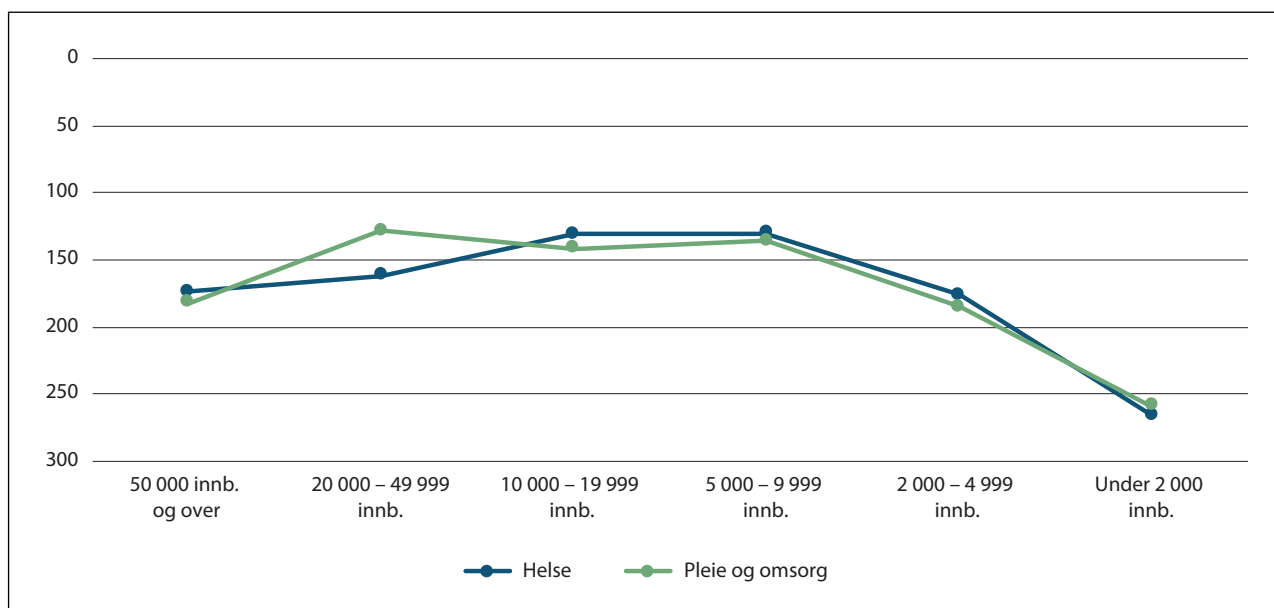
Det er mange kommuner som har utfordringer med å rekruttere arbeidskraft innen flere yrkesgrupper, og dette gjelder særlig innenfor helse og omsorg.

Dekningsgrader innenfor pleie- og omsorgssektoren (årsverk per innbygger eller brukergruppe) er en mye brukt målemetode for å vurdere hvordan kommunene leverer disse tjenestene, da det sier noe om hvordan tjenesten er dimensjonert i forhold til størrelsen på kommunen. Blant annet viste nullpunktsmålingen til kommunereformen at institusjonsdekningen er langt høyere blant de minste kommunene, enn i de øvrige kommunegruppene. Kommunene med færre enn 15 000 innbyggere vurderer egen kapasitet og kompetanse innenfor pleie og omsorg som relativt lav. De minste kommunene har også kommet relativt kort med hensyn til arbeid med kvalitetsutvikling i pleie og omsorg.⁴⁸

5.3.1.3 Mangel på kompetanse i helsesektoren

Forhold utenfor kommunene påvirker, i ulik grad, hvor vanskelig det er for kommunene å oppfylle flere av lovkravene innen helse- og omsorg. For eksempel har kommunene ikke mulighet til å påvirke at det utdannes tilstrekkelig antall helsepersonell innenfor ulike fagretninger. Manglende samsvar mellom behov for og antallet utdannet helsepersonell er en av årsakene til at regjeringen

⁴⁸ L.-E. Borge et al. (2017)



Figur 5.3 Kommunebarometeret, gjennomsnittlig rangering helse og pleie og omsorg, etter innbyggertall, 2021.

Kilde: Kommunebarometeret 2021. Bearbeidet av utvalget

satte ned Helsepersonellkommissjonen, som skulle etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak for å utdanne, rekruttere og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjenestene i hele landet på kort og lang sikt.

Helsepersonellkommissjonen la fram sin utredning 2. februar 2023.⁴⁹ Kommisjonen viser et alvorlig framtidssbilde.

Andelen av alle sysselsatte i Norge som jobber i helse- og omsorgstjenesten er tredoblet fra tidlig på 1970-tallet, til over 15 prosent i 2021. I faktiske tall er veksten i antall sysselsatte i helse- og omsorgstjenesten mer enn tredoblet i samme periode.

Helsepersonellkommissjonen påpeker at det allerede er bemanningskrise i mange kommuner på helse- og omsorgsområdet. Kommisjonen viser til at det har blitt merkbart vanskeligere for kommunene å rekruttere helsepersonell de siste årene, og særlig gjelder det fastleger og sykepleiere. Samtidig er det også en utfordring å beholde dem som allerede jobber i kommunen.

Utfordringen er størst i distriktskommuner, men rekrutteringsutfordringene øker også i sentrale kommuner. Utredningen viser at mange kommuner allerede i dag har problemer med å tilby tjenester innbyggerne har krav på.

Det er nødvendig at de kommunale omsorgstjenestene får en høyere andel av helsepersonellet framover, men det er ikke mulig å bemanne seg ut av dagens situasjon, helt uavhengig av det framtidige økonomiske handlingsrommet. Det vises til ulike scenarier for framtidig etterspørsel etter årsverk i helse- og omsorgstjenester. Utredningen viser at etterspørselen etter årsverk i et mellomalternativ vil øke med 50 prosent fra 2019 til 2040, en vekst på over 100 000 årsverk. En slik vekst vil etter kommisjonens vurdering ikke kunne la seg realisere, selv om det hadde vært politisk vilje og tilstrekkelig finansiering. Det blir ikke tilgjengelig kompetent arbeidskraft til å bemanne en slik vekst, uten at det går ut over andre sektorer. I alternativet for høy vekst i helsesektoren øker etterspørselen etter årsverk med 120 prosent, og kommisjonen mener det vil føre til at mange kommuners helse- og omsorgstjenester og øvrige virksomhet vil bryte fullstendig sammen.

Kommisjonen mener at politikktutvikling framover må bygges på en samlet forståelse av at personellet er den begrensende faktoren i helse- og omsorgstjenestene. Det blir færre ansatte per pasient. Utvalget foreslår tiltak på en rekke områ-

der for å unngå sammenbrudd i helse- og omsorgstjenestene.⁵⁰

I kartleggingen av lovoppfyllelse er det undersøkt om kommunene har ledige plasser på fastlegelisten. Men den senere tids utvikling når det gjelder fastlegeordningen gjør at det fremstår som et større problem at det er mange innbyggere uten fastlege, enn at det er mange innbyggere som ikke får byttet fastlege. Antallet innbyggere uten fastlege har økt betydelig siden 2019. En kartlegging utført av Allmennlegeforeningen høsten 2022 viser at over 235 000 innbyggere manglet fastlege.⁵¹ På grunn av utfordringene i fastlegeordningen satte regjeringen høsten 2022 ned et hurtigarbeidende utvalg som skal gi konkrete forslag til tiltak for å styrke fastlegeordningen og gjøre den bærekraftig over tid. Ekspertutvalgets endelige rapport skal leveres 1. april 2023.

5.3.2 Skole og barnehage

Skole- og barnehagesektoren er den nest største av de kommunale tjenesteområdene. Grunnskole og barnehage utgjør om lag 30 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter.

5.3.2.1 Krav i lov og forskrift

Norske kommuner har ansvar for å tilby barnehageplass og oppfylle rett og plikt til grunnskoleopplæring til kommunens barn og unge. Indikatorer for lovoppfyllelse på skole og barnehage ble diskutert med statsforvaltere og Utdanningsdirektoratet, og det ble identifisert åtte indikatorer.

Lærertetthet

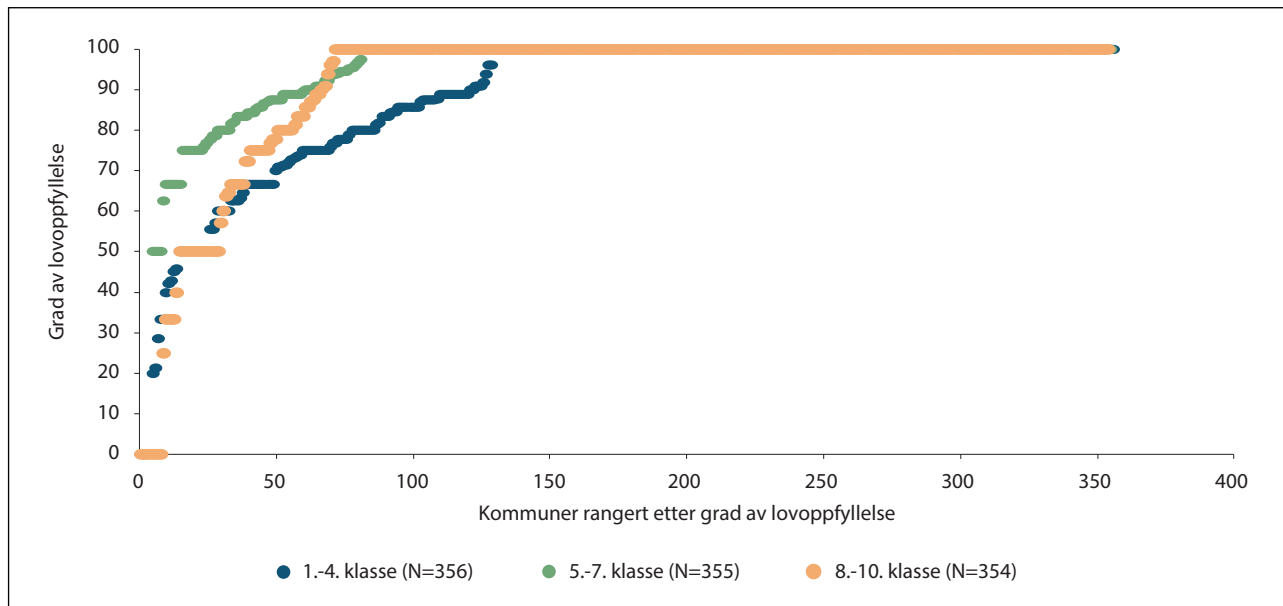
Fra skoleåret 2018-2019 har det vært gjeldende en «lærernorm» som sier at det maksimalt skal være 15 elever per lærer på 1.-4. trinn, og maksimalt 20 elever per lærer på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Menon fant at en høy andel av skolene oppfylte «lærernormen» i skoleåret 2020-2021. Nesten 90 prosent av skolene tilfredsstilte kravet for 1.-4. trinn, 95 prosent av skolene tilfredsstilte kravet for 5.-7. trinn og om lag 92 prosent av skolene tilfredsstilte kravet for 8.-10. trinn.

For at en kommune skal oppfylle kravet fullt ut må «lærernormen» tilfredsstilles på alle skolene i kommunen. Figur 5.4 viser andelen av kommunale skoler per kommune som ivaretar lovkravet. Vi ser at det er størst utfordringer å nå lovkravet

⁴⁹ NOU 2023: 4

⁵⁰ NOU 2023: 4

⁵¹ Den Norske Legeforening (2022)



Figur 5.4 Kommuner rangert etter grad av lovoppgyflelse, andel kommunale grunnskoler som tilfredsstillt kravet til lærertetthet, 2020.

Hver prikk representerer én kommune.

Kilde: Menon Economics, 2022

for 1.-4. trinn, hvor om lag 35 prosent av kommunene ikke oppfyller kravet fullt ut i alle skolene. For 5.-7 og 8.-10. trinn er det rundt 20 prosent av kommunene som ikke har nådd kravet.

Kartleggingen av lovoppgyflelse fant at mer sentrale kommuner har større utfordringer med å oppfylle lovkravet for 8.-10. trinn enn mindre sentrale kommuner. Dette er i tråd med evalueringen av lærernormen som ble gjennomført av NIFU. De viser til at små kommuner lå over normen når den ble innført, og fant at det fortsatt er noen store kommuner, og kommuner rundt store byer, som ikke tilfredsstillt normen.⁵²

Kompetansekrav ved tilsetting i skole

Alle som ansettes fast som lærer skal ha pedagogisk kompetanse. For å undervise i norsk, matematikk og engelsk på barnetrinnet kreves det at den som ansettes har minst 30 studiepoeng som er relevant for faget. Resultatet fra denne indikatoren må leses med forbehold da det varierer når kravene inntreffer, avhengig av når læreren er ansatt og på hvilke vilkår.

Kartleggingen viser at mange av kommunene tilfredsstillt kravet om pedagogisk kompetanse for 9 av 10 skoler. Likevel er det «bare» 17,1 prosent av kommunene som tilfredsstillt kravet fullt ut. Analy-

sene viser at det er en positiv sammenheng mellom lovoppgyflelse og sentralitet, og en negativ sammenheng mellom lovoppgyflelse og befolkningsendring. Det vil si at sentrale kommuner har større sannsynlighet for å oppfylle lovkravene, og kommuner med negativ befolkningsutvikling har mindre utfordringer med å oppfylle lovkravet enn kommuner med positiv befolkningsutvikling.

Kommunene tilfredsstillt i mindre grad kompetansekrav for norsk, matematikk og engelsk, og det er stor variasjon mellom kommunenes lovoppgyflelse. Gjennomsnittlig lovoppgyflelse er 84,6 prosent for norsk, 79,3 prosent for matematikk og 84,4 prosent for engelsk. Det er færre enn 9 prosent av kommunene som tilfredsstillt kravene for alle lærerne dette gjelder.

Støre-regjeringen har hatt et forslag på høring om å gi unntak fra kompetansekravene for å undervise i norsk, matematikk og engelsk for lærere som er utdannet før 2014. Forslaget vil sannsynligvis inngå i lovproposisjonen om ny opplæringslov, som etter planen skal fremmes for Stortinget i mars 2023. Dersom forslaget blir vedtatt og kompetansekravene dermed bare vil gjelde for relativt nyutdannede lærere, vil trolig kommunenes lovoppgyflelse bli høyere.

Slike kompetansekrav virker vanskelig å tilfredsstillt fullt ut. I pressområder i sentrale strøk kan det være krevende å få nok lærere, mens i mer usentrale områder med befolkningsnedgang kan det være krevende å rekruttere og beholde lærerne.

⁵² C. Pedersen, Reiling, Vennerød-Diesen, Alne, og Skålholt (2022)

Krav til pedagogisk bemanning i barnehage

I barnehager skal det være minimum en pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minimum en pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn kan dermed utløse krav om ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Menon har i sine undersøkelser bare sett på kommunale barnehager, siden ansvaret for å oppfylle kravet ligger hos den som eier barnehagen. Om lag 50 prosent av barnehagene og barnehagebarn er dermed ikke omfattet av tallene.

Tallene viser at 73,3 prosent av kommunene tilfredsstiller kravet til pedagogisk bemanning fullt ut. I snitt oppfylder 92,7 prosent av de kommunale barnehagene pedagognormen. Figur 5.5 viser kommunene rangert etter grad av lovoppfyllelse. Tallene viser at de aller fleste kommunene ligger ganske nært full lovoppfyllelse, men noen kommuner skårer lavt på denne indikatoren. Analysene viser at det er en statistisk sammenheng mellom lovoppfyllelse og sentralitet som betyr at jo mer sentralt beliggende kommunen er, jo større er sannsynligheten for at lovkravet er oppfylt.

Nasjonale tilsyn på opplæringsområdet

Utdanningsdirektoratet har i innspill til utvalget vist til at det fra 2008 til 2022 ble gjennomført mer enn 4 000 tilsyn på barnehage og opplæringsom-

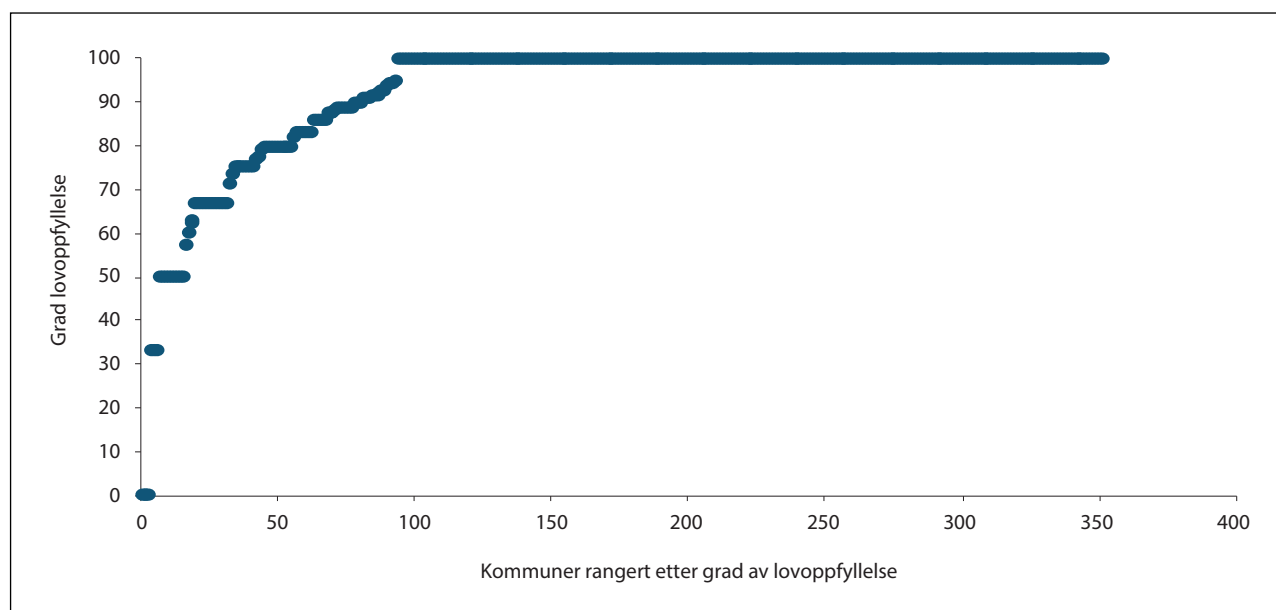
rådet. Det ble funnet brudd på regelverket i 8 av 10 tilsyn, men få brudd i de enkelte tilsynene.

I perioden 2014-2017 ble det gjennomført felles nasjonalt tilsyn med skolenes arbeid med utbytte av opplæringen, skolebaserte vurderinger, forvaltningskompetanse samt det forsvarlige systemet som skoleeieren (kommunen) skal bruke til å vurdere og følge opp at skolene etterlever regelverket.⁵³ 19 prosent av elevene i landet gikk på de 495 (15 prosent) skolene som ble kontrollert i denne perioden.

For å vurdere utbytte på opplæringen ser man på arbeidet med opplæringen i fag, underveisvurdering for å øke læringsutbyttet, underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning, og vurdering av behovet for særskilt språkopplæring.⁵⁴ I perioden lå tallet på regelverksbrudd stabilt på rundt 30 prosent. Det ble funnet få brudd på regelverket på den enkelte skole, men det var bare 68 tilsyn hvor det ikke ble funnet brudd. På utbytte av opplæringen viser tilsynet at det er flest brudd på regelverket i de minste kommunene. Når det gjelder forvaltningskompetansen i kommunene er det noe færre brudd på regelverket i de små enn i de store og mellomstore kommunene. Når det gjelder skolebaserte vurderinger er det avdekket flere brudd på regel-

⁵³ Utdanningsdirektoratet (2018)

⁵⁴ Elever som har et annet morsmål enn norsk eller samisk, kan ha rett til særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8.



Figur 5.5 Kommuner rangert etter grad av lovoppfyllelse, andel kommunale barnehager som tilfredsstiller pedagognorm, 2020.

Hver prikk representerer én kommune. N=356.
Kilde: Menon Economics, 2022.

Tabell 5.3 Tilsyn på opplæringsområdet 2014-2017, andel brudd på regelverket etter innbyggertall, prosent.

	Elevens utbytte	Forvaltningskompetanse	Skolebasert vurdering
Store kommuner (over 20 000 innbyggere)	26	26	33
Mellomstore kommuner (5 000–20 000 innbyggere)	29	28	26
Små kommuner (færre enn 5 000 innbyggere)	37	24	48

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2018)

verket i de små kommunene enn i de store og mellomstore.

Kartlegginger som undersøker andre forhold enn lovoppyllelse

Høsten 2019 ble det satt ned en ekspertgruppe som skulle gi anbefalinger om hvordan skoler og skoleeiere kunne bidra mer til elevenes læring. SSB utarbeidet et kunnskapsgrunnlag til dette arbeidet, som så på kjennetegn ved skoler og kommuner som bidrar mer eller mindre enn forventet til elevenes læring.⁵⁵

For mellom- og ungdomstrinnet fant de at sannsynligheten for å være en skole med høyt «skolebidrag» over tid øker med skolestørrelsen, antall elever per lærer og andel elever med foreldre med høyere utdanning. For ungdomstrinnet fant de at andel lærere med fagkompetanse og lærerstabilitet har en positiv sammenheng med at skolen bidrar mer enn forventet over tid. Sannsynligheten minker med økende andel lærere uten godkjent utdanning og andel elever med spesialundervisning. Sannsynligheten for å være en kommune som bidrar mer enn forventet har en positiv sammenheng med sentralitet, antall elever på skolen, andel elever med foreldre med høyere utdanning og elevenes opplevelse av mestring.

Senter for økonomisk forskning så nærmere på gruppestørrelse, beregnet som forholdet mellom elevtimer og lærertimer, som en del av nullpunktsmålingen til kommunereformen. Lav gruppestørrelse betyr høy lærertetthet. For 8.-10. trinn viste tallene en klar sammenheng mellom gruppestørrelse og antall innbyggere. Gjennomsnittlig gruppestørrelse er lavere jo færre innbyggere kommunen har. Det vises til at lav gruppestørrelse i de minste kommunene har delvis sammenheng med at de på grunn av få elever og spredt bosettingsmønster har små skoler, og dermed

ikke kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler på skolenivå.⁵⁶

Utdanningsdirektoratet lagde i 2011 et notat som så på forskjeller mellom små og store kommuner som skoleeiere. Hovedfunnene var blant annet at elever i små kommuner skårer lavere på nasjonale prøver enn elever i større kommuner. Forskjellene i resultater mellom små og større kommuner kan i stor grad forklares med at det er en større andel elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn i de små kommunene. De viser videre til at små kommuner bruker mer penger på skolene sine sammenlignet med større kommuner, men forskjellene i ressursbruk kan langt på vei forklares ved å korrigere for strukturelle forhold som elevtall og bosettingsmønster. Små kommuner med større skoler gjør det relativt godt på nasjonale prøver. Avslutningsvis i notatet skriver Utdanningsdirektoratet at det er en del forskning og egne halvårslige spørreundersøkelser som tyder på at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en god måte. Selv om det ikke er en årsak-virkning-sammenheng mellom kommune-størrelse og elevenes resultater, mener Utdanningsdirektoratet at de skolefaglige utfordringene for de små kommunene ofte er betydelige.⁵⁷

Nær 30 prosent av kommunene rapporterer i Kommunesektorens arbeidsgivermonitor at de opplever det som meget eller ganske krevende å rekruttere barnehagelærere. I overkant av 20 prosent av kommunene opplever den samme utfordringen når det gjelder å rekruttere lærere.⁵⁸

5.3.3 Barnevern

Barnevernet skal hjelpe noen av de mest sårbare gruppene i samfunnet, og et velfungerende barnevern er viktig for barn og unges velferd og rettsikkerhet.

⁵⁶ L.-E. Borge et al. (2017)

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet (2011)

⁵⁸ KS (2021b)

⁵⁵ Perlic og Ekren (2020)

Barnevernet skal bidra til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår, og at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.

5.3.3.1 Krav i lov og forskrift

Forvaltningen av barnevernet i Norge er i hovedsak lagt til den kommunale barneverntjenesten. Den statlige delen av barnevernet har blant annet ansvar for å etablere og drifte institusjoner og å bistå kommuner med rekruttering og formidling av fosterhjem. Kommunalt barnevern har ansvar for:

- forebyggende arbeid
- utredning av saker og gjennomføring av undersøkelser
- hjelpetiltak i hjemmet
- plassering av barn utenfor hjemmet (enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak) eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak))
- oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet
- godkjenning av fosterhjem

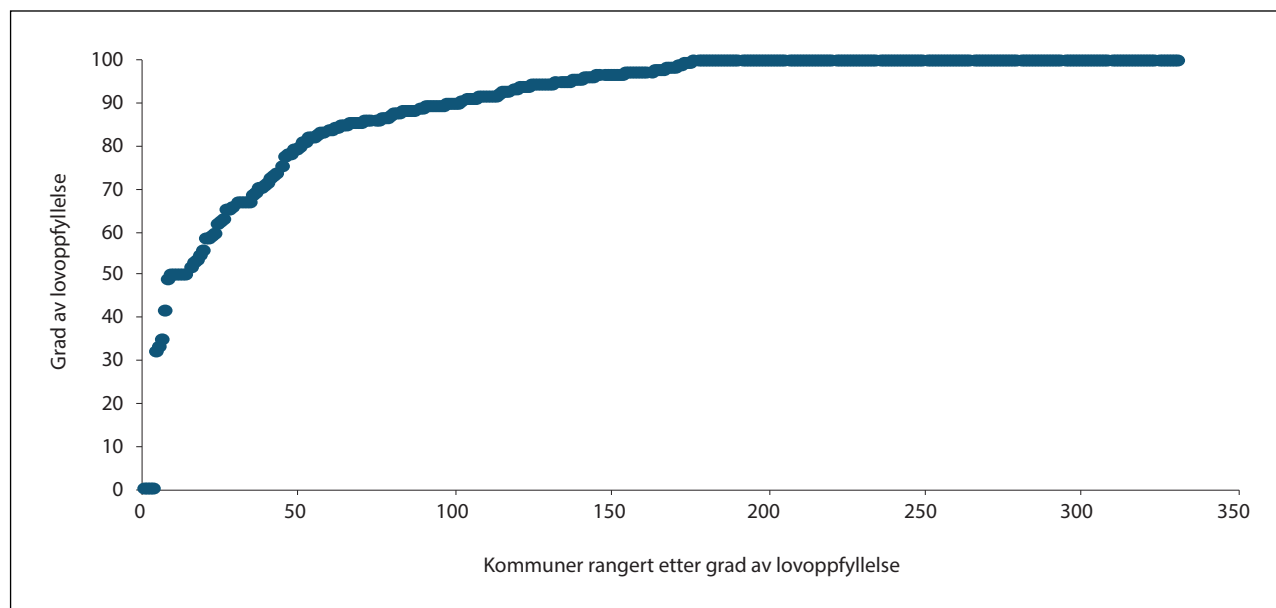
Basert på samtaler med Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir), Helsetilsynet og statsforvalterne identifiserte Menon fire indikatorer som direkte knytter seg til lovkrav. Tallgrunnlaget for

indikatorerne er kommunenes halvårsrapporteringer til Bufdir, via statsforvalterne.

Oppfølgingsbesøk i fosterhjem

Barneverntjenesten i kommunen som har omsorg for et barn (omsorgskommunen) skal følge opp og føre kontroll med hvert barn som er plassert i fosterhjem. Slike besøk skal gjennomføres så ofte som nødvendig, og minimum fire ganger i året. Dersom et barn har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år og forholdene i hjemmet er å anse som gode, kan det vedtas at antall besøk skal reduseres til minimum to per år. Kravet i loven er «så mange besøk som nødvendig og minst fire/to besøk». Det er vanskelig å kvantifisere hva som er nødvendige besøk i det enkelte tilfelle, og Menon har derfor vurdert kommuner som rapporterer fire/to besøk til å tilfredsstille kravet, selv om situasjonen i noen fosterhjemmet tilsier at det burde gjennomføres flere årlige besøk. På samme måte utgjør et fosterhjem med ingen besøk et like stort lovbrudd som et fosterhjem som får 3 besøk.

Figur 5.6 viser at en relativt stor andel av kommunene har høy grad av lovoppfyllelse. Gjennomsnittlig følger 90,2 prosent av kommunene opp barn og unge i fosterhjem i tråd med kravene i loven. 47,3 prosent av kommunene ivaretok lovkravet fullt ut for alle barn og unge, mens noen kommuner har rapportert om at de i liten grad har gjennomført besøk i fosterhjem til barna de har omsorg



Figur 5.6 Kommuner rangert etter grad av lovoppfyllelse, andel barn og unge som fikk oppfølgingsbesøk i henhold til med krav, 2020.

Hver prikk representerer én kommune. N=334.
Kilde: Menon Economics, 2022.

for. Analysene fant ingen signifikant sammenheng med de undersøkte forklaringsvariablene.

Tilsyn i fosterhjem

En kommune med fosterhjem skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem, for å sikre at de får forsvarlig omsorg og at forutsetningene for plasseringen av barnet i fosterhjem blir fulgt opp. Der oppfølgingsbesøk skal sette søkelys på barnet, er tilsynet rettet mot fosterhjemmet. Tilsynet skal gjennomføres fire ganger i året, men det kan reduseres til to ganger i året dersom forholdene er å anse som gode, barnet har vært plassert i hjemmet i mer enn to år, omsorgskommunen og barnet samtykker, og barnet har fylt 15 år.

Bufdirs kommunemonitor inneholder bare data for 231 kommuner på spørsmål om ivaretagelse av kravet til tilsynsbesøk. Relativt mange av kommunene det finnes tall på tilfredsstillende kravet i høy grad. I gjennomsnitt tilfredsstillende kommunene tilsynskravet i 83,9 prosent av tilfellene. 60,6 prosent av kommunene som har rapportert tilfredsstillende kravet fullt ut. Samtidig er dette en indikator som må leses med varsomhet fordi det mangler tall fra 125 kommuner.

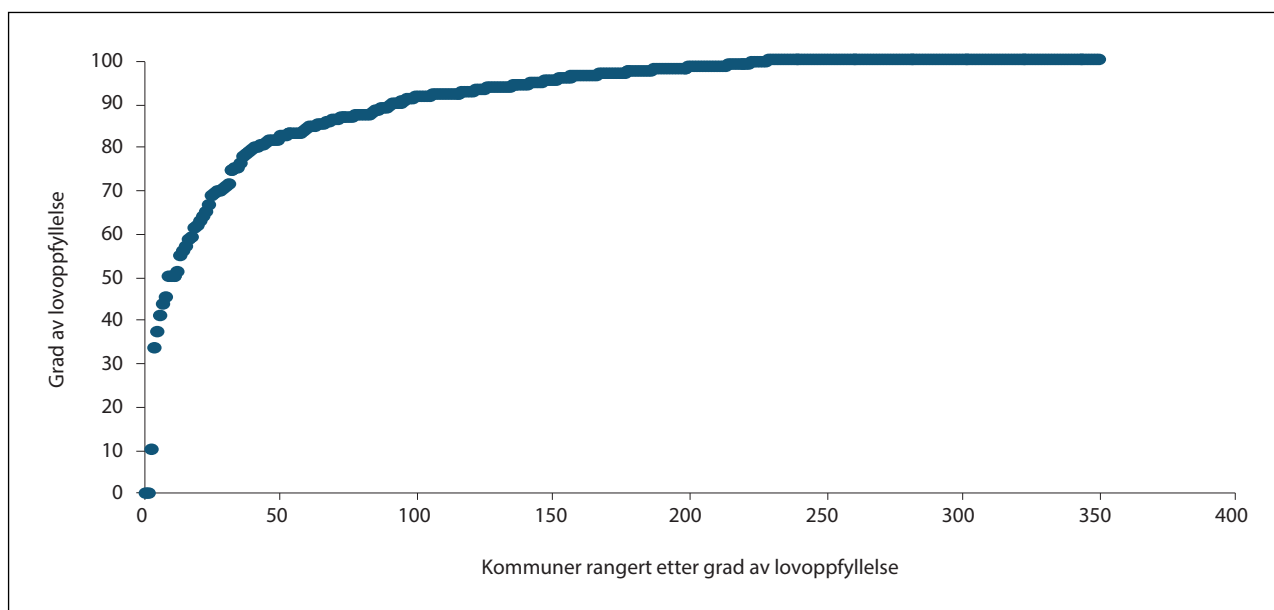
Analysene viser at jo større kommunen er, jo større sannsynlighet er det for brudd på lovkravene. Det er også en signifikant positiv sammenheng med økonomisk handlingsrom. Det er viktig å bemerke at dette er en indikator som måler fos-

terhjemskommunens tilsyn. En kommune som ikke har fosterhjem vil dermed ikke være med i oversikten, mens en kommune som har mange fosterhjem har større sjanse for å komme dårlig ut på indikatoren. Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstillende lovkravet har vært positivt i perioden 2015 til 2020.

Gjennomføre undersøkelser

Barnevernloven § 6-9 sier at dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barneverntjenesten undersøke forholdet snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. En undersøkelse regnes som gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak, saken er henlagt eller når barneverntjenesten har fremlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda.

Indikatoren «fristbrudd i undersøkelsessaker» viser andelen fristbrudd på behandlingstid i avsluttede undersøkelsessaker. Indikatoren er en grov måte å måle om lovkravet er oppfylt, da det ikke skilles mellom kort og langt fristbrudd, og indikatoren heller ikke sier noe om kvaliteten på undersøkelsen. Bufdir poengterer overfor Menon at en høy andel fristbrudd i undersøkelsessaker blant annet kan skyldes for lav saksbehandlingskompetanse, mangelfulle rutiner og svak internkontroll, eller at det er komplekse saker som tar tid.



Figur 5.7 Kommuner rangert etter grad av lovoppfyllelse, behandlingstid innenfor fristen i undersøkelsessaker per kommune, per 31.12.2020.

Hver prikk representerer én kommune. N=355.

Kilde: Menon Economics, 2022.

Kartleggingen fant at de fleste kommuner i stor grad tilfredsstillter krav til behandlingstid, jamfør figur 5.7. Gjennomsnittlig nivå ligger på 91,3 prosent. Men det er enkelte kommuner med lav grad av lovoppfyllelse, og noen kommuner er registrert med fristbrudd i alle saker. Analysen fant ingen signifikant sammenheng med de undersøkte forklaringsvariablene.

Tiltaksplan for barn i hjelpetiltak

Når hjelpetiltak vedtas, skal det utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan, jamfør barnevernloven § 4-5. En høy andel av kommunene har høy grad av lovoppfyllelse, men det er bare 28,2 prosent av kommunene som ivaretar lovkravet fullt ut. Et fåtall kommuner rapporterer få eller ingen tiltaksplaner. Analysen fant ingen signifikant sammenheng med de undersøkte forklaringsvariablene.

Indikatoren som brukes sier ikke noe om kvaliteten på tiltaket eller tiltaksplanen eller hvorvidt planen blir fulgt opp. Indikatoren tar heller ikke høyde for antall barn og unge med hjelpetiltak i de ulike kommunene. Det har vært en positiv utvikling for denne indikatoren siden 2015.

Nasjonale tilsyn

Barnevernets arbeid med undersøkelser var tema for det landsomfattende tilsynet i 2020 og 2021. Statsforvalterne gjennomgikk praksis i 90 barnevernstjenester, enten ved systemrevisjon eller ved at tjenestene gjorde egenvurderinger med veiledning og oppfølging av statsforvalteren. Det ble avdekket lovbrudd i 47 av 52 systemrevisjoner og 33 av 38 egenvurderinger. Helsetilsynet sier på sine nettsider at de ser det som svært bekymringsfullt at det er funnet lovbrudd og forbedringsområder i 80 av de 90 barnevernstjenestene som ble undersøkt. Funnene fra tilsynet var lik det som kom fram etter landsomfattende tilsyn med det samme temaet i 2011, men andelen barnevernstjenester med lovbrudd var større i 2020-2021.⁵⁹

Før det kan gjennomføres en undersøkelse i en sak er det viktig hvordan en bekymringsmelding tas imot, vurderes og følges opp. I det landsomfattende tilsynet i 2015 og 2016 var temaet hvordan bekymringsmeldinger ble tatt imot og vurdert. Helsetilsynet konkluderer blant annet med at det ble henlagt meldinger som åpenbart skulle vært undersøkt, noe som betyr at noen barn ikke fikk nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.⁶⁰

⁵⁹ Helsetilsynet (2022)

I en evaluering av forsøk med interkommunale barnevern var det et funn at interkommunalt samarbeid kunne bidra til at antall meldinger økte, og at blant annet større fysisk avstand kunne gjøre det lettere å ta kontakt med barnevernstjenesten. Det ble også pekt på at mindre kommuner som inngikk i samarbeid fikk økning i tyngre og kostnadskrevede saker, blant annet grunnet et større og sterkere barnevern som kunne ta tak i vanskelige saker.⁶¹

Bufdir viser i sitt innspill til utvalget at mindre kommuner har lavere oppfyllelse av lovkrav innenfor barnevern, og at årsakene til dette er flere. De viser til at det er store variasjoner mellom små kommuner. Den variabelen som har størst betydning for forskjeller mellom små kommuner i Bufdirs kartlegging, er hvor i landet kommunen ligger. Små kommunene i region nord har gjennomgående lavere oppfyllelse av lovkrav innenfor barnevern enn små kommuner andre steder i landet. Bufdir skisserer flere årsaker til dette, ikke bare manglende kapasitet og kompetanse i barnevernet, men også blant annet sosiodemografiske trekk ved befolkningen i kommunene, som for eksempel utdannings- og inntektsnivå.

Kartlegginger som undersøker andre forhold enn lovoppfyllelse

Utvalget har fått tall fra Bufdir som viser at det er 244 barnevernstjenester i Norge. 197 kommuner inngår i 63 interkommunale samarbeid. 156 kommuner har ikke interkommunalt barnevernssamarbeid.⁶² Samarbeid om barnevern er spredt over hele landet og omfatter fra to til syv deltakerkommuner, men to eller tre kommuner er mest vanlig. Om lag halvparten av samarbeidene har vart i mer enn fem år. De små barnevernstjenestene vedtar i snitt færre enn ett akuttvedtak per år.

Det kan også gå flere år mellom hver gang en liten barnevernstjeneste håndterer ulike problemstillinger. I gjennomsnitt undersøkes 8,6 saker per år i en kommune med 1 000 innbyggere. Saker som oppstår på grunn av barns rusbruk, barns nedsatte funksjonsevne eller psykisk mishandling kommer normalt bare hvert femte år. Saker knyttet til foreldres kriminalitet, barn som mangler omsorgsperson, er utsatt for alvorlig svikt i hverdagslig omsorg (vanskjøtsel) eller seksuelle overgrep oppstår bare hvert tiende år. De små tjenes-

⁶⁰ Helsetilsynet (2017)

⁶¹ Brandtzæg (2006)

⁶² Oslo, Bergen og Trondheim har organisert barnevernet i bydelene, og inngår ikke i denne oversikten.

Tabell 5.4 Barnevernstjenester og akuttvedtak etter antall årsverk

Antall årsverk	Antall tjenester	Gj.snitt akuttvedtak 2017–2021	Vedtak per tjeneste
Færre enn 10 årsverk	89	85	0,97
10-19 årsverk	49	828	3,49
20-29 årsverk	31	733	5,06
30-39 årsverk	26	779	7,64
40 eller flere årsverk	49	2 131	13,57

Kilde: Bufdir, 2022

tene har dermed liten eller ingen erfaring med å håndtere slike saker.

Det er ikke fastsatt noen bemanningsnorm for det kommunale barnevernet, men et nasjonalt barnevernspanel konkluderte i 2011 med at ingen barnevernstjeneste bør ha under 5 fagårsverk, fordi barnevernet er et fagfelt som krever særlig ivaretagelse av et sterkt fagmiljø.⁶³ I 2021 var det 154 kommuner som har færre enn 5 stillinger med fagutdanning innen barnevern. Størstedelen av disse kommunene løste oppgaven gjennom interkommunalt samarbeid, men det er 32 kommuner med små fagmiljø som ikke er en del av et interkommunalt barnevernsamarbeid. Nesten alle disse er små og usentrale kommuner.

I 2016 leverte Bufdir en rapport hvor de konkluderte med at det er mangler ved flere deler av barnevernets kjerneoppgaver, samt kompetansemangler innenfor forvaltning, jus og ledelse. Direktoratet skrev at det er en risiko for at mangelen på tydelige standarder og krav om riktig kompetanse kan true rettsikkerheten til barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet.⁶⁴

Det trådte i kraft en ny barnevernsreform 1. januar 2022, som flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Reformen skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Målene for reformen er avhengig av endringer i hele oppvekstsektoren, og den blir også kalt for en oppvekstreform. Utvalget har fått innspill om at den nye reformen vil gjøre det mer krevende å drive barnevernet i interkommunalt samarbeid, fordi elementene i reformen forutsetter mer tverrfaglig samarbeid med andre tjenester som gjelder barn og unge, og slikt tverrfaglig samarbeid blir mer komplisert når barnevernet er organisert interkommunalt.

Interkommunalt samarbeid på barnevern hindrer at tjenestene ses i sammenheng med resten av tilbudet fra kommunen. For å lykkes med barnevernsreformen må barnevernet samspille med alle tjenestene. Jeg kan ikke skjønne hvordan de som ikke har eget barnevern, kan lykkes med barnevernsreformen.

Kommunedirektør, innspillsmøte

I forbindelse med barnevernsreformen ble det gjennomført forsøk i tre kommuner hvor kommunene overtok statlige oppgaver innenfor barnevern i forsøksperioden. I forsøket ble det overført enda flere oppgaver til kommunene enn det som nå er gjort i reformen. Evaluering av forsøkene gjennomført av Deloitte og Telemarksforskning konkluderer blant annet med at:

Basert på funnene i evalueringen mener vi en vesentlig risiko for implementeringen av barnevernsreformen knytter seg til å sikre at kommunene har tilstrekkelig forståelse for hva de nye oppgavene innebærer, og å sikre at kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta både de nye og de allerede lovpålagte oppgavene på en forsvarlig måte.⁶⁵

Riksrevisjonen la høsten 2022 fram en undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet, blant annet på bakgrunn av at Barne- og familiedepartementet i 2017 startet et arbeid for å forbedre kompetansen i det kommunale barnevernet. Riksrevisjonen fant i sine undersøkelser lite forbedring når det kom til dokumentasjon av barnevernets vurderinger og begrunnelser. Riksrevisjonen fant videre at det har vært mange tiltak for å øke kompetansen i barne-

⁶³ Barnevernspanelet (2011)⁶⁴ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2016)⁶⁵ Deloitte og Telemarksforskning (2020)

vernstjenesten, men at de små tjenestene i mindre grad har klart å benytte seg av tilbudene.⁶⁶

Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD) har siden 2015 behandlet flere barnevernssaker mot Norge, noe som har bidratt til å utfordre legitimiteten og tilliten til det norske barnevernssystemet. Med bakgrunn i domfellelsene i EMD ble det satt ned et barnevernsutvalg som skal vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid, fra undersøkelsesfasen til ettervernsfasen. Det er en føring for arbeidet at kommunenes ulike forutsetninger for å ivareta rettssikkerheten i vanskelige barnevernssaker må inngå i vurderingene. 20. mars 2023 la utvalget fram sin utredning NOU 2023:7 *Trygg barndom, sikker fremtid – Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. Utvalget foreslår en rekke tiltak for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og kvaliteten i barnevernets arbeid.

Barnevernsinstitusjonsutvalget skal utrede institusjonsbarnevernet, og komme med forslag til endringer som gjør at barn som i dag blir flyttet til institusjon får bedre hjelp. Det er det kommunale barnevernet som har det løpende ansvaret for oppfølgingen av barn, og det er en utfordring at mange kommuner ikke følger opp barna godt nok mens de er på institusjon eller legger til rette for gode nok tilbud etter institusjonsoppholdet. Utvalget skal levere sin utredning i oktober 2023.

5.3.4 Rus og psykiatri

Kommunene har ansvar for tjenester til og oppfølging av personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Ansvaret følger av helse- og omsorgstjenesteloven. Tjenestene omfatter rådgivning og veiledning, støtteopplegg, bolig og eventuelt oppfølging i bolig, oppsøkende arbeid, tiltak for sosial- og arbeidsrettet rehabilitering, arbeid med individuell plan og oppfølging før, under og etter opphold i spesialisthelsetjenesten eller fengsel med videre.

Lovkrav

Menon har i dialog med Helsetilsynet, Senter for rusomsorgsforskning og statsforvalterne identifisert to indikatorer som kan knyttes til konkrete lovkrav.

⁶⁶ Riksrevisjonen (2022a)

Tabell 5.5 Andel kommuner som har knyttet til seg psykologkompetanse, etter innbyggertall. 2020. Tall i prosent.

Innbyggertall	Andel
50 000 innb. og over	100
Mellom 20 000 og 49 999 innb.	98
Mellom 10 000 og 19 999 innb.	91
Mellom 5 000 og 9 999 innb.	85
Mellom 2 000 og 4 999 innb.	80
Under 2 000 innb.	71

Kilde: ssb.no/helse/helsetjenester/statistikk/kommunehelse-tenesta

Psykologkompetanse

Fra og med 2020 er kommunene pålagt å ha knyttet til seg psykologkompetanse i helse- og omsorgstjenesten. 84 prosent av kommunene hadde knyttet til seg slik kompetanse ved utgangen av 2020, enten ved å ansette psykolog(er), samarbeide med andre kommuner eller kjøp av tjenesten, eller en kombinasjon av disse. SSB skriver at det er en tydelig tendens til at andelen kommuner som har knyttet til seg psykologkompetanse stiger entydig med økende sentralitet.⁶⁷ Menon fant i sine analyser at forskjellen i lovoppfyllelse først og fremst skyldes innbyggertall og økonomisk handlingsrom. Kommuner med flere innbyggere og høyt økonomisk handlingsrom oppfyller kravet i større grad enn mindre kommuner med lavt økonomisk handlingsrom. Tabell 5.5 viser sammenhengen mellom lovoppfyllelse og innbyggertall.

På landsbasis har det vært en stor vekst i psykologårsverk i helse- og omsorgstjenesten mellom 2015 og 2020. Den siste publiseringen fra SSB viser at veksten i antall årsverk fortsetter å øke, men det har blitt flere kommuner som har utfordringer med å knytte til seg psykologkompetanse. Det er de minst sentrale kommunene som opplever størst utfordringer, med en nedgang fra 75 prosent av kommunene i 2020 til 68 prosent av kommunene i 2021.⁶⁸

⁶⁷ Ekornrud, Stølen, og Thonstad (2021)

⁶⁸ Thonstad og Stølan (2022)

Kartlegginger som undersøker andre forhold enn lovoppfyllelse

SINTEF har på oppdrag fra Helsedirektoratet årlig gjennomført datainnsamling om kommunalt psykisk helsearbeid i kommunene siden 2007. Fra 2015 ble også rusarbeid inkludert.

Rapporten fra 2021⁶⁹ viser at det er noen flere årsverk per innbygger i de minste kommunene, men det er ikke en klar sammenheng med kommunestørrelse. De aller største kommunene (over 50 000) har større dekning enn kommunene mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Forskerne finner blant annet at jo større kommunen er, jo mer sannsynlig er det at midlene i opptrappingsplanen for rus og psykiatri har blitt benyttet til formålet.

Det vises i rapporten fra SINTEF til en undersøkelse om ansattes erfaringer med interkommunal organisering av lavterskeltilbudet Rask psykisk helsehjelp (RPH). Funnene viser at det interkommunale samarbeidet skapte organisatorisk og faglig robusthet, og bidro til økt fleksibilitet i tjenestetilbudet.

Rapporten fra 2022 viste en sterk økning i antall kommuner som rapporterte om rekrutteringsproblemer, og en økning i henvendelser og henvisninger. Rapporteringen viser en økning i antall psykologer i kommunalt psykisk helse- og rusarbeid fra 2021, samtidig rapporterte mange kommuner (57 prosent) at det var meget krevende å rekruttere psykologer og psykologspesialister. Fra 2021 til 2022 var det en kraftig økning i andelen kommuner som hadde utfordringer med å rekruttere sykepleiere, vernepleiere og sosionomer til tjenesten.⁷⁰

5.3.5 Brann og redning og vannforsyning

Lovoppfyllelse: Brann og redning

Brannvesenet er en viktig kommunal oppgave, både når det gjelder forebygging og utrykning ved brann, ulykker eller kriser. I 2019 var det ifølge DSB 242 brann- og redningsvesen i Norge.⁷¹ Det har vært en reduksjon de siste årene, noe på grunn av kommunesammenslåinger og andre steder fordi interkommunale brann- og redningsvesen er slått sammen. Et typisk brann- og redningsvesen er lite. Det er flest i gruppen med færre enn 2 årsverk, og medianen er 3,8 årsverk. De 18 største brann- og redningsvesenene har mellom 53 og

443 årsverk. I 2018 var 51 av brann- og redningsvesenene interkommunale.⁷²

I samråd med DSB og statsforvalterne identifiserte Menon tre indikatorer som kan bidra til å belyse om kommunene oppfyller lovkravene innenfor brann og redning.

Alle kommunene har enten rapportert årsverk eller driftsutgifter til forebygging og beredskap. På bakgrunn av dette vurderes alle kommunene å tilfredsstillende kravene til forebygging og beredskap.

Som en del av DSBs årlige undersøkelse blir alle kommunene bedt om å besvare om brann- og redningsvesenet oppfyller kravene til dimensjonering for beredskap i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesenet. 12,1 prosent av kommunene vurderer selv at de ikke oppfyller kravene fullt ut. Analysene viser at det er sammenheng mellom lovoppfyllelse og sentralitet, som betyr at sentrale kommuner tilfredsstiller kravet i større grad enn usentrale kommuner.

Lovoppfyllelse: Vannforsyning

Kommunene har ikke en lovpålagt plikt til å sørge for vannforsyning til innbyggerne, men de aller fleste gjør det gjennom å eie vannverk, og det er knyttet en rekke lovkrav til vannverkseiere. Kommunenes vannverk er organisert som del av kommunen, i kommunalt foretak, gjennom interkommunalt samarbeid eller i ulike selskapsformer. Kommuner uten kommunale vannverk er ikke berørt av lovkravene.

I dialog med Norsk Vann og Mattilsynet har Menon identifisert tre indikatorer som kan kobles til lovkrav.

De fleste kommuner har beredskapsplaner for alle sine kommunale vannverk. Samtidig er det noen kommuner som rapporterer beredskapsplaner på en lav andel av vannverkene sine. Her viste analysene en negativ sammenheng med befolkningsstørrelse, og en positiv sammenheng med sentralitet. Det vil si at små og sentrale kommuner i større grad har beredskapsplaner enn store og usentrale kommuner.

De aller fleste kommunene hadde en svært lav andel ikke-planlagte brudd på sine kommunale vannverk. Kommunen med mest brudd tilfredstilte kravene for 99,7 prosent av sine vannverk fullt ut. Analysene viste en signifikant sammenheng med økonomisk handlingsrom.

Menon har også sett på andel innbyggere i alle kommunene som har tilfredsstillende prøveresultat for e-coli. De aller fleste kommunene har høy

⁶⁹ Ose og Kaspersen (2021)

⁷⁰ Ose og Kaspersen (2022)

⁷¹ Direktoratet for sikkerhet og beredskap (2020)

⁷² Vinsand (2018b)

grad av lovoppfyllelse, men det er enkelte kommuner hvor en høy andel av innbyggerne får vann fra vannverk som ikke har tilfredsstillende prøveresultat. Analysene viste ingen sammenheng med forklaringsvariablene.

Kartlegginger som undersøker andre forhold enn lovoppfyllelse

Et område innen vannforsyning som får mye oppmerksomhet er etterslepet på vedlikehold og nødvendig oppgradering av vann- og avløpsnett. Mattilsynet konkluderer i en gjennomgang fra 2019 med at drikkevannet i Norge er trygt, i den forstand at de fleste innbyggerne mottar helsemessig trygt drikkevann. Men de er bekymret for fremtiden, og mener at uten et vedvarende søkelys på å opprettholde høy drikkevannskvalitet kan situasjonen forverres. Det er først og fremst oppgradering av distribusjonssystemet som er utfordringen.⁷³

En rapport fra Norsk Vann som ble utarbeidet av Norconsult og SINTEF i 2021 viste at Kommune-Norge må investere rundt 332 milliarder kroner i vann- og avløpsnett de neste 20 årene. Dette vil føre til en kraftig økning i de kommunale vann- og avløpsgebyrene, siden vann- og avløpssektoren er basert på selvkostprinsippet.⁷⁴

I en rapport fra Oslo Economics, COWI og Kinei framheves fylkeskommunal organisering av vann- og avløpssektoren som det mest samfunnsøkonomiske alternativet.⁷⁵

5.3.6 Oppsummering

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser samlet sett en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 88 prosent innenfor de oppgavene som er kartlagt i rollen som tjenesteyter. For lovkravene som er kartlagt under rollen som tjenesteyter er det data for 341 av 356 kommuner. Ingen av kommunene hadde 100 prosent lovoppfyllelse.⁷⁶

Kartleggingen fant videre en klar statistisk sammenheng mellom lovoppfyllelse og befolkningsstørrelse for denne rollen. Større kommuner oppfyller lovkravene i større grad enn mindre kommuner. Dette er også et funn som går igjen på flere av enkeltindikatorene innenfor de ulike tjenestene. Samtidig er det noen lovkrav som er mer krevende for sentrale kommuner med befolk-

ningsvekst, for eksempel krav til lærertetthet (lærernorm).

Utvalget har også sett på andre kartlegginger som, basert på bruk av ulike indikatorer, har forsøkt å vise hvilke kommuner som har utfordringer. Det er stort spenn i resultatene, men jevnt over er det en trend at kommuner kommer dårligere ut jo færre innbyggere en kommune har og jo mindre sentral den er.

I sluttfasen av utvalgets arbeid la Helsepersonellkomisjonen fram sin utredning, hvor det tegnes et alvorlig framtidsbilde for kommunenes helse- og omsorgstjenester. Mange kommuner har i dag store utfordringer med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse, og kommisjonen mener at mange innbyggere i dag ikke får tjenestene de har krav på. Disse utfordringene vil bli større.

Sentrale kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille kravet om lærertetthet, samtidig som de tilfredsstiller pedagognormen i barnehagene i større grad. Samtidig viser Utdanningsdirektoratets oppsummering av nasjonale tilsyn at det avdekkes flere regelbrudd i små kommuner enn i store kommuner, og direktoratet mener at små kommuner ofte har betydelige skolefaglige utfordringer.

Buudir har gitt innspill til utvalget om at små kommuner har lavere oppfyllelse av lovkrav enn større kommuner. Buudir peker også på at små kommuner får lite eller ingen erfaring i å håndtere de mest krevende sakene. Kartlegginger viser at små kommuner som inngår i samarbeid får en økning i tyngre og mer kostnadskrevenne saker, blant annet på grunn av et større og sterkere barnevern som er bedre rustet til å ta tak i vanskelige saker. Riksrevisjonen peker også på at små barnevernstjenester i mindre grad klarer å benytte seg av tilbud om kompetanseheving.

Flere og flere kommuner knytter til seg psykologer, slik at graden av lovoppfyllelse øker. Samtidig er det flere kommuner som har større utfordringer med å knytte til seg tilstrekkelig psykologkompetanse. Små og usentrale kommuner med små fagmiljø har større utfordringer med å knytte til seg psykolog enn øvrige kommuner.

Nesten alle kommunene leverer i tråd med lovkravene innenfor sektorene brann- og redning og vannforsyning. Utfordringen på dette området er vedlikeholdsetterslepet.

5.4 Kommunen som myndighetsutøver

Kommunene forvalter offentlig myndighet som regulerer grunnleggende forhold i innbyggernes

⁷³ Mattilsynet (2019)

⁷⁴ Bruaset (2021)

⁷⁵ Oslo Economics, COWI, og Kinei (2022)

⁷⁶ S. Pedersen et al. (2022)

liv, og som legger rammer for lokalsamfunnenes utvikling. Kommunene fatter for eksempel vedtak om tildeling av tjenester, avgifter, gir tillatelser, fordeler tilskudd og gir bevilgninger, vedtar forskrifter som gjelder i kommunen, fatter planvedtak, krever inn avgifter og fører tilsyn. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Rollen som myndighetsutøver er tett knyttet til spesielt tjenesteyterrollen og samfunnsutviklerrollen. Myndighetsutøvelse kan være utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak, mens tjenesten er å yte den aktuelle tjenesten i det volum og med den kvalitet som vedtaket fastsetter.

Det er flere utviklingstrekk som sammen gjør at kravene til kommunene som myndighetsutøver har økt. Ofte snakkes det om en rettsliggjøring av offentlig forvaltning; at flere og flere forhold reguleres av rettsregler. Stadig flere samfunnsutfordringer søkes løst gjennom utforming av nasjonalt regelverk som gir innbyggerne bestemte rettskrav overfor kommunene.⁷⁷ Gjennom de siste tiårene er kommunene tillagt stadig flere oppgaver gjennom ulike særlover. Dette medfører et sterkere fokus både fra nasjonale myndigheter, næringslivet og innbyggerne på hvordan kommunesektoren løser sine oppgaver og ivaretar sine plikter.⁷⁸ Dette fører også med seg sterkere vektlegging av tilsyn og kontroll av kommunene. Mer internasjonalisering i forvaltningen, med større bevisstgjøring om blant annet menneskerettigheter og mer kompliserte prosedyrereguleringer på noen områder, for eksempel regelverket om offentlige anskaffelser og regler om statsstøtte, bidrar også til denne utviklingen.

Kommunene utøver sin myndighetsrolle ut fra et faglig og politisk skjønn, innenfor de rammene lovgivningen setter. Lovgivningen på dette området setter rammer som skal sikre nasjonale mål som rettssikkerhet og forsvarlig og effektiv saksbehandling.

Det følger av legalitetsprinsippet at makt og myndighet blir utøvd med hjemmel i lov, og vedtak som fastlegger plikter, fratar rettigheter eller begrenser den enkeltes frihet, skal ha en klar hjemmel i lov. Prosessuell rettssikkerhet skal sikre brukerne en rettfærdig, hensynsfull og korrekt behandling både forut for at vedtaket fattes, og ved iverksettelse.

Rettssikkerhet i forvaltningen har tradisjonelt vært knyttet til prosessuell rettssikkerhet. Økt rettighetslovgivning har gitt økt krav om materiell

rettssikkerhet, det vil si til innholdet i den offentlige myndighetsutøvelsen. Vedtak i forvaltningen skal være forutsigbare og alle sammenlignbare saker skal i prinsippet behandles likt. Forvaltningens saksbehandling skal være åpen og etterprøvbare så den kan ettergås og kontrolleres.

Kravet til forsvarlig saksbehandling er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp og skal ivareta partenes interesser i alle faser av saksbehandlingen. Effektiv saksbehandling er også et nasjonalt mål. Både innbyggerne, kommunen, næringslivet og samfunnet ellers er avhengig av at forvaltningssaker behandles innen en fornuftig tidsramme og med en grundighet som står i forhold til sakens omfang og kompleksitet, slik at borgerne får avgjort sine rettskrav innen rimelig tid. Effektivitet skal hindre unødig bruk av offentlige ressurser. Effektivitet kan stå i motsetning til hensynet til innbyggernes rettssikkerhet.

5.4.1 Lovoppfyllelse: kommunene som myndighetsutøver

I kartleggingen av kommunenes lovoppfyllelse på myndighetsutøverområdet er det undersøkt i hvor stor grad kommunene oppfyller kravet om å drive tilsyn i byggesaker, saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven og krav på arkivområdet.

Kommunenes ansvar for å føre tilsyn (kommunalt tilsynsansvar) er et av områdene der gjennomsnittlig lovoppfyllelse er lavest, med 68 prosent. Det er tilsyn med byggesaker og tilsyn med fosterhjem som er undersøkt. Det er en signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse (antall innbyggere) og ivaretagelse av tilsynsansvaret, ved at mindre kommuner har lavere grad av lovoppfyllelse.

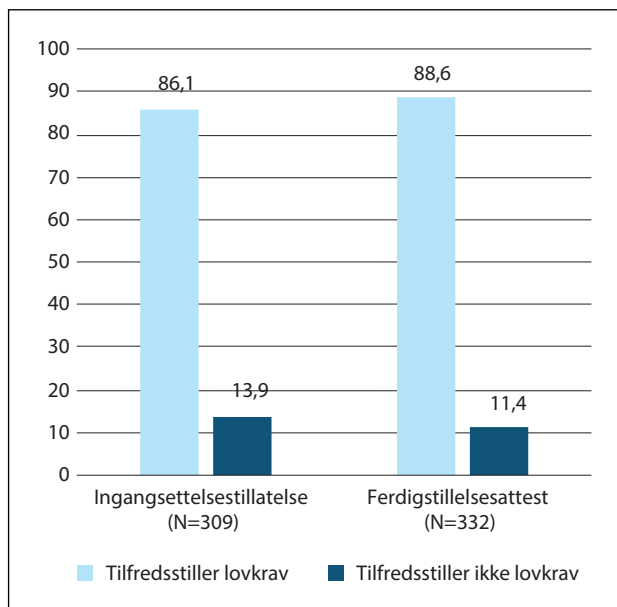
Lovkrav i byggesaker etter plan- og bygningsloven

Det følger av plan- og bygningsloven § 25-1 at kommunene «*har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at ansvarlig foretak er kvalifisert*». Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke lovbrudd.

Plan- og bygningsloven § 21-7 angir en rekke ulike saksbehandlingsfrister, blant annet fremgår det at søknad om igangsettelse skal behandles av kommunen innen tre uker, og at kommunen skal utstede ferdigattest innen tre uker etter at krav om attest er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon.

⁷⁷ St.meld. nr. 17 (2004–2005)

⁷⁸ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)



Figur 5.8 Andel kommuner som i gjennomsnitt har lavere og høyere saksbehandlingstid enn tre uker i løpet av 2020, tall i prosent.

Kilde: Menon Economics, 2022.

63 prosent av kommunene har rapportert at de har utgifter til byggetilsyn i 2020. Andelen kommuner som oppga utgifter til byggetilsyn lå mellom 97 og 99 prosent i perioden 2015–2018, før andelen gikk ned til 65 prosent i 2019. Det er ingen kjent forklaring på nedgangen. Tallene tar ikke høyde for at det er ulikt behov for tilsyn i kommunene. Kommunene skal føre tilsyn «i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd», og tallene forteller ikke om det er ført tilsyn i tilstrekkelig grad. I kommuner uten nevneverdig byggeaktivitet kan behovet være svært lite, mens i kommuner med mye byggeaktivitet kan behovet være stort.

Når det gjelder oppfyllelse av saksbehandlingsfrister er gjennomsnittlig saksbehandlingstid innenfor tre-ukers fristen tolket som en indikasjon på at kommunen oppfylder lovkravene. I 86 prosent av kommunene er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mindre enn tre uker for igangsettelsestillatelseter, og i 89 prosent av kommunene når det gjelder ferdigstillelsesattest. Andelen kommuner som ivaretar lovkrav om saksbehandlingsfrist for igangsettelsestillatelse har ligget på mellom 86–88 prosent i perioden 2016–2020. For saksbehandlingstid for ferdigstillelsesattest er andelen kommuner som ivaretar kravet lavere i 2020 enn i perioden 2016–2019, da andelen lå på 91–92 prosent. Det er ingen signifikant sammenheng mellom grad av lovoppfyllelse og de ulike forklaringsvariablene.

Lovkrav på arkivområdet

Menon har undersøkt kommunenes oppfyllelse av enkelte krav i arkivloven, arkivforskriften og Riksarkivarens forskrift:

- om det er tydelige fullmakter og delegeringer for arkivarbeid i kommunen
- om kommunen har dokumenterte rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid
- om kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen (sakarkiv, fagsystem, databaser mv.)
- om kommunen noen gang har tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon.

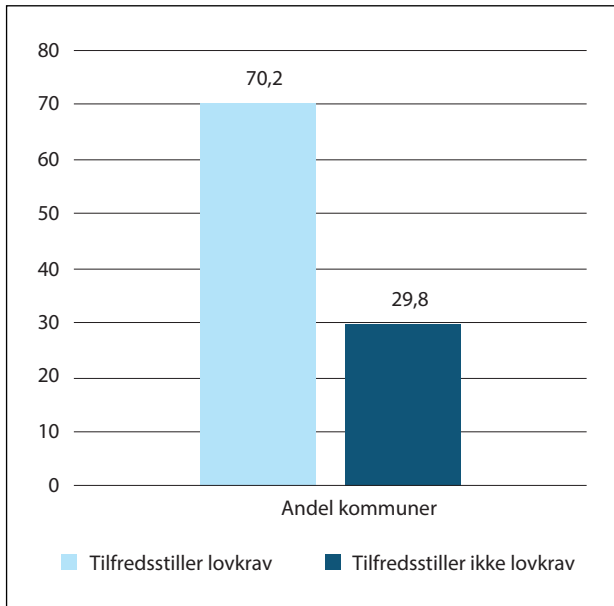
Tall er hentet fra Arkivverkets årlige spørreundersøkelse av arkivholdet i kommuner og fylkeskommuner, og utgangspunkt er tatt fra undersøkelsen for 2020, der 343 av 366 kommuner og fylkeskommuner svarte på hele eller deler av undersøkelsen.⁷⁹ Hensikten med undersøkelsen er ifølge Arkivverket å få et overordnet bilde av arkivholdet og å måle endringer på sentrale områder over tid.

Undersøkelsen som gjelder kommuner, har flere spørsmål der kommunene angir fra 1-5 hvor enig de er i en gitt påstand om deres kommune. Menon operasjonaliserer lovoppfyllelse som å svare 2-5 på spørsmålene, mens kommuner som svarer 1 ikke oppfyller lovkravet.

Det er 96 prosent av kommunene som ivaretar krav til tydelige fullmakter og delegeringer for arkivarbeidet. Hele 99 prosent ivaretar lovkrav om dokumentasjon og rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid og 96 prosent har en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert.

Offentlige organer plikter å avlevere eldre og avsluttede arkiv til arkivdepot. En forutsetning for avlevering av digitale arkiv er uttrekk, det vil si at den digitale informasjonen i et system gjøres systemuavhengig (fjernes fra systemet den er skapt i) og klargjøres for langtidsoppbevaring i et digitalt depot. Arkivverket har pekt på at kravet om å ta uttrekk fra elektroniske systemer står sentralt i kommunenes arkivarbeid, og dermed er en veldig relevant indikator. I undersøkelsen er kommunene spurt om de noensinne har tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon. 70 prosent av kommunene er vurdert til å tilfredsstille kravet i 2020, jamfør figur 5.9. Utviklingen i andel kommuner som tilfreds-

⁷⁹ Arkivverket (2020)



Figur 5.9 Andel kommuner som ivaretar lovkrav om å avlevere eldre og avsluttede arkiv til arkivdepot i 2020, tall i prosent.

Kilde: Menon Economics, 2022. N=356

stiller kravet har vært positiv i perioden 2016–2020. Andelen kommuner som tilfredsstilte kravet var bare 46 prosent i 2016.

Kommunene skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som blant annet skal gi en samlet oversikt over organets arkiv, og kommunene har i undersøkelsen svart på om kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen (sakarkiv, fagsystem, databaser med mer). 95,7 prosent av kommunene svarer at de oppfyller dette kravet.

Arkivverket har skilt ut svarene fra små, mellomstore og store kommuner, og mellom kommuner i de ulike fylkene. Forskjellene er små mellom kommuner med ulik størrelse, men mer markant mellom kommuner i ulike fylker. For eksempel svarer kommunene i Nordland i snitt 3,3, mens kommunene i Agder og Oslo svarer i snitt 4,3 på påstanden om det finnes tydelige fullmakter og delegeringer for arkivarbeidet. Arkivverket skriver i oppsummering av undersøkelsen:

Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at forskjellene mellom de ulike størrelseskategoriene er langt mindre enn forskjellene mellom kommunene gruppert etter fylkestilhørighet. De regionale variasjonene kan skyldes en rekke forhold, eksempelvis økonomi, kompetanse og kulturforskjeller.

Klagesaker

Antall klager på vedtak fattet i kommunene og utfallet av dem kan være med å belyse kommunenes utøvelse av myndighetsutøverrollen. Dette er imidlertid en mindre treffsikker kilde for å vurdere hvordan kommunene utøver myndighetsrollen. Det er mange andre forhold som spiller inn, blant annet innbyggernes kjennskap til klagemulighetene og villigheten til å klage.

I årsrapportene fra Helsetilsynet fra 2018–2020 omtales statsforvalterens behandling av klager på enkeltvedtak innenfor barnevern, sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester. Mange av disse vedtakene fattes av kommunene. Årsrapportene viser ikke fordeling av klager mellom ulike typer kommuner og ulike deler av landet.

Det er relativt få klager innen barnevern, og mange av dem gjelder forhold ved barnevernsinstitusjoner, som ligger utenfor kommunenes ansvar. Når det gjelder klager innen sosiale tjenester, har antallet klagesaker de siste årene ligget mellom 3 000–4 000, og de fleste av dem gjelder økonomisk stønad. Antallet vedtak som blir endret i klageomgangen har i mange år ligget på omtrent 20 prosent.

Innenfor helse og omsorg er statsforvalteren klageinstans når en person ikke får oppfylt rettighetene som er gitt i pasient- og brukerrettighetsloven og den øvrige helse- og omsorgslovgivningen. Dette gjelder rettigheter som både kommunene og spesialisthelsetjenesten har ansvar for. Det er flest klager på manglende refusjon av reiseutgifter til og fra behandling i spesialisthelsetjenesten. Statsforvalteren endret vedtakene til klagers gunst eller returnerte saken for ny behandling i 18 prosent av sakene i 2020 og 2019, 22 prosent av sakene i 2018 og 25 prosent av klagen i 2017.

Sivilombudet behandler klager fra personer som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen, for eksempel ved at et vedtak eller en avgjørelse er feil, eller at en sak har vært behandlet på en uriktig eller uforsvarlig måte. Sivilombudet kan ikke selv omgjøre avgjørelser, men kan reise kritikk og i de fleste tilfeller retter myndighetene seg etter Sivilombudets uttalelser. Sivilombudet mottok i perioden 2019–2021 2 555 klager som gjaldt kommuner. Rundt halvparten av disse ble avvist (ikke behandlet) som følge av formelle feil, særlig at klagemuligheten i forvaltningen ikke var uttømt. En stor andel av sakene gjelder de største kommunene, der særlig Oslo skiller seg ut. I 2021 behandlet Sivilombudet klager som gjaldt 204 kommuner. Det vil si at det

var 152 kommuner som de ikke behandlet noen klager fra.

Plan- og byggesaker, ansettelsessaker og saker innenfor helse er de vanlige klagesakene fra kommuner hos Sivilombudet. Av saker rettet mot kommunene mottatt i 2019–2021 førte fem prosent av dem til kritikk fra Sivilombudet. Det gjaldt fire prosent av plan- og byggesaker, ni prosent av ansettelsessaker og tre prosent av sakene innenfor helse. Sivilombudet fører ikke statistikk over hvilke kommuner sakene som fører til kritikk stammer fra.

I en undersøkelse av fylkesmannen i Finnmark, Oslo og Akershus og Møre og Romsdals behandling av klager på kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven, vedtak om sykehjemsplass og vedtak om spesialundervisning, ble kommunenes vedtak opprettholdt i 60 prosent av sakene.⁸⁰ Analysen omfatter til sammen 174 saker. Det var store forskjeller mellom de ulike sakstypene, ved at stadfestelsesprosenten var på 70 prosent i plan- og byggesaker, 27 prosent i saker om spesialundervisning og bare 11 prosent i saker om sykehjemsplass. Andelen stadfestede saker varierte også mellom fylkesmannsembetene. I plan- og byggesaker og saker om spesialundervisning var stadfestelsesprosenten lavere i Finnmark enn i de andre embetene.

Undersøkelsen viste at egenvurdering av kommunenes kompetanse var god i alle typer kommuner. Det var likevel en tydelig tendens at vurderingen av egen kompetanse var bedre jo større kommune var. Fylkesmannsembetene mente også at kompetansen var best i større kommuner. Denne forskjellen ga seg imidlertid ikke utslag i at det ble avdekket ulike typer feil i klagesaksbehandlin-

gen. Det var ikke noe særlig forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til hvilken begrunnelse som ble gitt for omgjøring eller oppheving. Rapporten undersøkte ikke andre forskjeller i klagesaker fra ulike typer kommuner, for eksempel om stadfestelsesprosenten varierte mellom kommuner av ulik størrelse. Til det ble datamaterialet ansett for å være for lite.⁸¹

Statsforvalterne behandler klager på vedtak i kommunene etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder vedtak i byggesaker og saker om reguleringsplan, og sakene registreres i «SYSAM»-registeret. Utvalget har gjort en gjennomgang av alle klager i byggesaker fra årene 2019, 2020 og 2021 hos fire statsforvalterembeter: Troms og Finnmark, Trøndelag, Vestland og Oslo og Viken. Det utgjør til sammen 6 375 saker.

Gjennomgangen viser at statsforvalterne omgjør kommunenes vedtak i forskjellig grad. Statsforvalteren i Vestland stadfestet eller opprettholdt kommunens vedtak i 87 prosent av sakene, statsforvalteren i Oslo og Viken i 80 prosent av sakene, statsforvalteren i Trøndelag i 68 prosent av sakene, mens statsforvalteren i Troms og Finnmark opprettholdt kommunens vedtak i 61 prosent av sakene. Det er også forskjell i grad av omgjøring avhengig av kommunestørrelse: 71 prosent av sakene fra kommuner med færre enn 5 000 innbyggere stadfestes, i saker fra kommuner mellom 5–20 000 innbyggere stadfestes 74 prosent av sakene, mens det for saker fra kommuner med mer enn 20 000 innbyggere er en stadfestelsesprosent på 83 prosent. Det er altså en tendens til at statsforvalterne i mindre grad omgjør saker fra større kommuner, men det er stor forskjell mellom kommu-

⁸¹ Rapporten s.76: «Klagesaksundersøkelsen ser ikke ut til å være omfattende nok til at en differensiering mellom kommuner av ulik størrelse vil gi mening»

⁸⁰ Stokstad og Seggaard (2013)

Tabell 5.6 Omgjøring av vedtak i fire statsforvalterembeter etter sentralitet, 2019-2021

Sentralitetsklasse	Antall saker behandlet	Antall saker omgjort	Andel saker omgjort
1: Mest sentrale kommuner	1 785	307	17,2 %
2: Nest-mest sentrale kommuner	2 416	382	15,8 %
3: Mellomsentrale kommuner 1	811	196	24,2 %
4: Mellomsentrale kommuner 2	521	122	23,4 %
5: Nest-minst sentrale kommuner	519	148	28,5 %
6: Minst sentrale kommuner	323	100	31,0 %
I alt	6 375	1 255	19,7 %

Kilde: SYSAM-registeret 2019-2021. Bearbeidet av utvalget.

nene i de ulike gruppene, så det er usikkert om innbyggertall er en sterk forklaringsfaktor.

Når utvalget har sett på de samme tallene etter de ulike sentralitetsklassene, finner vi også her en tendens, som viser at saker fra sentrale kommuner omgjøres i mindre grad enn saker fra usentrale kommuner. Også her er det imidlertid stor variasjon i omgjøringsandel mellom kommunene innad i de enkelte sentralitetsklassene.

5.4.2 Andre kartlegginger: kommunene som myndighetsutøver

Det er begrenset med undersøkelser av hvordan store og små kommuner forvalter rollen som myndighetsutøver.⁸² I det landsomfattende tilsynet på opplæringsområdet omtalt i kapittel 5.3 var et av tilsynstemaene forvaltningskompetanse, der det som ble undersøkt var om skolene følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak når skolen fatter vedtak om særskilt tilrettelegging. Oppsummeringen fra tilsynet viser at det ikke er store forskjeller i andelen lovbrudd mellom kommuner av ulik størrelse.

Offentlig forvaltning er bundet av regler som gir rettssikkerhetsgarantier og som stiller krav til forvaltningens saksbehandling. Kravene følger av forvaltningsloven, offentleglova og andre lover. Habilitetsreglene er sentrale for å ivareta hensynet til rettssikkerhet. Reglene skal sikre at kommunalt ansatte eller folkevalgte med en særskilt tilknytning til saken eller den saken gjelder, gjennom slektskap eller andre særegne forhold, ikke skal delta i saksbehandlingen eller i avgjørelsen av en sak. I lokaldemokratiundersøkelsen 2011⁸³ (tilsvarende spørsmål er ikke stilt i senere undersøkelser) svarer nesten 70 prosent av innbyggerne at de mener habilitetsregler brytes ofte (17 prosent) eller av og til (53 prosent). Innbyggerne i de største kommunene er mest kritiske. Vurderingen er noe mildere i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere, men også her mener om lag 60 prosent av innbyggerne at habilitetsreglene brytes av og til eller ofte.

Undersøkelser viser samtidig at det oftere oppstår problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (med 2 000 innbyggere eller mindre) enn i store.⁸⁴ En relativt stor andel av de yrkesaktive i småkommuner er kommunalt ansatte, og de vil ofte ha mange tilknytningspunkter gjennom familie og vennskap

til partene i en sak.⁸⁵ At det oppstår problemer knyttet til inhabilitet betyr ikke at noe er feil, uprofesjonelt eller uetisk. Det er ikke kritikkverdig å være inhabil så lenge inhabiliteten håndteres i tråd med regelverket. Men det stiller krav til at reglene som skal avhjelpe slike situasjoner følges, slik at de med tette relasjoner til kommunen ikke får noen fordeler og allmennheten kan ha tillit til kommunens beslutninger.

Nærhet og mange tilknytningspunkter kan også skape press på saksbehandlere om hvordan de skal utøve skjønn. Undersøkelser viser at barnevernsarbeidere i små kommuner har opplevd press fra lokalmiljøet som et problem i ivaretagelsen av barnas rettssikkerhet.⁸⁶

Juridisk kompetanse står sentralt i utøvelse av myndighet. Det er ikke noe krav til at kommunene har ansatt jurist, men myndighetsutøverrollen krever at kommunen har tilgang til nødvendig og relevant juridisk kompetanse. Juridisk kompetanse er en av to fagområder som i kartleggingen av lovoppfyllelse trekkes fram av statsforvalterne som særlig mangelfulle (det andre området er plankompetanse). I spørreundersøkelsen rettet mot kommuner med under 3 000 innbyggere⁸⁷ svarer 42 prosent av kommunene at de ikke har tilstrekkelig juridisk kompetanse i egen organisasjon, via interkommunalt samarbeid eller via kjøp fra private.

Rapporten Gode grep i Finnmark⁸⁸ peker på utfordringer knyttet til rettssikkerhet i kommune i Finnmark:

Rettsikkerhet blir omtalt som en utfordring i de fleste av kommunene. Mange av lederne sier imidlertid at dette finner sin løsning gjennom gode rutiner i den løpende saksbehandling og i samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Habilitet og situasjoner der politikere og ansatte kan ha mange hatter nevnes som eksempler på reelle utfordringer. Noen av rådmennene uttrykker at kommunen har mangler knyttet til kvalitetssystem og internkontroll. Nærhet og oversiktlige forhold i kommunen nevnes som forklaring på manglende systemkvalitet, i tillegg til en pragmatisk og muntlig forvaltningskultur. Det pekes også på at kommunen mangler jurist og at administrasjonen ofte «leker hobbyjurister» som medfører dårlig saksbehandling, mange klagesaker og høye prosesskostnader.

⁸² Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)

⁸³ Bergh (2013)

⁸⁴ Myrvold (2001)

⁸⁵ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)

⁸⁶ Myrvold (2001)

⁸⁷ B. A. Brandtzæg et al. (2019)

⁸⁸ Vinsand (2018a)

Statsforvalteren i Troms og Finnmark skrev i årsrapport for 2021:⁸⁹

Avslutningsvis nevnes at den juridiske kompetansen i mange av våre små kommuner fortsatt er svak, og vi bruker mye ressurser på å veilede kommunene innenfor særlig plan- og bygningsloven, offentleglova, forvaltningsloven og kommuneloven.

Slik Statsforvalteren vurderer det, vil det også fremover være behov for omfattende veiledning på dette området. Spesielt gjelder dette de små og sårbare kommunene der hyppige utskiftninger i administrasjonen, vakanser og rekrutteringsutfordringer gjør at disse kommunene har betydelige utfordringer med å bygge opp egen kompetanse. Konsekvensen er at kommunedirektøren med sin administrasjon i liten grad selv er i stand til å veilede kommunestyret og andre politiske organer i kommunelovens bestemmelser under avvikling av møter. Dette medfører, slik Statsforvalteren ser det, utfordringer av både rettsikkerhetsmessig og demokratisk art.

Kommuneloven har enkelte regler som begrenser adgangen til å løse myndighetsoppgaver gjennom interkommunalt samarbeid eller kjøp. § 5-4 gir regler om adgangen til å delegerer vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, og kommunene står ikke fritt til å velge samarbeidsmodell for samarbeid om myndighetsoppgaver, men må velge vertskommunemodellen.

Kommunene har i Organisasjonsdatabasen rapportert om ulike oppgaver løses i kommunens organisasjon, ved interkommunalt samarbeid eller gjennom kjøp. Siden myndighetsutøvelse ofte drives som en integrert del av et tjenesteområde, gjemmes trolig noe interkommunalt samarbeid og kjøp på myndighetsområdet bort i tallene. Men tallene viser at kommunene i stor grad løser myndighetsutøvelse innenfor egen organisasjon. 95 prosent driver for eksempel byggesaksbehandling innenfor egen driftsorganisasjon, mens tre prosent løser det gjennom interkommunalt samarbeid og 4 prosent ved kjøp fra private eller andre kommuner.

5.4.3 Oppsummering

Kartleggingen av lovoppfyllelse foretatt av Menon viser samlet sett en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 83 prosent på indikatorene som gjelder myn-

dighetsutøvelse. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Sentrale kommuner og kommuner med større økonomisk handlingsrom tilfredsstiller kravene i signifikant større grad enn andre kommuner. Kommunestørrelse har ingen betydning når alle indikatorene for myndighetsutøvelse ses på samlet, men små kommuner oppfyller i mindre grad enn større kommuner krav til kommunalt tilsynsansvar. Når det gjelder andre undersøkelser og kilder utvalget har vurdert, er det få som har undersøkt variasjoner i lovoppfyllelse mellom ulike kommuner.

Bare 63 prosent av kommunene har rapportert at de har utgifter til byggetilsyn i 2020, noe som tolkes som at 37 prosent av kommunene ikke har utført lovfestet tilsyn med byggesaker.

Lovoppfyllelse for fristene til å behandle søknader om igangsettelsestillatelse og ferdigstillesattest etter plan- og bygningsloven er nokså høy. Det samme er tilfelle for lovkravene på arkivfeltet, men her skiller kravet om å avlevere eldre og avsluttede arkiv til arkivdepot seg negativt ut, da bare vel 70 prosent av kommunene ivaretar kravet.

Statistikk over behandling av klager på kommunale vedtak viser at kommunens vedtak opprettholdes i nokså stor grad. Det er likevel store variasjoner mellom grad av opprettholdelse i ulike klagesaker. En gjennomgang av behandling av klager i byggesak etter plan- og bygningsloven hos fire statsforvalterembeter de siste tre årene viser en tendens til at kommunens vedtak omgjøres i større grad i saker fra små kommuner enn i saker fra større kommuner, og i større grad for usentrale kommuner enn for sentrale kommuner. Det må imidlertid tas et generelt forbehold om hvor mye klagesaksbehandling sier om kommunens myndighetsutøvelse.

I en undersøkelse fra 2011 svarer nesten 70 prosent av innbyggerne at de mener habilitetsregler brytes av og til eller ofte i kommunen.

5.5 Kommunen som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler handler om å utvikle lokalsamfunnet gjennom planlegging, arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Menon har sett på i hvilken grad kommunene oppfyller noen av lovkravene innenfor planarbeid og samfunnsikkerhet og beredskap.

I vurderingene av kommunenes samfunnsutviklerrolle er det i hovedsak tatt utgangspunkt i plan-

⁸⁹ Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021)

systemet som er et viktig styringsverktøy særlig når det gjelder samfunnsutviklingen. I tillegg er planlegging et viktig styringsverktøy som påvirker andre områder og oppgaver i kommunene. Lovkravene som refereres under er kravene til kommunenes overordnede planer og konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel. Plan- og bygningsloven setter mange krav til planarbeidet i kommunene. Utvalget ser derfor også på plankompetansen i kommunene. Næringsutvikling er ikke en lovpålagt oppgave, men er tett knyttet til planarbeidet i kommunen, fordi etablering og utvikling av næringslivet er avhengig av blant annet oppdaterte areal- og reguleringsplaner. Klima og miljø er et område det etter hvert er en del lovkrav knyttet til også gjennom plansystemet.

Samfunnsikkerhet og beredskap er kartlagt som del av samfunnsutviklerrollen, fordi deler av dette arbeidet henger tett sammen med planarbeidet. Arbeid med risiko og sårbarhet har fått ekstra søkelys de senere årene blant annet som følge av klimaendringer, naturkatastrofer og pandemi.

5.5.1 Lovoppfyllelse: Plansystemet som styringsverktøy

Plan- og bygningsloven og plansystemet er et nødvendig verktøy for kommunene for å styre utviklingen av kommunen i ønsket retning, på tvers av sektorer og politikkområder. Plan- og bygningsloven gir kommunene hovedansvaret for egen samfunnsplanlegging og for planlegging og forvaltning av arealer i kommunene. Kommunestyret er etter loven «lokal planmyndighet» og fylkestinget er «regional planmyndighet».

Kommunens oppgaver og ansvar som planleggingsmyndighet beskrives i § 3-3:

- Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges i kommunen.
- Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan.
- Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.
- Kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Planstrategi

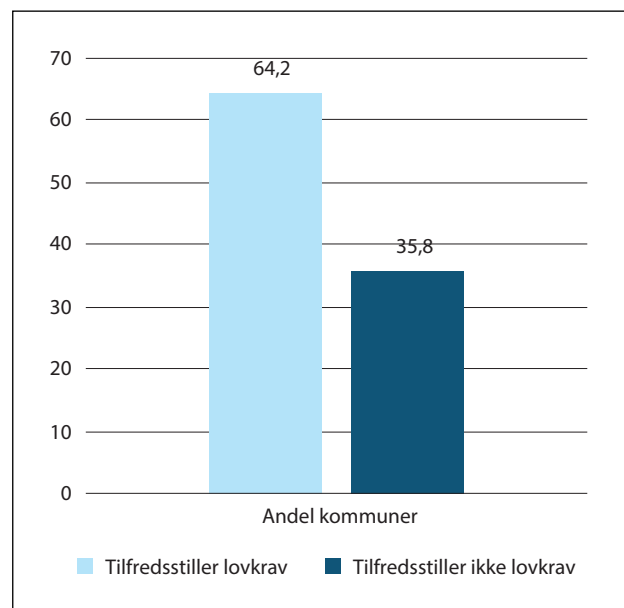
Det er krav til at kommunen skal ha en rekke ulike planer, men det er bare når det gjelder planstrategi at loven fastsetter hvor ofte den skal behandles i kommunestyret.

Plan- og bygningslovens § 10-1 sier:

kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Dette er en *skal*-oppgave og den er ment å styrke den politiske styringen gjennom å være et hjelpemiddel for et nytt kommunestyre, for blant annet å prioritere planoppgaver i valgperioden.

Menon har sett på i hvilken grad lovkravet om vedtakelse av planstrategi er oppfylt. Etter konstitueringen av nye kommunestyre i oktober 2019 skulle alle kommunene senest oktober 2020 ha utarbeidet og vedtatt en kommunal planstrategi. Menon fant at 64,2 prosent av kommunene oppfylte lovkravet, jmf figur 5.10. Sammenligner man tallene fra 2020 med 2016 (ett år etter konstitueringen i 2015), var tallet da omtrent det samme på kommuner som ikke oppfylte lovkravet, 63 prosent. Tallene viser også at det er noen kommuner som vedtar planstrategi, men senere enn ett år etter konstitueringen. De oppfyller dermed ikke lovkravet. Analysen finner ikke statistisk signifi-



Figur 5.10 Andel kommuner som har en oppdatert kommunal planstrategi i tråd med Plan- og bygningsloven § 10-1, 2020, tall i prosent.

Kilde: Menon Economics, 2022

kant sammenheng mellom tilfredsstillende av lovkravet og kjennetegn ved kommunene.

Kommuneplan

Plan- og bygningsloven § 11-1 sier:

- Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.
- Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.
- Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven (§ 14-2 bokstav a) kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.
- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utvikling i kommunen.

I tillegg skal kommunen sørge for at det utarbeides reguleringsplaner.

Det er ikke krav i loven om hvor ofte kommuneplanen og/eller de ulike delene av kommuneplanen skal revideres, bare at kommunen skal ha en kommuneplan og at den skal bestå av en samfunnsdel og en arealplan.

Samtidig står det i plan- og bygningsloven § 10-1 at kommunestyret minst en gang i løpet av hver valgperiode, i forbindelse med utarbeiding av kommunal planstrategi, skal vurdere om kommuneplanen skal revideres eller endres. Det betyr at kommuneplanen skal tas opp i kommunestyret til vurdering minst en gang hvert fjerde år. Det skal gå fram av kommunestyrets vedtak om kommunal planstrategi at planen er vurdert, og hva som ble resultatet av vurderingen.⁹⁰ Kommuneplaner er som regel godkjent for en periode på 12 år og en plan gjelder til ny plan er vedtatt.

Hvor ofte en arealplan bør oppdateres kan være forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av behovet. Kommuner som er i vekst trenger en oppdatert arealplan og reguleringspla-

ner, mens behovet er kanskje mindre i kommuner hvor det er lite utbygging.

Selv om det ikke er et tydelig krav i loven om hvor ofte kommuneplanen skal revideres, rapporterer kommunene i KOSTRA på alder både på samfunnsdelen og arealdelen. Menon har ikke tatt med dette i sin kartlegging av lovoppfyllelse, men utvalget mener at en kommuneplan i hovedsak bør revideres jevnlig for å kunne drive god samfunnsutvikling og håndtere samfunnsendringer.

Med bakgrunn i den tette koblingen mellom krav til planstrategi og kommuneplan, og at utdatterte planer kan være til hinder for en politisk forankret utvikling av kommunene, er det relevant å se på alder på kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som en indikasjon på hvordan kommunene løser sine lovpålagte planoppgaver. Kommuneplanen er et nødvendig styringsverktøy og planen må derfor oppdateres for at den skal ha nytte og verdi.

Figur 5.11 viser gjennomsnittlig alder på kommunenes samfunnsdel og arealdel etter kommune-størrelse. Gjennomsnittlig alder på kommuneplanen er 5,7 år for samfunnsdelen og 8 år for arealdelen. Det er ganske stor variasjon mellom kommunene, men vi ser at de minste kommunene i snitt har de eldste planene. 42 prosent av kommunene har en samfunnsdel som ble vedtatt før 2015. Kommunene i Finnmark har de klart eldste planene der samfunnsdelen i gjennomsnitt er 8,3 år og arealdelen i gjennomsnitt er 14,2 år. Kommunene i Nordland, Innlandet, Trøndelag og Vestland har alle samfunnsdeler som i gjennomsnitt er mellom 6,3 og 6,6 år. Kommunene i Troms, Nordland og Vestland har alle arealdeler som i gjennomsnitt er eldre enn 9 år. Dette er i tråd med funnene til Telemarksforskning, om at Nord-Norge skiller seg ut med en spesielt høy andel eldre planer.⁹¹

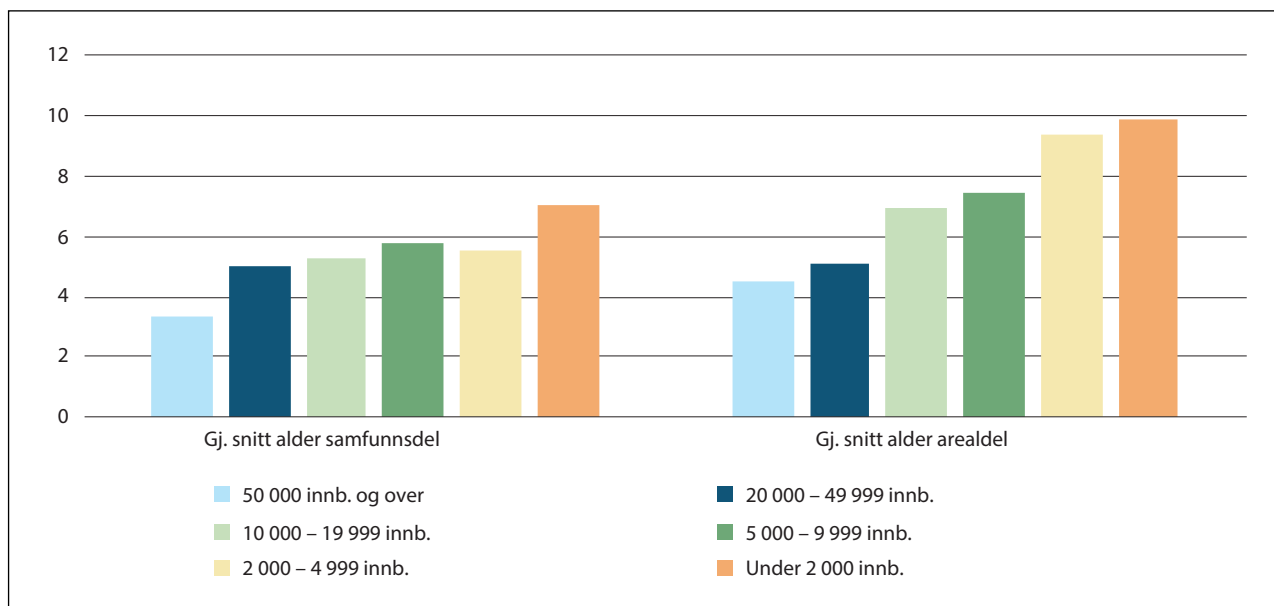
Dersom vi ser alder på planverket etter sentralitet, er det også en tendens til at usentrale kommuner i gjennomsnitt har eldre planer, samfunnsdel som er 6,6 år og arealdel som i gjennomsnitt er 10,4 år.

I veilederen til plan- og bygningsloven fremgår det at det er en fordel om økonomiplanen er det samme dokumentet som kommuneplanens handlingsdel. Dette bidrar til at den operative økonomistyringen og årsbudsjettet i større grad kobles til kommunens langsiktige mål og utfordringer. Koblingen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen er sentral for samfunnsdelens rolle som lokalpolitisk styringsverktøy.⁹²

⁹¹ B. A. Brandtzæg et al. (2019)

⁹² Plathe, Hernes, og Dahle (2022)

⁹⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022c)



Figur 5.11 Gjennomsnittlig alder på samfunnsdel og arealdel i kommuneplanen, etter innbyggertall, 2021.

Kilde: SSB (tabell 12594). Beregninger av utvalget.

I kartleggingen av lovoppfyllelse er dette tatt med, på tross av at det ikke er et lovkrav. Resultatene viser at om lag halvparten av landets kommuner ivaretar anbefalingen.

Krav om og til konsekvensutredning

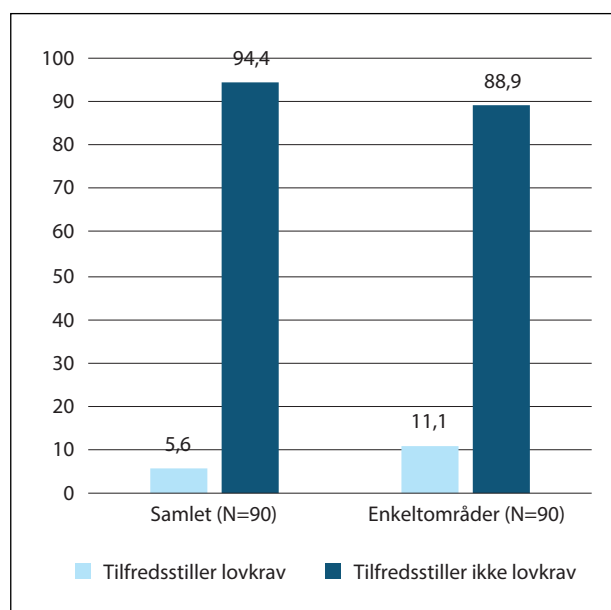
Plan- og bygningsloven setter krav til diverse utredning knyttet til planverket. Ifølge forskrift om konsekvensutredninger § 6 skal det utarbeides konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn på 18 temaområder.

I 2019 fikk Miljødirektoratet gjennomført et arbeid som vurderte kvaliteten på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel.⁹³ Vurderingene ble basert på studier av konsekvensutredninger i et representativt utvalg på 90 kommuner. I kartleggingen av lovoppfyllelse har Menon brukt datagrunnlaget fra rapporten og valgt ut tre indikatorer for å vurdere om kommunene oppfyller kravene til konsekvensutredninger.

Ifølge § 19 i forskrift om konsekvensutredninger skal denne omfatte en utredning av relevante og realistiske alternativer. Det som velges skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn

av de ulike alternativene skal fremgå. Å sammenligne mot et nullalternativ er ikke et realistisk alternativ dersom det ikke dekker behovet for kommende arealbehov, og verdien av konsekvensutredningen vil da være lav.

Figur 5.12 viser at andelen av kommuner som ivaretar lovkrav om vurdering av planalternativer er svært lavt. Kun 5,6 og 11,1 prosent av kommu-



Figur 5.12 Andel kommuner som ivaretar lovkrav om vurdering av planalternativer i 2019, tall i prosent.

Kilde: Menon Economics, 2022

⁹³ S. Pedersen, Handberg, og Løset (2019)

nene har planalternativer for henholdsvis planen samlet eller for enkeltområder.

Når det gjelder om klima- og miljøtemaene er utredet, viser dataene at det er store variasjoner i hvor godt de ulike temaene ivaretas. Det kan være gode grunner for at enkelte temaer ikke beskrives i konsekvensutredningen, men dette bør være begrunnet i kommunens planprogram. Det er imidlertid noen områder som er dårligere beskrevet enn andre. Blant ti klima- og miljøtemaer er klimagassutslipp, vannmiljø, vannforurensing og lokal luftforurensing ikke vurdert av mellom 46 og 57 prosent av kommunene. Temaene naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap og støy er oftere omtalt, da mellom 79 og 83 prosent av konsekvensutredningene beskriver disse.

Forskriften sier også at konsekvensutredninger skal inneholde en beskrivelse av utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler. Dataene fra kartleggingen viser at om lag tre av fire kommuner mangler slike beskrivelser i sine konsekvensutredninger.

Oppfølging av nasjonale forventninger

Hvert fjerde år legger regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet, jamfør plan- og bygningsloven § 6-1. Disse

nasjonale forventningene skal «følges opp i planleggingen etter denne lov».

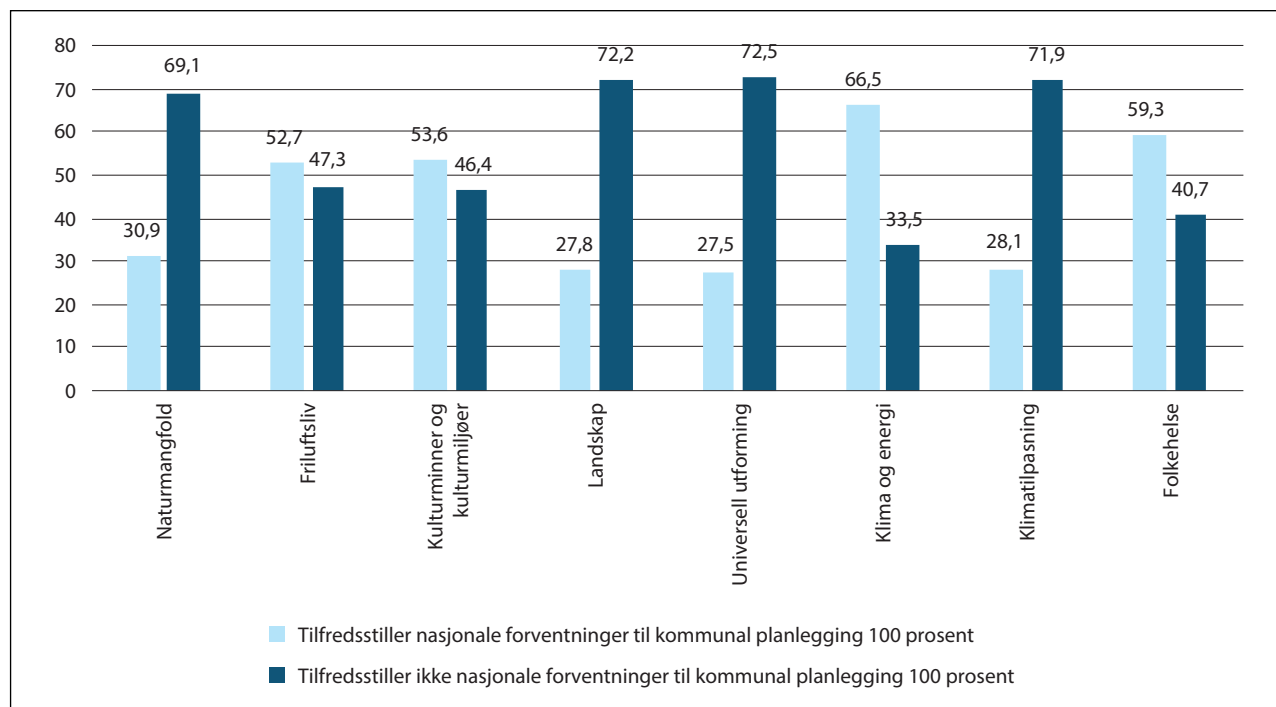
I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging fra 2019⁹⁴ beskrives en rekke temaer og områder som regionale planmyndigheter og kommunene skal følge opp i sin planlegging. Å bruke oppfølging av nasjonale forventninger som indikator på lovoppfyllelse kan kritiseres, fordi de ikke direkte fanger opp lov- og forskriftskrav. Det er imidlertid mangel på andre gode alternativer, og statsforvalterne vurderer det også slik at disse indikatorene kan indikere lovoppfyllelse på området.⁹⁵

I KOSTRA rapporterer kommunene om de ulike temaområdene er forankret i overordnede planer i tråd med nasjonale forventninger. Figur 5.13 viser at det varierer i hvor stor grad de ulike temaene er forankret i overordnede planer.

Naturmangfold, landskap, universell utforming og klimatilpasning skiller seg ut, ved at rundt 70 prosent av kommunene ikke tilfredsstiller forventningene om at temaene er fulgt opp i kommunenes planer. For disse temaene er befolkningsstørrelse signifikante forklaringsvariabler, det vil si at jo flere innbyggere jo større er sannsynligheten for at kommunene forankrer temaene

⁹⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019b)

⁹⁵ S. Pedersen et al. (2022)



Figur 5.13 Andel kommuner som har forankret ulike temaområder i overordnede planer i tråd med nasjonale forventninger og statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, 2020, present.

Kilde: Menon Economics, 2022. N=349

i sine planer. Når det gjelder friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, har noe over halvparten av kommunene forankret disse temaene i sine planer.

5.5.2 Andre undersøkelser om planarbeid i kommunene

Det er flere faktorer, både interne og eksterne, som påvirker hvordan kommunene løser sine planoppgaver. Kompetanse og fagmiljø er faktorer som naturlig nok har betydning. Både evaluering av plan- og bygningsloven⁹⁶, samt innspill til utvalget peker på at lovverket, og de kravene som ligger i det, er omfattende og krevende særlig for mindre kommuner. I noen kommuner er kanskje behovet for å oppdatere planverket også mindre enn i andre kommuner, og kravene som stilles i loven er tilpasset kommuner med større behov for et oppdatert planverk.

Plan- og bygningsloven ble endret i 2008, blant annet med økt vekt på at samfunnsplanlegging skal være et verktøy for strategisk politisk styring. Gjennomgående i evalueringen, på nesten alle områder, viser resultatene at de små kommunene ikke i like stor grad er i stand til å bruke planverktøyene som strategiske, politiske instrumenter. De har også utfordringer med å involvere innbyggerne.⁹⁷

I en doktogradsavhandling som undersøker koblingen mellom planlegging og politikk i norske kommuner, viser funnene at kommunal planstrategi ikke innfrir intensjonene i loven om planstrategi. Politikerne inviteres til strategisk drøfting, men få responderer og planstrategien blir en prosess uten folkevalgt interesse for langsiktig og strategisk tankegang. Den politiske interessen for planstrategien er gjennomgående lav, uavhengig av kultur og kommunistørrelse.⁹⁸

Distriktssenteret viser i sitt innspill til utvalget til en spørreundersøkelse gjennomført av Ruralis der 70 prosent av kommunene mener at krav og forventninger fra statlige/regionale myndigheter tar fokus eller tidsressurser bort fra arbeidet med å tilrettelegge for god samfunnsutvikling. 83 prosent opplever det som et problem at krav og forventninger fra statlige og/eller regionale myndigheter ikke er tilpasset situasjonen i små kommuner, og en like høy andel er enig i at det over tid har blitt mer krevende for små kommuner å oppfylle krav og forventninger som stilles til samfunns-

splanlegging. Småkommunene mener at grep for å forenkle eller forbedre samfunnsplanleggingen omfatter vurdering av innhold og detaljeringsgrad i planene, omfang på planene og krav til hvilke planer som må utarbeides.

Plankompetanse

Plan- og bygningsloven sier at kommunene skal sikre tilgang til kompetanse, men den sier ikke at kommunen må ha den i egen administrasjon. I evalueringen av loven var kompetanse og kapasitet i kommunene et tema forskerne så på som en viktig forutsetning for god planlegging og bruk av plan- og bygningsloven som et styringsverktøy. Flere fylkesmannsembeter problematiserte små kommuners evne til å bruke planer som politiske styringsinstrumenter. Mange små kommuner kjøper tjenester av konsulentselskap for å utarbeide planer, og forskerne mener dette kan føre til manglende eierskap både hos politisk og administrativ ledelse i kommunen. Plan- og bygningsloven har en intensjon om at planlegging skal være et styringsinstrument for lokaldemokratiet. Dette forutsetter imidlertid at de folkevalgte har tilstrekkelig kapasitet til å ta stilling til innsendte private planforslag, og at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å understøtte den politiske ledelsen i å bruke planlegging som politisk styring.⁹⁹

Et bærende prinsipp for plan- og bygningsloven er at utvikling skal skje basert på planer og ikke gjennom enkeltvedtak og dispensasjoner.¹⁰⁰ Siden 1983 har kommunene hatt adgang til å gi dispensasjon fra arealplanen, det vil si tillate at det bygges eller settes i gang andre tiltak som ikke er i tråd med planen, under forutsetning av at fordelene med dispensasjon må være klart større enn ulempene. Det kan ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Ved dispensasjon skal det særlig legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

Manglende kompetanse i kommunene trekkes fram av informantene i evalueringen av loven som forklaring på omfanget av dispensasjonssaker i kommunene. For å unngå dispensasjoner er det viktig med politisk eierskap til planene. Politisk forankring av planprosessene er derfor viktig. Det er imidlertid svært krevende å arbeide fram pla-

⁹⁶ Hanssen og Aarsæther (2018b)

⁹⁷ Hanssen og Aarsæther (2018b)

⁹⁸ Kvalvik (2020)

⁹⁹ Hanssen og Aarsæther (2018a)

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)

ner med politisk forankring fordi dette krever kapasitet og kompetanse i administrasjonen, og mange små kommuner har utfordringer med å bygge opp sterke kompetansemiljøer innenfor planlegging.¹⁰¹

Et annet viktig element ved plan- og bygningsloven er at planlegging skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid. Det betyr at ulike planer skal henge sammen i en overordnet plan, og dersom dette ikke eksisterer eller er oppdatert er det ikke sikkert de ulike planene henger sammen. Dette er en krevende oppgave for alle kommuner. Informantene i evalueringen av loven sier at også her er kompetanse og kapasitet en utfordring.

Innspill utvalget har fått har påpekt at årsaker til kapasitetsmangelen kan være mange, blant annet manglende politisk prioritering og interesse, etterslep i oppgaver som følge av å være økonomisk presset, store krav og forventninger fra nasjonalt og regionalt nivå, sammensatte og vakante stillinger, rekrutteringsutfordringer, ressurskrevende planprosesser, utredningskrav, digitalisering, krav til medvirkning og nye sektorlover.

Vekstkommuner har også utfordringer med planoppgavene, og opplever utfordringer gjennom at kapasiteten presses. Når det gjelder kompetanseutfordringer er det særlig knyttet til utbyggingsavtaler, estetikk, stedsutvikling, statistikk og analyse. Dette medfører omfattende bruk av eksterne konsulenter, særlig for utvikling av konsekvensutredninger. Det er særlig vakanser og behov for rekruttering av ingeniører, arkitekter og arealplanleggere.¹⁰² KS sin arbeidsgivermonitor viser også at over 40 prosent opplever det som meget eller ganske utfordrende å rekruttere ingeniører.¹⁰³

I en utredning av Telemarkforskning om små kommuner gjennomført i 2019¹⁰⁴ svarte kommunene at de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse på følgende områder, verken i egen organisasjon, via interkommunalt samarbeid, eller via kjøp fra private:

- Fagstillinger innen miljøvern og klima (38 %)
- Fagstillinger innen samfunnsplanlegging (28 %)
- Fagstillinger innen arealplanlegging (20 %)

Undersøkelsen viser at det er enkelte forskjeller mellom småkommunene når det gjelder tilfredsstillende tilgang på kompetanse ut fra kommune-størrelse og region. De minste kommunene har større utfordringer med tilgang på tilfredsstillende kompetanse blant annet knyttet samfunnsplanlegging, arealplanlegging, samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg har kommuner i Nord-Norge spesielle vanskeligheter med tilgang på tilstrekkelig kompetanse innen arealplanlegging, samfunnsplanlegging og miljøvern og klima. Det ble også spurt om i hvilken grad dette skyldes ulike faktorer, og den største utfordringen er at kommunene har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø, at kommunen er for liten til å kunne etablere fulle stillinger, og at det er vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere.

En kartlegging av plankapasitet og plankompetanse viser at 65 prosent av respondentene i undersøkelsen svarte at de har liten eller svært liten grad av nødvendig kapasitet i samfunnsplanleggingen, og 54 prosent svarte det samme når det gjaldt arealplanleggingen. Undersøkelsen viser videre at 61 prosent av kommunene i 2014 hadde 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging, mens 32 prosent hadde 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive arealplanlegging. Respondentene vurderer imidlertid egen kompetanse som bedre enn kapasiteten. 82 prosent av kommunene mener at de i stor eller svært stor grad har den nødvendige fagkompetansen til å ivareta arealplanlegging, og 68 prosent mener det samme om samfunnsplanlegging. Tallene viser også at det er høy grad av bruk av konsulenter. Over 90 prosent av kommunene benytter konsulenttenester til utforming av planer.¹⁰⁵

Menon har i arbeidet med kartleggingen intervjuet alle statsforvalterembetene, blant annet om hvilke oppgavetyper og fagområder som er spesielt utfordrende for kommunene. Flere peker på at kompetanse til analyse og planlegging er viktig for å møte utfordringer som kommer blant annet på grunn av demografiske endringer, men at kompetansen på plan- og bygningsloven er for svak. Utfordringene knyttet til plankrav synes spesielt å gjelde planer innen klima og miljø, risiko- og sårbarhet og kommuneplanens samfunnsdel. Flere understreker at også store kommuner sliter med lovoppgyldelse på plankrav, spesielt innen klima og miljø. Flere fra statsforvalterembetene peker på at det er utfordrende å vedta en ny planstrategi i tråd med lovkravet, og arealplanen nevnes også som

¹⁰¹ Hanssen og Aarsæther (2018a)

¹⁰² Fra presentasjon til utvalget av Erik Sveistrup, KDD

¹⁰³ KS (2021a)

¹⁰⁴ B. A. Brandtzæg et al. (2019)

¹⁰⁵ NIVI Analyse og Urbanet (2014)

en stor utfordring. Videre ble det sagt at enkelte kommuner ikke ivaretar «klima og miljøtema» i sin overordnede planlegging, og det ble trukket fram at noen politikere gjerne vil styre fra sak til sak heller enn gjennom plan.¹⁰⁶

Distriktssenteret peker på behov for kompetansetilbud til folkevalgte og til administrativt ansatte med planleggingsansvar, og at dette bør inkludere:

- Mer praktisk opplæring og konkrete verktøy for hvordan ha en god samfunnsplanleggingsprosess.
- Varige nettverkstilbud der distriktskommuner kan finne støtte hos «likemenn».
- Opplæring og veiledning om grep for å skape god planleggingskultur i kommunen.

Distriktssenteret mener også at fylkeskommunenes og statsforvalternes veiledende rolle bør styrkes. Fylkeskommune og statsforvalter bør ha et særlig ansvar for å bistå regioner med liten kapasitet. De besitter kompetansen mange distriktskommuner mangler. Mye av den kompetansen blir i dag brukt til å skrive lange og mange innspill til kommunene, som kommunene opplever at de «drukner i». Kommunene melder at de ønsker at kompetansen i større grad brukes på å bistå kommuner med liten kapasitet, gjennom praktisk veiledning. Små distriktskommuner trenger både veiledning og bistand, og fylkeskommunens og statsforvalterens veiledningskapasitet bør rettes mot disse (prioritering/differensiering av veiledningskapasitet).

Distriktssenteret peker i sitt innspill til utvalget på at fylkeskommunene, statsforvaltere, KS regionkontorer og andre, driver mye ukoordinert veiledning og rådgivning av kommunene. En løsning er ifølge Distriktssenteret at disse aktørene i større grad organiserer seg i veilednings- og bistandsteam rundt de små distriktskommunene. På denne måten samles både kapasiteten til veiledning og bistand, og man får sett andre virkemidler kommunen kan benytte seg av i sammenheng.

Klima og miljø

I 2009 ble det innført en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene, som innbar krav om at kommunene i sin kommuneplan eller i en egen kommunedelplan skal innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp

av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging. Den statlige planretningslinjen ble revidert i 2018, og det ble da stilt mer eksplisitte krav til at klimaendringer og klimatilpasning skal ivaretas i planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdel og arealdel.

En undersøkelse av erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging viser at kommuner med få innbyggere har spesielt store utfordringer, både fordi de har begrensede muligheter til å bruke areal- og transportplanlegging til å påvirke klimagassutslipp, men også fordi de har kompetanseutfordringer.¹⁰⁷

Kommunene som i 2021 svarte på en spørreundersøkelse om status i arbeidet med klimatilpasning har god innsikt i hvilke konsekvenser klimaendringene kan føre med seg. Kommunene anser hovedutfordringene å være knyttet til vann; økt styrtregn, nedbør, flom og stormflo.¹⁰⁸ 42 prosent av kommunene svarte på undersøkelsen. Svarprosenten var lavest for de minste kommunene, og Nordland hadde lavest gjennomsnitt av fylkene med en svarprosent på 24 prosent.

Over halvparten av kommunene svarer at klimatilpasningsarbeidet i meget stor eller stor grad er integrert i behandling av reguleringsplaner, ROS, byggesaksbehandling og kommuneplanens arealdel. Bare fire av ti oppgir at kommunens arbeid med klimatilpasning kommer til uttrykk som del av klima- og energiplanen. Dobbelt så mange oppgir at konsekvenser av klimaendringer i framtiden, basert på framskrivninger, i større grad ligger til grunn for klimatilpasningsarbeidet, enn konsekvensene slik det oppleves i dag.

På spørsmål om barrierene i kommunens arbeid med klimatilpasning, viser svarene at de to største barrierene er knyttet til bemanning og økonomi. Manglende statlig samordning og manglende kompetanse (som kan ses i sammenheng med manglende bemanning) betraktes også som viktige barrierer. Et stort flertall av kommunene svarer at de selv i økt grad bør ta i bruk kompetanseutvikling i arbeidet med klimatilpasning, og at kommunen burde styrke integrasjon av klimatilpasning i de overordnede plan- og beslutningsprosessene.

Undersøkelsene viser at arbeidet med klimatilpasning i hovedsak utøves som følge av store naturhendelser, altså reparerende arbeid og ikke forbyggende tiltak.

¹⁰⁷ Bruvoll og Pedersen (2014)

¹⁰⁸ Aall, Skogvang, og Selseng (2021)

¹⁰⁶ S. Pedersen et al. (2022)

Forholdet til regional planmyndighet

Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter plan- og bygningsloven. Dette betyr at fylkeskommunen har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning. Bakgrunnen for denne veiledningsplikten er at mange, særlig mindre kommuner, har begrenset kapasitet og kompetanse for planlegging etter loven.¹⁰⁹

Utvalget har fått innspill om at i enkelte fylkeskommuner stiller sin planavdeling til disposisjon for kommunene, slik at ansatte bistår kommunene direkte med planleggingsoppgaver av ulike karakterer.

I en kartlegging ble kommunene spurt om de benytter fylkeskommunen som planfaglig veileder, og om de har nytte av samarbeidet med fylkeskommunen.¹¹⁰ 53 prosent av kommunene oppga at de i liten grad benytter fylkeskommunen til løpende veiledning og 10 prosent at de ikke gjør det i det hele tatt. 60 prosent mente i stor eller svært stor grad at fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar som planfaglig veileder på en god måte når det gjelder planforum og regionale samlinger, men 49 prosent mente at fylkeskommunen i liten grad ivaretar sitt ansvar som planfaglig veileder når det gjelder løpende veiledning. 10 prosent mente at de ikke ivaretar dette ansvaret i det hele tatt.

Utvalget forstår det slik at fylkeskommunens veiledningsoppgave på planområdet praktiseres ulikt rundt omkring i landet. Årsaker til dette kan være både kultur og tradisjon, men det kan også være på grunn av ulikt behov i kommunene i det enkelte fylke.

Næringsutvikling

Arbeid med næringsutvikling er en viktig oppgave for alle kommuner, for å legge til rette for et næringsliv som kan bidra til å skape aktivitet, arbeidsplasser og vekst i kommunene. Næringsutvikling er ikke en lovpålagt oppgave, men tilrettelegging for næringsutvikling er en viktig del av samfunnsutviklerrollen. Næringslivet kan sies å være en ekstern rammebetingelse som påvirker kommunen, blant annet i form av arbeidsplasser og skatteinntekter. Det er samtidig en viktig oppgave for kommunene å legge til rette for næringsvirksomhet gjennom blant annet arealplanlegging og samarbeid med næringslivet.

For mange kommuner vil det være uunngåelig at sysselsettingen går ned, på grunn av at det regionale næringsgrunnlaget ikke er tilpasset utviklingen i nasjonale og internasjonale markeder. I disse tilfellene vil samfunnsutviklerransvaret handle om tilpasninger som begrenser sysselsetningsnedgang og tilrettelegger for pendling.¹¹¹ Andre kommuner kan oppleve vekst som følge av etablering av nye næringer eller bedrifter.

I mange kommuner er det liten kapasitet til å jobbe med næringsutvikling. I en rådmannsundersøkelse fremkommer det at nær 80 prosent av kommunene oppgir at de ikke har en næringsfaglig kompetanse utover ordfører, rådmann og generell kompetanse som ivaretar næringsutvikling. De største kommunene kan ha store næringsutviklingsavdelinger, men i kommuner med under 3 000 innbyggere svarer 90 prosent at de har inntil ett årsverk avsatt til næringsutvikling.¹¹²

Distriktsnæringsutvalget leverte sin rapport høsten 2020.¹¹³ En viktig del av deres arbeid handlet om å beskrive hva god lokal og regional næringspolitikk er, og å synliggjøre hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene. Utvalget mener blant annet at distriktskommunene bør ta en mer aktiv rolle i nærings- og stedsutvikling og legge mer vekt på å være gode vertskommuner for næringslivet. En av utvalgets konklusjoner er at plansystemet er krevende å håndtere og kan føre til at prosjekter som kan ha potensiale for både nasjonal og regional verdiskaping, ikke gjennomføres på en optimal måte. Utvalget mener videre at det er behov for en klargjøring av om, og eventuelt når, staten bør styrke plankapasiteten i små kommuner som har planleggingsutfordringer. Mer interkommunale samarbeid og felles plankontor nevnes også som egnet virkemiddel for å løse kapasitetsutfordringer i mindre kommuner.

Sammenvokste kommuner og konsekvenser for samfunnsutviklingen

I byområder der flere kommuner har vokst sammen (flerkommunale byområder) kan samfunnsutviklingen bli utfordret når det gjelder helhetlig areal- og transportløsninger. Jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere er det. For å begrense transportveksten er det viktig å se bolig- og næringsutvikling i sammenheng på tvers av kommunegrensene.

¹⁰⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2021)

¹¹⁰ NIVI Analyse og Urbanet (2014)

¹¹¹ L.-E. Borge et al. (2017)

¹¹² L.-E. Borge et al. (2017)

¹¹³ NOU 2020: 12

Christiansenutvalget la til grunn at effektiv planlegging er avhengig av geografisk funksjonelle planleggingsområder for de formål det skal planlegges for.¹¹⁴ Ekspertutvalget i kommunereformen brukte begrepet funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og viste til at kommunestrukturen i liten grad er tilpasset et slikt funksjonelt planleggingsområde. Dette er særlig synlig i flerkommunale byområder.¹¹⁵

5.5.3 Interkommunalt samarbeid om plan

Kommunene kan samarbeide om planarbeid på ulike måter, enten ved å lage en interkommunal plan, eller ved å samle og forsterke kapasitet og kompetanse gjennom for eksempel felles plankontor, fagnettverk og liknende kompetansesamarbeid eller ved kjøp av bistand til planoppgaver. Det samarbeides imidlertid lite om alle typer planarbeid.

Plan- og bygningsloven kapittel 9 åpner for at kommunene kan samarbeide om planlegging gjennom en interkommunal plan, når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Slikt samarbeid etter plan- og bygningsloven kan omfatte alle typer kommunale planer. Undersøkelser viser at plansamarbeid med sterke forpliktelser knyttet til felles planprodukt ikke er særlig utbredt. Årsaken til dette er at det er vanskelig å samarbeide om planlegging på grunn av politisk styring og spørsmål om lokalisering. Lokalpolitikken er territoriell. De folkevalgte vil styre bruken av eget areal uten å ta hensyn til nabokommunen, og plan er et felt for å fremme lokalpolitikk. Lokaliseringsspørsmål er også en hindring, der lokalisering av utbygging blir et konkurranseproblem.¹¹⁶

Interkommunalt samarbeid kan også foregå som et felles interkommunalt plankontor, da organisert etter reglene for interkommunalt samarbeid eller i mindre formelle samarbeidsformer. Styrking av kompetanse og kapasitet til planarbeid er for mange små kommuner den viktigste grunnen til å samarbeide om planlegging, mens det i byområder er viktig for å samordne planleggingen fordi det er funksjonelle sammenhenger mellom kommunene. Det er imidlertid også lite samarbeid om plankompetanse, og lokaliseringsspørsmål nevnes også som årsak til dette, da politikerne vil ha planleggerne «i eget hus».¹¹⁷

Selv om mange kommuner påpeker at interkommunalt samarbeid kan bygge større og mer robuste fagmiljøer, som legger til rette for bedre kvalitet og rekruttering, er det et beskjedent omfang av formelle interkommunale samarbeid om planfunksjonen.¹¹⁸

I organisasjonsdatabasen oppga kommunene at de i 2020 løste 93 prosent av planarbeidet i egen kommune, 6 prosent ved interkommunalt samarbeid og 2 prosent ved kjøp fra andre kommuner.¹¹⁹ En undersøkelse som har vurdert plansamarbeid mellom kommuner, konkluderer blant annet med at plan- og bygningsloven ikke ser ut til å være til hinder for samarbeid, men at plansamarbeidet ofte blir visjonært, lite konkret og uten tydelige prioriteringer. Kommunene ønsker dessuten å beholde beslutningsmakt i kommunestyrene, så det kan derfor være spesielt utfordrende å lage interkommunale planer med strategisk langsiktige føringer.¹²⁰ Rapporten «Flerkommunale byområder»¹²¹ viser i tillegg at i flerkommunale byområder har kommunene vanskelig for å bli enige om lokaliseringsspørsmål og annen byutvikling, fordi de i slike saker opplever at de er i et konkurranseforhold med hverandre.

Distriktssenteret påpeker i sitt innspill til utvalget at kommuner under en viss størrelse med fordel kan ha felles plankontor for å ha større kapasitet og kompetanse på kommunal planlegging, mens myndigheten fortsatt er lagt til kommunene. Statsforvalteren i Troms og Finnmark bidrar med finansiering i en 3-årsperiode i fire kommuneregioner der målet er å lage bedre planmiljøer. Dette samarbeidet er organisert som et vertskommunesamarbeid, men de ansatte har kontoret i sine hjemkommuner.

Videre mener Distriktssenteret at samarbeid om planstrategi i «distriktsregioner», med vekt på effektivisering av utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag, vil være fornuftig.

Distriktssenteret mener også at stat og fylkeskommune bør utvikle felles digitale løsninger, som kommunene kan bruke. De peker på at nye forskrifter gjør det stadig mer komplekst å være planlegger og eier av bygg. Krav til digital transformasjon er også krevende. For eksempel stiller ny forskrift om registrering av ombruksmaterialer krav til både planlegging av bygg og digital infrastruktur.

¹¹⁴ NOU 1992: 15

¹¹⁵ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)

¹¹⁶ K. Harvold og Stokstad (2015)

¹¹⁷ K. Harvold og Stokstad (2015)

¹¹⁸ NIVI Analyse og Urbanet (2014)

¹¹⁹ Jones, Ryssevik, et al. (2021)

¹²⁰ Distriktssenteret (2016)

¹²¹ E. Leknes, Mjelde, og Rommetvedt (2020)

5.5.4 Lovoppfyllelse: Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet og beredskap favner vidt og er ikke bare knyttet til samfunnsutviklerrollen, men ansvaret er blant annet knyttet til planlegging og samhandling med andre aktører.

Kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap er regulert i sivilbeskyttelsesloven § 14 og 15 og i forskrift om kommunal beredskapsplikt. I tillegg er det i plan- og bygningsloven krav om at hensynet til samfunnssikkerhet skal inngå i all planlegging.

I samråd med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og med statsforvalterne er det kartlagt ivaretagelse av følgende lovkrav innenfor risiko- og sårbarhet:

- Hvorvidt kommunen har en oppdatert og helhetlig ROS-analyse.
- Hvorvidt kommunen har en oppdatert beredskapsplan.
- Hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er forankret i kommunestyret.
- Hvorvidt kommunen har en plan for oppfølging av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet.

Som del av den kommunale beredskapsplikten plikter kommunen å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen, gjennom en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Denne skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, inkludert utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Med utgangspunkt i ROS-analysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan som blant annet skal inneholde en oversikt over tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser.

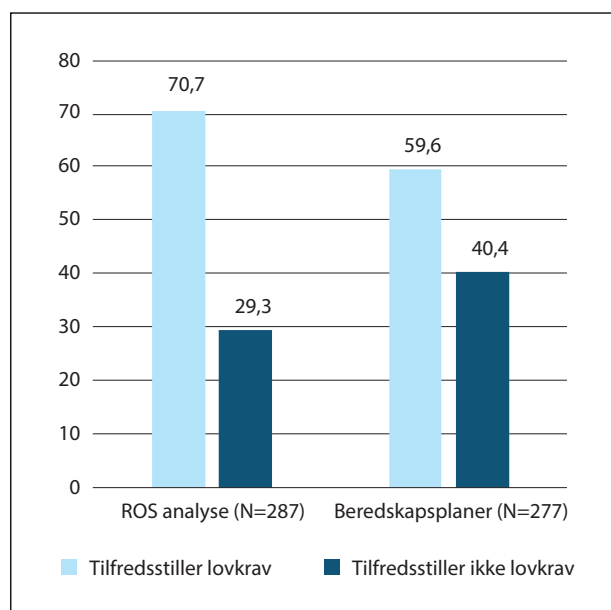
DSB gjennomfører spørreundersøkelser til kommunene om deres samfunnssikkerhetsarbeid. Den nyeste undersøkelse er fra 2021 og ble besvart av 80 prosent av kommunene. Undersøkelsen er nært knyttet til kravene i sivilbeskyttelsesloven og sier noe om status på det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet, men ikke noe om status på faktisk krisehåndteringsevne.

Når det gjelder hvorvidt kommunene har gjennomført en helhetlig ROS-analyse og når det sist ble gjennomført, svarer 97 prosent at de har gjennomført en analyse og den samme andelen har utarbeidet en helhetlig beredskapsplan. For å vurdere om planen er oppdatert, er kravet satt til at ROS må være gjennomført i 2017 eller senere for å tilfredsstille kravet, og beredskapsplanen må være revidert i 2020 eller 2021. Da er resultatene at det er 29 prosent av kommunene som ikke har en oppdatert ROS-analyse og 40 prosent som ikke har en oppdatert beredskapsplan, jamfør figur 5.14. Funnene er relativt like i tidligere undersøkelser fra 2015–2019.

Når det gjelder krav til forankring av ROS-analyse i kommunestyret, ivaretar et stort flertall dette kravet. Kun 6,4 prosent svarer at planen ikke er forankret i kommunestyret, og dette tallet har blitt mindre de siste årene undersøkelsen er gjennomført. Befolkningsstørrelse er ikke en signifikant forklaring. Det er derimot om kommunen har økonomisk handlingsrom, og i noe mindre grad sentralitet.

På spørsmål om kommunen har utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, svarer 31 prosent at de ikke ivaretar kravet. I 2015 var det 41 prosent som ikke ivaretok kravet og i 2019 var andelen 21 prosent. Her viser analysen at befolkningsstørrelse kan forklare noe av variasjonen, noe som betyr at mindre kommuner har noe større sannsynlighet for ikke å ha utarbeidet en slik plan.

Samfunns- og arealplanlegging er avgjørende for å forebygge og redusere risikoen knyttet til



Figur 5.14 Andel kommuner som ivaretar lovkrav om oppdaterte planer for hhv. ROS-analyser og beredskapsplaner per januar 2021, i prosent.

Kilde: Menon Economics, 2022

naturfarer som snø- og steinskred, kvikkleire- og sørpeskred, flom, flodbølge og stormflo. Kommuneplanens arealdel skal vise potensielle naturfareområder med hensynssoner og bestemmelser. Disse områdene må hensyntas i den videre planleggingen og utredes dersom det legges opp til utbygging som for eksempel vil medføre økt risiko for skred og flom.

Riksrevisjonen gjennomførte en undersøkelse av arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur i 2022.¹²² Undersøkelsen konkluderer med at de helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysene som blir utført i forbindelse med beredskapsarbeidet, i mange tilfeller mangler en vurdering av hva de forventede klimaendringene vil bety for kommunene i praksis. Mange kommuner synes det er vanskelig å gjennomføre ROS-analyser i forbindelse med planarbeidet. Når det gjelder analyser i forbindelse med reguleringsplanene, peker flere på at de ofte kan være utført av konsulenter uten den nødvendige kompetansen, og at særlig små kommuner mangler kompetansen til å stille de rette kravene til konsulentene. I tillegg mangler mange av kommunene kompetanse til å vurdere leveransen de får fra konsulentene.

Mange kommuner følger ikke opp problemer som blir avdekket i den helhetlige ROS-analysen videre i det kommunale planarbeidet. En annen utfordring er at vedtatte planer ikke blir endret selv om det kommer nye krav eller oppdatert kunnskap om naturfare. Samlet mener Riksrevisjonen det er risiko for at kommuner tillater utbygging i områder med framtidig naturfare uten å ha risikovurdert dette tilstrekkelig i forkant.

5.5.5 Andre undersøkelser om samfunnssikkerhet og beredskap

DSB spurte i 2016 kommuner som hadde hatt tilsyn med kommunal beredskapsplikt, om hvilke faktorer som kan være til hinder for styrking av kommunenes arbeid. Resultatene viste at mangel på tid til arbeid samlet sett oppleves som det største hinderet, deretter kom økonomiske rammer, kompetanse i kommunen og oppfølging og støtte på ledernivå. For alle hindringene det spørres om, er det større andel som gir høyeste skår på hindringene blant de små kommunene. Når det gjelder mangel på tid, som var det største hinderet, viser resultatene at mangel på tid er større jo mindre kommunene er.¹²³

I innspill fra DSB til utvalget om kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i planer etter plan- og bygningsloven, basert på kommuneundersøkelser, tilsyn og egne undersøkelser og intervjuer, ser DSB en bedring, men at det er langt igjen før samfunnssikkerhet integres gjennomgående i planer. De mener noe av utfordringen ligger i at mange kommuner mangler oppdaterte planer, at det er knappe ressurser på fagkompetanse om samfunnssikkerhet og beredskap (ofte små stillingsbrøker) og derfor lite kapasitet til å involvere seg i planprosesser. DSB mener det er kompetanse og kapasitetsutfordringer som gjør at kommunen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar sitt samlede samfunnssikkerhetsansvar i samfunns- og arealplanleggingen.

DSB har et inntrykk av at de ROS-analyser som gjennomføres knyttet til arealplaner ikke alltid utreder på en tilfredsstillende måte hvorvidt utbygging på et gitt planområde er trygt. DSB mener årsaken til dette kan være at plan- og bygningsloven ikke stiller krav til hva en analyse skal inneholde og hvilken prosess man skal gjennomføre. De peker også på at mange ROS-analyser til arealplaner ofte utføres av eksterne (konsulenter og utbyggere), og at kvaliteten på disse analysene varierer mye. Det er også fortsatt mange ROS-analyser som kun lister opp ulike farer, men hvor det mangler tverrfaglig samarbeid i utarbeidelse av analysene.

Rådmannsundersøkelsen som ble gjennomført som del av nullpunktsmålingen fra 2017¹²⁴ spurte rådmennene om deres vurdering av kommunenes kapasitet innenfor kommunale beredskapsoppgaver. 23 prosent svarte at det ikke var noen årsverk til dette i egen organisasjon, og 63 prosent svarte at det var inntil ett årsverk til kommunale beredskapsoppgaver. I en undersøkelse der det spørres om kapasitet i organisasjonen om kommunale beredskapsoppgaver, svarer ingen kommuner med under 5 000 innbyggere at de har 2-5 årsverk i egen organisasjon til dette arbeidet. 5 prosent av kommunene mellom 5 000–15 000 innbyggere svarer at de har 2–5 årsverk eller mer i egen organisasjon. 24 prosent av kommunene over 15 000 innbyggere svarer det samme. Når rådmennene blir spurt om egenvurdering av personellkapasitet til beredskap og samfunnssikkerhet, svarer 25 prosent av kommunene med under 15 000 innbyggere at de har svært eller nokså dårlig kapasitet i egen organisasjon.

¹²³ Innspill fra DSB

¹²⁴ L.-E. Borge et al. (2017)

¹²² Riksrevisjonen (2022b)

5.5.6 Oppsummering

Samlet sett finner kartleggingen av lovoppfyllelse at kommunene i gjennomsnitt oppfylder 64 prosent av lovkravene som er kartlagt under samfunnsutviklerrollen. Det er den laveste lovoppfyllelsen av de tre rollene som er undersøkt.

Det er stor forskjell mellom kommunene. Sentrale kommuner tilfredsstiller kravene i større grad enn andre kommuner. Plankravene er spesielt vanskelig for kommunene, og små kommuner ivareta disse lovkravene i mindre grad enn større kommuner.

Undersøkelsen viser videre at det er et gjennomsnitt på 77 prosent av kommunene som oppfylder beredskapskrav. Menon finner at det er sammenheng mellom oppfyllelse av beredskapskrav og befolkningsstørrelse, altså at jo større kommunen er, jo større sannsynlighet er det for at beredskapskravene er oppfylt. Det er også noe sammenheng med sentralitet og grad av lovoppfyllelse, men dette betyr mindre enn befolkningsstørrelse.

Det er ikke et krav i loven til hvor gammel en kommuneplan kan være, og en plan gjelder til en ny plan er vedtatt. Mange kommuner har eldre planer, spesielt arealplaner. Det er også dokumentert at det er svært få kommuner som oppfylder kravene til konsekvensutredninger, blant annet å utrede planalternativer. Det er også få konsekvensutredninger som inneholder klima- og miljøtemaer.

Undersøkelser viser at mange kommuner har utfordringer med tilgang til relevant plankompetanse og nødvendig kapasitet, og også at små kommuner ikke i like stor grad er i stand til å bruke planverktøyene som strategiske politiske instrumenter. Undersøkelser viser videre at det er lite interkommunalt samarbeid om denne oppgaven, blant annet fordi det kan være vanskelig å bli enige om lokalisering.

5.6 Kommunenes samlede lovoppfyllelse

Ingen kommuner tilfredsstiller alle lovkrav, og variasjonen er stor

Indikatorene i kartleggingen av lovoppfyllelse for de tre rollene er slått sammen til en totalindikator, som viser at graden av lovoppfyllelse varierer mellom 50 og 99 prosent i kommunene som er kartlagt. Gjennomsnittlig lovoppfyllelse var på litt over 80 prosent. Det vil si at i gjennomsnitt oppfylte kommunene litt over 80 prosent av lovkravene som er kartlagt. Også medianen var på om lag 80

prosent, noe som betyr at halvparten av kommunene oppfylder mer enn 80 prosent av lovkravene, og halvparten oppfylder mindre enn 80 prosent av lovkravene.

For å undersøke stabiliteten av funnene ble det også sett på lovoppfyllelse for årene 2015 til 2019. Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse økte fra 2015 til 2019, og spesielt i perioden 2016 til 2018.

På overordnet nivå er det ingen av kommunene i utvalget som tilfredsstiller alle kartlagte lovkrav. Det er stor variasjon mellom kommunene. Menon har gjennomført analyser for å identifisere kjennetegn ved kommunene som har størst utfordringer med å tilfredsstille lovkravene.

Små distriktskommuner har størst utfordringer med lovoppfyllelse

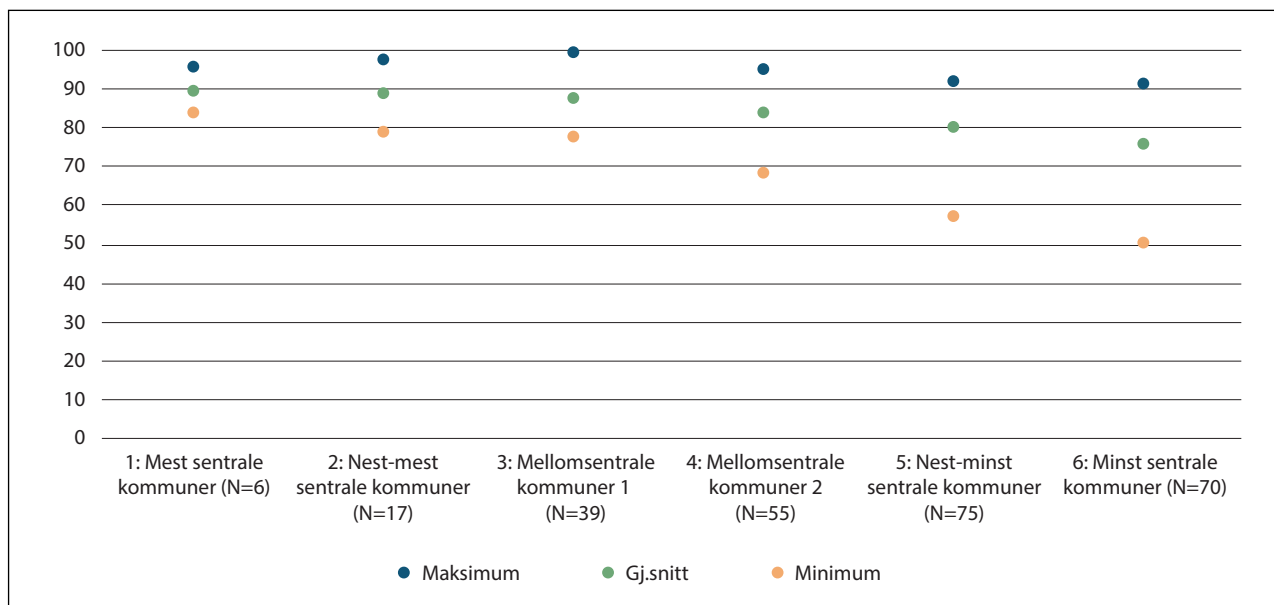
Analysene viser at graden av lovoppfyllelse har sammenheng med sentralitet og innbyggertall. Jo mer perifere kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse. Jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse. God økonomi kompensere til en viss grad for effektene av sentralitet og størrelse, men ikke fullt ut.

Det er stor variasjon innad i kommune-gruppene, og det finnes både store, små, sentrale og usentrale kommuner med både lav og høy grad av lovoppfyllelse. Små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene.

Analysen av lovoppfyllelse for årene 2015 til 2019 viser at sentralitet og innbyggertall forklarer forskjellen mellom kommunenes lovoppfyllelse også i denne perioden. Økonomisk handlingsrom hadde mindre betydning for grad av lovoppfyllelse i årene 2015–2019 enn det hadde for graden av lovoppfyllelse i 2020.

Figur 5.15 viser maksimums-, minimums- og gjennomsnittsverdier for grad av lovoppfyllelse etter sentralitet. Gruppene av minst sentrale kommuner har lavere grad av lovoppfyllelse og større avvik mellom maksimums- og minimumsverdiene enn de mest sentrale kommune-gruppene. Tallene viser også at de tre mest sentrale kommune-gruppene har høy grad av lovoppfyllelse, og relativt liten variasjon mellom maksimums- og minimumsverdiene.

Det er også noen tydelige tendenser i resultatene etter innbyggertall. Store kommuner har i gjennomsnitt høyere grad av lovoppfyllelse enn mellomstore og små kommuner, og det er mindre forskjell mellom høyeste og laveste grad av lovoppfyllelse i de store kommunene. Samtidig har



Figur 5.15 Grad av lovoppfyllelse etter sentralitet, 2020.

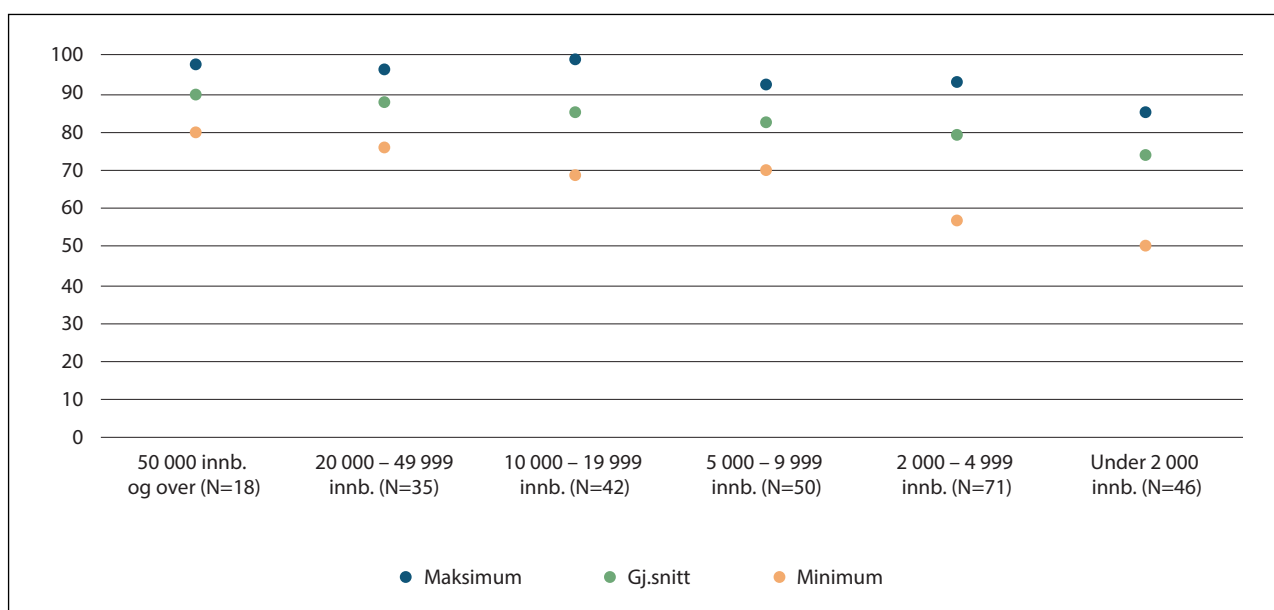
Kilde: Menon Economics, 2022. N=262

noen kommuner innenfor de ulike kommune-gruppene svært høy grad av lovoppfyllelse, som vist i figur 5.16.

Som vist i kapittel 4 er det en sterk sammenheng mellom sentralitet og innbyggertall. Kommuner som er sentrale har som regel høyt innbyggertall, og kommuner som er usentrale har som regel lavt innbyggertall. Store og sentrale kommuner har høyere grad av lovoppfyllelse enn øvrige kommuner. Gruppen med små og de minst sen-

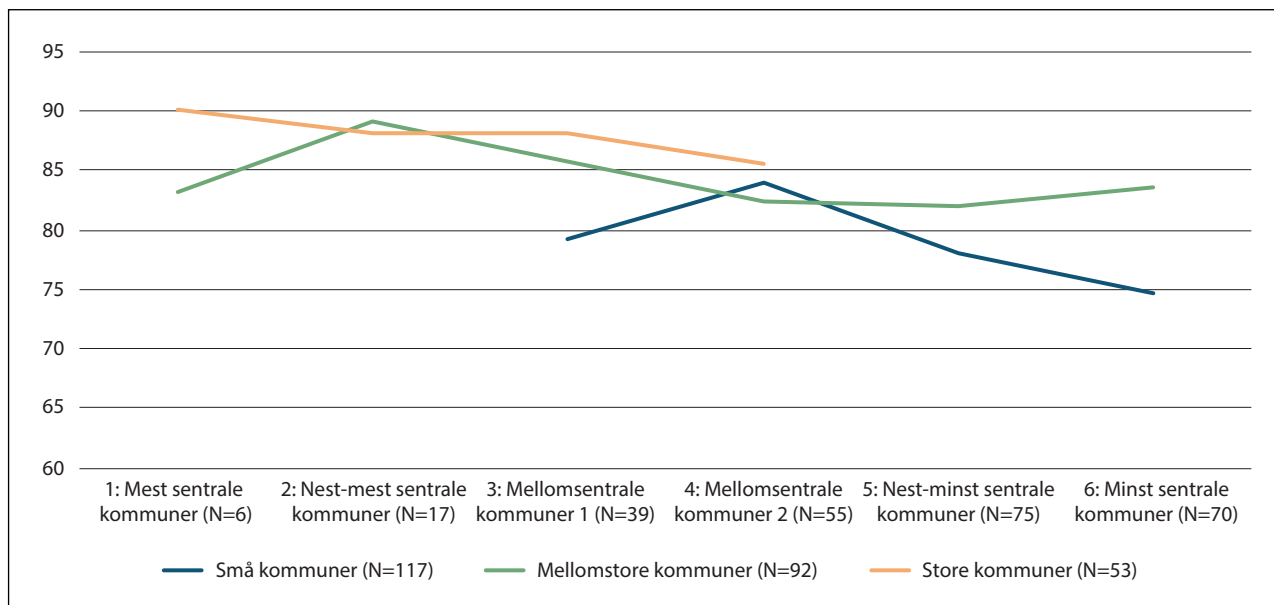
trale kommunene har lavest grad av lovoppfyllelse. For de mellomstore kommunene er det liten variasjon av lovoppfyllelse gitt de ulike sentralitetsgruppene, som vist i figur 5.17.

Kartleggingen fant videre at større økonomisk handlingsrom samvarierer positivt med større grad av lovoppfyllelse på overordnet nivå. Figur 5.18 viser at økonomisk handlingsrom betyr mindre enn størrelse når det gjelder grad av lovoppfyllelse. Store og mellomstore kommuner har



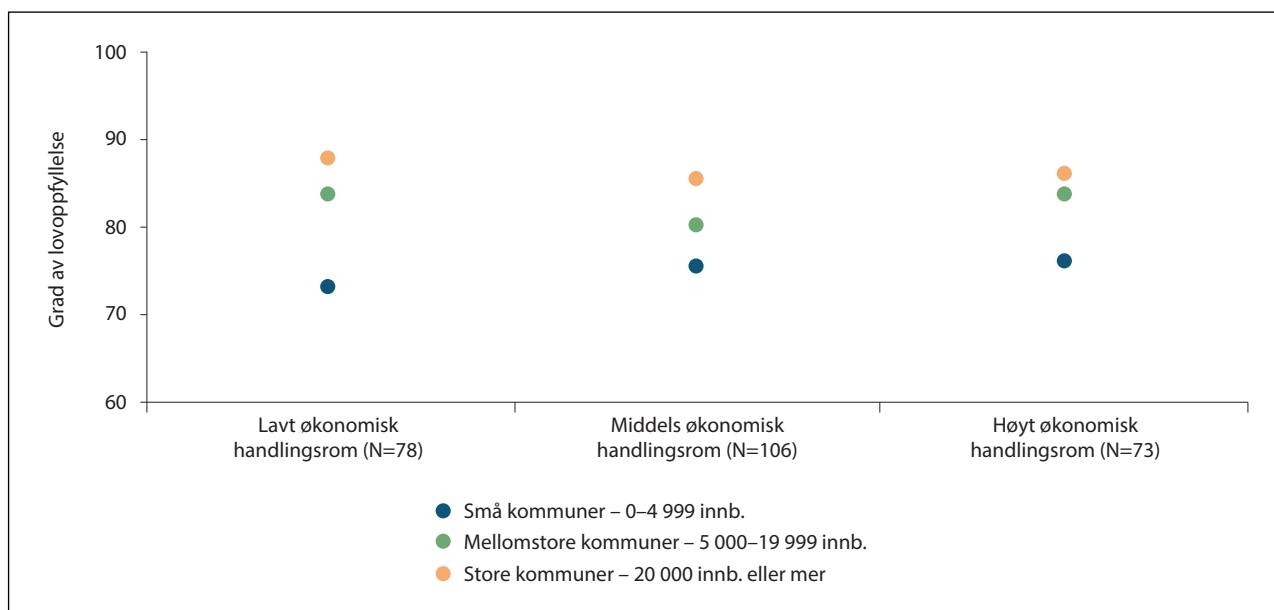
Figur 5.16 Grad av lovoppfyllelse etter antall innbyggere, 2020.

Kilde: Menon Economics, 2022. N=262



Figur 5.17 Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse etter sentralitet og antall innbyggere, 2020.

Kilde: Menon Economics, 2022. N=262



Figur 5.18 Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for små, mellomstore og store kommuner med ulikt økonomisk handlingsrom, 2020.

Kilde: Menon Economics, 2022. N=257

større eller like stor grad av lovoppfyllelse uavhengig av høyt eller lavt økonomisk handlingsrom. Små kommuner har lavere grad av lovoppfyllelse for de ulike nivåene av økonomisk handlingsrom, og lavest grad av lovoppfyllelse har små kommuner med lavt økonomisk handlingsrom.

Lovkrav som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø er spesielt krevende

Menon har sett nærmere på 10 tverrsektorielle indikatorer som sier noe om hvilken type lovkrav som er vanskeligst for kommunene å oppfylle.

- Kompetansekrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen, for eksempel krav om at

kommunen skal ha knyttet til seg minst én ergoterapeut

- Kompetansekrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen, for eksempel antall elever per lærer utdannet i ulike fag
- Bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen, for eksempel bemanning til forebygging og beredskap
- Bemanningskrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen, for eksempel lærertetthet per elev i skolen
- Krav om tjenestetilbud som er uavhengig av størrelsen på målgruppen, for eksempel tilbud om helsestasjon til ungdom
- Krav om tjenestetilbud som er avhengig av størrelsen på målgruppen, for eksempel individuell plan for alle med behov for det
- Beredskapskrav, for eksempel beredskap for brann og redning
- Plankrav, for eksempel ROS-analyse som er oppdatert siste fire år
- Saksbehandlingskrav, for eksempel krav til tidsfrister i byggesaker
- Krav til å føre tilsyn, for eksempel tilsyn kommunen gjennomfører med fosterhjem

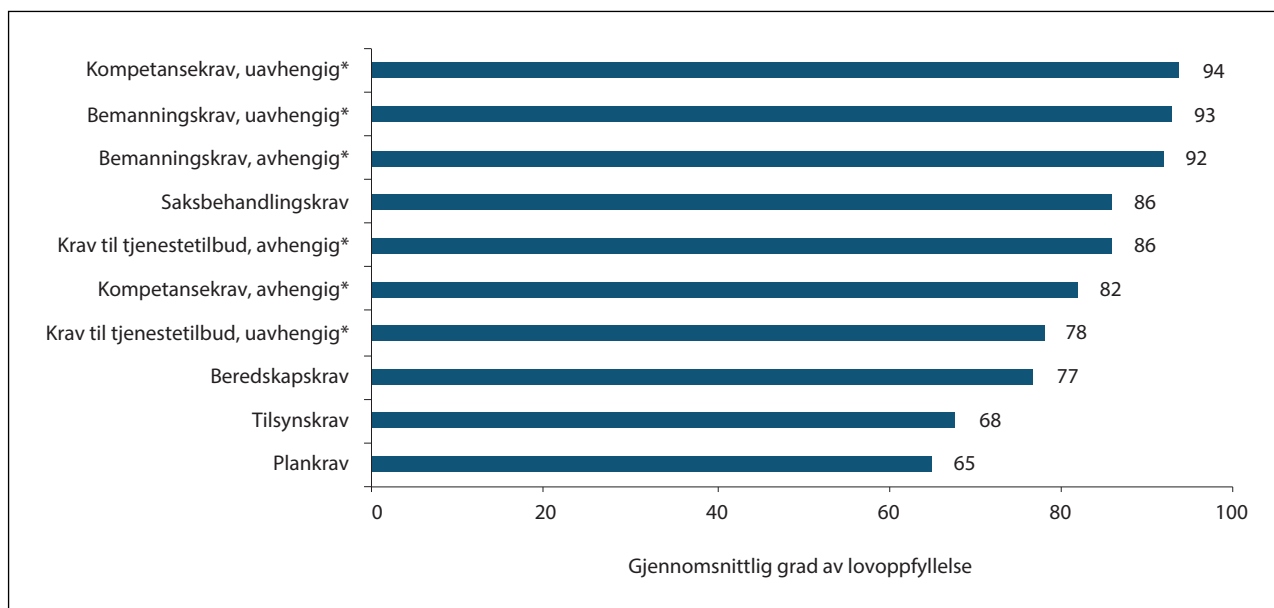
Gjennomsnittlig lovoppfyllelse for de ulike kategoriene er vist i figur 5.19. Kompetansekrav som er uavhengig av størrelse og bemanningskrav tilfredsstilles i svært stor grad. Krav til å føre tilsyn og plankrav er de to områdene hvor kommunene har størst utfordringer med å oppfylle lovkravene.

Analysene viser at befolkningsrike kommuner i større grad tilfredsstiller kompetansekrav og krav til tjenestetilbud som ikke avhenger av størrelse på målgruppen. Dette gjelder også krav til planer og beredskap, samt bemanningskrav som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen.

Kommunene har størst utfordringer med å tilfredsstille plankrav og krav til å føre tilsyn. Mindre kommuner ivaretar i mindre grad krav knyttet til plan og tilsyn. Funnene viser også at kommuner med stort økonomisk handlingsrom i større grad ivaretar plankravene enn andre kommuner, men at det ikke er en slik sammenheng for krav til tilsyn. Både når det gjelder plankrav og krav til å føre tilsyn ivaretar mer sentrale kommuner lovkravene i større grad enn mindre sentrale kommuner.

Funnene samsvarer i stor grad med innspill Menon har fått fra statsforvaltere og kommuner. Statsforvaltere har pekt på at mange, spesielt mindre, kommuner kan ha utfordringer med krav som krever spesifikk kompetanse og kan blant annet ha begrenset juridisk kompetanse og forvaltningskompetanse. Dette kan komme til uttrykk på områder som byggtilsyn og byggesak, planarbeid og klima og miljø i arealplanleggingen.

Statsforvaltere og kommuner Menon har snakket med understreker også at barnevern og rus og psykiatri er to utfordrende fagområder for mange kommuner, og at tjenestene krever en viss størrelse for å ivareta krav til kvalitet og avstand i enkeltsaker.



Figur 5.19 Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse i 2020 for ulike typer lovkrav, prosent.

* Avhengig/uavhengig av størrelsen på målgruppen som tjenesten er innrettet mot

Kilde: Menon Economics, 2022. N=288-356

Basert på datagrunnlaget, er Menons overordnede vurdering at norske kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer. For eksempel kan manglende tverrfaglig miljø svekke konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel, og føre til unødvendig nedbygging av natur og økte klimagassutslipp. Oppgaver knyttet til barnevern og rus og psykiatri krever også spesialisert kompetanse og samarbeid på tvers av fagmiljøene.

5.7 Geografiske variasjoner

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at det er tydelige fylkesvise forskjeller i lovoppfyllelse. Graden av lovoppfyllelse er høyest i kommunene i Oslo, Viken og Rogaland, og lavest i kommunene i Nordland, Troms og Finnmark, jf. figur 5.20.

Det finnes små og usentrale kommuner med samme utfordringsbilde i hele landet, men omfanget er større i Nord-Norge, spesielt i deler av Nordland og Finnmark.

Tilbudet innenfor mange av de kommunale tjenesteområdene er jevnt over godt, også i de fleste av de små og usentrale kommunene. Tjenestetilbudet varierer imidlertid mer blant denne gruppen av kommuner, ut fra den kapasiteten og kompetansen den enkelte kommune til enhver tid besitter. Små fagmiljø, hyppig skifte i fag- og lederstillinger og svakt utviklet interkommunalt samarbeid bidrar til å gjøre disse kommunene mer sårbare. Dette er en medvirkende årsak til at mange små og usentrale kommuner jevnt over kommer dårligere ut, både når det gjelder lovoppfyllelse og effektiv tjenesteproduksjon.

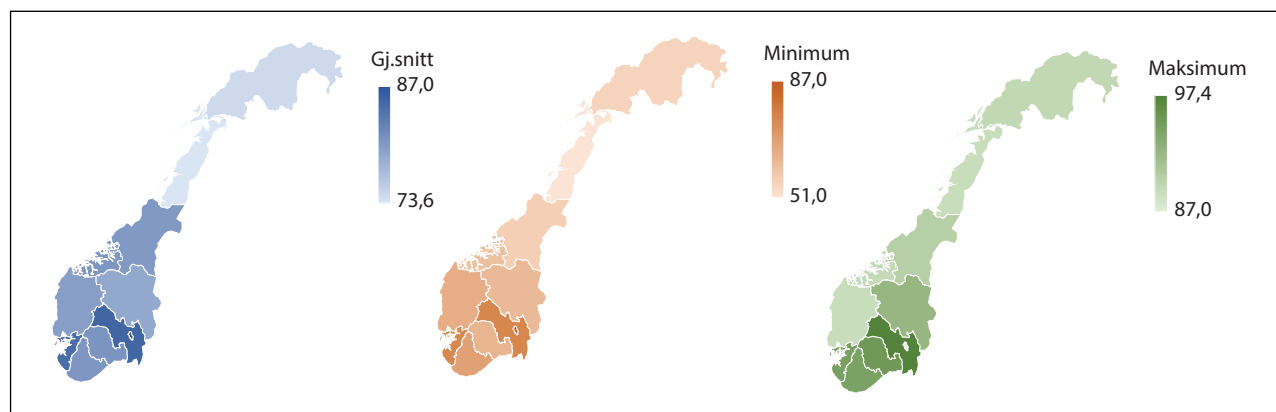
Det er «stort strekk i laget» blant kommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Svært mange av innbyggerne bor i senterkommuner eller omegnskommuner med under to timers reisevei. Men det er flere kommuner med store avstandsutfordringer (2–3 timers reisevei til aktuell senterkommune) og utfordrende klima som gjør at kommunen tidvis er avskåret fra nabokommunene. Dette gjelder særlig perifere øykommuner i Nordland og enkelte kommuner i Finnmark.

Nord-Norge har en viktig og sentral geopolitisk rolle, på grunn av nærhet til Russland, men også gjennom ivaretagelse av Norges interesser i Arktis. Det er også høy verdiskaping og store næringsmessige utviklingsmuligheter i Nord-Norge. Det er derfor av nasjonal interesse at det er fungerende kommuner som skaper levende lokalsamfunn i landsdelen.

Målene for nordområdepolitikken er blant annet økt jobb og verdiskaping og bostedsattraktivitet og velferd. Det er tverrpolitisk enighet om målene for politikken i nord.¹²⁵

Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ble opprettet som et distriktpolitisk virkemiddel i 1990, på bakgrunn av en negativ utvikling i folketall og næringsliv på slutten av 1980-tallet. Innenfor tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms er kanskje fritak for arbeidsgiveravgift og nedskrivning av studielån de mest kjente virkemidlene. I tillegg er det redusert personskatt (3,5 prosent lavere enn i resten av landet) og fritak for avgift på elektrisk kraft for husholdninger og offentlig forvaltning. Støre-regjeringen har også innført gratis

¹²⁵ Regjeringen Solberg la i 2020 fram Meld. St. 9 (2020–2021) *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* som videreførte budskapet fra Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene* og fra *Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling* (2017)



Figur 5.20 Høyest, lavest og gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse etter fylke, 2020.

Kilde: Menon Economics, 2022. N=260

barnehage for alle 1–5 åringer i tiltakssonen fra høsten 2023. Dette vil gjelde om lag 4 000 barn.

En evaluering av tiltakssonen fra 2022 viser blant annet at virkemidlene har hatt liten varig effekt på bosettingen i tiltakssonen. Nye eller forsterkede virkemidler bidrar til å øke bosettingen i en begrenset periode på færre enn ti år. Dette kan skyldes at verdien av virkemidlene går ned over tid sammenlignet med for eksempel lønninger og boligpriser, og at virkemidlene får gradvis mindre oppmerksomhet.¹²⁶

Professor Kjell Arne Røvik har i innlegg for utvalget presentert det han kaller det nordnorske paradokset, nemlig at en langvarig økonomisk vekst ikke lenger gir uttelling i form av stabil befolkningsvekst og bosetting.¹²⁷ Dette er forhold som historisk har fulgt hverandre. Fra 2010 til 2020 var det en sterk økonomisk vekst i landsdelen, men en svært dårlig befolkningsutvikling. Han peker på seks mulige forklaringer:

- Det har blitt færre kvinner i fødedyktig alder i landsdelen, og hver kvinne får færre barn enn tidligere.
- Mange unge flytter ut av landsdelen, blant annet for å få en utdanning, og færre unge flytter tilbake enn tidligere.
- Det er en økende trend at pensjonister flytter ut av landsdelen, ofte etter sine barn og barnebarn.
- Det er en økende frikobling mellom bosted og arbeidssted, og en større andel enn tidligere ukependler til jobber i Nord-Norge mens familien bor i Sør-Norge.
- Det er også mangler ved arbeidsmarkedet, ofte er det lite variasjon i det lokale markedet som gjør det mindre aktuelt for en familie å flytte til landsdelen.
- Et ikke-fungerende boligmarked er også et hinder for bosetting i distriktene. Det er få boliger tilgjengelig for kjøp eller leie, og andrehandsverdien for en bolig er lavere enn byggekostnadene.

Demografiutvalget¹²⁸ pekte også på at det er boligmangel i de minst sentrale kommunene, og at dette er en reell faktor som begrenser rekruttering av arbeidskraft i privat og kommunal sektor. Nesten samtidig viste Distriktsnæringsutvalget¹²⁹ at verdiskapningen i privat sektor i de minst sentrale kommunene hadde høyest prosentvis

vekst. Verdiskapningen ville mest sannsynlig vært enda høyere med enklere tilgang på arbeidskraft, men det stoppes i mange kommuner på grunn av begrenset tilgang til boliger.

NIVI Analyse fant i sin kartlegging at utfordringsbildet i landsdelen preges av lokalsamfunn med høy verdiskapning og store næringsmessige utviklingsmuligheter. Finnmark framstår som en nasjonal og internasjonal næringshage med naturressurser og muligheter for grønn og blå næringsutvikling i verdensklasse. Lokalsamfunnene i store deler av fylket mangler samtidig stabilitet og bærekraft. Det blir pekt på fem viktige samfunnsmessige utfordringer:¹³⁰

- Negativ demografisk trend med langsiktig fallende folketall, tap av ungdom og flere eldre.
- Ensidig og sårbart næringsliv med behov for flere kompetansearbeidsplasser og bedre tilrettelegging for lokal næringsutvikling.
- Bærekraftig samisk lokaldemokrati med likeverdige velferdstjenester.
- Utfordringer knyttet til integrering og deltakelse på tvers av etniske kulturer.
- Svakheter i samfunnets grunnleggende infrastruktur.

Som viktige årsaker til stillstand og negative samfunnstrender pekes det på sentralisering og effektivisering av statlig og fylkeskommunal virksomhet, defensiv nasjonal holdning til aktiv samfunnsutvikling og mindre forståelse for nødvendige investeringer i samfunnets grunnleggende infrastruktur, samt manglende industripolitikk og generell næringspolitikk som står i stil med de store mulighetene i nordområdene. På bakgrunn av kartleggingen trekkes det tre konklusjoner om dagens kommuneforvaltning i fylket:

Fra nesten samtlige kommuner i utvalget rapporteres det om ubalanser mellom kommunens lovpålagte oppgaver og lokale ressurser. Tilgang til nødvendig kapasitet og relevant kompetanse for å løse kommuneoppdraget er en hovedutfordring i alle kommunene.

Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis er i strid med loven og bryter med nasjonale hensyn.

Ledere i særlig utsatte kommuner uttrykker misnøye med at systemkrisen i deler av

¹²⁶ Vennemo et al. (2022)

¹²⁷ Utvalgsmøte i Berlevåg 20. september 2021

¹²⁸ NOU 2020: 15

¹²⁹ NOU 2020: 12

¹³⁰ Vinsand (2018a)

kommuneforvaltning i Finnmark vokser fram uten at den utløser nødvendig aksjon og handling fra overordnet myndighet.

Disse konklusjonene er ikke til hinder for at det også kommer fram informasjon om positive utviklingstrekk i flere av kommunene. Fra et flertall av lederne blir det understreket at innbyggerne får likeverdige velferdstjenester, som er i tråd med nasjonale krav og minst på høyde med standarder ellers i Kommune-Norge. Det blir sagt at utfordringer knyttet til rettssikkerhet finner sin løsning gjennom gode rutiner i den løpende saksbehandling og i samarbeidet mellom politikk og administrasjon. Det blir også vist til vellykket gjennomføring av omstillinger i kommunens tjenestestruktur og ressursbruk, til fordel for større innsats i nærings- og annen samfunnsutvikling.

Funnene i NIVIs rapport «Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark» viser at kommunene i Finnmark samarbeider mindre med hverandre enn i andre deler av landet.¹³¹ Samarbeidet i Finnmark består også av en høyere andel kjøp av tjenester fra nabokommuner, i motsetning til fastere og mer formaliserte samarbeid, som er vanligere i de andre fylkene.

I en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nordland konkluderes det med at deler av kommuneforvaltningen ikke er faglig forsvarlig av hensyn til rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne.¹³² Det pekes videre på at de minste kommunene i fylket har havnet i en forvaltningskrise fordi de har for store oppgaver, og det må forventes at flere andre kommuner vil havne i samme situasjon. I kartleggingen pekes det på at utfordringene kan løses ved kommunesammenslåing, forsterket samarbeid med en kompetent vertskommune eller at staten eller fylkeskommunen overtar ansvaret for de tyngste oppgavene.

Statsforvalternes årsrapporter til Kommunal- og distriktsdepartementet går langt i å bygge opp under inntrykket om at det er spesielt krevende for mange kommuner i Nord-Norge. Statsforvalteren i Troms og Finnmark har pekt på at den juridiske kompetansen i mange av de små kommunene er svak, og mener det medfører utfordringer av både rettssikkerhetsmessig og demokratisk art. Statsforvalteren i Nordland skriver i årsrapporten for 2021:¹³³

Nordland har 41 kommuner, mange av disse er svært små, med landets høyeste andel i ROBEK. Demografiutfordringene øker år for år og vi har stort fokus på økt kommunesamarbeid regionvis for å sikre at kommunene er i stand til å opprettholde det lovpålagte tjenestetilbudet i framtida. De aller minste kommunene har store utfordringer i så måte. I framtiden må det sees på ulike løsninger for at disse kommunene skal kunne opprettholdes. Dette kan for eksempel bety økt grad av samarbeid eller andre former for tilrettelegging.

5.8 Interkommunalt samarbeid og kjøp

Siden årtusenskiftet er det registrert en betydelig vekst i det interkommunale samarbeidet. Veksten berører i økende grad lovpålagte oppgaver, særlig innenfor helse- og sosialsektoren.¹³⁴ For mange kommuner er interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester helt nødvendig. Telemarksforskning viser at det er store forskjeller i lokalpolitikernes vurdering av behovet for interkommunalt samarbeid.¹³⁵ 86 prosent av respondentene fra de minste kommunene er helt eller delvis enig i påstanden om at «min kommune har i økende grad behov for interkommunalt samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte». Tilsvarende tall for kommuner med 30 000 eller flere innbyggere er 28 prosent.

I Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase har kommunene svart på hvordan de løser ulike oppgaver.¹³⁶ Kommunens svar i organisasjonsdatabasen fra 2021 (gjelder virksomhet i 2020) er gjengitt i tabell 5.7 og 5.8. Omfanget av interkommunalt samarbeid er nokså likt som i organisasjonsdatabasen fra 2016. Kommunene kan drive deler av en tjeneste selv og deler av den i et interkommunalt samarbeid eller ved kjøp, for eksempel kan det samarbeides om akuttberedskap i barnevernet (barnevernvakt), mens øvrig barnevern er organisert i egen kommune. Summen av ulike måter en kommune løser en tjeneste kan derfor bli høyere enn 100 prosent.

Mer enn 95 prosent av kommunene løste det aller meste av oppgaver innenfor barnehage, grunnskole, hjemmebaserte omsorgstjenester, institusjonsbaserte omsorgstjenester og omsorg for psykisk utviklingshemmede innenfor egen

¹³¹ Vinsand (2019)

¹³² Vinsand (2020)

¹³³ Statsforvalteren i Nordland (2021)

¹³⁴ L.-E. Borge et al. (2017)

¹³⁵ B. A. Brandtzæg et al. (2022)

¹³⁶ Jones, Ryssevick, et al. (2021)

Tabell 5.7 Hvordan løser kommunene velferdspregede tjenester. 2020. Tall i prosent.

	Kommunen – innenfor egen drifts- organisasjon	Ved inter- kommunalt samarbeid	Kjøp fra private	Kjøp fra andre kommuner
Grunnskole	98,6	1,7	6,3	2,8
Hjemmebaserte omsorgstjenester	97,5	0,3	7,0	0,0
Barnehagetjenester	96,8	1,4	34,5	1,4
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	96,8	2,1	9,8	2,1
PU-omsorg (tjenester for psykisk utviklingshemmede)	95,7	1,1	6,7	2,5
Barnevern	48,2	56,4	3,5	3,9
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	43,3	49,6	0,3	5,6
Legevakt	36,5	69,1	2,1	5,3
Krisesenter	4,6	71,6	1,8	9,6

* Andeler over 15 prosent er markert med kursiv skrift

Kilde: Organisasjonsdatabasen 2021. Bearbeidet av utvalget. N=248

Tabell 5.8 Hvordan løser kommunene teknisk pregede tjenester. 2020. Tall i prosent.

	Kommunen – innenfor egen drifts- organisasjon	Kommunen har opprettet enhet som løser oppgaver (kommunalt foretak, stiftelse eller aksje- selskap der kommunen er eneste kommunale eier)	Ved inter- kommunalt samarbeid	Kjøp fra private
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	95,7	4,3	1,8	19,9
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	95,0	9,5	0,0	23,0
Byggesaksbehandling	94,7	0,8	2,8	1,1
Planarbeid	93,6	1,2	6,4	11,1
Vannforsyning/avløp/renovasjon	89,4	5,2	30,6	6,3
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	87,6	21,0	0,0	11,9
Regnskap	87,2	0,4	10,3	0,7
Veivedlikehold/snørydding	76,7	1,0	1,0	68,6
Drift av kino/kulturhus	73,9	9,5	2,4	6,7
Innkjøp	67,0	0,4	50,0	3,5
IT-oppgaver	52,2	1,4	50,0	9,9
Brannvesen	39,8	1,7	57,7	0,3
Revisjon	1,8	2,8	73,0	14,9

* Andeler over 15 prosent er markert med kursiv skrift

Kilde: Organisasjonsdatabasen 2021. Bearbeidet av utvalget. N=248

organisasjon, mens krisesenter, legevakt, barnevern og PPT er de velferdspregede tjenestene kommunene samarbeider mest om. Tallene fra 2021 viser at det kun var 24 av landets kommuner som ikke samarbeidet om krisesenter. Barnehage er den tjenesten kommunen oppgir å kjøpe mest fra private, som vist i tabell 5.7.

Tabell 5.8 viser at det er mest interkommunalt samarbeid innenfor revisjon, brann, IT, innkjøp og vannforsyning/avløp/renovasjon når det gjelder tekniske og administrative tjenester. Videre viser tallene at snørydding er den tjenesten som i størst grad løses ved kjøp fra private, etterfulgt av drift og vedlikehold av kommunale bygg og anlegg. Drift og vedlikehold av kommunale bygninger er den tjenesten hvor flest kommuner har etablert en egen enhet for oppgaveløsningen.

5.9 Andre kartlegginger som sier noe om hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver

Det gjennomføres flere ulike undersøkelser om hvordan kommunen løser sine oppgaver. Disse undersøkelsene vurderer kommunene samlet ved

å se på en rekke indikatorer på flere områder. Forskjeller utover lovoppfyllelse er i hovedsak et uttrykk for ulike lokale prioriteringer og behov, men det kan også gi indikasjoner på om det er enkelte kommuner eller kommunegrupper som har utfordringer med å ivareta sine oppgaver. Utvalget har derfor valgt å inkludere funn fra flere kartlegginger og undersøkelser for å få et bredere innsyn i hvordan generalistkommunesystemet fungerer.

5.9.1 Kommunebarometeret

Kommunal Rapport har siden 2012 utarbeidet et årlig kommunebarometer der kommunene måles og rangeres innenfor ulike sektorer samt alle sektorer sett under ett. Indikatorene er både knyttet til lovkrav og til resultatindikatorer som for eksempel skoleresultater. Totalindikatoren vektet etter kommunenes økonomiske handlingsrom, slik at en kommune med høyt økonomisk handlingsrom rangeres lavere enn en kommune med lavt økonomisk handlingsrom, hvis de ellers skårer likt på indikatoren.

Store kommuner rangeres i snitt høyere enn mindre kommuner, men det er stor variasjon

Boks 5.2 Metode kommunebarometeret og kommuneindeksen

Kommunebarometeret i Kommunal Rapport bruker fire typer tall for å målsette kommunenes prestasjoner innenfor de ulike sektorene – nøkkeltall, karakter, poengsum og rangering.

Nøkkeltall er beregnet med utgangspunkt i statistiske data fra én eller flere kilder. Noen tall er hentet direkte fra SSB, andre er basert på utregninger gjort av Kommunal Rapport. Det benyttes 151 nøkkeltall på tvers av 12 ulike sektorer, blant annet kompetansekrav hos lærere og netto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge.

Karakter viser hvordan en gitt kommune ligger an i forhold til de andre kommunene. Karakteren 3,5 gis til kommuner med nøkkeltall som ligger på eller rundt landsgjennomsnittet. De fem prosent beste får karakteren 6, mens de fem prosent dårligste får karakteren 1. Resten fordeles mellom disse.

Poengsum beregnes ut fra karakterene for hvert nøkkeltall, men vektet slik at noen nøkkeltall får mer å si for totalresultatet enn andre. Vektingen er angitt som en prosentfaktor for

hvert nøkkeltall. Vektingen er innrettet slik at de «tunge» tjenesteområdene får større uttelling enn andre.

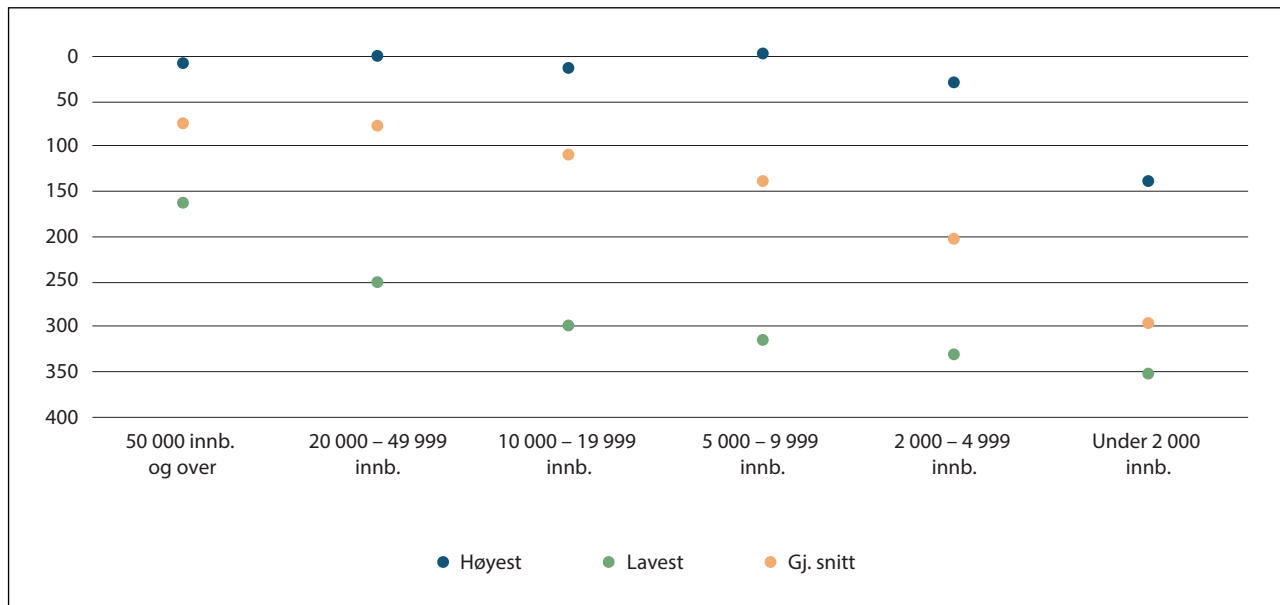
Rangering er hvilken plass en kommune er plassert på en liste sortert etter poengsum. Kommunene blir rangert innenfor hvert enkelt nøkkeltall, hver sektor og totalt.

Kommuneindeksen som lages av Agenda Kaupang er basert på tre delindikatorer som teller like mye – effektiv drift, gode finanser og kvalitet.

Effektiv drift betyr gode tjenester og lave kostnader. Kostnadsindeksen sammenligner behovskorrigerede netto driftsutgifter i 15 tjenester.

Gode finanser tar utgangspunkt i tre finansielle nøkkeltall: netto driftsresultat, netto lånegjeld og disposisjonsfond.

Kvalitet måles gjennom Agenda Kaupangs egenutviklede kvalitetsindeks. Kvalitetsindeksen omfatter kommunenes lovpålagte tjenester og tar utgangspunkt i 86 indikatorer.



Figur 5.21 Kommunebarmeteret høyest, lavest og gjennomsnittlig rangering, etter innbyggertall. 2021.

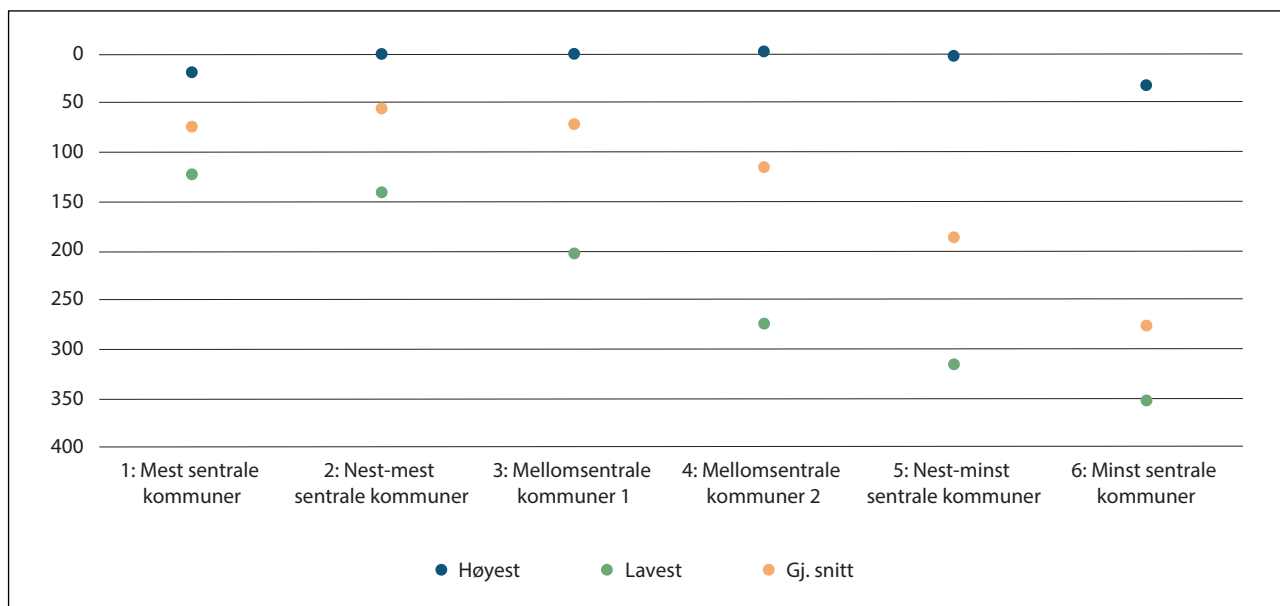
x-aksen viser kommunegruppe, y-aksen viser rangering. Punktene viser høyeste, gjennomsnittlig og laveste rangering innenfor de ulike kommunegruppene.

Kilde: Kommunal Rapport, 2022. Bearbeidet av utvalget

innad i de ulike kommunegruppene, som vist i figur 5.21. De minste kommunene rangeres gjennomgående lavere enn de øvrige kommunegruppene.

Rangeringen etter sentralitet viser også en klar tendens. Sentrale kommuner rangeres i snitt høyere enn mindre sentrale kommuner, bortsett

fra de mest sentrale kommunene, som rangeres noe under kommunene på sentralitet 2 og 3. Ingen av de tre mest sentrale kommunegruppene rangeres lavt i denne kartleggingen. Det er også en stor variasjon blant de minst sentrale kommunene, der noen av kommunene rangeres blant de femti beste kommunene. Dette tyder på at det er min-



Figur 5.22 Kommunebarmeteret høyest, lavest og gjennomsnittlig rangering, etter sentralitet. 2021.

x-aksen viser kommunegruppe, y-aksen viser rangering. Punktene viser høyeste, gjennomsnittlig og laveste rangering innenfor de ulike kommunegruppene.

Kilde: Kommunal Rapport, 2022. Bearbeidet av utvalget

dre sannsynlighet for en liten kommune å komme høyt på kommunebarometeret, enn det er for en usentral kommune.

Det er store fylkesvise forskjeller i kommunenes rangeringer. Kommunene i Vestfold og Akershus rangeres høyest, og kommunene i de tre nordnorske fylkene rangeres jevnt over lavest. De øvrige fylkene ligger ganske nærme hverandre.

5.9.2 Kommuneindeksen

Agenda Kaupang presenterte i 2022 en kommuneindeks¹³⁷ som har til hensikt å identifisere de best styrte kommunene, basert på innrapporterte KOSTRA-tall for 2021. Kommuneindeksen legger vekt på rollen som tjenesteyter. Mer enn 90 prosent av kommunenes utgifter går til å yte lovplagte velferdstjenester til innbyggerne.

Effektiv drift, gode finanser og kvalitet teller like mye i kommuneindeksen, som Agenda Kaupang bruker som en indikator på hvor godt en kommune er styrt. Samtidig pekes det i rapporten på at det ikke betyr at en kommune som rangeres dårlig på kommuneindeksen har dårlig ledelse. Kommuner med mye penger kan ha gode tjenester som er kostbare fordi de har mye penger, men det vil slå negativt ut på rangeringen om de ikke driver effektivt.

Agenda fant ikke noen spesielle kjennetegn ved de kommunene som rangeres høyest. Deres

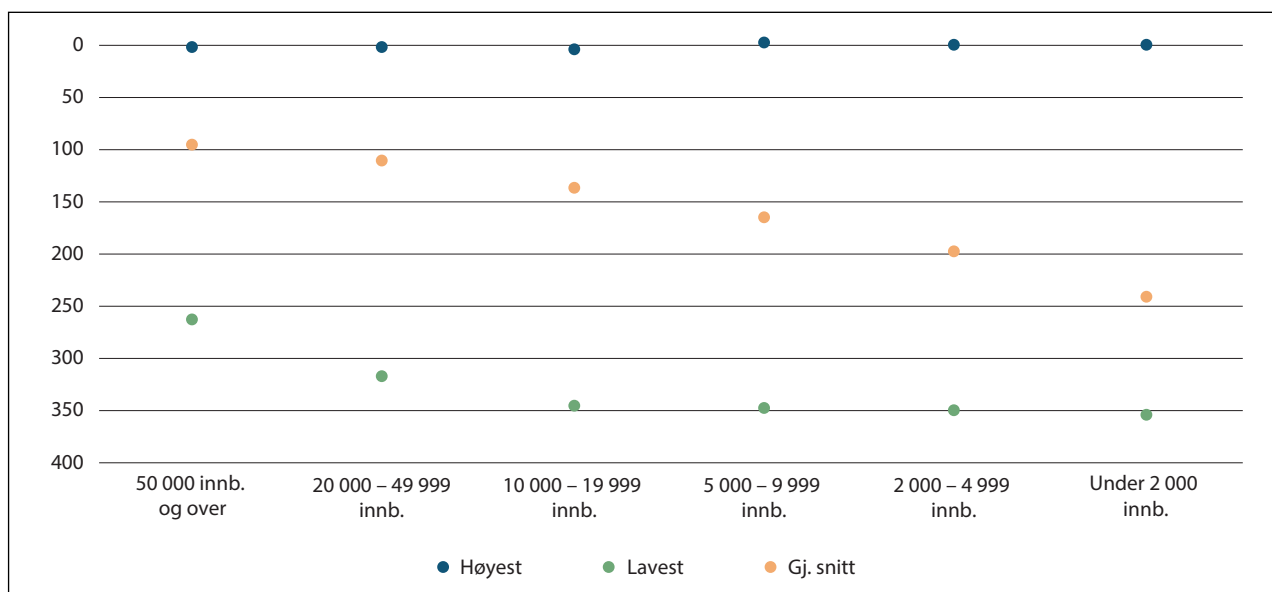
analyser viser at det er liten eller ingen sammenheng mellom kostnader og kvalitet, det er liten eller ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og kvalitet og det er liten sammenheng mellom inntektsnivå og finanser. Deres konklusjoner er derfor at god ledelse og hardt arbeid er nødvendig for å få gode resultater i kommunene. Det er «ikke tilstrekkelig med mye penger eller flaks».¹³⁸

Kommunene er rangert og målt i forhold til hverandre ved hjelp av avvik fra «gjennomsnittskommunen». Det er stor variasjon mellom kommunene. Agenda fant at det er 27 kommuner som skiller seg ut på en svært positiv måte, det vil si at de skårer svært mye bedre enn gjennomsnittet. Dette er kommuner i alle størrelser og alle sentralitetsnivå, unntatt de største og mest sentrale kommunene. På den andre siden er det 41 kommuner som skårer betydelig lavere enn gjennomsnittet. 35 av disse kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. De seks kommunene med flere enn 5 000 innbyggere som skiller seg negativt ut, ligger i Finnmark og Nordland.

En sammenstilling av høyest, lavest og gjennomsnittlig rangering som vist i figur 5.23, får fram den store spredningen i rangeringen. Blant de største kommunene er det ingen som rangeres helt nederst, men for alle kommunegruppene med 20 000 eller færre innbyggere ser vi at det er et stort spenn, fra helt i toppen til nederst. Blant annet ser vi at gruppen med de minste kommu-

¹³⁷ Brox (2022)

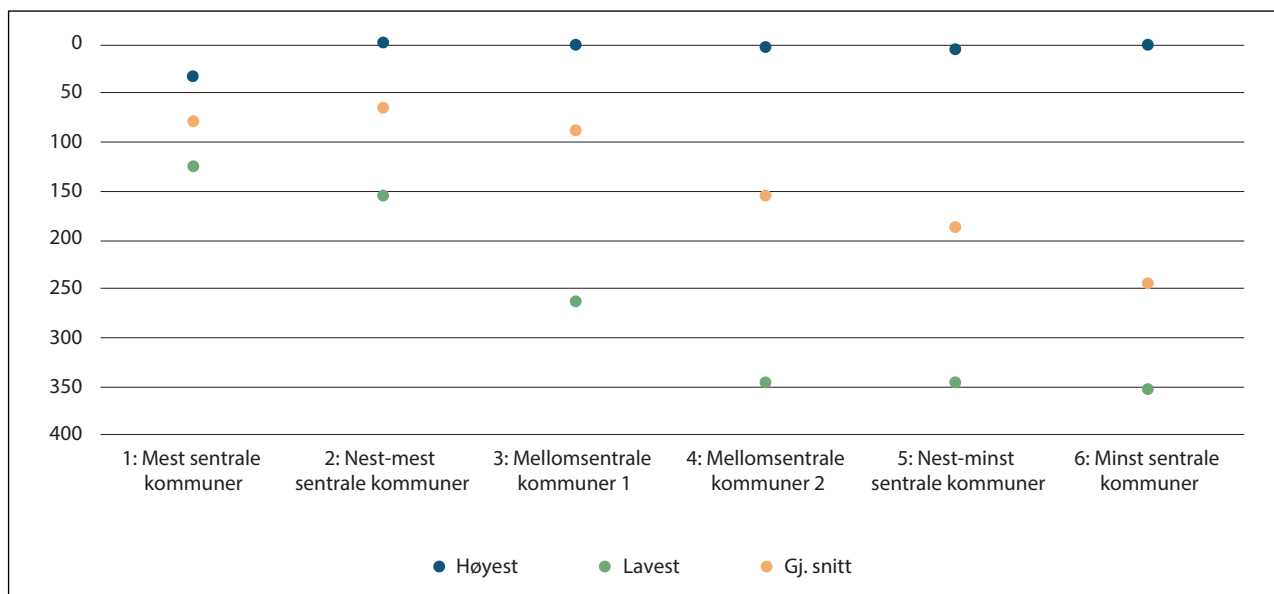
¹³⁸ Brox (2022)



Figur 5.23 Kommuneindeks høyest, lavest og gjennomsnittlig rangering etter innbyggertall, 2021.

x-aksen viser kommunegruppe, y-aksen viser rangering. Punktene viser høyeste, gjennomsnittlig og laveste rangering innenfor de ulike kommunegruppene.

Kilde: Agenda Kaupang, 2022. Bearbeidet av utvalget



Figur 5.24 Kommuneindeks høyest, lavest og gjennomsnittlig rangering etter sentralitet, 2021.

x-aksen viser kommunegruppe, y-aksen viser rangering. Punktene viser høyeste, gjennomsnittlig og laveste rangering innenfor de ulike kommunegruppene.

Kilde: Agenda Kaupang, 2022. Bearbeidet av utvalget

nene både har kommunen som rangeres som nummer to av alle kommuner, og kommunen som er rangert nederst. Figuren viser videre at kommunegruppene i snitt rangeres litt lavere jo færre innbyggere det er i kommunene.

Dersom vi ser rangeringen etter sentralitetsnivå, er hovedtendensen også at det er stor spredning innenfor de ulike kommunegruppene. Figur 5.24 viser at i snitt rangeres gruppene lavere jo mindre sentrale kommunene er, bortsett fra gruppen med de mest sentrale kommunene. Figuren viser videre at de tre mest sentrale gruppene ikke har noen kommuner blant de lavest rangerte kommunene, og at de tre minst sentrale gruppene inneholder kommuner som rangeres både helt i toppen og nederst.

Kommuneindeksen viser den samme geografiske tendensen som Kommunebarometeret. Det er størst styringsutfordringer blant kommunene i Troms og Finnmark. En stor andel av disse kommunene er rangert lavt, og høyest rangerte kommune er henholdsvis nummer 150 og nummer 211. Kommunene i Nordland har tredje lavest gjennomsnittlige rangering, men er nærmere kommunene i Møre og Romsdal enn kommunene i Troms. Det er svært stort spenn blant kommunene i fylket. Blant annet er det 4 kommuner i Nordland blant de 27 kommunene som rangeres høyest. Vestfold med sine seks store kommuner og Akershus med 21 kommuner er fylkene som har høyest andel kommuner høyt rangert.

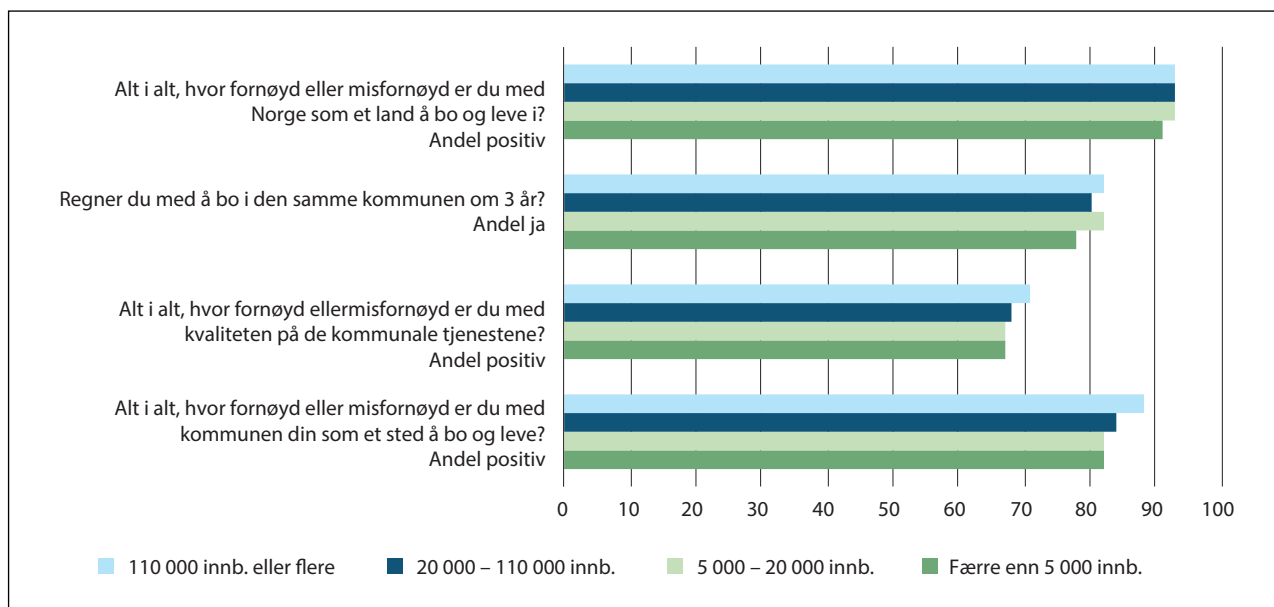
5.9.3 Innbyggerundersøkelsen

Siden 2010 har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), tidligere Direktoratet for forvaltning og IKT (DFI), gjennomført syv landsdekkende innbyggerundersøkelser. Innbyggerundersøkelsen er en spørreskjemaundersøkelse til et representativt utvalg av den norske befolkning. I 2021 ble det sendt ut spørreskjema til 40 000 innbyggere. Totalt svarte 9 900 personer. Undersøkelsen inneholder en rekke spørsmål blant annet om innbyggernes oppfatninger av kommunen de bor i. Undersøkelsen sier ikke noe om faktisk kvalitet eller lovoppfyllelse, men kartlegger innbyggernes subjektive oppfatninger.

Innbyggerundersøkelsen i 2021¹³⁹ viste at innbyggerne jevnt over har et godt inntrykk av kommunen sin som et sted å bo og leve i. Det finnes noen regionale forskjeller i hvor fornøyde innbyggerne er. Blant annet er de som bor i Vestfold og Telemark mest fornøyde, og de som bor i Troms og Finnmark minst fornøyde. Det er også en tendens til at innbyggere i store og sentrale kommuner er de mest fornøyde.

Innbyggerne blir også bedt om å vurdere om de alt i alt er fornøyd med kvaliteten på de kommunale tjenestene. Innbyggerne vurderer tjenestene alt i alt som delvis gode, og innbyggere i de minst sentrale kommunene gir lavere skår enn innbyggere i

¹³⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022)



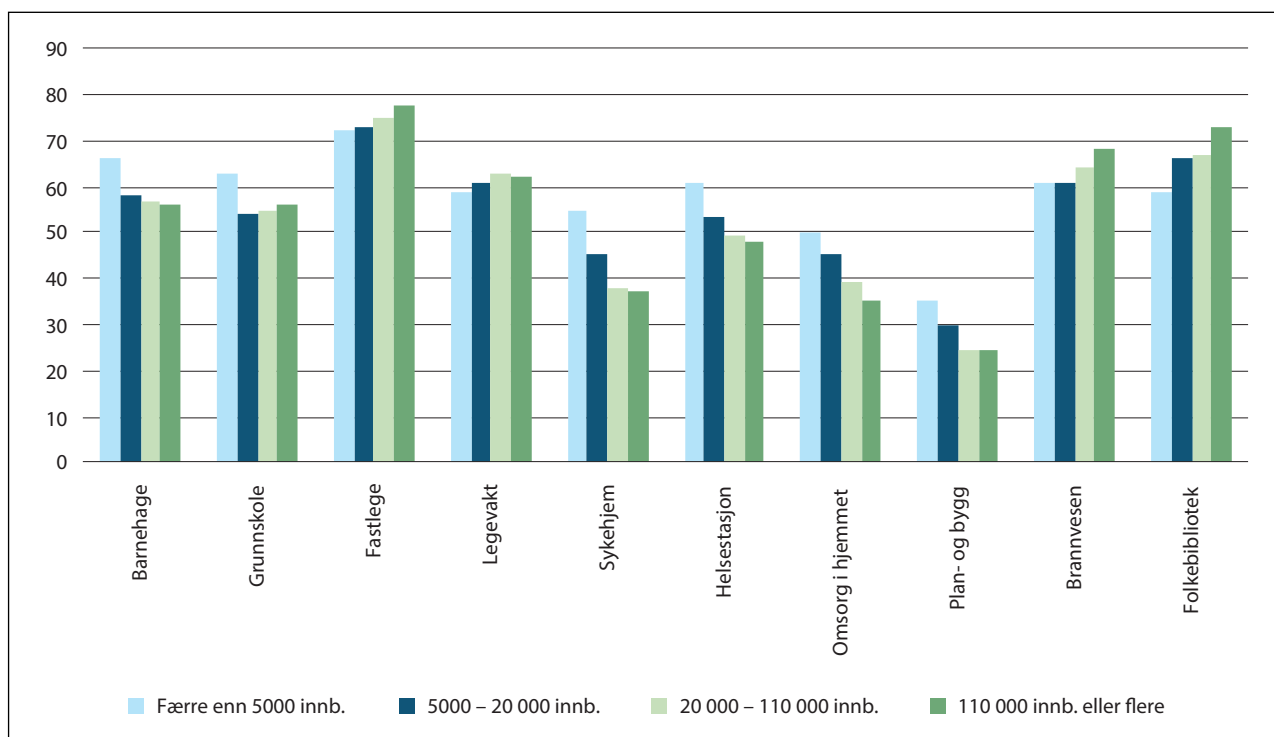
Figur 5.25 Utvalgte resultater fra Innbyggerundersøkelse 2021, etter innbyggertall.

Kilde: DFØ 2022. Bearbeidet av utvalget

mer sentrale kommuner. Det var også et spørsmål om en regner med å bo i samme kommune om 3 år. Innbyggerne i de største kommunene, og kommuner mellom 5 000 og 20 000 har høyest sannsynlighet for å bli boende, men det er liten forskjell mel-

lom kommunene. Undersøkelsen fra 2019 viser i all hovedsak det samme bildet.

Innbyggerne bes også om å vurdere tolv kommunale- og fylkeskommunale tjenester. For flere av de stedsnære tjenestene er innbyggerne i de minste kommunene mer tilfredse enn innbyg-



Figur 5.26 Spørsmål om tilfredshet med kommunale tjenester fra innbyggerundersøkelsen 2021, etter innbyggertall.

Kilde: DFØ 2022. Bearbeidet av utvalget

gerne i større kommuner. Dette gjelder særlig omsorg i hjemmet, helsestasjon, sykehjem og barnehage, der innbyggerne er mindre fornøyde jo større kommunen er. For grunnskole er innbyggerne i de minste kommunene mest fornøyd, men for de øvrige kommunegruppene er de mer fornøyd jo flere innbyggere. Når det gjelder fastlege, legevakt, brannvesen og folkebibliotek er innbyggerne mer fornøyde jo større kommunen er.

Det er i all hovedsak egenskaper ved innbyggerne som forklarer forskjeller mellom kommunene i innbyggerundersøkelsen. Det er særlig alder og utdanningsnivå som forklarer forskjeller i tilfredshet mellom innbyggerne på enkelttjenester. Eldre innbyggere er mer tilfreds enn yngre, og innbyggere med lavere utdanning er mer tilfreds enn innbyggere med høyere utdanning. Av egenskapene ved kommunen som har innvirkning på innbyggernes tilfredshet fant Sørensen og Munkeud at kommunenes inntekter også er en viktig forklaringsfaktor.¹⁴⁰ Dag Arne Christensen fant at mellom 2 og 9 prosent av variasjonen i individuell tjenestetilfredshet kan tilskrives kommunene.¹⁴¹ Dette funnet støttes av analyser av tall fra 2017, 2019 og 2021.¹⁴²

5.9.4 Lokaldemokratiundersøkelsen

KS Lokaldemokratiundersøkelse er et verktøy for å undersøke lokaldemokratiet i den enkelte kommune, gjennom spørreundersøkelser rettet mot innbyggere og folkevalgte i kommunestyret. Kommunene melder seg på lokaldemokratiundersøkelsen, etter invitasjon fra KS. Undersøkelsen har vært gjennomført fire ganger, i 2009, i 2014/2015 og 2017/2018 og 2021/2022.

Analyser av data fra 2009 viste at egenskaper ved kommunen har relativt begrenset betydning for hvordan innbyggere og folkevalgte vurderer lokaldemokratiets virkemåte. Individuelle kjennetegn som alder, utdanning, kjønn, inntekt og botid i kommunen viste seg å bety mye for hvorvidt innbyggerne var tilfredse med det lokaldemokratiske styret. De fant blant annet at eldre innbyggere gjennomgående er mer positive til den demokratiske styringen av egen kommune enn yngre, kvinner er mer positive enn menn, og høyt utdannede vurderer gjennomgående den demokratiske styringen i egen kommune som bedre enn lavt utdannede.¹⁴³

I 2019 ble det gjort en ny undersøkelse basert på tall fra lokaldemokratiundersøkelsen fra 2017 og 2018, som i all hovedsak stadfester funnene fra 2013-undersøkelsen. Individuelle faktorer forklarer mest av variasjonene på lokaldemokratiindeksen. Organisatoriske forhold som kommunene kan påvirke selv har betydning, men effektene er små og ikke alltid statistisk signifikante.¹⁴⁴ De organisatoriske forholdene som har betydning er å ha en kultur for åpenhet og tillit, en struktur med tydelige ansvarsforhold og klar rollefordeling, samt mye informasjon og generelle medvirkningstiltak.

5.10 Tilgang til kompetanse og kapasitet

Tilgang til relevant kompetanse har betydning for kommunenes evne og mulighet til å levere tjenester i tråd med kravene i lover og forskrifter og utvikle kommunen i ønsket retning.

Statsforvalterne og kommunene som ble intervjuet i forbindelse med kartleggingen av lovoppyfillelse fremhever tilgang på relevante ressurser som viktig for at kommunene skal kunne ivareta lovkravene de står overfor. Mangel på attraktive fagmiljøer trekkes av statsforvalterne fram som én av årsakene til kommunenes rekrutterings- og stabilitetsutfordringer. Riktig og tilstrekkelig kompetanse er en generell utfordring for alle kommuner, men særlig for mindre kommuner virker det å være utfordrende å sikre og beholde kompetanse, grunnet hyppig utskiftning og lav kontinuitet. Kommuner som ligger sentralt og utgjør en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion virker å ha mindre utfordringer med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. For mange kommuner virker tilgangen til kompetent personale å være en større utfordring enn kommuneøkonomien, men for kommuner med god tilgang på relevante ressurser kan kommuneøkonomi være en større utfordring. Inntrykket er at lovoppyfillelse i mindre kommuner i større grad avhenger av enkeltpersoner enn i større kommuner. Dette kan slå enten positivt eller negativt ut for lovoppyfillelsen i små kommuner, men det vil uansett være sårbart.

Tall fra KS' arbeidsgivermonitor¹⁴⁵ viser at enkelte yrkesgrupper er svært krevende å rekruttere for mange av kommunene. Sykepleier er den yrkesgruppen kommunene opplever størst utfordringer med å rekruttere. 55 prosent oppgir at de i

¹⁴⁰ Monkerud og Sørensen (2011)

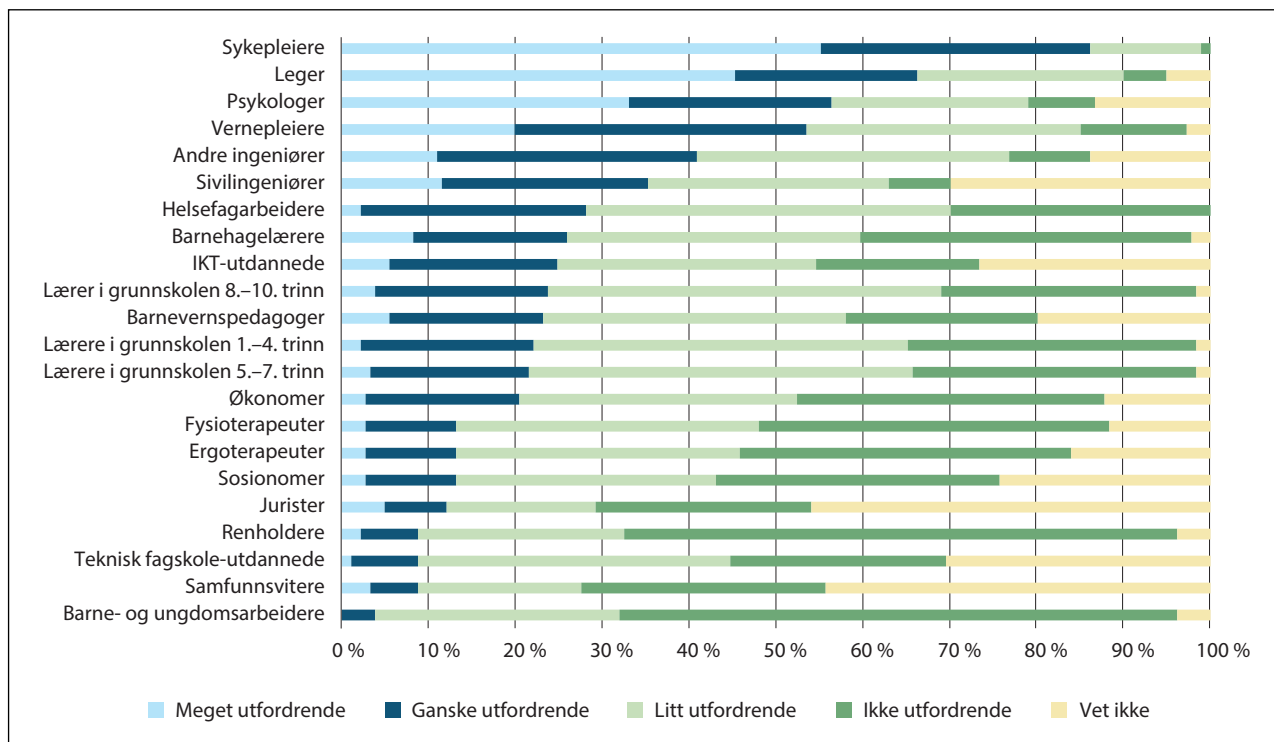
¹⁴¹ D. A. Christensen (2020)

¹⁴² Losvik (2022)

¹⁴³ Winsvold (2013)

¹⁴⁴ Gjertsen et al. (2019)

¹⁴⁵ KS (2021a)



Figur 5.27 Rekrutteringsutfordringer i kommuner, 2021.

Kilde: KS' Arbeidsgivermonitor 2021. N= 181

dag har meget store utfordringer med å rekruttere sykepleiere, og om man legger til dem som opplever det ganske utfordrende øker andelen til 86 prosent av kommunene. Videre sier to av tre kommuner at det er meget eller ganske utfordrende å rekruttere leger. Svarene antyder at utfordringer med å rekruttere disse to yrkesgruppene er til stede i hele landet og både i små og store kommuner. Ved siden av sykepleiere og leger, er det psykologer, vernepleiere og ingeniører som er mest utfordrende å rekruttere. Figur 5.27 viser hvordan utfordringene fordeler seg på en rekke yrker.

Vurderinger av kompetanse og kapasitet

Som en del av nullpunktsundersøkelsen i kommunereformen ble det gjennomført en rådmannsundersøkelse som blant annet viser at en betydelig andel av små kommuner vurderer kapasiteten som dårlig, sammenlignet med større kommuner. Forekomsten av fagpersonell med høyere utdanning, særlig på spesialiserte mindre tjenesteområder, var mindre i små kommuner enn i større kommuner.¹⁴⁶

For samfunnsutviklingsoppgaver som planlegging, næringsutvikling og miljø viser undersøkelse-

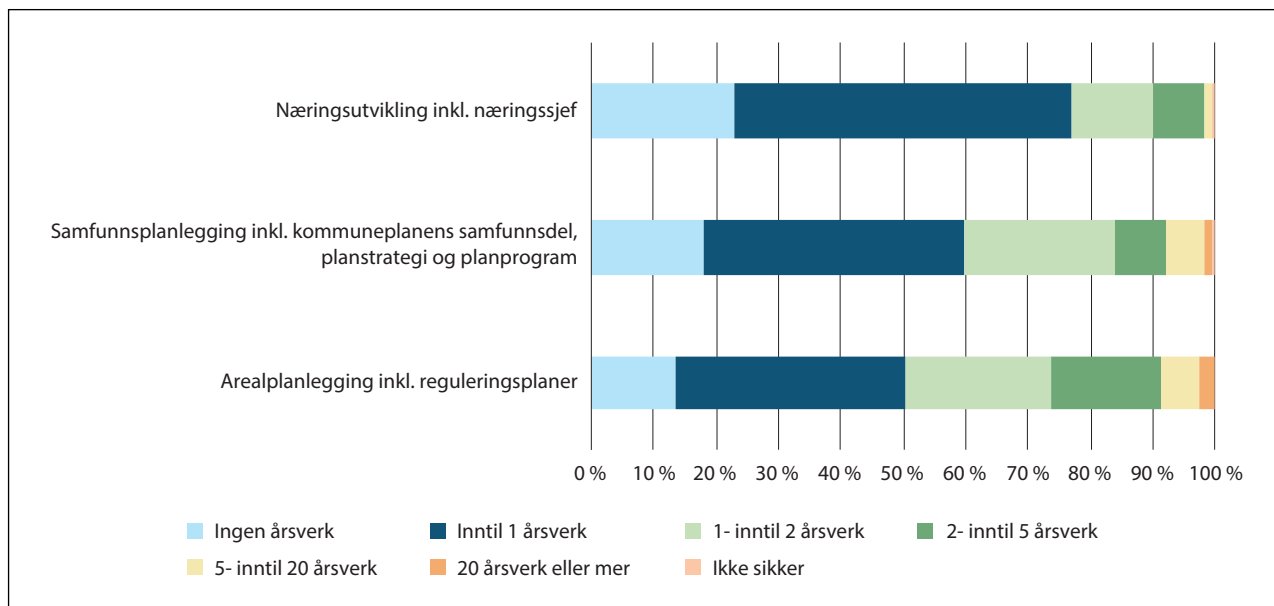
sen at tre fjerdedeler av kommunene har under ett årsverk i egen organisasjon til å ivareta næringsutvikling. Figur 5.28 viser at 60 prosent oppgir at de har under ett årsverk til samfunnsplanlegging herunder arbeid med kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi og planprogram. 14 prosent oppgir at de har 2–5 årsverk.

For forvaltningsoppgaver som byggesak og landbruksforvaltning oppga 45 prosent av kommunene at de har under ett årsverk til landbruksforvaltning og 40 prosent oppgir under ett årsverk til byggesaksforvaltning.

For andre prioriterte tjenesteområder som arbeid med rus og psykiatri, folkehelse, flyktninger og beredskap oppga 86 prosent at de har under ett årsverk til beredskap og samfunnsikkerhet og 75 prosent oppga det samme om folkehelseoppgaver.¹⁴⁷ Tabell 5.9 viser fordeling av svarene etter innbyggertall, og det er tydelig at kommuner med færre enn 5 000 innbyggere har svært liten kapasitet med få årsverk og små fagmiljøer. Det er for eksempel kun 3 prosent av de små kommunene som har 2–5 årsverk eller mer til samfunnsplanlegging. Det betyr at 97 prosent av de

¹⁴⁶ Vinsand og Eidset (2016)

¹⁴⁷ Vinsand og Eidset (2016)



Figur 5.28 Kommunenes kapasitet for å ivareta sentrale samfunnsutviklingsoppgaver. Årsverk i egen organisasjon. Prosent.

Kilde: NIVI Analyse, 2016. N=206

små kommunene i undersøkelsen har mindre enn 2 årsverk til samfunnsplanlegging.

Det er ikke overraskende store forskjeller etter kommunistørrelse, men også etter landsdelene.

For administrative støttefunksjoner som økonomi- og finansforvaltning, personalfunksjon, IKT-oppgaver samt sektoradministrasjon for skole, barnehage, pleie- og omsorg, kommunehelsetjeneste og tekniske tjenester utover kommunedirektør, er hovedkonklusjonen at mange av kommunene har lite fagpersonell knyttet til de aktuelle oppgavene. Ansvar for barnehage, kommunehelsetjenester og tekniske tjenester ivaretas uten sektoradministrasjon utover kommunedirektøren i over 10 prosent av kommunene. Tallene tyder på at en stor andel av kommunene mangler støtte- og utviklingsressurser i egen organisasjon som er vanlig i de fleste andre organisasjoner innenfor offentlig sektor.¹⁴⁸

Kommunedirektørene ble også spurt om egenvurdering av kapasitet i egen organisasjon. Her viser resultatene at det er håndtering av juridiske problemstillinger som vurderes som dårligst. Deretter kommer klima og miljø, internkontroll og egenkontroll og næringsutvikling, jamfør figur 5.29.

I 2019 ble det gjennomført en egen undersøkelse i Rogaland, hvor administrasjon, politikere og tillitsvalgte ble spurt om kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde personer med riktig kompetanse innenfor 12 tjenesteområder, og om begrenset kapasitet og manglende kompetanse skaper utfordringer på 8 spesialiserte tjenesteområder. Det er størst utfordringer med å rekruttere og beholde relevant kompetanse innenfor barnevern, helse og omsorg, barnehage og skole. Utfordringen er størst i små kommuner, men innenfor barnehage og helse og omsorg er det ingen forskjell mellom kommunegruppene. Begrenset kapasitet og manglende kompetanse skaper størst utfordringer innenfor barnevern, pleie av personer med psykiske lidelser, demens og lignende og PPT. Utfordringen med begrenset kapasitet er størst i bykommunene, og minst i småkommunene. Det er ikke store forskjeller når det gjelder utfordringer med manglende kompetanse. Rapporten pekte på at en viktig årsak til at de små kommunene ikke hadde så store kapasitetsutfordringer var at de hadde interkommunalt samarbeid med større nærliggende kommuner på mange av disse tjenesteområdene, og vertskommunene opplevde kapasitetsutfordringene som et større problem. Det samme gjaldt også for kompetanseutfordringene.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Vinsand og Eidset (2016)

¹⁴⁹ E. Leknes, Ridderstrøm, og Rommetvedt (2019)

Tabell 5.9 Andel av kommunene som oppgir kapasitet på 2–5 årsverk eller mer i egen organisasjon. Fordeling etter kommunistørrelse. Prosent.

Oppgaver	Under 5 000 innbyggere	5-15 000 innbyggere	Over 15 000 innbyggere	Alle kommuner
<i>Administrative støttefunksjoner</i>				
Økonomi og finansforvaltning utenom rådmann	33	69	90	53
Personalfunksjon inkl. forvaltning, opplæring og rekruttering	10	61	92	39
IKT-oppgaver inkl. drift og brukerstøtte	14	61	81	39
Sektoradministrasjon sentralt grunnskole	11	40	83	33
Sektoradministrasjon sentralt pleie og omsorg	8	36	75	29
Sektoradministrasjon sentralt tekniske tjenester	17	41	70	33
Sektoradministrasjon sentralt kommunehelsetjeneste	5	23	54	19
Sektoradministrasjon sentralt for barnehage	2	8	60	13
<i>Samfunnsutviklingsoppgaver</i>				
Næringsutvikling inkl. næringssjef	4	10	24	9
Samfunnsplanlegging inkl. samfunnsdel, planstrategi og planprogram	3	15	35	15
Arealplanlegging inkl. reguleringsplaner	4	36	78	25
<i>Forvaltningsoppgaver</i>				
Landbruksforvaltning inkl. utviklingsoppgaver	15	37	37	29
Byggesaksforvaltning	11	54	89	37
<i>Andre prioriterte oppgaver</i>				
Kommunale beredskapsoppgaver	0	5	24	5
Folkehelseoppgaver inkl. folkehelsekoordinator	0	5	38	8
Psykisk helsearbeid og rusarbeid	30	64	81	50
Flyktningetjeneste, bosetting og integrering	25	56	83	45
Antall spurte (kommuner)	110	59	37	206

Kilde: NIVI Analyse, 2016. N=206

Utfordringer i små kommuner

I utredning om kommuner under 3 000 innbyggere¹⁵⁰ svarte kommunene at de ikke hadde tilstrekkelig tilgang til kompetanse, verken i egen organisasjon, via interkommunalt samarbeid, eller via kjøp fra private, på følgende områder:

- Psykologer (51 prosent)
- Jurister (42 prosent)
- Fagstillinger innen miljøvern og klima (38 prosent)
- Ergoterapeuter (36 prosent)

- Fagstillinger innen samfunnsplanlegging (28 prosent)
- Fagstillinger innen kompetanse på rus (23 prosent)
- Sykepleiere (20 prosent)
- Fagstillinger innen arealplanlegging (20 prosent)
- Ingeniører innen tekniske tjenester (19 prosent)

Undersøkelsen viste at det er enkelte forskjeller mellom småkommunene når det gjelder tilfreds-



Figur 5.29 Egenvurdering av kommunens personellkapasitet. Andel som har svart svært eller nokså dårlig. Hele landet. Prosent.

Kilde: NIVI Analyse, 2016. N=206

stillende tilgang på kompetanse ut fra kommune-
størrelse og region. De aller minste kommunene
har større utfordringer med tilgang på tilfredsstil-
lende kompetanse knyttet til spesialisert kompe-
tanse, som for eksempel ergoterapi, miljøvern og
klima, samfunns- og arealplanlegging, samfunns-
sikkerhet og beredskap, rus og IKT. I tillegg har
kommuner i Nord-Norge spesielle vanskeligheter
med tilgang på tilstrekkelig kompetanse innen
arealplanlegging, samfunnsplanlegging og miljø-
vern og klima. Undersøkelsen viste at den største
utfordringen var at kommunene har for få innbyg-
gere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø, at
kommunen er for liten til å kunne etablere fulle
stillinger, og at det er vanskeligheter med å få kva-
lifiserte søkere.

Statsforvalterne pekte i sine tilrådninger til
regjeringen som en del av kommunereformen, på
flere områder der kommunene etter egne vurde-
ringer mente det var store utfordringer med kapa-
sitet og kompetanse.¹⁵⁰ Flere kommuner oppga
selv at de ikke hadde tilstrekkelig sterke fagmil-
jøer.

Fylkesmannen i Hedmark beskrev blant annet
følgende:

Det er kapasitet, sårbarhet, kravet til kompe-
tanse, omstilling og evnen til innovasjon som er
de største utfordringene i forhold til framtidig
tjenesteproduksjon. De minste kommunene

har allerede i dag kompetanseutfordringer på
forvaltning og myndighetsutøvelse.

Fylkesmannen i Finnmark beskrev følgende:

Videre er det kommuner i Finnmark som må
kjøpe alt av plankompetanse. Innenfor sam-
funnssikkerhetsområdet oppleves betydelige
mangler i planverk i tillegg til at flere kommu-
ner er representert med faktiske avvik i tje-
nesten og manglende dokumentasjon. Dette
representerer dels alvorlig svikt i tjenesteytin-
gen.

I de påfølgende årsrapporter fra statsforvalterne
er det fortsatt bekymringer for mange av kommu-
nenes kapasitet og kompetanse, og særlig fra
embetene i Nordland og Troms og Finnmark.

Innspill til utvalget peker på at rekruttering og
kompetanse også er en utfordring i store og sen-
trale kommuner, ikke bare i små. Noen nevner
smådriftsfordeler:

Får vi tak i de rette folka så gjøres ting raskere,
men at de samtidig er mer sårbare og fagmiljø-
ene bare har 1, 2 eller 3 ansatte og kompetan-
sen kan i verste fall bli borte over natta.

Kilde: innspill fra møter med kommunedirektørutvalg
og fylkesstyrene i KS.

I innspill til utvalget pekes det også på hvilke
områder som har særlige utfordringer med å få
nok arbeidskraft. Flere nevner arbeid med plan-

¹⁵⁰ B. A. Brandtzæg et al. (2019)

¹⁵¹ Prop. 96 S (2016–2017)

legging og barnevern og at disse utfordringene forsterkes med barnevernsreformen. Psykiatri og rus er også nevnt, samt innkjøp. Det er vanskelig å få tak i spesialisert kompetanse.

Noen peker også på at administrative oppgaver som internkontroll, plankrav, krav til utredninger, kontroll og tilsyn er krevende for en liten kommune, og at det kan være vanskelig bare å ha kapasitet til å sende søknader om tilskuddsmidler, og det pekes på at dette indirekte er med på å forsterke sentraliseringen.

Årsaker til rekrutteringsutfordringene

I undersøkelsen om små kommuner utdypes utfordringene knyttet til rekruttering fra noen av casekommunene.¹⁵² For visse stillinger kan det være vanskelig å rekruttere fordi en og samme stilling er tillagt mange ulike arbeidsoppgaver og ansvarsområder. I mange små kommuner er det ikke behov for fulle stillinger for spesialister på alle områder, men medarbeidere med bredere kompetanse som kan brukes på flere områder. Ved at man har få ansatte blir kommunen også sårbar ved utskiftning av ansatte, for da forsvinner mye av kommunens kunnskaper om aktuelle tjenesteområder. De blir også sårbare ved fravær, og svingninger i behovet for tjenester. De som sier de stort sett får besatt stillingene peker på at det kan

være utfordrende at de ofte må ansette nyutdannede, fordi det er vanskelig å få tak i erfarne ansatte. Noen av respondentene føler da at en jobb hos dem blir en slags inngangsbillett til arbeidslivet, og at det kan være vanskelig å holde på de ansatte etter hvert som de får erfaring.

I kartleggingen av lovoppfyllelse trekker statsforvalterne fram at små kommuner overordnet sett synes å ha større utfordringer med å både etablere og ivareta robuste fagmiljøer og å tiltrekke seg og beholde kompetanse.¹⁵³ Det fremheves fra flere at mindre kommuner også er sårbare for fravær og vakante stillinger, noe som igjen gjør det vanskelig å få til gode fagmiljøer og å drive med kompetanseutvikling og utviklingsarbeid. Små fagmiljøer henger naturligvis sammen med at det totale behovet for tjenester vil være lavere jo færre innbyggere, eller antall innbygger i målgruppen for en tjeneste, kommunen har.

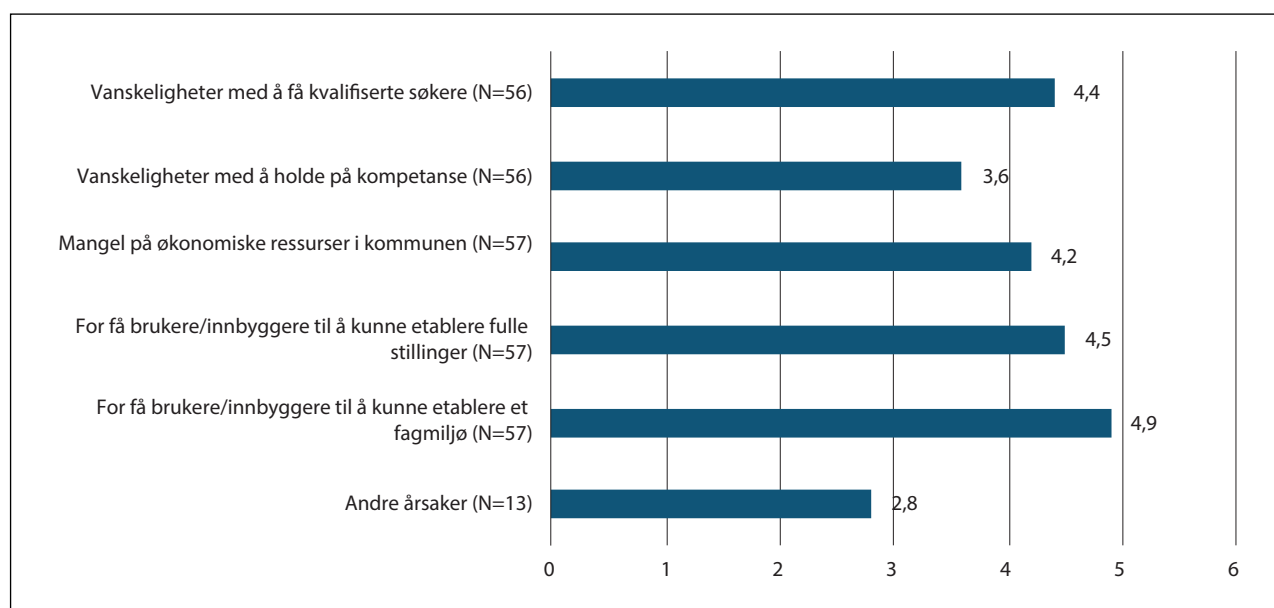
Innspill utvalget har fått fra kommunene bekrefter at det å skaffe nok og riktig kompetanse er svært utfordrende. Alle påpeker at det er utfordrende å rekruttere helsepersonell.

Kilde: Innspill fra møter med kommunedirektørutvalg og fylkesstyrene i KS.

Det pekes også på at det er økende behov for mer spesialisert kompetanse innen helse da «gamle sykehjem har blitt helsehus med komplekse diag-

¹⁵² B. A. Brandtzæg et al. (2019)

¹⁵³ S. Pedersen et al. (2022)



Figur 5.30 Årsaker til at kommunene ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse ut fra behovet. 1 er i «svært liten grad» og 6 er i «svært stor grad».

Kilde: Telemarksforskning, 2019

noser» og at «det er en forskyvning på institusjonsdøgn fra sykehus til kommune».

Flere nevner at manglende fagmiljø er en utfordring, og at det er utfordrende å rekruttere når forholdene er så små at det ikke er et fagmiljø, eller det ikke er mulig med fulle stillinger.

Fagfolk trenger andre fagfolk.

Utfordringen i små kommuner er å ha gode nettverk for fagfolkene våre.

Kilde: Innspill fra møter med kommunedirektørutvalg og fylkesstyrene i KS.

5.11 Utvalgets samlede oppsummering

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser samlet en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på litt over 80 prosent. Det er stor variasjon mellom kommunene, og ingen kommuner oppfylte alle lovkravene.

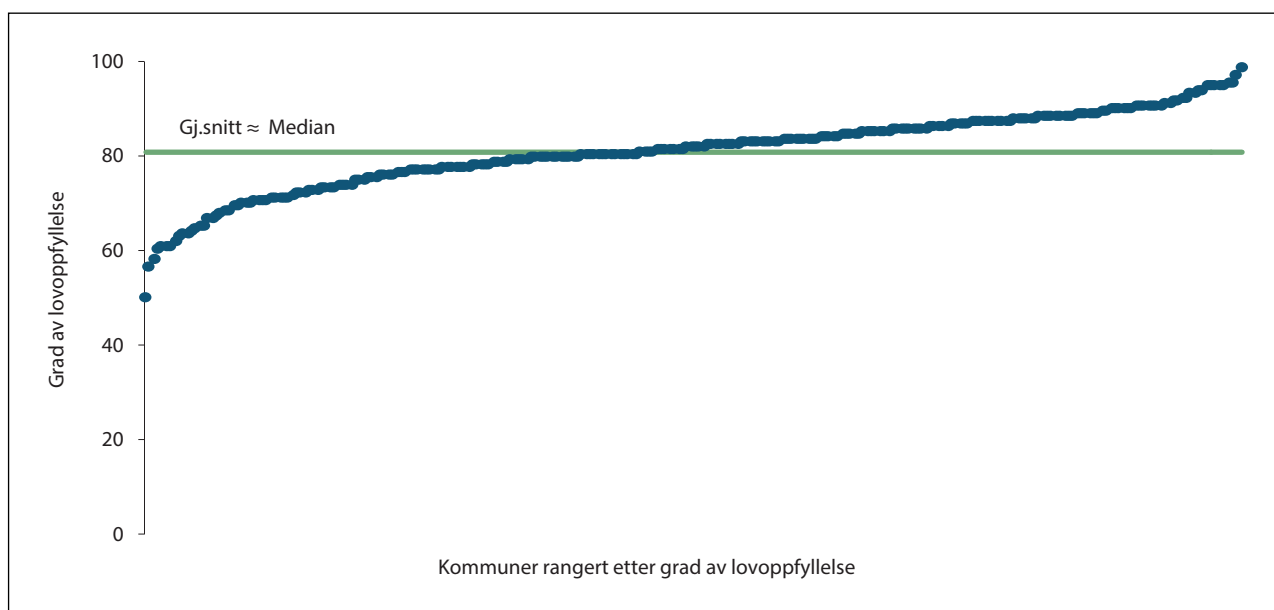
Det er også et viktig funn at det er krevende å kartlegge om kommunene tilfredsstillt kravene som er satt i lover og forskrifter, og dermed oppfyller loven. Lovoppfyllelsen blir i dag i liten grad kartlagt i løpende statistikk og rapportering. Det er også krevende å operasjonalisere hva som skal til for å oppfylle kravet i loven.

Analysene viser at det er en klar sammenheng mellom en kommunes innbyggertall og sentralitet og den samlede lovoppfyllelsen. Store kommuner

og kommuner som ligger sentralt oppfyller i større grad lovkravene enn kommuner som er mindre og ligger mindre sentralt. Utvalget har sett på en rekke andre undersøkelser som bekrefter et slikt bilde. Små og usentrale kommuner har jevnt over større utfordringer på flere områder enn større og mer sentrale kommuner. Økonomi kompenserer bare i begrenset grad for de utfordringene som er knyttet til størrelse og sentralitet. Utvalget vil også påpeke den store variasjonen det er innen gruppen av små og usentrale kommuner, noe som tyder på at noen kommuner møter utfordringer knyttet til sentralitet og størrelse bedre enn andre. Utvalget mener god styring og ledelse kan være en viktig faktor i den forbindelse.

Kartleggingen av den samlede lovoppfyllelsen mangler tall for 94 kommuner. Disse 94 kommunene har betydelig lavere befolkningstall, lavere befolkningsvekst og ligger mindre sentralt enn de 262 kommunene som inngår i kartleggingen. 59 av disse kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, og 66 av kommunene ligger på sentralitetsnivå 5 eller 6. Det er dermed ikke usannsynlig at de identifiserte statistiske sammenhengene kunne vært enda sterkere dersom disse hadde vært med i grunnlaget for totalindikatoren.

Lovoppfyllelse ble kartlagt innenfor tre av kommunenes fire roller. Utvalget har ikke kartlagt lovoppfyllelse på kommunens rolle som demokratisk aktør og arena, i stor grad fordi det



Figur 5.31 Kommunene rangert etter grad av total lovoppfyllelse for de 40 indikatorene som inngår i kartleggingen, prosent, 2020.

Hver prikk representerer én kommune
Kilde: Menon Economics, 2022. N=262

ikke finnes egnet datagrunnlag. Utvalget finner at valgdeltakelsen er høy sammenlignet med andre land. Om lag halvparten av innbyggerne mener det er gode muligheter til å påvirke kommunale beslutninger som engasjerer dem. Valgdeltakelse og deltakelse mellom valg er noe større i små kommuner enn i store. Halvparten av innbyggerne mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen bedre får ivaretatt sine interesser. Det er altså en utstrakt oppfatning at det foregår forskjellsbehandling i kommunene.

Undersøkelser viser at kommunalt handlingsrom er det som betyr mest for lokalpolitikere i vurderingen av om de vil stille til gjenvalg. Stram kommuneøkonomi og statlig detaljstyring trekkes fram som de mest begrensende faktorene for det lokalpolitiske handlingsrommet. Motivasjonen til å sitte i kommunestyret øker jo større kommunen er. Nesten halvparten av de folkevalgte mener det er administrasjonen og ikke politikerne som utfører politikken. Funn viser også at de folkevalgte i små kommuner er mindre motivert enn folkevalgte i større kommuner.

Det er høyest grad av lovoppfyllelse for kravene til kommunen som tjenesteyter, med 88 prosent gjennomsnittlig lovoppfyllelse. Det er også minst variasjon mellom kommunene når det gjelder lovoppfyllelse for denne rollen. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng mellom lovoppfyllelse og befolkningsstørrelse, ved at lovkravene oppfylles i høyere grad jo flere innbyggere kommunen har.

Kommunen som myndighetsutøver har en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 83 prosent, og det er stor variasjon mellom kommunene. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng med sentralitet og med økonomisk handlingsrom. Kommuner med sentral beliggenhet og stort økonomisk handlingsrom oppfyller lovkravene i høyere grad enn kommuner som ligger mindre sentralt og har mindre økonomisk handlingsrom.

Kommunen som samfunnsutvikler har lavest grad av gjennomsnittlig lovoppfyllelse med 64 prosent, og det er stor forskjell mellom kommunene. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng med sentralitet og innbyggertall. Store kommuner og kommuner som ligger sentralt, tilfredsstiller lovkravene i høyere grad enn kommuner som ligger mindre sentralt og kommuner med færre innbyggere.

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at det er tydelige forskjeller mellom deler av landet. Gra-

den av lovoppfyllelse er høyest i Oslo, og kommuner i Viken og Rogaland, og lavest i kommuner i Nordland og Troms og Finnmark. Utvalget ønsker å peke på at de fleste innbyggerne i Nord-Norge bor i kommuner med gode kommunale tjenester og velferdstilbud, men antallet små og usentrale kommuner gjør at fylkene som helhet kommer dårlig ut på mange kartlegginger. Utfordringene er størst for usentrale øykommuner i Nordland og kommuner i Finnmark med store avstandsutfordringer, og utfordringene forsterkes av et arktisk klima der kommunen i perioder er avskåret fra nabokommunene.

Utvalget har også inkludert resultatene fra kommunebarometeret og kommuneindeksen, to undersøkelser som vurderer og rangerer hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver. Disse viser også at det er stor variasjon mellom kommuner som er like i størrelse eller beliggenhet, men det er en klar trend at små og usentrale kommuner jevnt over rangeres lavere.

Omfanget av interkommunalt samarbeid har økt de siste tiårene. Interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester er en hensiktsmessig og nødvendig del av kommunenes oppgaveløsning. Det er lite samarbeid på planområdet, som er det området hvor kommunene har lavest lovoppfyllelse.

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at norske kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø, for eksempel plan, rus og psykiatri. Statsforvalterne og kommunene bekrefter at dette er utfordrende fagområder for mange kommuner. Juridisk kompetanse og plankompetanse er de to områdene som statsforvalterne peker på som særlig mangelfulle.

Mangel på attraktive fagmiljøer trekkes fram som en av årsakene til manglende lovoppfyllelse. Det virker blant annet å være utfordrende for små og usentrale kommuner å sikre og beholde kompetanse, grunnet rekrutteringsutfordringer, hyppig utskiftning og lav kontinuitet. For kommuner med få innbyggere er det krevende å etablere et fagmiljø, og kommuner som ikke klarer å tilby fulle stillinger har ofte vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere.

Innspill utvalget har fått underveis i arbeidet bekrefter at små og usentrale kommuner har utfordringer med å løse alle sine oppgaver. Flere har vært tydelige på at det er svært krevende for en liten kommune å oppfylle alle krav og forventninger som settes fra statlig nivå.

Kapittel 6

Utviklingstrekk

Utvalget skal også vurdere hvordan generalistkommunesystemet og generalistkommunene vil fungere framover. Da er det naturlig å se på utviklingstrekk i samfunnet og hvordan disse vil påvirke kommunene.

Demografiske endringer har påvirket dagens kommuner de siste tiårene, og vil fortsatt påvirke hvilke ressurser og rammebetingelser kommunene har i de kommende tiårene. I tillegg er det en rekke globale og nasjonale utviklingstrekk som både påvirker og vil legge direkte og indirekte føringer på kommunenes forutsetninger og rammer for å kunne være en kommune i dagens og framtidens velferdssamfunn.

Det kan være langvarige utviklingstrekk som demografi og klima, eller det kan være andre utfordringer som oppstår mer akutt, noe pandemien og flyktningstrømmer som følge av krig er eksempler på. Slike mer akutte hendelser som

skaper nye behov eller utfordringer krever at kommunene må finne løsninger raskt.

6.1 Demografiske endringer

Fra 1990 til 2022 er antall innbyggere i Norge økt fra 4,2 millioner til i overkant av 5,4 millioner. Dette utgjør en økning på 28 prosent på 32 år. Denne veksten har i all hovedsak kommet i byene, og i kommunene rundt byene.

Fram til 2004 var det i hovedsak fødselsoverskudd som stod for den største delen av befolkningsveksten i Norge, men fra og med 2005 er det innflytting fra andre land som har vært hovedårsaken til befolkningsveksten i Norge. En stor del av befolkningsveksten i Norge siden 1990 kan knyttes til EU-utvidelsene i 2004 og 2007, og ulike flyktningestrømmer.

Boks 6.1 Befolkningsframskrivinger

Framskrivningene fra SSB tilsier at den negative utviklingen vil stoppe opp for de minste kommunene. SSB mener at folketallet vil stabiliseres i distriktene, og gruppen med de aller minste kommunene vil få en liten positiv utvikling framover. Disse tallene framstår som noe overraskende, blant annet fordi tallene går i motsatt retning av hva utviklingen har vært de siste tiårene.

Demografiutvalget mente at SSBs framskrivninger i 2020, som også viste en stabilisering av folketallet i de minste distriktskommunene, *kan* være en mulig utvikling, men at det krever at tiltak settes inn. Framskrivningene er i utgangspunktet en ren demografisk framskriving, det vil si de forutsetter at flyttheadferden holder seg stabil. Demografiutvalget pekte på at de sentraliserende drivkreftene er så sterke at man ikke kan ta for gitt en stabil flyttheadferd.¹ Dette er i tråd med Distriktsnæringsutvalgets syn, som også

mente at uten en endring av distrikts- og næringspolitikken og næringsutviklingen som har vært gjeldende de siste tiårene, vil befolkningsnedgangen i distriktskommunene sannsynligvis bli større enn SSBs framskrivninger.² På grunn av små tall er det krevende å lage framskrivninger for små kommuner, og det er derfor stor usikkerhet knyttet til tallene. Telemarksforskning lager egne framskrivninger, der framskrivingene for de små og usentrale kommunene fortsatt viser befolkningsnedgang.

Generalistkommuneutvalget vil benytte seg av tallene til SSB, men det er viktig å ha med usikkerheten knyttet til slike framskrivninger, og særlig utviklingen for de små og usentrale kommunene.

¹ NOU 2020: 15

² NOU 2020: 12

Den store befolkningsveksten i deler av landet har gitt flere kommuner det som omtales som «voksesmerter». Det legger stort press på kommuneøkonomi og arealer. Rask befolkningsøkning krever økt tilrettelegging for boligbygging, og kommunene må bygge sosial infrastruktur som skoler og barnehager. Det gir ofte behov for økte låneopptak for kommunene. Mange små distriktskommuner har samtidig hatt befolkningsnedgang i denne perioden, og har måttet tilpasse tjenestene til færre og eldre innbyggere.

SSBs befolkningsframskrivninger anslår endringer i befolknings sammensetningen de neste tiårene.¹ Framskrivningene til SSB tar utgangspunkt i innbyggernes demografiske adferd de siste årene, og store endringer nasjonalt og globalt vil derfor kunne påvirke prognosene. Framskrivningene fra 2022 viser antatt utvikling for hele landet fram til 2100, og alle landets kommuner og fylker fram til 2050.² Hovedtrekkene i framskrivningene er at store sentrale kommuner får høyest befolkningsvekst. Samtidig forventes befolkningsnedgangen i små distriktskommuner å stabiliseres, og i de minste kommunene vil utviklingen samlet sett snu til en liten befolkningsøkning. Men det vil fortsatt være nedgang i om lag 40 prosent av kommunene.

¹ Det er fire variabler som ligger til grunn for framskrivningene; *antall fødte*, *antall døde*, *innenlandsk nettoinnflytting* og *nettoinnvandring*. SSB framskriver ulike modeller for å ta høyde for alternativer i samfunnsutviklingen; Hovedalternativet (MMMM), Lav nasjonal vekst (LLML), Høy nasjonal vekst (HHMH), Lav nettoinnvandring (MMLL), Sterk aldring (LHML), Svak aldring (HLMH), Ingen nettoinnvandring (MMM0) og Ingen flytting (MM00). Bokstavene viser Lav, Middels eller Høy på de fire variablene.

² S. Leknes og Løkken (2022)

6.1.1 Vi blir flere og flere vil bo i store og sentrale kommuner

Folketallet vil øke til 6 millioner i 2050, en økning på 11,1 prosent fra 2022. Innvandring vil fortsatt være den viktigste årsaken til befolkningsveksten, og SSB beregnet at det fra 2049 vil være fødselsunderskudd i Norge slik at innvandring vil være den eneste årsaken til befolkningsvekst.

Størstedelen av befolkningsveksten vil komme i og rundt de store byene. Innbyggertallet i distriktene vil ifølge modellen i noe grad stabiliseres. I mange distriktskommuner er innvandring den eneste årsaken til befolkningsvekst, men i tiden framover kan det bli enda viktigere å tiltrekke seg arbeidskraft fra andre land. Det er imidlertid slik at mange innvandrere etter hvert ser ut til å ønske å bo i sentrale strøk.³

Mange av kommunene som kan forvente befolkningsnedgang de neste tretti årene vil ifølge SSB få en befolkning med «særdeles høy alder».⁴

En fortsettelse av urbaniseringen og aldring av befolkningen skaper utfordringer for alle kommunene, men det er i de små og usentrale kommunene med både fraflytting og samtidig flere eldre hvor utfordringene vil merkes spesielt godt.

Tabell 6.1 sammenfatter hvordan utviklingen har vært fra 1990 til 2022, og hvordan SSBs befolkningsframskrivninger fram mot 2050 vil slå ut.

Befolkningsutviklingen i fylkene kan deles i fire grupper etter forventet befolkningsutvikling.

³ NOU 2020: 15

⁴ S. Leknes og Løkken (2022)

Tabell 6.1 Befolkningsutvikling 1990–2022, og befolkningsframskriving 2022–2050. Andeler i prosent

År	Innbyggere	Andel 67 år eller eldre	Andel 80 år eller eldre	Andel	
				innbyggere i små kommuner	innbyggere i store kommuner
Prosent					
1990	4 233 116	14,3	3,7	10,7	65,2
2000	4 478 497	13,8	4,2	9,6	67,1
2010	4 858 199	12,9	4,5	8,4	69,3
2020	5 367 580	15,4	4,3	7,5	71,0
2022	5 425 270	16,1	4,4	7,3	71,3
2030	5 658 701	18,6	6,3	7,1	72,0
2040	5 884 247	22,2	8,2	6,8	72,6
2050	6 028 830	24,3	10,4	6,6	73,0

Kilde: SSB (tabell 07459 og 13600). Beregninger av utvalget.

Akershus, Buskerud, Oslo og Østfold vil få den klart sterkeste befolkningsveksten på mellom 15,6 og 20,3 prosent. Akershus har vokst mest de siste tiårene, og vil fortsatt vokse mest framover. Buskerud og Østfold vil få en større andel av veksten de neste tiårene, enn de har hatt de siste 30 årene.

Deretter kommer Agder, Rogaland, Trøndelag, Vestfold og Vestland, som vil ha en vekst på mellom 8,2 og 13 prosent, altså rundt veksten i landet som helhet. Rogaland har siden 1990 vært et av fylkene med sterk befolkningsvekst, men framskrivningene tilsier at de framover vil få en befolkningsvekst som er lavere enn i landet som helhet.

Den tredje gruppen består av Innlandet, Møre og Romsdal, Telemark og Troms, som ifølge framskrivningene til SSB får en vekst på mellom 3,6 og 4,2 prosent.

Nordland og Finnmark har hatt den svakeste befolkningsutviklingen siden 1990, og denne trenden ser ut til å fortsette. Fylkene vil etter framskrivningene ha nesten ingen endring i befolkningsstørrelse; Finnmark, vil ha en vekst på 1,7 prosent, og i Nordland vil befolkningen synke med -1,6 prosent.

6.1.2 Vi blir eldre

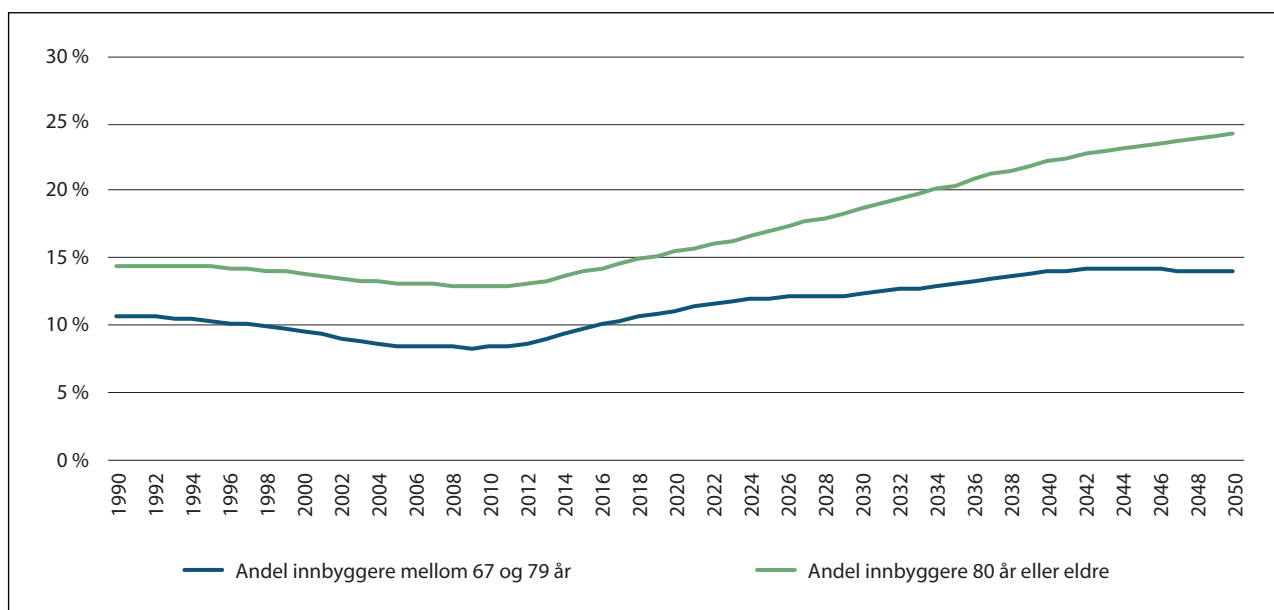
Nordmenn lever lenger enn noen gang tidligere. Forventet levealder var 84,7 år for kvinner og 81,6 år for menn i 2021. Dette er tegn på et godt og vel fungerende samfunn, med et helsevesen som er tilgjengelig for alle. Men samtidig gjør det noe med befolkningssammensetningen når de store etterkrigskullene blir pensjonister.

Det har vært en ganske stabil andel innbyggere som har vært eldre enn 67 år fra 1990 til 2015, men framover sier prognosene at denne andelen vil øke betraktelig. Det gjelder spesielt gruppen innbyggere som er 80 år eller eldre. Antall innbyggere over 80 år vil mer enn fordobles fram mot 2050, fra 238 000 i dag til 627 000 i 2050. I 2050 er det forventet at 1 av 4 innbyggere er 67 år eller eldre, og gruppen 80 år eller eldre utgjør mer enn 40 prosent av disse.

Tallet på innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66) vil øke fra 3,3 millioner i dag, til nærere 3,4 millioner i 2033, før det faller til om lag dagens antall i 2050. Relativt sett går det fra 61,2 prosent av innbyggerne i dag, til 55,5 prosent i 2050. Sammen med den store økningen i andel eldre, er det en nedgang i andelen i yrkesaktiv alder fram mot 2050. For de øvrige aldersgruppene er det små variasjoner.

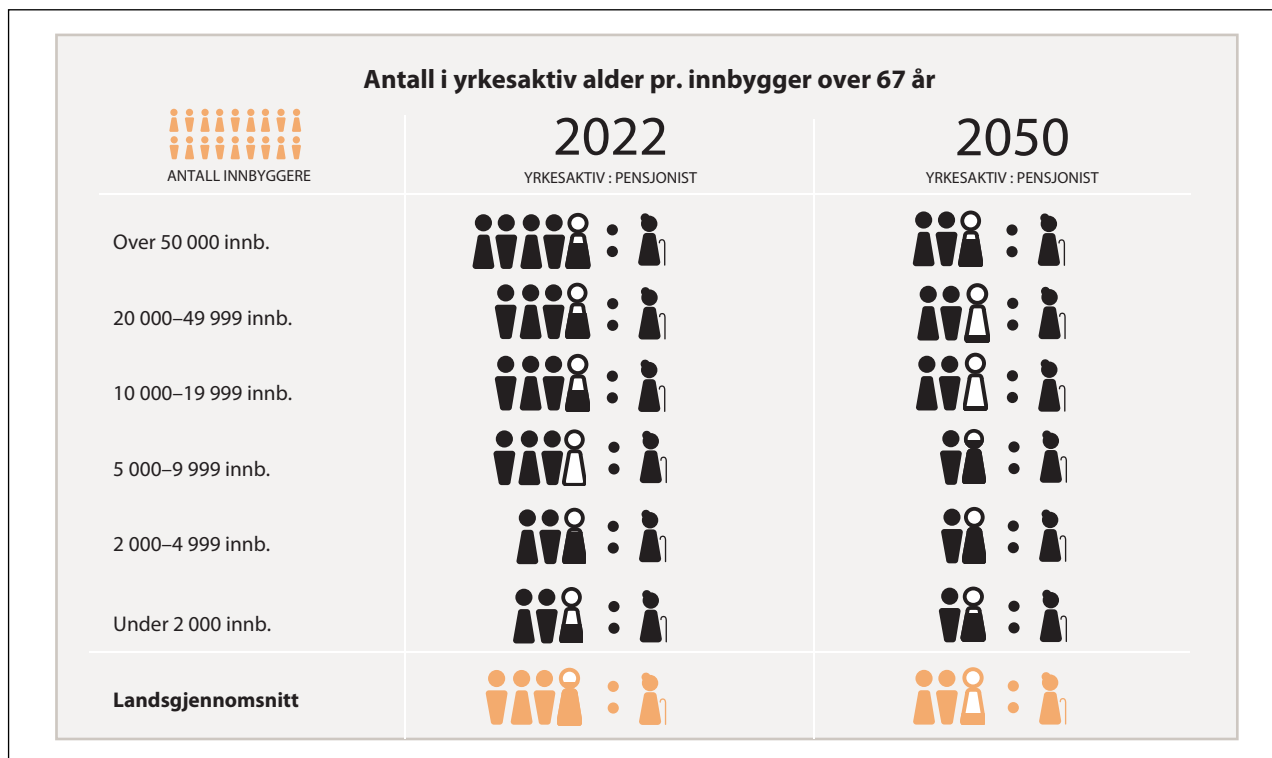
Forsørgerindeksen for Norge er 3,81 i dag, det vil si at det er 3,81 personer i yrkesaktiv alder, per innbygger over 67 år. I 2050 ligger forsørgerindeksen for Norge totalt an til å bli 2,28 personer i yrkesaktiv alder per innbygger over 67 år.⁵

⁵ Forsørgerindeks viser hvor mange i yrkesaktiv alder det er per innbygger som er 67 år eller eldre. Innvendinger mot et slikt statistisk forholdstall er at mange over 67 år både er friske og uten behov for å bli forsørget, og flere og flere er fortsatt i jobb. Det er også en svakhet at mange av dem som regnes til forsørgergruppen står utenfor arbeidslivet og har et eget forsørgerbehov. Totalt antall i utenforskap var ifølge NAV om lag 660 000 ved utgangen av 2021. Dette utgjør om lag 20 prosent av innbyggere i yrkesaktiv alder. 10,7 prosent av innbyggerne i yrkesaktiv alder var uføretrykdet.



Figur 6.1 Andel innbyggere som er 67 år eller eldre, 1990–2050

Kilde: SSB (tabell 07459 og 13600). Beregninger av utvalget



Figur 6.2 Forsørgerindeks etter innbyggertall, 2022 og 2050

Kilde: SSB (tabell 07459 og 13600). Beregninger av utvalget.

Vi ser at det i dag er en klar samvariasjon mellom alder og kommunistørrelse. Store kommuner har en lavere andel eldre innbyggere enn det mindre kommuner har. Denne utviklingen ser ut til å forsterkes fram mot 2050, på grunn av den sterke veksten i antall innbyggere som er 80 år eller eldre.

For de ulike kommunistørrelsene varierer forsørgerindeksen i 2022 mellom 4,58 for de største kommunene til 2,43 for de minste kommunene. I 2050 ligger forsørgerindeksen for hele landet an til å bli lavere enn den i dag er i de minste kommunene. Den vil variere mellom 2,62 for de største kommunene til 1,64 for de minste. I de minste kommunene vil en svært stor andel av innbyggerne være 80 år eller eldre i 2050, og de vil ha færre i yrkesaktiv alder i 2050 enn de har i dag.

6.1.3 Små distriktskommuner påvirkes mest av demografiske endringer

At det blir flere eldre innbyggere og en mindre andel innbyggere i yrkesaktiv alder, er kanskje den sterkeste driveren bak behovet for omstilling av offentlig sektor.

Befolkningsnedgang og eldre befolkning fører både til mindre skatteinntekter og høyere utgifter, spesielt i helse- og omsorgssektoren. I mange små

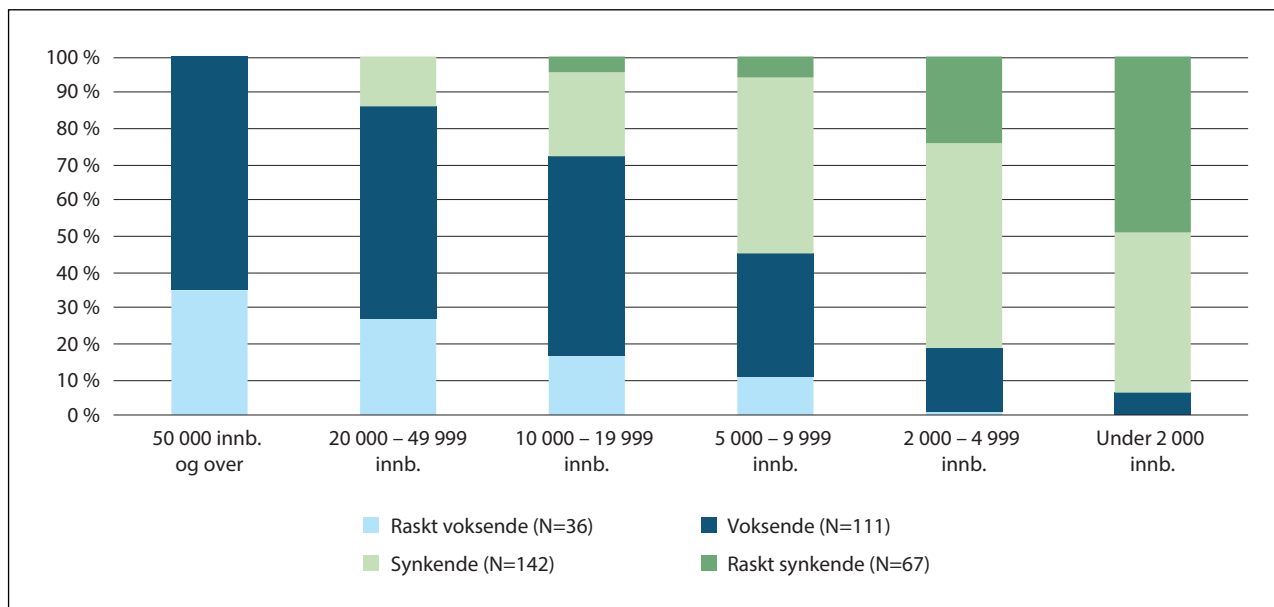
distriktskommuner er situasjonen spesielt krevende. Mange unge, særlig kvinner som tar høyere utdanning i større grad enn menn, flytter til byene hvor de stifter familie og blir boende. Forholdet mellom eldre og innbyggere i yrkesaktiv alder er derfor mest prekær i små distriktskommuner. Uten økte fødselstall eller økt innvandring vil forsørgerindeksen fortsette å synke i disse kommunene.

I andre deler av landet med kraftig befolkningsvekst får man kommuner og regioner der befolkningsvekst øker skatteinntektene, men det kreves store investeringer for å sikre tilstrekkelige tjenester og bygge ut infrastruktur. Samtidig vil også de store vekstkommunene måtte planlegge for økningen i antall eldre.

Effektene av aldringen i befolkningen vil bli krevende å håndtere for alle kommuner. For små distriktskommuner som får en sterk økning eldre innbyggere, færre innbyggere i yrkesaktiv alder, og samtidig har befolkningsnedgang vil det kunne bli svært krevende.

Alle disse faktorene vil ha betydning for kommunenes forutsetninger for å være en generalistkommune i framtidens velferdssamfunn.

Utvalget har i kapittel 4 vist at det er 163 kommuner som defineres som små og usentrale. Disse kjennetegnene i seg selv er ikke nødvendig-



Figur 6.3 Andel kommuner med ulik befolkningsendring 2017-2022, etter innbyggertall

Kilde: SSB (tabell 07459). Beregninger av utvalget.

vis en indikator på at kommunen opplever utfordringer, men dersom kommunen i tillegg har hatt befolkningsnedgang, og ligger an til fortsatt å få befolkningsnedgang, øker sannsynligheten.

142 av de små og usentrale kommunene opplevde befolkningsnedgang i årene 1990 til 2022. SSB anslår i den siste befolkningsframskrivingen at 85 av disse kommunene også vil få befolkningsnedgang fram mot 2050. De fleste av dem ligger i Innlandet, Trøndelag og Nordland.

Det er også mulig å se på befolkningsendring i et kortere perspektiv enn de siste 30 årene. Figur 6.3 viser hvordan befolkningsendringen har vært de siste 5 årene, klassifisert etter om det har vært sterk vekst (mer enn 1 prosent årlig befolkningsvekst), vekst (mellom 0 og 1 prosent årlig befolkningsvekst), nedgang (mellom 0 og 1 prosent årlig befolkningsnedgang eller sterk nedgang (mer enn 1 prosent årlig befolkningsnedgang)).

Figuren viser at det er en klar og tydelig sammenheng med befolkningsstørrelse. Nesten alle de store kommunene med mer enn 20 000 innbyggere har hatt befolkningsvekst de siste fem årene, og 3 av 10 er raskt voksende kommuner. Det er også små kommuner med færre enn 5 000 som har hatt befolkningsvekst, men de aller fleste har hatt befolkningsnedgang de siste fem årene. 35 prosent av de små kommunene har sterkt synkende befolkning.

Den gjennomsnittlige befolkningsveksten i Norge var 0,6 prosent i denne perioden.

Finland har gjort et arbeid for å måle kommunenes demografiske bærekraft.⁶ For å måle en kommunes demografiske bærekraft ble det sett på fire indikatorer: Fødselsoverskudd, nettoinnflytting, forsørgerindeks og befolkningens utdanningsnivå. Utdanning er ikke problematisert tidligere i rapporten, men innbyggernes utdanningsnivå er også et rammevilkår som påvirker kommunenes tilgang til kapasitet og kompetanse. Tall fra SSB viser at det er lavere andel fra distriktskommuner som tar høyere utdanning.⁷ Alle indikatorene er sett i forhold til innbyggertall, slik at fødselsoverskudd på 10 i en kommune med 1 000 innbyggere er bedre enn fødselsoverskudd på 10 i en kommune med 10 000 innbyggere.

En kommune som ligger over medianen, får ett poeng per indikator. Totalt kan en kommune få fire poeng. Dette er en ganske enkel metode, men summen av de fire indikatorene gir et overordnet bilde på en kommunes potensiale for å håndtere den demografiske utviklingen. Utvalget har benyttet metoden på norske kommuner.

Tabell 6.2 viser sammenhengen mellom innbyggertall og gjennomsnittlig demografisk bærekraft, og tabell 6.3 viser sammenhengen med sentralitet og gjennomsnittlig demografisk bærekraft.

Kommunene i Nordland, Troms og Finnmark skårer i gjennomsnitt dårligst. Kommunene i

⁶ Finansministeriet (FI) (2020)

⁷ Fredborg (2023)

Tabell 6.2 Gjennomsnittlig demografisk bærekraft, etter antall innbyggere, 2022

Antall innbyggere	Demografisk bærekraft
50 000 innb. og over	3,75
Mellom 20 000 og 49 999 innb.	3,45
Mellom 10 000 og 19 999 innb.	2,79
Mellom 5 000 og 9 999 innb.	2,14
Mellom 2 000 og 4 999 innb.	1,30
Under 2 000 innb.	0,99
I alt	2,00

Kilde: SSB (tabell 06913, 07459 og 09429). Beregninger av utvalget

Akershus, Vestfold kommer skårer i gjennomsnitt høyest sammen med Oslo.

60 kommuner fikk 0 poeng ved bruk av denne metoden. Det gjaldt 15 kommuner i Nordland, 12 kommuner i Trøndelag og 10 kommuner i Innlandet fylke. 50 av de 60 kommunene som kom dårligst ut, er små og usentrale kommuner.

Mange vil kanskje forvente at de største og mest sentrale kommunene skulle få 4 poeng ved bruk av denne metoden, men noen av de største og mest sentrale kommunene har nettoutflytting, og får dermed ikke 4 poeng.

KS har laget framtidverktøyet Norge 2040 som består av tre deler; en del som viser de store linjene for Kommune-Norge fram mot 2040, en del som gir status for hver enkelt kommune og utviklingen fram mot 2040, og en del hvor man kan

Tabell 6.3 Gjennomsnittlig demografisk bærekraft, etter sentralitet, 2022

Sentralitetsklasse	Demografisk bærekraft
1: Mest sentrale kommuner	3,83
2: Nest-mest sentrale kommuner	3,68
3: Mellomsentrale kommuner 1	3,27
4: Mellomsentrale kommuner 2	2,52
5: Nest-minst sentrale kommuner	1,69
6: Minst sentrale kommuner	0,98
I alt	2,00

Kilde: SSB (tabell 06913, 07459 og 09429). Beregninger av utvalget.

utforske ulike veivalg kommunene kan ta for framtiden.⁸ For utvalget er det interessant å se om statusen for kommunene er i tråd med utvalgets egne konklusjoner.

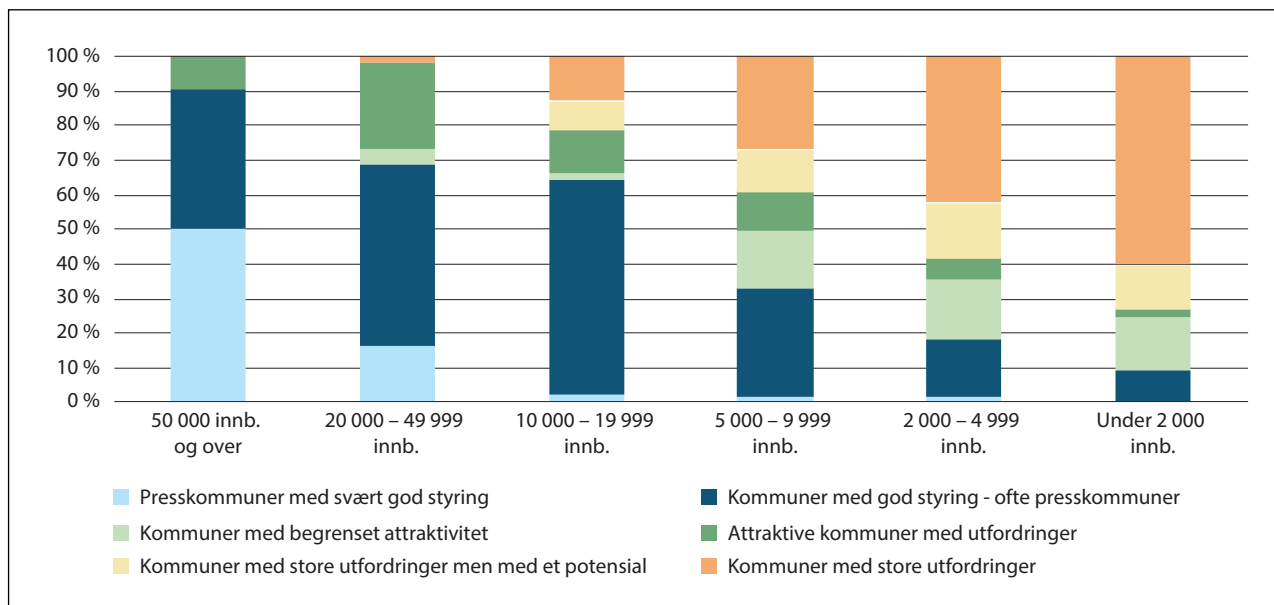
For å si noe om kommunenes status og utviklingen fram mot 2040 brukes en rekke kvalitative og kvantitative variabler. Tallene og informasjonen er sammenstilt og vektet innenfor fire indikatorer; kommunal sårbarhet, bostedsattraktivitet, næringsliv og stedeegne ressurser. Det er om lag 60 variabler under hver av indikatorene. På bakgrunn av indikatorene er det identifisert seks kommunetyper:

1. Presskommuner med svært god styring – med høy skår på alle fire indikatorene. 20 kommuner.
2. Kommuner med god styring – ofte presskommuner. Med nest best skår på alle indikatorene. 105 kommuner.
3. Kommuner med begrenset attraktivitet. Nest best skår på indikatoren kommunal sårbarhet (ofte god økonomi), men lav skår på de øvrige indikatorene. 44 kommuner.
4. Attraktive kommuner med utfordringer – utfordringer knytter seg til kommunal drift. Ofte regionsentre. 35 kommuner.
5. Kommuner med store utfordringer, og lav skår på alle indikatorene, men med et potensial fordi de ligger i en region med et senter i kategori 1 eller 2. 38 kommuner.
6. Kommuner med store utfordringer. Perifere kommuner med lav skår på alle fire indikatorene. 114 kommuner.

Utvalget har sett på hvilke kommuner som er klassifisert og hvilke kjennetegn disse har. Figur 6.4 viser at det er en klar sammenheng med kommunestørrelse og klassifisering av kommunetype. 90 prosent av de største kommunene er klassifisert som kommuner med god eller svært god styring, og rundt 2 av 3 kommuner mellom 10 000 og 50 000 innbyggere har lik klassifisering. For de minste kommunene viser tallene at flere enn 70 prosent av de aller minste kommunene er klassifisert som kommuner med store utfordringer, mens for kommunene mellom 2 000 og 5 000 innbyggere er tallet nær 60 prosent. På grunn av samvariasjonen mellom innbyggertall og sentralitet er bildet omtrent det samme for kommuner med ulik grad av sentralitet.

De ulike måtene utvalget her har benyttet for å måle en kommunes demografiske utvikling og kommunenes utfordringsbilde viser en klar og

⁸ KS (2022)



Figur 6.4 Kommunetyper etter innbyggertall, 2020

Kilde: KS Framtidsverktøy 2040. Bearbeidet av utvalget.

tydelig trend. Små distriktskommuner har større utfordringer enn større og mer sentrale kommuner.

6.2 Endringer i inntekter

Norge går nå inn i en periode hvor veksten i inntektene på statsbudsjettet forventes å avta markert.⁹ Verdien av Statens pensjonsfond utland vil sannsynligvis øke langt mindre enn i forrige tiårperiode. Dette innebærer at perioden med økning i bruk av oljeinntekter i hovedsak er bak oss. Aldringen i befolkningen med færre yrkesaktive bak hver pensjonist innebærer i tillegg svakere vekst i skatteinntektene.

Samtidig vil utgiftene til pensjoner og helse og omsorg øke betydelig. Perspektivmeldingen 2021 påpeker at utgiftene først og fremst vil øke på grunn av veksten i utgifter til store regelstyrte ordninger som folketrygden. Den årlige økningen i utgifter til folketrygden, og demografidrevne utgifter til helseforetakene og kommunesektoren, forventes å bli høyere fram til 2030 enn tidligere.

Det gjennomsnittlige årlige handlingsrommet i statsbudsjettet til å dekke demografidrevne kostnader og nye satsinger vil bli betydelig redusert fram mot 2030. Det er forventet at det gjennomsnittlige handlingsrommet vil bli om lag 4 milliarder kroner

⁹ Meld. St. 14 (2020–2021)

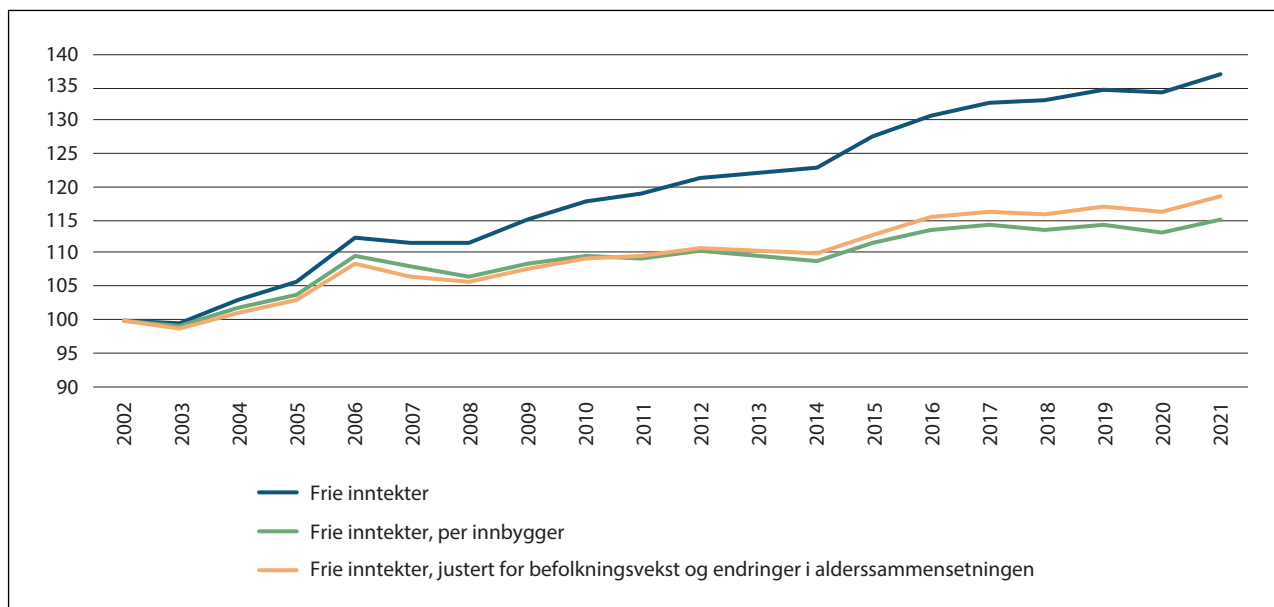
årlig det nærmeste tiåret, mot 21 milliarder kroner årlig i årene vi har bak oss, noe som tilsvarer det som skal til for å dekke demografiutgifter i kommuner og helseforetak. Dersom dette i sin helhet skal dekkes over statsbudsjettet, vil hele handlingsrommet gå med til å dekke disse utgiftene.

De årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil være høye i årene framover. På bakgrunn av krigen i Ukraina er det bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som kan gi mindre rom for inntektsvekst i kommunesektoren. Det økonomiske handlingsrommet i kommunene kan bli lavere og økonomistyringen mer krevende enn tidligere. Energipriser og andre nasjonale og globale forhold vil også påvirke både inntekts- og utgiftssiden framover.

Bedre privatøkonomi og økt velstand fører også til at befolkningens forventninger til offentlige tjenester øker. Det samlede utfordringsbildet gir behov for omprioriteringer, effektiviseringstiltak eller andre tiltak som reduserer utgifter, øker inntektene og forbedrer tjenestene.

6.2.1 Strammere kommuneøkonomi framover?

Når handlingsrommet i statsbudsjettene reduseres framover, kan dette innebære en svakere inntektsutvikling for kommunesektoren. Siden 2002 har kommunenes frie inntekter økt, også når det er justert for befolkningsvekst og endringer i



Figur 6.5 Realutviklingen i kommunesektorens frie inntekter. 2002=100.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2022).

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi, høstrapport november 2021.

alderssammensetningene (de demografiske kostnadene). Man kan nok ikke forvente den samme veksten i årene som kommer, men dette vil selvsagt også avhenge av politiske prioriteringer.

Økonomien i kommunesektoren styres på lang sikt gjennom inntektsrammene Stortinget fastsetter. Utgangspunktet for rammetilskuddet i kommunenes inntektssystem er at inntektene til kommunene fordeles med et likt beløp per innbygger. En person som flytter ut, vil ikke lenger ha behov for tjenester fra kommunen. Samtidig tar personen med seg skatten, og innbyggertilskuddet i rammetilskuddet fra staten overføres til kommunen personen flytter til. En utflytting betyr lavere inntekter til kommunen, men ikke nødvendigvis lavere inntekter per innbygger. Det vil blant annet avhenge av størrelsen på skatteinntektene personen tar med seg.

Gjennom utgiftsutjevningen skjer det en omfordeling av inntekter fra kommuner med lavt gjennomsnittlig utgiftsnivå for innbyggerne mot kommuner med et høyt gjennomsnittlig utgiftsnivå, se kapittel 4.4.

Demografiutvalget¹⁰ viste at en høyere andel eldre innebærer at kommunenes utgiftsbehov øker på alle sentralitetsnivåer. Utvalget viste at det gjennomsnittlige utgiftsbehovet *per innbygger* vil øke aller mest i de minst sentrale kommunene – kommunene på sentralitetsnivå 5 og 6, fordi

endringene i alderssammensetningen med en større andel eldre får store konsekvenser for det gjennomsnittlige utgiftsbehovet per innbygger her. Mekanismene i dagens inntektssystem for kommunene vil da sørge for en omfordeling av inntektene per innbygger i retning disse kommunene.

Inntektssystemet for kommunene kompenserer for endringer i kommunens utgiftsbehov sammenlignet med landsgjennomsnittet. Endringer i befolkningssammensetningen med færre barn i barnehage og skole og langt flere eldre med omsorgsbehov, vil imidlertid kunne innebære krevende omstillinger, særlig i kommuner med få innbyggere og store avstander. Det er krevende å få til en rask nedbygging av kapasiteten i skole og barnehage og oppskalering innenfor omsorgstjenestene tilpasset endringene i kommunene. Nedgang i elevtall vil for eksempel ikke automatisk gi færre klasser eller lavere skoleareal, slik at det vil være utfordrende å få det faktiske utgiftsnivået raskt tilpasset ønsket nivå og behovet for å bruke mer ressurser i omsorgstjenesten.

Vedlikeholdsetterslep

I tillegg til omstilling, drift og utvikling av tjenestene, står kommunene overfor et stort behov for vedlikehold og nye investeringer i kommunal infrastruktur. Behovet for vedlikehold er stort både på bygningsmasse, vei, vann og avløp. Rådgi-

¹⁰ NOU 2020: 15

vende Ingeniørers Forening gjennomfører jevnlig undersøkelser av vedlikeholds- og oppgraderingsbehov av offentlig infrastruktur og bygg og anlegg. I rapporten fra 2021¹¹ ser de blant annet på kommunale bygg og kommunale vannforsyning- og avløpsanlegg.

Når det gjelder kommunale bygg er konklusjonen at dagens kommunale- og fylkeskommunale bygg har betydelig vedlikeholdsetterslep, og problemet er tiltagende. 70 prosent av byggene er over førti år, noe som anses å være representativt for den totale porteføljen, og lite tilpasset virksomheten. Estimert kostnad for oppgradering er på 160 milliarder kroner. Når det gjelder vannforsyning- og avløpsanlegg er vedlikeholdsetterslepet anslått til å være henholdsvis 220 milliarder kroner og 170 milliarder kroner for kommunale anlegg fram mot 2040.

Det er også vedlikeholdsetterslep på kommunale veier. Det kommunale veinettet utgjør nærmere halvparten av det samlede veinettet i Norge og med et lavt ambisjonsnivå for vedlikehold ble kostnadene i 2015 beregnet til å være et sted mellom 0,5–2 milliarder kroner per år i 10 år.¹²

6.3 Klima- og naturendringer

Kommunene har en viktig rolle i oppnåelse av de nasjonale klimamålene, håndtering av konsekvensene av klimaendringer, og i arbeidet med å unngå forringelse av miljø og naturmangfold.

Den globale oppvarmingen ventes å fortsette, noe som vil øke risikoen for blant annet ekstremvær med mer nedbør, oversvømmelser, stormflo, og mulig mer ekstremvind. Klimaendringer kan påvirke kritisk infrastruktur, næringsliv, natur- og kulturmiljø og befolkningens helse. Klimautfordringene er globale, men utslippene skjer gjennom handlinger og prosesser lokalt, og kommunene forventes å bidra til reduserte utslipp.

Klimatilpasning er en økende utfordring for samfunnsplanleggingen. Klimatilpasning innebærer å forstå hvilke konsekvenser klimaendringene får for samfunnet, å iverksette tiltak mot skader og øke beredskapen, og eventuelt utnytte muligheter som følger av klimaendringene. Dette innebærer et nytt risiko- og sårbarhetsbilde. Fylkeskommuner og kommuner må bruke oppdatert kunnskap om forventede klimaendringer og konsekvenser av disse i sin planlegging.

Kunnskap om samfunnets sårbarhet må benyttes som grunnlag for å sette mål om en trygg samfunnsutvikling. Dette skal gjøres både gjennom beredskapsplanlegging etter sivilbeskyttelsesloven, og i samfunns- og arealplanleggingen. Arealplaner skal bygge på et kunnskapsgrunnlag som avklarer all risiko og sårbarhet, herunder naturfarer og klimaendringer, virksomhetsrisiko og konsekvenser for svikt i viktige samfunnsfunksjoner. Det settes også krav til klimatilpasning i de statlige planretningslinjene.

Klimaendringene ventes å gi tiltagende utfordringer med overvann i byer og tettsteder. Kommunene har et særskilt ansvar for overvannshåndtering, og dette er et problem som antas å bli tiltagende som følge av klimaendringene. Kommunens rolle som planmyndighet og som ansvarlig for drift og dimensjonering av avløpsnett vil få økende betydning.¹³

Kommunenes viktigste virkemiddel er plan- og bygningsloven, der kommunen er ansvarlig for arealdisponeringen innenfor kommunens grenser. Gjennom plan- og bygningsloven kan kommunene styre påvirkning på naturmangfold og klimagassutslipp. Som lokal planmyndighet har kommunene en rolle i å beholde naturmangfoldet gjennom bærekraftig forvaltning av sine arealer. Natur som våtmarker, myrer, elvebredder og skog kan dempe effektene av klimaendringer, og er viktige i arealplanleggingen.

6.4 Samfunnssikkerhet og beredskap er blitt mer aktualisert

Samfunnssikkerhet og beredskap har de siste årene blitt svært aktualisert som følge av pandemi og krig i Europa, men også av naturkatastrofer og naturhendelser som jordskred og flom.

I mandatet til Totalberedskapskommisjonen¹⁴ som ble satt ned i 2021 beskrives samfunnssikkerhet som:

[...] samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller av bevisste handlinger [...] Det omfatter utfordringer knyttet til blant annet terror, organisert kriminalitet og sammensatte trusler, digital og finansiell sikkerhet, spørsmål

¹¹ Rådgivende Ingeniørers Forening (2021)

¹² Multiconsult og Analyse og strategi (2015)

¹³ NOU 2015: 16

¹⁴ Totalberedskapskommisjonen (2022)

om nasjonalt eierskap, forsyningssikkerhet for kraft, vann og mat, arealplanlegging, transport-sikkerhet, helseberedskap, migrasjon/flyktningstrømmer og sikkerhetspolitiske kriser.

En rekke aktører har ansvar innenfor samfunns-sikkerhetsfeltet. Kommunene har ansvaret for å identifisere risikoer innenfor kommunens grenser, og planlegge ut fra disse. God samfunns-sikkerhet og beredskap forutsetter samhandling og koordinering mellom flere aktører.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har siden 2011 gjennomført risikoanalyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge. I 2019 presenterte direktoratet en samle-rapport over krisescenarier.¹⁵ I denne rapporten ble pandemi og legemiddelmangel framhevet som de to hendelsene med størst risiko, noe som skulle vise seg å bli aktualisert kort tid etter. Andre hendelser som ble trukket fram med potensielt svært alvorlige konsekvenser var digitale angrep mot kritisk infrastruktur, både mot tele- og datanett og mot finanssektoren.

Naturhendelser som jordskjelv, kvikkleire-skred, fjellskred, flom og storm ble også analysert i rapporten, der den mest umiddelbare utfordringen som pekes på er økt nedbør og nedbørintensitet, og dermed økt fare for flom og skred. Mange lokalsamfunn har fått betydelige skader de siste årene på grunn av styrtregn og plutselig flom. DSB påpeker at vi i framtiden må regne med at flommene kommer enda oftere og med større styrke enn i dag.

Totalberedskapskommisjonen leverer sin utredning i juni 2023.

6.5 Utenforskap øker

Utenforskap er en økende utfordring i samfunnet. Utenforskap som begrep favner vidt. Det kan handle om enkeltpersoner og/eller grupper som ikke deltar i skole- og arbeidsliv, som ikke er en del av eller har et svært begrenset sosialt nettverk, som ikke opplever tilhørighet til storsamfunn og/eller lokalsamfunn eller som på andre måter ikke deltar på det vi kan definere som alminnelige og dagligdagse arenaer. Årsaker til utenforskap kan være flere, og ofte kan det være slik at årsakene til utenforskap også blir konsekvensen av utenforskap. Årsaker kan være psykiske helseproblemer, ensomhet, rus- og alkoholproblemer, fattigdom og manglende integrering.

Effekten av utenforskap for samfunnet er tap av arbeidskraft og dermed også skatteinntekter, og utfordringer og kostnader forbundet med konsekvenser av utenforskap som for eksempel tjenester til personer med rus- og psykiatrilidelser.

Totalt antall i utenforskap per desember 2021 var ifølge NAV om lag 660 000. Dette utgjør 20 prosent av innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år).¹⁶ Det er en nedgang fra året før. Dette er personer som verken er registrert med et arbeidsforhold, utdanning, er selvstendig næringsdrivende eller mottar alderspensjon eller offentlig AFP. Ser man på tallene fordelt i Norge er det høyest grad av utenforskap i Agder med 22,9 prosent, deretter følger Innlandet og Nordland, som ligger på 21 og 21,9 prosent. For enkeltkommuner varierer tallene fra 32 prosent i Ibestad til 12 prosent i Sirdal kommune.

Utenforskap blant unge er kanskje det mest problematiske, både for den enkelte og for samfunnet. Mange unge kan oppleve perioder der de verken er i arbeid eller under utdanning, men blir utenforskapet langvarig, blir de i større grad avhengig av overføringer fra det offentlige. I perioden 2015–2019 var det noe nedgang i andelen unge under 30 år utenfor utdanning, arbeid eller arbeidsrettede tiltak, men fra 2020 har det økt igjen. I 2021 gjaldt det 7,4 prosent av unge under 30 år. Blant disse er det en overrepresentasjon av unge uten fullført videregående skole. Det er imidlertid en positiv utvikling i andel som fullfører videregående opplæring.

Norge ligger på et lavt nivå i europeisk sammenheng når det gjelder andel utenforskap blant unge, men i Norge har de unge som faller utenfor mer alvorlige problemer enn i andre land. I en rapport fra OECD påpekes det at i Norge har denne gruppen seks ganger større sannsynlighet for å føle seg deprimert, enn andre unge. De har også ni ganger større sannsynlighet for å oppgi at de har dårligere helse enn andre.¹⁷

Utenforskap er en nasjonal utfordring. Staten taper skatteinntekter og får økte utgifter til ytelser. Kommunene taper arbeidskraft og må jobbe med konsekvenser av utenforskap. I en situasjon med befolkningsnedgang, større andel eldre innbyggere og færre innbyggere i yrkesaktiv alder blir dette ekstra utfordrende.

Forebygging av årsaker til utenforskap, samt å jobbe for å hindre frafall i utdanning tilligger først og fremst kommuner og fylkeskommuner. Kostnadene forbundet med å håndtere utenforskap

¹⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019)

¹⁶ NAV (2022)

¹⁷ SSB (2022)

kan bli høye og påvirker både nasjonale og kommunale budsjetter. Forebygging av utenforskap krever samordning og tverrfaglig samarbeid på tvers av ulike tjenester i kommunene og mellom kommunene, fylkeskommunene og staten.

6.6 Press på demokratiet

I tillegg til å være et folkestyre kjennetegnes demokratiske styresett av maktfordeling, rettssikkerhet, åpenhet og tilgang til informasjon, frie og uavhengige medier og individuelle friheter som blant annet stemmerett, eiendomsrett, personvern, ytringsfrihet og trosfrihet.

Demokrati som styresett står fortsatt sterkt, men liberale verdier og konstitusjonelle prinsipper utfordres globalt, og også i Europa av blant annet innskrenking av ytrings- og organisasjonsfrihet og svekkelse av rettsstaten gjennom at maktfordelingen utfordres. Man ser også en utvikling der pressens uavhengighet begrenses.

Economist Intelligence har siden 2006 laget en demokratiindeks som dekker nesten alle land i hele verden. Demokratiindeksen måler følgende temaer; valgprosesser og mangfold, hvor godt regjeringen fungerer, sivile rettigheter, politisk deltakelse og politisk kultur. Alle regionene hadde en nedgang i gjennomsnittlig skår i 2021-indeksen, bortsett fra Øst-Europa som stagnerte på et lavt nivå. Nedgangen i 2021 ble forklart mye med bakgrunn i at koronapandemien har forsterket eksisterende negative trender med begrenset sivile rettigheter.¹⁸ I rapporten for 2022 er indeksen forholdsvis uendret, på tross av at restriksjoner som følge av pandemi ble opphevet.¹⁹

Norge ligger på toppen av demokratiindeksen, i hovedsak grunnet høy skår på gjennomføring av valg, politisk deltakelse og borgerrettigheter. Likevel er det temaer det er viktig å ha oppmerksomhet rettet mot, slik som uønsket påvirkning av valg, desinformasjon, polarisering, hatytringer og trusler mot folkevalgte og i den åpne debatten.

En rapport fra V-dem Institute ved Universitetet i Gøteborg som analyserer demokratiutviklingen, påpeker at verden er satt 30 år tilbake når det gjelder nivået på demokrati rundt om i verden. De viser til en rekke negative utviklingstrekk som blant annet en økning i det de kaller «toxic» polarisering, økt bruk av desinformasjon for å påvirke innbyggerne og en økning i autokratiske stater.²⁰

¹⁸ Economist Intelligence (2021)

¹⁹ Economist Intelligence (2022)

²⁰ V-dem Institute (2022)

Den nasjonale trusselvurderingen for 2023 peker på at vi må være forberedt på at fremmede etterretningstjenester, især russiske og kinesiske, vil forsøke å påvirke beslutningstakere og den norske befolkningen i 2023. PST vurderer det som lite sannsynlig at myndighetspersoner vil rammes av alvorlige voldshandlinger i Norge i 2023, men mener krevende økonomiske tider vil kunne øke trusselaktiviteten. Trusler og hets mot politikere er en alvorlig utfordring for demokratiet, siden den samlede belastningen for flere myndighetspersoner og politikere kan føre til at enkelte trekker seg fra den offentlige debatten eller avstår fra å stille til valg. Ekstrem islamisme og høyreekstremisme forventes å utgjøre de største terrortruslene mot Norge. PST vurderer det som svært lite sannsynlig at venstreekstremister eller ekstremister motivert av klima-, miljø- og naturvernsaker vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2023. Deres vurdering er likevel at klima-, miljø- og naturvernsaker har et potensial til å radikalisere.²¹

Innbyggernes økende forventninger til at offentlig sektor og kommunene skal levere tjenester av høy kvalitet, raskt og med riktig bemanning og kompetanse kan også være krevende å imøtekomme. Demokratiske institusjoner har høy tillit i Norge, men den er noe nedadgående. Dersom ikke innbyggernes forventninger innfris, eller mangel på politisk lederskap fører til at utfordringene ikke løses, kan det bidra til ytterligere svekkelse av tillit til demokratiet.

6.7 Behov for innovasjon, omstilling og digitalisering

Flere av utviklingstrekkene som er drøftet ovenfor gjør at kommunene må omstille, innovere og digitalisere kommuneorganisasjonen og tjenestene. Behovet for nye løsninger er stort dersom offentlig sektor skal løse disse utfordringene og fortsatt tilby gode tjenester i tråd med innbyggernes forventninger.

For å imøtekomme utfordringene som følger av en aldrende befolkning som vil legge spesielt press på helse- og omsorgssektoren i kommunene, er det nødvendig å jobbe med å utvikle tjenestene gjennom nye innovative løsninger. Dette kan både innebære nye måter å jobbe på eller nye måter å organisere en tjeneste, eller digitalisering og teknologi.

²¹ Polititets sikkerhetstjeneste (2023)

Det er utfordrende å utvikle nye innovative løsninger i organisasjonen, gjennom omstilling og bruk av teknologi, og det framstår som en krevende oppgave for mange kommuner. Mange kommuner har ikke nok kompetanse og administrativ kapasitet til å drive utviklingsarbeid, og spesielt digitalisering kan være vanskelig fordi det krever spesialisert kompetanse.

Undersøkelsen fra Telemarksforskning viser at 80 prosent av kommunene med under 3 000 innbyggere mener at kommunens ressurser til innovasjonsarbeid ikke er tilstrekkelig sett i forhold til behovet for innovasjon. 55 prosent er helt uenig i påstanden om at «kommunen har egne stillingsressurser som har hovedoppgave å jobbe med innovasjon.» Case-kommunene i undersøkelsen svarer at hovedfokuset er å ivareta driftsoppgaver på grunn av begrenset kapasitet i administrasjonen. Det er vanskelig å sette i gang større innovasjons- og utviklingsprosjekter på egen hånd, og mye av utviklingsarbeidet foregår gjennom fagnettverk initiert av statsforvalteren og sammen med andre kommuner.²²

I KS sin arbeidsgivermonitor fra 2021 svarer 8 av 10 kommuner at det i meget eller ganske stor grad er behov for å utvikle innovasjonskompetanse og evne til læring og omstilling.²³

Digitalisering

Teknologiutviklingen kan representere en løsning på utfordringer kommunene står overfor gjennom å effektivisere arbeidet og imøtekomme mangel på arbeidskraft.

På 2000-tallet handlet digitalisering i stor grad om bruk av teknologi og data for å forbedre eksisterende prosesser. I dag handler digitalisering også om digital transformasjon, som betyr å endre måtene virksomheter løser sine oppgaver på ved hjelp av teknologi. Dette kan medføre radikale endringer gjennom at ansvar flyttes, eller at organisasjonen eller prosesser endres. Digitalisering krever kompetanse, ressurser og omstilling. Digital kompetanse er en kritisk faktor for at offentlige virksomheter skal ha evne til digital transformasjon.

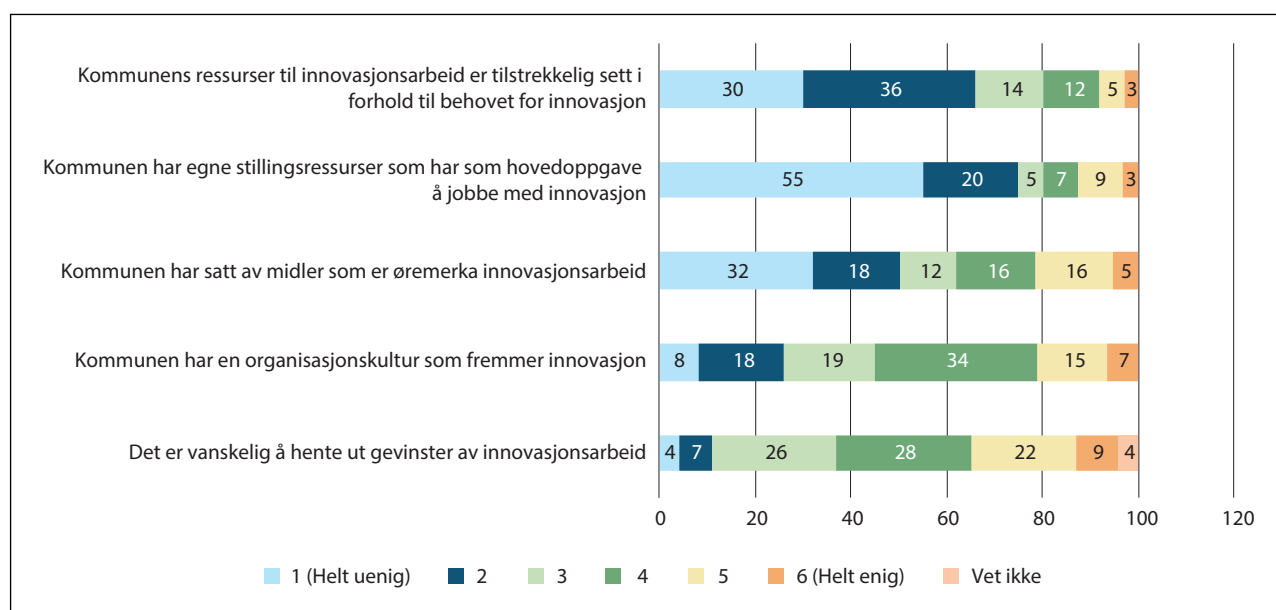
For å utnytte mulighetene som ligger i teknologi trengs det kunnskap om hvordan man kan utvikle og nyttiggjøre seg dem. Økt digital kompetanse handler også om å utvikle kompetansen hos medarbeidere og ledere. Det kreves kompetanse om omstilling og endring, digitale ferdigheter hos den enkelte og digital spisskompetanse hos noen.²⁴

I KS sin arbeidsgivermonitor fra 2021 ble kommuner og fylkeskommuner spurt om behov for digital kompetanse. Over 70 prosent svarer at det i meget stor eller ganske stor grad er behov for å heve den generelle digitale kompetansen. Omtrent

²² B.A. Brandtzæg et al. (2019)

²³ KS (2021a)

²⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019a)



Figur 6.6 Bruk av ressurser til innovasjonsarbeid i små kommuner og realisering av gevinster. Prosent.

Kilde: Telemarksforskning, 2019.

den samme andelen svarer det samme når det gjelder spesialisert digital kompetanse og grunnleggende digitale ferdigheter.

Digitalisering fører også i økende grad til behov for kompetanse om IKT-sikkerhet. Det forventes økt aktivitet av blant annet svindel, nettfisiking og sosial manipulering, og sikkerhetsarbeid blir derfor viktig.

I KS sin arbeidsgivermonitor for 2021 ligger «gevinstrealisering ved digitalisering» på topp av arbeidsgiverutfordringer i kommunene. Over 70 prosent svarer at dette er meget eller ganske utfordrende.

IKT og digitalisering er et område hvor det er mye interkommunalt samarbeid. Det er også etablert regionale digitaliseringsnettverk rundt om i landet som både jobber strategisk og operativt med digitalisering.

Undersøkelsen fra Telemarksforskning viser at digitalisering er det klart viktigste innsatsområdet når det gjelder innovasjon. Men arbeid med digitalisering er krevende å håndtere for små kommuner, og flesteparten er avhengig av interkommunalt samarbeid på dette området. Det kan imidlertid være utfordrende for mindre kommuner å realisere gevinster av digitale løsninger. Det kreves betydelig kompetanse om digital ledelse og digital organisasjonsutvikling internt i organisasjonen for å realisere disse gevinstene, noe som mange mindre kommuner mangler.

SSB kartla i 2018 tilstanden for digitalisering i kommunene.²⁵ 89 prosent av kommunene er omfattet av kartleggingen, som kartla temaene digital prioritering, digital kompetanse og digital aktivitet. Resultatene viser blant annet at en tredjedel av kommunene ikke har en IKT/digitaliseringsstrategi, samtidig som en tredjedel har relativt omfattende IKT-prosjekter. Mangelen på kompetanse er en stor utfordring, og 42 prosent oppgir at manglende kompetanse i svært stor eller ganske stor grad er til hinder for utvikling av digitale tjenester. 70 prosent av de som opplever at mangelen på kompetanse er en stor hindring for digital utvikling, har ikke prøvd å rekruttere IT-spesialister. Små kommuner forsøker i mye mindre grad å rekruttere IT-spesialister enn store kommuner.

I en studie som undersøker hvordan kommunestørrelse påvirker utvikling og implementering av digitale tjenester over tid, viser resultatene at kommunestørrelse har en sterk og positiv effekt på kvaliteten av kommunale digitale tjenester.²⁶

²⁵ Rybalka, Røgeberg og Dyngen (2018)

²⁶ Jacobsen (2018)

6.7.1 Mer krevende å sikre tilgang til kapasitet og kompetanse

Utviklingstrekkene som er omtalt vil påvirke hele offentlig sektor og alle kommuner, men i ulik grad og på ulike måter. Fellestrekket for flere av utfordringene er at de krever spesialisert kompetanse, og kapasitet i administrasjonen til å jobbe med strategisk utviklingsarbeid og innovasjon, digitalisering, tverrfaglig samarbeid, innbyggerorientering og organisasjonsutvikling.

Økt behov for arbeidskraft og kompetanse

Den demografiske utviklingen fører som vi har sett til at det blir færre i yrkesaktiv alder i forhold til andelen eldre. Denne ubalansen vil øke framover og føre til utfordringer med å få rett og tilstrekkelig kompetanse i arbeidslivet, spesielt innen helsesektoren. Mange kommuner opplever dette som utfordrende allerede i dag.

Kompetansebehovsutvalget kartlegger og vurderer det framtidige kompetansebehovet i Norge. Deres første rapport konstaterer at det må regnes med store endringer i kompetansebehovene framover, som følge av endringer i demografi, digitalisering, innovasjon og annen utvikling, og at vi bare har sett en begrenset del av virkningene så langt.²⁷ Andre endringer vil følge av framtidige teknologiske, organisatoriske eller andre nyvinninger, som vi foreløpig ikke vet omfanget av. På tross av usikkerhet om framtidig utvikling kan man si noe om framtidig kompetansebehov basert på dagens situasjon.

Blant de yrkene med størst rekrutteringsutfordringer er sykepleiere. Sykepleier er det enkeltyrket som det er størst mangel på målt i antall personer i NAVs bedriftsundersøkelse. Det er også betydelig mangel på helsefagarbeidere og andre helseyrker. [...] Rekrutteringsproblemene varierer mellom regionene, med større rekrutteringsproblemer i de nordlige fylkene enn i resten av landet. [...] Rekrutteringsproblemene kan også henge sammen med små arbeidsmarkeder og store geografiske avstander i kombinasjon, som begrenser omfanget av arbeidskraft som er tilgjengelig.

NOU 2018: 2, s. 9.

Økningen i behovet for sykepleiere og helsepersonell kan også påvirkes av eventuelle endringer i krav til bemanning og kompetanse, innovasjon i

²⁷ NOU 2018: 2

oppgaveløsningen og teknologisk utvikling. Digitalisering og automatisering vil påvirke kompetansebehovet noe hos både ledere og ansatte. Noen vil få nye arbeidsoppgaver, og nye yrker vil komme til. Kompetansebehovsutvalget viser til en analyse av OECD-land som tyder på at en lavere andel av jobbene i Norge er utsatt for automatisering enn i andre land. Yrkesgrupper med lav sannsynlighet for automatisering er blant annet spesialister i pedagogikk, psykologer, spesialsykepleiere, sivilingeniører innen kjemi og grunnskolelærere.

Helsepersonellkommissjonen som la fram sin rapport i februar 2023 utdyper og forsterker dette bildet. De peker på at personellinnsatsen framover må styres mot kommunehelsetjenesten, for å håndtere eldrebølgen. Specialisthelse må belage seg på færre ansatte. Kommisjonen peker på at utfordringene i helse- og omsorgssektoren ikke er mulig å løse bare ved å rekruttere flere personer. Kommisjonen peker også blant annet på at det blir færre fagfolk per pasient framover, og at flere må dele på oppgavene. I tillegg må det prioriteres bedre. Oppgaver som ikke krever kontakt med pasienter må automatiseres og et flertall mener det må vurderes en mer helhetlig organisering av helse- og omsorgstjenestene (alt på ett nivå istedenfor deling i kommunehelsetjeneste og spesialisthelsetjeneste).²⁸

Arbeidskraftsbehov i kommunesektoren framover

Sysselsatte i kommunene utgjør 19 prosent av sysselsatte i Norge, og 66 prosent av sysselsatte i offentlig sektor. Tall fra PAI-registeret (KS' register for lønns- og personalopplysninger i kommu-

nal sektor) viser at det ved inngangen til 2021 var 485 600 personer (399 700 årsverk) ansatte i kommunesektoren. I underkant av 40 prosent av ansatte i kommunene jobber i helse- og omsorgstjenestene. Deretter følger undervisnings- og barnehagesektorene, som sysselsetter henholdsvis om lag 34 og 10,5 prosent av de ansatte i kommunesektoren.²⁹

KS' egne framskrivninger av arbeidskraftsbehovet viser også stort behov for flere ansatte framover. For at kommunesektoren skal kunne tilby samme nivå på tjenestene den nærmeste tiårsperioden, må antall årsverk øke med om lag 46 600 fram mot 2031. Nesten hele økningen i behov, om lag 45 600 årsverk, ventes innen helse- og omsorgssektoren. I denne sektoren forventes det økning av behov for årsverk på 28,9 prosent. Disse framskrivningene er som andre framskrivninger, heftet med stor usikkerhet. Blant annet tar beregningene lite hensyn til at oppgavene framover ikke nødvendigvis skal løses på samme måte som i dag, slik Helsepersonellkommissjonen tar til orde for. Digitalisering, innovasjon, oppgaveløsning i samarbeid med andre samt mindre deltidsarbeid, er momenter KS selv nevner vil påvirke behovet for rekruttering og arbeidskraft.

I en stadig større andel av stillingene i kommunesektoren stilles det krav til formell kompetanse. Om lag halvparten av årsverkene i sektoren (utenom ledere) utføres nå i stillinger med krav til høyere utdanning, en fjerdedel utføres av fagarbeidere eller tilsvarende, knappe 15 prosent av ufaglærte og 10 prosent av ledere.

For å møte behovene i et moderne arbeidsliv med raske omstillinger opplever kommunesektoren, i likhet med andre deler av arbeidslivet, behov

²⁸ NOU 2023: 4

²⁹ KS (2021a)

Tabell 6.4 Endring i årsverksbehov, 2021-2031

	Antall	Prosent
Totalt	+ 46 600	+ 11,7
Administrasjon	+ 1 400	+ 5,3
Barnehager	+ 3 400	+ 8,1
Helse og omsorg	+ 45 600	+ 28,9
Samferdsel og teknikk	+ 1 800	+ 7,7
Undervisning	- 6 300	- 4,7
Annet	+ 700	+ 4,9

Kilde: KS Arbeidsgivermonitor 2021

for omstillingskompetanse, tverrfaglige ferdigheter og digital kompetanse. Ni av ti kommunedirektører mener det i meget eller ganske stor grad er behov for å utvikle den digitale kompetansen blant medarbeidere generelt. Åtte av ti sier det samme gjelder innovasjonskompetanse og evne til læring og omstilling. Et stort flertall trekker også fram behov for å utvikle samhandlings- og relasjonskompetansen.³⁰

Utvalget har fått innspill fra folkevalgte og kommunedirektører fra hele landet. Flertallet av innspillene peker på at konsekvensene av demografutviklingen er utfordrende, og at kompetanse og rekruttering er den største utfordringen. Mange peker spesielt på helse og omsorg, men også blant annet ingeniører og teknisk sektor nevnes. Når det gjelder kompetanse og rekruttering i helse- og omsorgssektoren påpeker flere at dagens situasjon medfører at kommunene konkurrerer med hverandre, men også med staten, der kommunene ofte taper når det gjelder lønnsnivå.

Det pekes også på at økningen i antallet eldre vil føre til flere pleietrengende i kommunene, med mer komplekse sykdomsbilder, og at pasienter kommer raskere tilbake til kommunene fra spesialisthelsetjenesten. Jo flere eldre som lever lenger, jo mer krevende blir dette for kommunene, spesielt mindre kommuner.

Noen påpeker at tjenestene i mindre kommuner ikke blir like gode som i større kommuner, og at man går på kompromiss med kvalitet. Det pekes også på mindre fagnettverk og fagmiljøer.

Akademikerne har gitt innspill til utvalget der de beskriver hvilke konsekvenser det kan få dersom kommuner har mangel på viktig kompetanse.

Mangel på sivilingeniører og teknologer hemmer utvikling, vedlikehold og nye utbyggingsprosjekter av kritisk infrastruktur i kommunene. I verste fall kan dette gå utover kommunal sektors evne til å sikre samfunnskritiske funksjoner og tilfredsstillende beredskap for innbyggere og næringsliv. Kommunal sektor står i førstelinjen [...] for å forebygge og håndtere konsekvensene av klimaendringer som flom, overvann, brann, ras og ekstremvær. Vedlikeholdsetterslep på bygg og infrastruktur gjør de lokale utfordringene med klimaendringer mer alvorlig og presserende. Risikoen for digitale angrep på f.eks. en kommunes drikkevannsforsyning eller registre med per-

sensensitive opplysninger er blitt en realitet. Beredskap mot disse truslene må bygges opp lokalt og krever spisskompetanse.

6.7.2 Behov for utviklingskapasitet

Mangel på arbeidskraft og liten kapasitet i administrasjonen påvirker også kommunenes kapasitet til å løse samfunnsutfordringer og å utvikle kommunen og tjenestene i ønsket retning. Noen kommuner vil ha mindre forutsetninger for å håndtere krevende samfunnsutfordringer som klima og miljø, og evne til å utvikle og utnytte nye løsninger, som digitalisering og innovasjon.

Utviklingskapasitet handler om å ha rett kompetanse, nok folk og nok tid til å:

- Utvikle, innovere og digitalisere tjenester
- Utvikle lokalsamfunnet, både gjennom strategisk og overordnet planlegging, arealplanlegging, og i samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet
- Jobbe mer strategisk og tverrfaglig i administrasjonen med utvikling på overordnet nivå
- Utrede gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte
- Understøtte god styring og ledelse av kommunen og til å utvikle og omstille organisasjonen etter behov

I den svenske offentlige utredningen *Starkare kommuner*³¹ beskrives utviklingskapasitet som å gjøre ting som styrker driftskapasiteten, for eksempel organisatorisk utvikling og fornyelse, samt samarbeid med aktører utenfor den kommunale organisasjonen. Det beskrives også som å planlegge og handle ut fra et langsiktig mål bilde, som gir godt grunnlag for å fatte beslutninger. Utviklingskapasitet handler videre om å utvikle kommunen som et geografisk område gjennom å styrke den lokale attraktiviteten ved å arbeide for å tiltrekke seg investeringer, innbyggere og næringsliv.

Selv om driftskapasiteten er viktigst for kommunene mener utredningen at det ikke er tilstrekkelig for en kommune å ha en driftskapasitet i den mening at kommunen bare skal klare den daglige virksomheten gjennom å tilby tjenester og velferd til sine innbyggere. I et langsiktig perspektiv må kommunen også ha en utviklingskapasitet som innebærer at den er analytisk og strategisk for å utvikle sine forut-

³⁰ KS (2021a)

³¹ SOU 2020:8

setninger, for i framtiden å ha kapasitet til å klare driften av den kommunale virksomheten.

SOU 2020:8 (Oversatt fra svensk)

I Telemarkforsknings kartlegging av utviklingskapasiteten i kommuner med under 3 000 innbygger ble respondentene bedt om å ta stilling til om kommunen har kapasitet til å drive planleggings- og utviklingsarbeid. I dette inkluderes både arbeid med planlegging etter plan- og bygningsloven, annet utviklingsarbeid og utredning av saker for politikerne. 69 prosent er helt eller delvis uenig i at kommunene har god kapasitet til å drive planleggings- og utredningsarbeid. 27 prosent er helt uenig.³²

I rapporten konkluderes det blant annet med at de minste kommunene i framtiden i økende grad vil ha utfordringer med å fylle rollen som generalistkommune. Dette skyldes blant annet fortsatt nedgang i folketallet, økende andel eldre og færre i yrkesaktiv alder, økt konkurranse om kvalifisert arbeidskraft og økte utfordringer med tilstrekkelig tilgang til kompetanse ut fra behov. Det blir også pekt på mangel på kompetanse innen kommunal planlegging, digitalisering, utvikling og innovasjon som grunnlag for å håndtere framtidige utfordringer og utviklingsmuligheter. Små kommuner har små administrasjoner, og det er krevende å ha kapasitet til å håndtere alle krav og forventninger.

I utredningen ble det fra case-kommunene utdypet hvordan utfordringene med kapasitet og kompetanse påvirker muligheten til å drive med utviklingsarbeid. Mangel på kapasitet bidrar til at mesteparten av fokuset er på drift av tjenestene og å sørge for at innbyggerne får tjenestene de har krav på. Det blir da lite tid til planlegging og utviklingsarbeid, og mange av planene man har er gamle og utdaterte. En av informantene som var kommunalsjef for helse- og omsorg ga uttrykk for at «planleggingsarbeid var noe som ble gjort som ferie- og fritidsarbeid, og at man kun har de planer man absolutt må ha.» Det var flere eksempler fra case-kommunene på mange ledere som jobber svært mye fordi det er mangel på kapasitet, og at mange ledere har et bredt ansvarsområde.

I en av case-kommunene har for eksempel enhetsleder for samfunnsutvikling ansvar for plan- og byggesak, kart/oppmåling, eiendomsskatt, landbruk, næring, bosetting, folkehelse og samfunnsmedisin, samt drift/utbygging inkludert renhold/vaskeri. I tillegg til å være enhetsleder for mange områder er det også behov for å bistå i

saksbehandling på ulike områder i visse perioder. Vedkommende mente at kommunen er for liten ut fra dagens oppgaver og krav. Enhetslederen viser til at det er stort faglig spenn som man skal ha oversikt over, og at det er krevende å hele tiden skulle «hoppe fra fagfelt til fagfelt». Det gis uttrykk for at kapasiteten er sprengt og at det er vanskelig å holde saksbehandlingsfrister. En annen konsekvens er at dette sliter på medarbeiderne og at det ikke blir tid til oppfølging av strategier og drive planleggings- og utviklingsarbeid. Kapasitetsutfordringene blir ekstra krevende å håndtere dersom det oppstår uforutsette hendelser som må håndteres. Det blir derfor mye jobbing ut over ordinær arbeidstid og enhetsleder hadde i 2018 over 700 arbeidstimer som ikke ble kompensert eller godtgjort.

Rapporten konkluderer videre med at det er flere som legger ned betydelig dugnadsinnsats for at hjulene skal gå rundt, og at fokuset på drift går utover en del rutiner for internkontroll knyttet til dokumentasjon, kvalitetssikring og oppfølging av oppgaver og vedtak.

Folkevalgte i mindre kommuner opplever i større grad at kommunen har lite ressurser til å være med i nasjonale prosjekter med fokus på innovasjon og utvikling i kommunesektoren, enn folkevalgte i større kommuner. De opplever i større grad at mye av den politiske diskusjonen handler om å finne områder man kan kutte for å få budsjettet til å gå i balanse.³³

For å ha utviklingskapasitet er det behov for kapasitet i administrasjonen. I nullpunktsmålingen til kommunereformen ble kommunedirektørene spurt om sin vurdering av kommunens kapasitet i administrative støttefunksjoner, samfunnsutviklingsoppgaver, forvaltningsoppgaver og andre prioriterte tjenesteområder, utover kommunedirektøren selv. Som vi så i kapittel 5.5 tyder tall på at en stor andel av kommunene mangler støtte- og utviklingsressurser i egen organisasjon.³⁴

Det er mange utfordringer nå og framover som krever en administrasjon som har kompetanse og kapasitet til å jobbe med krevende utfordringer som ofte går på tvers av sektorer og tjenester.

I innspill til utvalget pekes det på at det er utfordrende å jobbe med utvikling i kommuner med liten administrativ kapasitet, og at dette blir mer utfordrende som følge av demografiutviklingen.

³² B.A. Brandtzæg et al. (2019)

³³ B.A. Brandtzæg et al. (2022)

³⁴ Vinsand og Eidset (2016)

Hvor skal vi finne de som skal jobbe i teknisk, barnevern osv, når én av tre må jobbe i helse?

En stor utfordring er å ha ressurser og tid til å drive utviklingsarbeid, noe som er helt nødvendig på mange områder.

Vi mangler kompetanse om prosjektledelse. Vi får inn midler til prosjekt, men får aldri tid til å bygge opp kommunale organisasjoner for å løse det som prosjektene utvikler. Vi får ikke bygd opp kompetanse internt.

Det er mye forsknings- innovasjons- og utviklingsmidler, men det er de som er først og fremst i skoene som får fellesgodene, og når resten kommer så er tiltaket over. De som har mye ressurser, får mer.

Mange kommuner har ikke engang kapasitet til å sende en enkel søknad om tippemidler til for eksempel en ballbinge. Dette fører til en indirekte sentralisering.

Innspill til utvalget i møter med kommunedirektørutvalg og fylkesstyret i KS.

6.8 Oppsummering

Utfordringer med demografi, økonomisk handlingsrom, kompetansemangel og andre samfunnsutfordringer vil påvirke hele offentlig sektor og alle kommuner. Dagens kommuner har svært ulike forutsetninger for å håndtere disse utfordringene, noe som vil forsterkes framover, som følge av de samme utfordringene.

Befolkningsøkningen vil framover fortsatt først og fremst komme i de store og sentrale kommunene. Framskrivningene til SSB anslår at befolkningsnedgangen vil fortsette i om lag 40 prosent av kommunene. Antall innbyggere over 80 år vil mer enn fordobles fram mot 2050, fra 238 000 i dag til 627 000 i 2050.

I alle kommuner vil forholdet mellom eldre og antall i yrkesaktiv alder endre seg og føre til behov for krevende omstilling. Det vil bli svært krevende for kommuner som på samme tidspunkt opplever befolkningsnedgang, nedgang i antall innbyggere i yrkesaktiv alder og økning i antall eldre innbyggere med behov for kommunale helse- og omsorgstjenester.

Andre utfordringer som blant annet klimaendringer, større krav til samfunnsikkerhet og beredskap og press på demokratiet vil også påvirke alle kommuner. Men det vil i mange tilfeller kreve økt kapasitet og kompetanse, som små distriktskommuner har mindre tilgang på.

For å løse både lovpålagte og andre oppgaver framover, og å kunne drive utvikling av kommunen i ønsket retning, er tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet en nødvendig forutsetning. Små og usentrale kommuner har større utfordringer i dag enn andre kommuner med å oppfylle lovkrav. Den demografiske utviklingen vil i større grad påvirke små kommuner enn store kommuner når det gjelder forutsetninger for å levere tjenester og utvikle lokalsamfunnene. I tillegg står kommunene overfor store samfunnsutfordringer som må løses lokalt eller i samhandling med andre aktører. Det krever at kommunene har utviklingskapasitet også internt i organisasjonen.

Kapittel 7

Utvalgets vurdering av dagens situasjon

Utvalget er i mandatet bedt om å undersøke hvordan generalistkommunene fungerer i dag og å vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for å ha et generalistkommunesystem.

Utvalget har beskrevet forutsetninger og rammebetingelser for generalistkommunesystemet (kapittel 4), kartlagt hvordan kommunene ivaretar sine fire roller som lokaldemokratisk arena og aktør, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler (kapittel 5), og pekt på sentrale utviklingstrekk som vil påvirke kommunenes forutsetninger framover (kapittel 6).

I dette kapittelet vurderer utvalget dagens generalistkommunesystem og hvordan utviklingstrekk vil påvirke systemet og kommunene framover.

7.1 Generalistkommunene fungerer i hovedsak bra, men det er utfordringer

Innbyggerne i Norge er i hovedsak tilfredse med sin kommune. Det ytes gode tjenester over hele landet og lokalpolitikere og kommunalt ansatte jobber hver dag for å utvikle sine lokalsamfunn til det beste for innbyggerne og næringslivet. Samtidig viser utvalgets gjennomgang at det er utfordringer.

Utvalget har undersøkt hvordan generalistkommunesystemet fungerer ved å kartlegge hvordan kommunene ivaretar sine fire hovedoppgaver eller roller. Utvalget har fått gjennomført en kartlegging av lovoppfyllelse i kommunene. Utvalget har også inkludert andre undersøkelser og kartlegginger i analysen av hvordan kommunene ivaretar sitt oppgaveansvar.

Kartleggingen av lovoppfyllelse inkluderer ikke kommunen som demokratisk aktør og arena, men utvalget har sett på andre kilder som kartlegger lokaldemokratiet. Det er utvalgets vurdering at vi har et aktivt og levende lokaldemokrati i

Norge, med høy legitimitet og høy tillit. Samtidig er det trekk som tyder på at tilliten over tid har gått ned, og redusert lokalt handlingsrom påvirker folkevalgtes motivasjon og rekruttering. For å opprettholde og forvalte tilliten er det viktig å sørge for at kommunene har evne til å respondere på folks behov og yte tjenester med god kvalitet, og at forvaltningen kjennetegnes av rettssikkerhet, integritet og åpenhet. Dersom denne evnen svekkes, kan tilliten til lokaldemokratiet påvirkes i negativ retning.

Det lokale folkestyret er avhengig av en administrasjon som kan forberede og utrede saker, med tydelige alternativer og som viser hvilket handlingsrom de folkevalgte har i en sak. Dette forutsetter at kommunene har tilstrekkelig og relevant kapasitet og kompetanse i administrasjonen.

7.1.1 Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav, og variasjonen er stor

Kommunene oppfyller i gjennomsnitt vel 80 prosent av lovkravene som inngår i kartleggingen av lovoppfyllelse, som omfatter 40 indikatorer. Det er stor variasjon mellom kommunenes lovoppfyllelse, og ingen av kommunene oppfyller alle lovkrav. Det er positivt at kommunene i hovedsak leverer i tråd med lovkravene, men utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om kommunene er pålagt for mange lovkrav når ingen kommuner oppfyller alle kravene.

Kommunene har høyest lovoppfyllelse for kravene knyttet til rollen som tjenesteyter, med en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 88 prosent. Kommunene yter i hovedsak tjenester til sine innbyggere som er i tråd med lovverket, men det er en klar statistisk sammenheng mellom lovoppfyllelse og innbyggertall, som viser at det er større grad av lovoppfyllelse jo større kommunen er. Alle innbyggere har rett på tjenester fra kommunene som er i tråd med lovfestede krav, og det kan få store negative konsekvenser for dem som ikke får det de har krav på. Som vist i kapittel 6 er det også

behov for innovasjon og digitalisering av mange tjenester. Dette krever utviklingskapasitet, noe det er mangel på i mange kommuner.

Kommunene har en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 83 prosent for krav knyttet til rollen som myndighetsutøver. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng mellom sentralitet og økonomisk handlingsrom og grad av lovoppfyllelse. For at kommunene skal kunne etterleve kravet til forsvarlig saksbehandling, må de folkevalgte og administrasjonen ha kompetanse til å behandle sakene på korrekt måte. Myndighetsutøverrollen krever blant annet at kommunene nyttiggjør seg juridisk kompetanse.

Dersom en kommune ikke oppfyller rollen som myndighetsutøver, vil det kunne gå ut over rettssikkerheten til innbyggerne. Utvalget mener det er viktig å sørge for likebehandling av innbyggerne og næringslivet, og at kommunene kan vise innbyggerne og media at vedtak er fattet i tråd med regelverket.

Kommunene har lavest lovoppfyllelse når det gjelder rollen som samfunnsutvikler, med 64 prosent lovoppfyllelse i gjennomsnitt. For denne rollen er det en klar statistisk sammenheng med sentralitet og innbyggertall, og grad av lovoppfyllelse. Skal kommunene klare å oppfylle egne mål for utvikling av kommunen, samt nasjonale forventninger og mål, er det nødvendig å ha et fungerende plansystem. Samfunns- og arealplanlegging er det viktigste virkemiddelet de folkevalgte har for å styre utviklingen av lokalsamfunnet i ønsket retning. At mange kommuner ikke oppfyller kravene i plan- og bygningsloven, bidrar etter utvalgets vurdering til å svekke lokalpolitikken og den folkevalgte styringen, fordi de får et dårligere styrings- og beslutningsgrunnlag.

Kommuneplanen og spesielt arealdelen er et viktig virkemiddel kommunene har for å kunne styre arealbruken og motvirke negative effekter på miljø og klima. Manglende konsekvensutredninger kan føre til svekkelse av miljø og klima, og i ytterste konsekvens få store konsekvenser for samfunnssikkerhet og beredskap.

Det er stor variasjon innad i de ulike kommunegruppene, som tyder på at det også er andre bakenforliggende og strukturelle faktorer som bidrar til å forklare kommunenes ulike grad av lovoppfyllelse. Det er nærliggende å anta at god styring og ledelse er en viktig forklaringsfaktor, noe som også er konklusjonen i kommuneindeksen som er omtalt i kapittel 5.

7.1.2 Små distriktskommuner har de største utfordringene

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at små og usentrale kommuner har større utfordringer med lovoppfyllelse enn kommuner som er større og ligger mer sentralt. Disse kommunene kommer også dårligere ut på andre kartlegginger av hvordan kommunene ivaretar sine oppgaver. Små kommuner har ofte små og sårbare fagmiljø, og for mange er det vanskelig å rekruttere og beholde spesialisert kompetanse. De har også liten eller ingen kapasitet til å drive med utviklingsarbeid, samtidig som behovet for dette er økende.

Variasjonen i lovoppfyllelse er aller størst blant de små og usentrale kommunene. Dette tolker utvalget blant annet som at noen kommuner møter utfordringer knyttet til sentralitet og størrelse bedre enn andre. Utvalget mener god styring og ledelse kan være en viktig faktor i den forbindelse.

Befolkningsframskrivingene til SSB viser at mange små og usentrale kommuner som har hatt befolkningsnedgang vil fortsette den negative trenden, og at flere av disse kommunene også vil få en betydelig eldre befolkning. I disse kommunene vil derfor både antallet og andelen innbyggere i yrkesaktiv alder gå ned i årene som kommer, samtidig som de får flere eldre innbyggere. Den demografiske utviklingen vil skape større forskjeller i kommunenes forutsetninger og rammebetingelser. Dette vil øke presset på generalistkommuneprinsippet.

Utvalget har i kapittel 4 vist at det er 163 kommuner som er små (færre enn 5 000 innbyggere) og usentrale (sentralitetsnivå 5 og 6). Utvalget vil presisere at ikke alle små og usentrale kommuner har utfordringer med lovoppfyllelse, men sannsynligheten øker jo færre innbyggere en kommune har, og jo mindre sentralt kommunen ligger.

142 av disse kommunene har hatt en negativ befolkningsutvikling siden 1990. SSBs befolkningsframskrivninger anslår at den negative befolkningsutviklingen vil flate ut, men fortsatt er prognosene at 85 av de 142 kommunene som har hatt nedgang vil fortsette den negative trenden fram mot 2050.

Noen av kommunene har svært stor avstand til nærmeste nabokommune. Av de små og usentrale kommunene (163) er 61 kommuner (37 prosent) definert som en egen bo- og arbeidsmarkedsregion. Det vil si at kommunen ikke har et naturlig omland hvor de kan hente arbeidskraft fra. Det er 30 små distriktskommuner som er en egen bo- og

arbeidsmarkedsregion, og som ifølge befolkningsframskrivingene fortsatt vil ha befolkningsnedgang. Det betyr ikke at det *bare* er 30 kommuner som har utfordringer, men dette er kommuner hvor blant annet samhandling med nabokommuner kan være krevende.

Det er mange små og usentrale kommuner i Nord-Norge. Små og usentrale kommuner utgjør mellom 71 og 78 prosent av kommunene i Nordland, Troms og Finnmark. I Finnmark bor 35 prosent av innbyggerne i disse kommunene. For Nordland og Troms utgjør det 23 prosent av innbyggerne. I disse områdene er det store avstander og utfordrende geografi og klima. Store avstander til andre kommuner kan gjøre det krevende å få til både interkommunalt samarbeid og sammenslåinger. I tillegg har det vært stor befolkningsnedgang i store deler av landsdelen.

Som omtalt i kapittel 5 har det vært en sterk økonomisk utvikling i Nord-Norge de siste tiårene, men den økonomiske framgangen har ikke resultert i varig befolkningsvekst.

Kommunen er ofte den eneste offentlige aktøren i distriktkommuner, og møtes derfor med store forventninger fra innbyggerne. Samtidig viser kartleggingen av lovoppfyllelse at kommunene i de nordnorske fylkene kommer dårligst ut, og den samme trenden ser man også når det gjelder undersøkelser innenfor for eksempel barnevern og planområdet. Befolkningsframskrivingene fra SSB peker på at den negative befolkningsutviklingen i Nord-Norge vil fortsette, slik at dagens utfordringer med stor sannsynlighet vil øke.

Krigen i Ukraina har forsterket viktigheten av en egen nordområdepolitikk, og to utvalg som arbeider nå vil måtte komme nærmere inn på problemstillinger knyttet til sikkerhet og beredskap i Nord-Norge. Forsvarskommissjonen skal levere sin innstilling 3. mai 2023 og Totalberedskapskommissjonen skal levere sin innstilling 5. juni 2023.

Utvalget mener at det er viktig med velfungerende kommuner i Nord-Norge, for å opprettholde bosetting og verdiskaping og for ivaretagelse av suverenitet i nord. Det er viktig for beslutningstakere å kjenne til og ha forståelse for at det er særskilte forutsetninger som gir spesielle utfordringer for generalistkommuner i denne delen av landet.

7.1.3 Lovkrav som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet er spesielt utfordrende

Kartleggingen av lovoppfyllelse konkluderer med at kommunene har størst utfordringer med å tilfredsstillende lovpålagte oppgaver som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglige fagmiljøer. Krav til å føre tilsyn og plankrav er de to områdene hvor kommunene har størst utfordringer med å oppfylle lovkravene. Statsforvaltere og kommuner Menon intervjuet som en del av kartleggingen av lovoppfyllelse understreker at også barnevern, samt rus og psykiatri, er utfordrende fagområder for mange kommuner, og at tjenestene krever en viss størrelse for å ivareta krav til kvalitet og nødvendig avstand i enkeltsaker.

Etter utvalgets vurdering viser gjennomgangen at de fleste kommunene i hovedsak drifter de innbyggernære tjenestene godt. Men det er større utfordringer knyttet til områdene som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet, særlig i små kommuner.

Dette kan ha negative konsekvenser for innbyggerne, næringslivet og lokalsamfunnet. For eksempel kan manglende fagmiljø og tverrfaglighet innenfor barnevern og rus og psykiatri føre til dårlig oppfølging av særlig sårbare grupper.

7.1.4 Også store kommuner og kommuner med befolkningsvekst har utfordringer

Store kommuner har også utfordringer med lovoppfyllelse på enkelte områder, men hovedbildet er allikevel at større og sentrale kommuner har større grad av lovoppfyllelse enn øvrige kommuner.

Flere større kommuner, og kommuner som har en regionsenterfunksjon, utfører en rekke oppgaver for kommunene i sitt omland. En kartlegging av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet viser at storbyene påtar seg roller som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og fagutvikler, utover kommunegrensene.¹ Kartleggingen viser at det varierer i hvilken grad de ulike storbyene innehar disse rollene.

Utvalgets inntrykk, etter innspill fra blant annet storbynettverket, er at større kommuner opplever seg som «garantister» for generalistkommunesystemet. Større kommuner med mange samarbeid med kommunene rundt bruker mye tid på samarbeid, og kan ha ønske om å redusere tid og ressurser brukt på forvaltning av det interkommunale

¹ S. Blåka, Brandtzæg, Leknes, og Magnussen (2023)

samarbeidet. Dette kan føre til at de foretrekker samarbeidsformer som innebærer minst mulig involvering av de andre kommunene. Ofte vil en konsekvens av mindre tid og ressursbruk til samarbeidet fra vertskommunen være at samarbeidskommunene får redusert mulighet til å påvirke. Noen kommuner gir uttrykk for at de utfører så mange oppgaver for nabokommunene at de like gjerne kunne overta det formelle ansvaret for dem.

Kartleggingen av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet viser at både storbyene og samarbeidskommunene mener det er tre typer utfordringer i samarbeidene; likeverdighet, lokalt handlingsrom og kostnader.²

Flere av de største kommunene både ønsker, og vil være i stand til, å påta seg flere oppgaver enn det de har i dag. Dette legger også press på generalistkommuneprinsippet. Fordi små og usentrale kommuner ikke har kapasitet til å ivareta ansvaret for flere oppgaver, kan heller ikke store kommuner få flere oppgaver. Dermed får ikke de store kommunene utnyttet sitt potensiale ved å ivareta flere oppgaver.

Kommuner med rask befolkningsvekst har ofte utfordringer knyttet til utbygging av tjenester, sosial infrastruktur som skoler og barnehager, og planlegging for blant annet flere boliger og næringsutvikling, samtidig som man skal ivareta natur og jordbruksinteresser. Rask utbygging av sosial infrastruktur fører i mange vekstkommuner til at kommunen får høy lånegjeld, noe som på sikt gir utfordringer på driftsbudsjettet. Økningen fra et svært lavt rentenivå de siste årene til et mer normalt rentenivå vil øke presset på kommuner med høy lånegjeld.

Flere steder i landet har befolknings- og kommunikasjonsutviklingen endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene.³ Dette har ført til at kommunegrensene flere steder, særlig i og rundt større byer, deler opp sammenhengende bo- og næringsområder. Denne oppdelingen skaper behov for samordning mellom kommuner for å få på plass hensiktsmessige areal- og transportløsninger, og flere kommuner mangler arealer til dette.

7.2 Mangel på kapasitet og kompetanse er viktigste årsak til utfordringene

Utvalget mener den viktigste årsaken til kommunenes utfordringer er mangel på nødvendig kapa-

sitet og kompetanse. For alle kommuner er det utfordrende å få tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse innenfor enkelte yrker, fordi det er mangel på denne kompetansen i hele landet. For små og usentrale kommuner er det i tillegg utfordrende å etablere attraktive fagmiljø og hele stillinger, og det er derfor ekstra utfordrende å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse. Mange kommuner konkurrerer også med hverandre om den samme tilgjengelige kompetansen.

Som vi har sett i kapittel 5 trekkes mangel på kompetanse og kapasitet fram av statsforvalterne som årsak til lavere grad av lovoppfyllelse i små og usentrale kommuner. Andre kartlegginger og undersøkelser viser også at det er utfordringer med å få nok og rett kompetanse og kapasitet.

Innspill til utvalget, både fra kommunedirektører og ordførere, bekrefter dette bildet. Flere har vært tydelige på at det er svært krevende for en liten kommune å oppfylle alle lovkrav. Mange kommuner er helt avhengig av interkommunalt samarbeid for å klare omfanget av lovpålagte oppgaver. Lange avstander både mellom innbyggere og mellom kommunene, gjør det mer krevende for enkelte kommuner å få på plass gode tjenester og velfungerende samarbeid.

Rekruttering av helsepersonell er en utfordring for alle kommuner. I innspill til utvalget nevner flere at kommunene konkurrerer med hverandre og med sykehusene (der det er nærhet til sykehus), om det samme helsepersonellet. Det pekes også på at det er økende behov for mer spesialisert kompetanse innen helse, men også innenfor områder som rus og psykiatri, barnevern, planlegging, klima og miljø og teknisk sektor. Flere nevner at manglende fagmiljø er en stor utfordring. Det er vanskelig å rekruttere når forholdene er så små at det ikke er et fagmiljø, eller det ikke er mulig med fulle stillinger.

Det er også en utfordring med liten eller ingen kapasitet i administrasjonen. Dette påvirker evne og mulighet til å jobbe med utvikling av kommunen. Både utvikling av tjenestene gjennom innovasjon og fagutvikling, men også samfunnsutvikling gjennom både planlegging og næringsutvikling, krever utviklingskapasitet i administrasjonen. Mange av utfordringene kommunene står overfor krever høy kompetanse, men også rom for å drive innovasjon. I tillegg er det et problem dersom det ikke er nok kompetanse og kapasitet i kommunene til å lage gode beslutningsgrunnlag for kommunen som identifiserer og viser handlingsrommet kommunene har. Dette kan begrense politikeres mulighet til å prioritere og fatte gode vedtak,

² S. Blåka, Brandtzæg, Leknes, og Magnussen (2023)

³ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014a)

noe som igjen kan svekke mulighetene for demokratisk styring.

Helsepersonellkommissjonen viser at andelen av alle sysselsatte i Norge som jobber i helse- og omsorgstjenesten er tredoblet fra tidlig på 1970-tallet, til over 15 prosent i 2021. I faktiske tall er veksten i antall sysselsatte i helse- og omsorgstjenesten mer enn tredoblet i samme periode.

Videre påpeker kommissjonen at det allerede er bemanningskrise i mange kommuner på helse- og omsorgsområdet. Kommissjonen viser til at det har blitt merkbart vanskeligere for kommunene å rekruttere helsepersonell de siste årene, og særlig gjelder det fastleger og sykepleiere. Samtidig er det også en utfordring å beholde de som allerede jobber i kommunen.

7.3 Utfordringene vil bli større framover

Utfordringer med demografi, økonomisk handlingsrom, kompetansemangel og andre samfunnsutfordringer vil påvirke hele offentlig sektor og alle kommuner. Dagens kommuner har svært ulike forutsetninger for å håndtere disse utfordringene. Disse ulikhetene vil bli større framover som følge av utfordringene med blant annet demografi, økonomisk handlingsrom og kompetansemangel.

Befolkningsøkningen framover vil fortsatt først og fremst komme i de store og sentrale kommunene. I alle kommuner vil forholdet mellom eldre og antall i yrkesaktiv alder endre seg, og føre til behov for krevende omstilling. For kommuner med befolkningsnedgang vil en økende ubalanse mellom eldre og yrkesaktive bli spesielt krevende. Dette gjelder først og fremst mange små og usentrale kommuner. 40 prosent av kommunene vil ha befolkningsnedgang og dette gjelder først og fremst små distriktskommuner. Samtidig med dette vil det bli færre i yrkesaktiv alder og flere innbyggere over 67 år. Dette påvirker både økonomien i offentlig sektor; det blir færre som betaler skatt og flere som skal ha offentlige ytelser. Det betyr også at det blir færre som skal ta vare på de over 67 år.

Perspektivmeldingen peker på at vi framover går inn i en periode hvor veksten i inntektene på statsbudsjettet forventes å avta, mens veksten i utgiftene til pensjoner og helse og omsorg, blant annet som følge av flere eldre, fortsetter å øke. Dette innebærer mindre handlingsrom i de offentlige budsjettene framover. Det årlige økonomiske

handlingsrommet for kommunesektoren samlet sett vil derfor trolig også måtte bli mindre.

Andre utfordringer, som blant annet klimaendringer, digital transformasjon, større krav til samfunnssikkerhet og beredskap og press på demokratiet er også noe som vil påvirke alle kommuner, men som i mange tilfeller vil kreve kapasitet og kompetanse, som små distriktskommuner har mindre tilgang på.

For å løse både lovpålagte og andre oppgaver framover, og kunne drive utvikling av kommunen i ønsket retning, er tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet en nødvendig forutsetning. Små og usentrale kommuner har større utfordringer i dag enn andre kommuner med å oppfylle lovkrav. Den demografiske utviklingen vil i større grad påvirke små kommuner enn store kommuner når det gjelder forutsetninger for å levere tjenester og utvikle lokalsamfunnene. I tillegg står kommunene overfor store samfunnsutfordringer som må løses lokalt eller i samhandling med andre aktører. Det krever at kommunene har utviklingskapasitet også internt i organisasjonen.

Det er mange forhold som kan påvirke tilgangen til kapasitet og kompetanse i en distriktskommune, som for eksempel boligpolitikk, distriktpolitiske virkemidler, tilgang til utdanning og arbeidsplasser. For eksempel har boligpolitikken stor betydning for samfunnsutvikling og næringsliv og mulighet til å rekruttere ansatte til en kommune. Konsekvenser av begrenset eller fraværende boligbygging, og ensidig boligtilbud, betyr at det kan være vanskelig for ulike grupper å etablere seg i en kommune selv om det finnes arbeidsplasser.

7.4 Interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester er en nødvendig og hensiktsmessig del av generalistkommunesystemet

Kommunene har stor frihet til å samarbeide med andre kommuner for å løse oppgaver. Både store og små kommuner løser oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester, slik det er redegjort for i kapittel 4 og 5.

Utvalget mener interkommunalt samarbeid er en nødvendig og hensiktsmessig del av generalistkommunesystemet. I mange tilfeller er samarbeid helt nødvendig for å oppfylle ansvaret som generalistkommune. Interkommunalt samarbeid gir store gevinster for kommunene. Det fører til økt kompetanse og kapasitet, og legger til rette for effektiv drift av tjenestene og bedre tjenester til

innbyggerne. Dette støttes av studier som nokså klart trekker den konklusjonen at interkommunalt samarbeid er en måte å øke tjenestenes kvalitet på. Fra de aller fleste kommunene utvalget har hatt kontakt med understrekes det at fordelene med interkommunalt samarbeid er klart høyere enn ulempene.

Det er også utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Mange har gitt innspill til utvalget om at interkommunalt samarbeid vanskeliggjør den folkevalgte styringen. Utvalget mener at interkommunalt samarbeid kan la seg styre både politisk og administrativt, men at styringen må være annerledes enn tradisjonell, hierarkisk styring innad i en kommune. Dette krever kunnskap og ressurser, både blant politikere og i administrasjonen. Videre kan interkommunalt samarbeid føre til en låsing av midler til samarbeidene, og hindre en løpende prioritering i kommunestyret. Slike bindinger kan komplisere nødvendig samarbeid og koordinering mellom ulike tjenester som er organisert henholdsvis interkommunalt og i kommunens egen organisasjon.

Etablering og drift av samarbeid krever dessuten ressurser. Prinsippet om at samarbeid er frivillig kan føre til ressurskrevende forhandlinger mellom kommunene, fordi det alltid er mulig å trekke seg fra samarbeidet og finne nye samarbeidspartnere. Kommuner som ønsker samarbeid, er dessuten avhengig av at andre kommuner er villig til å samarbeide. Noen kommuner kan erfare at de bruker mye tid og ressurser på et samarbeid som bare er til nytte for de andre kommunene i samarbeidet.

For mange små kommuner er det helt nødvendig med kjøp av tjenester eller interkommunalt samarbeid for å kunne oppfylle lovfestede krav. Noen av oppgavene som er lagt til kommunene er det ikke realistisk at de minste kommunene utfører selv. Så lenge kommunestrukturen består av en rekke mindre kommuner med dagens omfattende oppgaveansvar, vil interkommunalt samarbeid være en nødvendighet for mange kommuner. Utvalget mener dagens generalistkommunesystem ikke hadde fungert uten interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester.

Det kan vanskelig tenkes en kommunestruktur som er ideell for alle typer oppgaver, så uavhengig av kommunestruktur vil det alltid være oppgaver som kommunene kan løse bedre eller mer effektivt i et samarbeid.

Kommunene samarbeider mye om blant annet spesialiserte og kompetansekrevende tjenester som har få brukere i den enkelte kommune, samt tekniske tjenester. På andre områder der det er

mindre samarbeid kunne kommunene være tjent med å samarbeide mer, som for eksempel på planområdet.

Utvalget har drøftet om det er en grense for hvor mange oppgaver en kommune kan delegere til et interkommunalt samarbeid før kommunen ikke lenger er en generalistkommune. Utvalgets konklusjon er at det ikke finnes en slik grense så lenge kommunen fremdeles beholder ansvaret for oppgaven, og kommuner ikke har anledning til å frasi seg ansvaret for en lovpålagt oppgave. Undersøkelser viser dessuten at det er en relativt liten del av de kommunale oppgavene som utføres interkommunalt. De mest ressurskrevende oppgavene som skole og helse- og omsorg utføres i stor grad innenfor kommunenes egen organisasjon.

Det er en viktig del av det kommunale selvstyret at kommunene selv kan velge hvordan de vil organisere egen virksomhet. Utvalget vil likevel peke på at i kommuner som på grunn av kapasitets- og kompetansemangler ikke har noe annet valg enn å samarbeide med andre kommuner, er det et spørsmål om kommunestyrets frihet til å organisere kommunens drift som den ønsker, fortsatt er til stede. Dette forsterkes jo mer omfattende nødvendig samarbeid om lovpålagte oppgaver en kommune har.

7.5 Omfattende statlig styring reduserer generalistkommunenes nødvendige handlingsrom

Som redegjort for i kapittel 4, har omfanget av statlig styring av kommunene økt. Kommunene har fått flere og mer omfattende oppgaver, og innbyggerne har fått flere rettigheter som kommunene har plikt til å innfri. At kommunene har fått en stadig viktigere rolle som ansvarlig for velferdstjenester til innbyggerne har ført til tettere integrering mellom stat og kommune, og økt statlig styring.

Kommunene har ansvar for store velferdstjenester som velgerne har forventninger til, og som nasjonale politikere er opptatt av. Dette er med på å forsterke interessen for å styre hvordan tjenestene skal leveres. Det er gode intensjoner bak hvert enkelt krav, som bedre kvalitet og mer likeverdige tjenester. Det er likevel viktig å vurdere om detaljert regulering er egnet til å nå målene, samt om det totale styringstrykket som rettes mot kommunene er for stort.

Juridisk og økonomisk rammestyring er et hovedprinsipp for statlig styring av kommunene.

Detaljerte krav om hvordan kommunene skal utføre tjenester, som for eksempel fastsettelse av bemanningsnormer, går på bekostning av det lokale handlingsrommet og svekker folkevalgtes mulighet til å prioritere ressursene effektivt i tråd med lokale forutsetninger, ønsker og behov. Dermed uthules prinsippet om rammestyring.

Utvalget har fått mange innspill fra kommuner om at detaljerte krav påvirker kommunens mulighet til å tilpasse tjenester til lokale behov. Dette begrunnes med at detaljerte krav binder opp ressurser og hindrer kommunen i å bruke ressurser på den måten, og der kommunen mener de vil gjøre mest nytte, både innenfor samme tjeneste eller på andre tjenesteområder. Krav til lærertettighet på skolenivå har spesifikt blitt omtalt som en form for detaljstyring som hindrer kommunene i å bruke ressursene hensiktsmessig. Utviklings- trekk som strammere kommuneøkonomi og flere eldre som krever kostnadskrevenende tjenester, vil trolig øke utfordringen med å balansere mellom lokal tilpasning og detaljerte statlige krav.

Utvalget mener det totale styringstrykket mot kommunene er for stort. Utvalget viser til forholdsmessighetsprinsippet, om at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, samt at styringen må være egnet til å oppnå det aktuelle formålet. Summen av alle krav gjør at handlingsrommet reduseres, slik at muligheten til å prioritere selvstendig basert på lokal kunnskap blir svekket. Utvalget mener at dette er en trussel mot generalistkommunenes mulighet til å prioritere mellom oppgaver basert på politiske prioriteringer i kommunestyret. Statlig detaljstyring gjør det også mindre attraktivt å engasjere seg i lokalpolitikken, en utvikling utvalget mener gir grunn til bekymring.

Kommunene trenger ikke bare økonomiske ressurser for å løse oppgaver, men også kompetanse, og i økende grad spesialisert kompetanse, utviklingskapasitet og mer tverrfaglighet. Flere lovkrav gir ikke økte forutsetninger for å løse oppgavene. Flere lover og forskrifter om bemanning og kompetanse betyr ikke at kommunene lettere får tak i denne kompetansen. Stram styring av organisering av tjenestene og bemannings- og kompetansekrav reduserer også kommunenes muligheter til å tilpasse tjenestene etter lokale behov og forutsetninger, og til å drive innovasjon.

Det er flere rapporter som peker på at omfanget av lover, forskrifter og retningslinjer er så omfattende at kommunene ikke klarer å forholde seg til dem alle sammen. Utvalget mener det er

uheldig at det ikke finnes en oppdatert oversikt over alle lovkravene kommunene er omfattet av.

7.6 Økonomisk handlingsrom har betydning for kommunenes evne til å være generalistkommune

For at kommunene skal kunne være generalistkommuner og kunne ivareta det omfattende ansvaret som er tillagt dem, må kommunene ha et tilstrekkelig og forutsigbart økonomisk handlingsrom. I henhold til finansieringsprinsippet i kommuneloven, bør kommuner og fylkeskommuner, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Målet med inntektssystemet er at alle kommuner skal settes i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester, ved å finne effektive og lokalt forankrede løsninger. Et omfordelende inntektssystem er grunnleggende for dagens generalistkommunesystem. Samtidig er det selv etter omfordeling i inntektssystemet betydelige forskjeller i de økonomiske rammebetingelsene mellom kommuner, som gir store utslag i enkelte kommuner.

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at økonomisk handlingsrom har betydning for grad av lovoppfyllelse. Men økonomisk handlingsrom betyr mindre for lovoppfyllelse enn innbyggertall og sentralitet, og bedre økonomi kan ikke kompensere for konsekvensene av sentralitet og størrelse fullt ut.

Små og usentrale kommuner kommer dårligere ut både når det gjelder lovoppfyllelse og i andre kartlegginger av tilstanden i kommunesektoren. Samtidig har små kommuner i gjennomsnitt høyere frie inntekter per innbygger enn store. De små kommunene har likevel relativt små budsjetter, noe som gjør at de har utfordringer med å finansiere hele stillinger og etablere fagmiljøer. Små budsjetter gir også mer sårbarhet for endringer i inntekter og tjenestebehov. Som vist i kapittel 6 er befolkningsnedgang en utfordring som møter mange små kommuner, og befolkningsnedgang gir synkende inntekter. Synkende inntekter og endringer i befolkningssammensetningen med flere eldre fører dessuten til behov for endring i tjenestetilbudet. For noen kommuner vil det være nødvendig å omprioritere ressurser fra tjenester til barn og unge, til tjenester for eldre.

Det har vært en stor økning i kommunenes inntekter de siste tiårene. Dette må ses i lys av at innfasingen av oljeinntektene har gitt oss stort

handlingsrom til å utvide det offentlige tjenestetilbudet. Vi har i dag et inntektssystem som har til formål å utjevne de ufrivillige kostnadsforskjellene mellom kommunene, blant annet som følge av forskjeller i alderssammensetning.

Dersom kommunesektoren samlet ikke prioriteres, slik at den minst kompenseres for merutgifter som følger av befolkningsendringer, vil det bli mer krevende for særlig lavinntektskommunene å klare å ivareta det omfattende ansvaret som er lagt til generalistkommunene. Dette gjelder ikke bare for små og usentrale kommuner, men også for større kommuner i mer sentrale strøk.

Utvalget mener at alle kommuner må ha mulighet til å levere likeverdige tjenester, og må derfor ha likeverdige økonomiske forutsetninger, og anledning til å prioritere ut fra lokale behov. Bemanningsnormer fastsatt av Storting og regjering reduserer særlig folkerike og inntektssvake kommuners mulighet til å prioritere for eksempel forebyggende tiltak, utdanning og næringsutvikling, og investere for framtida i nødvendige innsatser for digitalisering, kompetanseutvikling for ansatte og god styring.

7.7 Generalistkommunesystemet er under økende press

Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og har derfor ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune.

Generalistkommunesystemet er et enhetlig nasjonalt styringssystem for generalistkommuner basert på generalistkommuneprinsippet. Utvalgets vurdering av generalistkommunesystemet er basert på vurderinger knyttet til både generalistkommunen, om at kommunene har et bredt og samlet oppgaveansvar, og generalistkommuneprinsippet, om at alle kommuner har det samme ansvaret for lovfestede oppgaver.

Kommunene har i dag et svært *bredt og komplekst oppgaveansvar*. Det forventes strammere økonomiske rammer for kommunene og dette kan føre til diskusjon om grensene for offentlig ansvar og bredden av kommunenes ansvarsportefølje.

Kommunestyrene har i dag det *samlede oppgaveansvaret*, herunder det øverste og generelle ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Mer statlig detaljstyring og låsing av ressurser til bestemte sektorer, svekker kommunestyrets mulighet til å se oppgaver i sammenheng, og

til å prioritere mellom ulike behov og sektorer. De store og svært komplekse samfunnsproblemene i årene framover fordrer etter utvalgets vurdering at man har en helhetlig vurdering og styring, der *ansvaret* er samlet ett sted i en samlet linje, slik at ikke sektorene blir «seg selv nok».

Alle norske kommuner, med svært få unntak, har i dag det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av folketall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. I hovedsak oppfyller kommunene lovkravene. Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav fullt ut, og det er stor variasjon i lovoppfyllelsen. Kommunene har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene. Bedre økonomisk handlingsrom kan til en viss grad, men ikke fullt ut, kompensere for sentralitet og størrelse. Utvalget mener det blir mer krevende å opprettholde et generalistkommunesystem, der alle kommunene har det samme ansvaret, dersom det blir større forskjeller i kommunenes forutsetninger for å ivareta ansvaret. Utvalget mener det er grunn til å peke på at det er viktig for små distriktskommuner å jobbe med samfunnsutvikling, men samtidig er det disse som har størst utfordringer med å oppfylle kravene til samfunns- og arealplanlegging.

Utvalget mener det er et problem at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Når kommunene har utfordringer med å ivareta oppgaveansvaret, betyr det blant annet at innbyggerne ikke får tjenestene de har krav på, og kommunene vil ha redusert evne til å fungere til det beste for innbyggerne, lokalsamfunnet og næringslivet.

Mangelen på tilgang til kompetanse og kapasitet er hovedårsaken til mangelfull ivaretagelse av oppgaveansvaret. Særlig gjelder dette kompetanse for å løse høyt spesialiserte oppgaver samt oppgaver som krever tverrfaglig innsats, og kapasitet til å drive utvikling av tjenester og samfunnsutvikling.

Utvalget mener dagens situasjon vil bli mer krevende framover. Kommunene og det norske samfunnet står overfor krevende samfunnsendringer, som blant annet demografiske endringer, strammere offentlig økonomi, klima- og miljøkrisen og forsterkede behov for samfunnssikkerhet og beredskap. Innbyggerne har store forventninger, og staten stiller stadig strengere krav til hvordan oppgaver skal løses. Samtidig vil det bli mer utfordrende med tilgang til

kompetanse og arbeidskraft i hele landet. Helsepersonellkommissjonen har tegnet et tydelig og alvorlig bilde av situasjonen i helse- og omsorgssektoren dersom det ikke gjennomføres nødvendige tiltak.

Interkommunalt samarbeid og kjøp av tjenester er etter utvalgets vurdering både nødvendig og hensiktsmessig for å ivareta oppgaveansvaret, og generalistkommunesystemet ville ikke fungert uten dette. Samtidig er det enkelte ulemper knyttet til interkommunalt samarbeid sammenlignet med å løse oppgaven innenfor rammene av en kommune. Ulempene er både knyttet til styring og drift. Kommuner som ønsker og trenger samarbeid er avhengige av at kommuner vil samarbeide med dem, og det er en viss sårbarhet i systemet dersom kommuner, ofte større kommuner med kapasitet og kompetanse, ikke lenger ønsker å samarbeide med mindre nabokommuner.

Strammere nasjonaløkonomiske rammer vil påvirke overføringene til kommunesektoren, og sammen med befolkningsnedgang og økt omsorgsbehov på grunn av mange eldre vil det øke presset på mange kommuner. Det er derfor viktig med et omfordelende inntektssystem. I tillegg utfordrer økt statlig styring og press på demokratiet den folkevalgte styringen i generalistkommunene.

Utvalget mener generalistkommunesystemet er under økende press. Dette skyldes i hovedsak at det blir mer krevende for alle kommuner å ivareta det samme ansvaret når forskjellene mellom kommunenes forutsetninger blir større. Ingen av landets kommuner oppfyller alle lovpålagte oppgaver. Utvalget mener hovedutfordringen i dagens generalistkommunesystem er at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Potensialet for å øke graden av lovoppfyllelse er størst for små distriktskommuner. Samtidig opplever mange små kommuner befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse. Det er derfor grunn til å tro at små distriktskommuners forutsetninger for å tilfredsstille det lovpålagte oppgaveansvaret gradvis kan forverres, særlig for lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Dette legger press på generalistkommuneprinsippet som dagens system bygger på, at alle kommuner har det samme ansvaret.

Utvalget mener det er behov for tiltak for å styrke kommunenes forutsetninger og evne til å ivareta det lovpålagte oppgaveansvaret, og gjøre dem bedre rustet til å møte de framtidige utfordringene. I de følgende kapitlene vil utvalget drøfte ulike tiltak som kan bidra til å redusere utfordringene utvalget peker på.

Del III
Tiltak for å løse utfordringer
i generalistkommunesystemet

Kapittel 8

Erfaringer fra andre land

Forvaltningspolitikk er et virkemiddel som kan bidra til å gjøre offentlig sektor bedre i stand til å håndtere utfordringer og konsekvensene av disse. Forvaltningspolitikk handler om overordnede spørsmål knyttet til organisering, styring, ledelse og samarbeid innenfor den offentlige forvaltningen. Forvaltningspolitikken er et virkemiddel for å ivareta verdier som demokratisk politisk styring, rettssikkerhet i offentlig myndighetsutøvelse, og effektiv ressursbruk og måloppnåelse. Den er også tverrsektoriell. Forvaltningspolitikk brukes ofte om innretning av statsforvaltningen, men offentlig sektor omfatter også lokal og regional forvaltning og samhandling mellom nivåene.

Organiseringen og struktureringen av kommunesektoren, samt oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåer, er viktige virkemidler for å utvikle offentlig sektor og kommunesektoren i tråd med samfunnsutviklingen. Utvalget er i mandatet bedt om å se på erfaringer fra andre land. Norge er ikke alene om de utfordringene offentlig sektor og kommunesektoren står overfor. At folk flytter til sentrale områder og at befolkningen blir eldre er et utviklingstrekk både i Europa og verden for øvrig. Endringer i forvaltningen og organisering og oppgavefordeling er derfor på dagsorden også i andre land.

Forskningslitteraturen om reformer i lokalforvaltningen omtaler dette ofte som «skalaproblematikk»¹, det å finne det optimale forholdet mellom organisering av kommunesektoren, oppgavefordeling og forholdet mellom nivåene.

8.1 Reformen i Europa

8.1.1 Ulike kommunesystemer

I de fleste land er lokalstyre en vesentlig bestanddel eller byggestein i det nasjonale demokratiet. Lokale myndigheter (kommuner og/eller regioner) finnes i alle land, men de er svært ulike både når det gjelder størrelse, status og ansvar. Antall

kommuner varierer fra 31 i Irland til 35 281 i Frankrike.²

Ulike land har ulike systemer for hvordan lokaldemokratiet og lokalstyret er organisert og utformet. Variasjoner kan komme fra ulik kultur, samfunnsforhold og statstradisjon.³ Det er vanlig å dele de vesteuropeiske landene inn i ulike modeller, for å beskrive fellestrekk og forskjeller mellom land når det gjelder lokal og regional forvaltning.

Den anglosaksiske modellen omfatter Storbritannia og Irland. Kommunene i disse landene er befolkningsmessig i gjennomsnitt de største i Europa. I Storbritannia (men ikke i Irland) ivaretar kommunene viktige oppgaver på velferdsområdet, men løsningen av sentrale velferdsoppgaver for eksempel på helseområdet og deler av sosialområdet ligger utenfor deres ansvarsområde. De kan bare løse oppgaver som staten har bestemt at de skal utføre, de kan altså ikke påta seg andre oppgaver slik norske kommuner kan. Kommunene i disse landene er i hovedsak store og har betydelige oppgaver, men ikke av det samme omfanget som i Norge. En viktig forskjell i et generalistkommuneperspektiv er at kommunene i disse systemene er mindre standardisert enn i Norge. Det kan være ulik organisering av lokale myndigheter, eller at et kommunenivå ikke er gjennomgående for et helt territorium. Det er også et mer flytende forhold mellom staten/det offentlige og markedet og sivilsamfunnet.

Den mellomeuropeiske eller føderale modellen omfatter Tyskland, Østerrike og Sveits. Disse landene er kjennetegnet av at lokalforvaltningen inngår i en føderal struktur, som innebærer at statsmakten er delt mellom forbundsnivå og delstatsnivå. Det er delstatene som har ansvaret for lovgivningen overfor kommunene, og det er relativt stor variasjon mellom delstatene med hensyn til organiseringen av og oppgavene til kommunene. Den administrative inndelingen i de tre lan-

¹ Klausen, Askim, og Vabo (2016)

² Swianiewicz, Gendźwill, Houlberg, og Klausen (2022)

³ NOU 2005: 6

dene varierer også. Betydelige deler av velferdsoppgavene som i Norden ivaretas av kommuner, er for eksempel i Tyskland del av et forsikringsbasert system (helse) eller ligger på delstatsnivå (skole). Mange oppgaver havner på føderalt nivå, og kommunenes oppgaver er mindre her enn i mange enhetsstater.

Den napoleonske modellen omfattet i utgangspunktet et stort antall land i Vest- og Sør-Europa, som Frankrike, Belgia, Nederland, Luxemburg, Spania, Portugal, Italia og Hellas. Den napoleonske modellen kjennetegnes av en sterk sentralmakt og detaljstyring av kommunene. Det varierer hvilke oppgaver kommunene har ansvar for. Frankrike har svært mange kommuner, men har imidlertid veldig få oppgaver lagt til kommunenivået. Samtidig er kommunene ofte sterke identitetsbærere, og oppfattes som lokalsamfunnets talerør overfor storsamfunnet.

Den nordiske modellen kjennetegnes av at kommunesektoren har stor betydning for gjennomføringen av den offentlige politikken. Kommunene har mange oppgaver og myndighet og utøver stor grad av lokalt selvstyre. Samtidig er kommunepolitikken sterkt integrert i rikspolitikken ved at de fleste kommunepolitikere hører til de nasjonale politiske partiene, og ved at de fleste oppgavene er pålagt kommunene av staten.

8.1.2 Ulike typer reformer

Selv om kommunene og kommunesystemene i Europa er til dels svært ulike når det gjelder ansvar og oppgaver, har de fleste land sett behovet for å reformere kommunene for å styrke kommunesektoren i møte med utfordringer. Både strukturreformer og interkommunalt samarbeid har vært brukt som virkemiddel.⁴

Finanskrisen rundt 2008 påvirket kommunene sterkt. I Portugal og Kypros presset internasjonale donorer på for gjennomføring av kommunereform i forbindelse med forhandlinger knyttet til gjeldskrisen, men også i andre land ga behovet for innstramning og effektivisering opphav til reformer i kommunesektoren. I Norge ble ikke kommunene påvirket på samme måte, fordi staten utformet krisepakker som blant annet inneholdt store ekstrabevilgninger til kommunene som bidro til å stimulere økonomien.

Ulike reformer har vært alt fra «New Public Management» reformer, modernisering og reorganisering av tjenestene mellom kommuner, privat sektor og ideell sektor, ny oppgavefordeling,

strukturreformer, lokaldemokratiske innovasjoner og interkommunale samarbeid.

Territorielle reformer eller strukturreformer er en spesiell type kommunereformer. De kan omtales innenfor en bredere kategori av administrative reformer som i hovedsak er innrettet mot å forbedre resultater («output»), effektivitet eller tjenestekvalitet, i motsetning til mer lokaldemokratiske reformer som har til hensikt å øke medvirkning, eller bedre beslutningsprosesser («input»)⁵. Det er imidlertid vanskelig å ha et helt klart skille mellom administrative og lokaldemokratiske reformer, fordi strukturreformer også påvirker lokaldemokratiet.

Reformer som handler om å finne fram til organisasjonsformer og ansvarsfordelinger som passer til oppgavens geografi kalles i forskningen ofte for territorielle reformer. Det har vært mange slike reformer i Europa siden andre verdenskrig, og analyser av reformprosesser i flere land viser at de aller mest sentrale begrunnelsene for territoriale reformer er et ønske om en mer effektiv offentlig forvaltning.

Med effektivisering menes ikke bare en kostnadseffektiv forvaltning, men en forvaltning som er bedre egnet til å håndtere oppgavene som offentlige myndigheter har påtatt seg ansvaret for, og som tilfredsstiller relevante behov på en kostnadsforsvarlig måte. Det handler om å finne fram til organisasjonsformer og en ansvarsfordeling som passer til det aktuelle problemets geografiske utbredelse. Men valg av strategi for å oppnå dette er politiske valg som preges av ulike forhold som historiske konfliktlinjer, skiftende maktkonstellasjoner, samt ulike måter reformer gjennomføres på. Det er derfor utfallet blir forskjellig fra land til land.⁶

Baldersheim og Rose deler inn territorielle reformer i fire kategorier: utvidelse eller sammenslåing av enheter, nettverk, funksjonell differensiering (oppgavedifferensiering) og regionalisering med overføring av oppgaver til et annet, gjerne høyere, forvaltningsnivå. I tillegg kommer statliggjøring av kommunale oppgaver, også kalt re-sentralisering.⁷

Utvidelse eller sammenslåing av enheter har blitt begrunnet med særlig fire klasser av argumenter: Effektivisering gjennom stordriftsfordeler og reduserte administrasjonskostnader, økt kapasitet, forbedret samordning og profesjonalisering av tjenesteproduksjonen, hensyn til befolknings-

⁴ Erlingsson og Flemgård (2018)

⁵ Swianiewicz et al. (2022)

⁶ Baldersheim og Rose (2016)

⁷ Baldersheim og Rose (2016)

endringer og evne til samfunnsutvikling, samt mulighetene for å rekruttere kvalifisert personell.⁸ Både Danmark og Hellas har gjennomført omfattende runder med kommunesammenslåinger i senere år. I Hellas ble antall kommuner redusert med 80 prosent i 1998 og enda en reduksjon i 2011, mens Danmark reduserte antall kommuner med 65 prosent i 2007. I både Hellas og Danmark fikk kommunene også nye oppgaver som følge av dette.⁹ Flere tyske delstater, samt delstaten Styria i Østerrike, har gjennomført store og delvis sentralstyrte territorielle reformer. Også i Sentral- og Øst-Europa har flere land gjennomført omfattede territorielle reformer, inkludert Albania, Armenia, Estland, Georgia, Latvia og Ukraina. Med unntak av deler av reformene i Ukraina, har disse reformene i stor grad blitt pålagt av statlige myndigheter.

⁸ Swianiewicz et al. (2022)

⁹ Baldersheim og Rose (2016)

I Island, Finland, Nederland og Sveits har antallet kommuner sunket betydelig, men her er endringene hovedsakelig basert på lokale og regionale beslutninger. I Storbritannia er kommunestrukturen et anliggende for hver av de fire nasjonene som inngår i unionen. Både England og Nord-Irland har gjennomført kommunereformer på 2000-tallet. I tillegg har kommuner mistet oppgaver som er overdratt til andre typer enheter. Blair-regjeringen forsøkte å innføre «enhetskommunen» hvor alle kommuner har samme oppgaver, men mislyktes. Storbritannia har derfor en asymmetrisk oppgavefordeling/oppgavedifferensiering, som betyr at det varierer hvordan den lokale styringen er organisert og hvilke oppgaver kommunene har.

Reformene varierer mye etter hvor inngripende de er, altså hvordan de faktisk endrer kommunestrukturen og gjennomsnittlig innbyggertall, ikke bare hvor mange kommuner som blir sammenslått. Kommunereformen i Norge omta-

Tabell 8.1 Europeiske land med betydelige endringer (over 5 prosent) i antall kommuner siden 2000

Land	Antall kommuner	Endringer siden 2000
Albania	61 (2016)	-84%
Armenia	502 (2018)	-45%
Danmark	98 (2017)	-64%
Estland	79 (2017)	-68%
Finland	311 (2018)	-31%
Georgia	64 (2018)	-94%
Hellas	325 (2011)	-69%
Island	74 (2018)	-40%
Irland	32 (2014)	-9 %
Latvia	119 (2018)	-79%
Luxembourg	102 (2018)	-14%
Nederland	380 (2018)	-29%
Nord-Makedonia	84 (2004)	-32%
Norge	356 (2020)	-18%
Storbritannia	391 (2017)	-16%
Sveits	2 240 (2017)	-18%
Tyskland	11 054 (2017)	-20%
Ukraina	10 008 (2018)	-14%
Østerrike	2 100 (2017)	-11%

Kilde: Swianiewicz et al. 2022, s. 15

les som «grunn», da det var svært få av de minste kommunene som ble sammenslått.¹⁰

Oppgaveløsning i nettverk er interkommunalt samarbeid der oppgaver løses mellom likestilte kommuner i fellesskap, enten fordi det handler om oppgaver eller problemer som går på tvers av grensene, eller for å oppnå stordriftsfordeler og/eller få større fagmiljøer. Interkommunalt samarbeid er mye brukt i mange land, men på ulike måter. Noen land har en lang historie og en velutviklet tradisjon med formaliserte former for interkommunalt samarbeid, mens det i andre land utgjør et mer uvanlig innslag. Det er også variasjoner i typer samarbeid og hvordan samarbeidet er juridisk regulert, alt fra formaliserte velorganiserte samarbeid til løsere og mer uformelle avtaler og nettverk.

Kuhlmann og Wollmann¹¹ har påpekt et mønster der mange sør- og østeuropeiske land har vektlagt interkommunalt samarbeid for å avhjelpe kapasitetsutfordringer i svært fragmenterte kommunesystemer, som et alternativ til den mer «nordlige» trenden med kommunesammenslåing. I likhet med Norge har mange andre land lovverk som legger til rette for interkommunalt samarbeid. Frankrike har et velutviklet system for interkommunalt samarbeid, som ble videreutviklet etter et mislykket forsøk på å redusere antall kommuner på begynnelsen av 1970-tallet.¹² I Frankrike i dag finnes det om lag 12 000 spesialiserte samarbeidsordninger. Det finnes særskilte ordninger for større byregioner, og egne tiltak for mindre byområder samt om lag 2 400 samkommuner som ofte omfatter mindre kommuner i distriktene (om lag 30 000 kommuner). Disse har egen beskatningsrett.

I Italia, Portugal, Nederland og Storbritannia har interkommunalt samarbeid hatt en sterk oppblomstring etter finanskrisen, som et tiltak for å redusere kostnader og øke kapasiteten i kommunal tjenesteproduksjon.¹³ I Portugal har flerfunksjonelle interkommunale samarbeidsordninger fått overført betydelige oppgaver, ressurser og beslutningsmyndighet fra kommunene. Også i den tyske delstaten Brandenburg er flerfunksjonelt interkommunalt samarbeid utbredt: 269 av de 417 kommunene tilhører en «forening av kommuner» (Ämter), der deltagerkommunenes administrasjoner er slått sammen.¹⁴ Også en rekke andre

samarbeidsformer har blitt svært omfattende, for eksempel interkommunale selskaper for vann og avløp, renovasjon eller opplæring.

I Sveits er interkommunalt samarbeid både omfattende og tiltagende, noe som sees i sammenheng med at de små og svært autonome kommunene står overfor stadig mer komplekse og krevende oppgaver.¹⁵ I gjennomsnitt inngår hver sveitsisk kommune i samarbeid om ni områder, og over halvparten av kommunene oppgir at samarbeidet er økende. Særlig i de mindre kommunene er samarbeidet omfattende.

Funksjonell differensiering eller oppgavedifferensiering, betyr at ikke alle kommuner utfører samme sett av oppgaver. I flere land utfører større kommuner mer krevende oppgaver enn det små kommuner gjør. Tsjekkia har utviklet et system med tre ulike nivåer av kommuner. «Førsteordens kommuner» utfører bare helt grunnleggende lokale oppgaver som for eksempel renovasjon. «Andreordens kommuner» er ansvarlig for delegerte statlige oppgaver som de også utfører på vegne av mindre nabokommuner. Kommuner av «tredje orden» kan i tillegg ta på seg oppgaver som vanligvis utføres av statlige distriktsorganer.¹⁶ Spania har også oppgavedifferensiering basert på innbyggertall.

Funksjonell differensiering omtales også med begrepene symmetri og asymmetri. I OECD benyttes de begrepet *symmetric decentralisation*, som kan sammenlignes med bruken av begrepet generalistkommunesystem i Norge. OECD beskriver dette som «all subnational governments are treated in the same way despite their differences». Motsatsen er da *asymmetric decentralisation*.

Asymmetrisk desentralisering er mer vanlig i føderalstater, men også her er det ulikheter. Belgia, Canada, India og Spania har mer asymmetrisk desentralisering enn andre føderalstater som Østerrike, Australia, Tyskland og Sveits, hvor de er mer symmetriske. I enhetsstater er symmetri vanligvis og i hovedsak prinsippet, med bakgrunn i likhet og integrasjon av ulike deler av landet. Eksempler på dette er Frankrike. Samtidig er det enhetsstater med sterke elementer av asymmetri også, for eksempel Storbritannia og Italia.¹⁷

OECD skriver også at asymmetrisk desentralisering har vært ganske vanlig i perioden fra 1950 – 1970 men da på regionalt nivå. Det er nå en utvikling mot mer asymmetri først og fremst i byområder med egne byorganiseringer (metropo-

¹⁰ Swianiewicz et al. (2022)

¹¹ Kuhlmann og Wollmann (2014)

¹² Hertzog (2018)

¹³ Tavares og Raudla (2018)

¹⁴ Franke (2018)

¹⁵ Steiner og Kaiser (2018)

¹⁶ Baldersheim og Rose (2016)

¹⁷ Allain-Dupré, Chatry og Moisio (2020)

litan governance arrangements), men også noe på kommunalt nivå ut ifra kapasitetshensyn.

Regionalisering som territoriell reform betyr at regionale enheter tar over eller blir pålagt nye oppgaver. Framvekst av sterkere regioner har vært en trend i Europa siden 80-tallet, selv om det kanskje har avtatt noe det siste tiår.¹⁸ Regionalisering som reform kan innebære at regionene overtar oppgaver fra kommuner eller fra stat. Hvis oppgaver overføres fra staten, innebærer det også en desentralisering av oppgaver. Regionene kan også ta på seg helt nye oppgaver på eget initiativ. Italia kan sies å være den mest regionaliserte enhetsstaten i Europa, fordi italienske regioner har et omfattende selvstyre med innslag av lovgivningsmyndighet på visse områder. Noen regioner har også mer vidtgående selvstyre enn andre, noe som betyr en viss asymmetrisk oppgavefordeling også her.¹⁹ Den pågående Sosial- og helsereformen i Finland innebærer sterk regionalisering.

8.2 Reformen i Norden

De nordiske landene kjennetegnes av at kommunesektoren har stor betydning for gjennomføringen av den offentlige politikken, herunder velferdspolitikken. De har ganske sammenlignbar lokal forvaltning, og relativt lik organisering og styring av lokaldemokratiske institusjoner.

De nordiske landene er også kjennetegnet ved at kommunene har vidtgående myndighet og mange oppgaver og utøver stor grad av lokalt selvstyre, til forskjell fra kommuner i flere andre euro-

peiske land. De har en høyere andel kommunalt ansatte, og kommunen har ansvaret for en betydelig større andel av de offentlige utgiftene, enn i andre europeiske land. Lokaldemokratiet og lokal beslutningsmyndighet står også sterkt her, men det er allikevel stor grad av regler for å regulere forholdet mellom stat og kommune.

Det er selvsagt også forskjeller mellom landene i Norden når det gjelder kommunesektoren. Særlig skiller Danmark seg ut med antall kommuner etter deres kommunereform, og Finland skiller seg mer ut nå når deres velferdsreform er gjennomført.

Når det gjelder størrelsen på kommunesektoren har mye vært relativt likt, men etter kommunereformen i Danmark har de betydelig antall færre kommuner, og Finland skiller seg ut når det gjelder inntekter og kommunenes andel av offentlige utgifter som følge av Sosial- og velferdsreformen (omtalt nedenfor). Finland og Norge skiller seg fra de to andre når det gjelder antall kommuner med under 5 000 innbyggere.

Hvis man sammenligner Norden med resten av Europa ser man blant annet at nordiske kommuner samlet sett har større oppgavefrihet, organisasjonsfrihet og høyere grad av egenfinansiering, enn kommunesektoren i Europa samlet. Dette er funn fra en sammenlignende undersøkelse av kommunalt selvstyre i de nordiske land fra 2019, som også ble gjort i 39 europeiske land i 2014, med den samme metoden.²⁰ Unntaket er rettslig vern for selvstyre som har vært svakere i Norden enn mange andre land i Europa, på tross av at det har vært noe framgang her, blant annet som følge av at Norge har grunnlovsfestet lokalt

¹⁸ Baldersheim og Rose (2016)

¹⁹ Baldersheim og Rose (2016)

²⁰ Baldersheim et al. (2019)

Tabell 8.2 Kommuner i Norden, andel innbyggere og kommuner etter innbyggertall, 2020

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
<i>Innbyggere, prosent</i>				
Flere enn 20 000 innbyggere	70,3	82,4	98,7	72,9
5 000 – 20 000 innbyggere	22,2	17,0	1,2	20,7
Færre enn 5 000 innbyggere	7,5	0,6	0,2	6,4
<i>Kommuner, prosent</i>				
Flere enn 20 000 innbyggere	17,4	42,4	90,9	18,1
5 000 – 20 000 innbyggere	33,7	52,1	5,1	37,4
Færre enn 5 000 innbyggere	48,9	5,5	4,0	44,5

Kilde: ssb.no, scb.se, www.dst.dk og www.stat.fi. Bearbeidet av utvalget.

selvstyre og at kommunene har fått søksmålskompetanse.

8.2.1 Danmark

I Danmark ble det gjennomført en kommune-strukturreform først på 70-tallet, der antallet kommuner ble redusert fra om lag 1 100 til 275, og hvor det ble overført flere velferdsoppgaver til kommunene, som barnehage, skole, sosialtjenesten og eldreomsorg. I 2004 ble det fattet vedtak om en ny og omfattende strukturreform som ble gjennomført i 2007, der antallet kommuner ble redusert til 98, og fem regioner erstattet 13 amtskommuner. Regjeringen satte som mål at kommunene burde ha minst 20 000 innbyggere. Alternativt kunne de inngå i et forpliktende samarbeid med nabokommuner, slik at det ble et befolkningsgrunnlag på minst 30 000 innbyggere.

Bakgrunnen for strukturreformen var en Strukturkomisjon som ble nedsatt i 2002. Kommisjonen konkluderte med at det var behov for en reform av «den offentlige sektors struktur»:

Svaghederne i den nuværende struktur knytter sig dels til størrelsen af kommuner og amter, dels til opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner.

En stor del af de nuværende forvaltningsenheder er uhensigtsmæssigt små i forhold til den opgaveløsning, som lovgiverne i dag kræver.

Det er på en række områder svært at sikre en sammenhengende og koordineret indsats. Problemet bunder i vidt omfang i, at ansvaret for nogle opgaver er delt mellem flere forskellige decentrale forvaltningsled. Det giver risiko for «gråzoner».

På enkelte områder kan identifiseres problemer som følge af parallelle funktioner/opgaver fordelt på flere forvaltningsled. Mellem forvaltningsleddene kan det vanskeliggøre en koordinering og prioritering i opgavevaretagelsen, ligesom det kan vanskeliggøre effektiviseringer og kvalitet i opgavevaretagelsen.²¹

Kilde: Utdrag fra Strukturkommissionens betænkning, 2004

I kommisjonens rapport ble det pekt på fire ulike modeller eller mulige strukturendringer:

- uendret oppgavefordeling med større amt og kommuner,

- større amt og kommuner med flere oppgaver til amtene,
- flere oppgaver til kommunen og færre til amtene og
- avskaffelse av amt og flere oppgaver til stat.

Etter en høring besluttet regjeringen å gå for en modell som innebar at kommunene skulle få flere oppgaver og amtene færre.

Reformen ble gjennomført ved at kommunene selv skulle finne sammen frivillig, men dersom de ikke gjorde det kunne staten pålegge samarbeid eller legge press på for å få til en sammenslåing. Kommunene skulle selv bære omkostningene ved sammenslåing. Samtidig skulle de beholde det de hentet ut i gevinster. Regjeringen ga kommunene seks måneder på å komme fram til en inndeling som tilfredsstilte målet om 20 000 innbyggere. Etter lokale prosesser var det kun fire kommuner som ikke kunne presentere forslag til ny kommuneinndeling. Det ble åpnet for å inngå forpliktende samarbeid der det ikke var mulig å oppnå sammenslåing som oppfylte kravet. Det var syv kommuner om valgte samarbeid framfor sammenslåing; fem øykommuner og to kommuner som ligger ganske nært København. Kommunene kunne velge hvem de skulle samarbeide med, og alle fant samarbeidspartner på frivillig basis. Samarbeidene er regulert i egen lov, som spesifiserer hvilke kommuner som skal samarbeide, og om hvilke oppgaver. Antallet kommuner ble redusert fra 271 til 98. 65 nye kommuner ble etablert, og 33 kommuner forble uendret. Gjennomsnittlig innbyggertall økte fra 19 900 til 55 000.

Kommunene fikk også nye oppgaver på sosialområdet, arbeidsmarkedspolitikken og på miljøområdet. Reformen omtales som svært rask, ufrivillig og omfattende.²² Fra politisk beslutning til iverksetting tok det om lag 2,5 år.

I Danmark omtales reformen som århundrets forvaltningsreform fordi den er et eksempel på en svært omfattende toppstyrt reform som endret på grunnleggende vilkår i den kommunale sfære. Reformen omfattet både betydelige endringer i kommunenes oppgaver og omfattende sammenslåinger. Det var samtidig grunntrekk i den danske kommunalforvaltningen som ikke ble endret, som for eksempel kommunenes politiske system og det kommunale valgsystemet. Det kommunale inntektssystemet forble også i stor grad uendret. Så på tross av en omfattende reform, etterlot den sentrale deler av kommunesystemet uberørt.²³

²² Sandberg (2017)

²³ Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2016)

²¹ Strukturkommissionen (2004)

Erfaringer fra og effekter av reformen er omtalt i kapittelet om større kommuner.

8.2.2 Sverige

I Sverige ble den første store strukturreformen gjennomført i 1952, og omfattet landkommunene. En statlig utredning, Kommuneinndelingskomiteen, anbefalte i 1945 en minstepørrelse for kommuner på 2 – 3 500 innbyggere, og at de nye kommunene skulle bygges rundt et senter. Reformen medførte en reduksjon i antall kommuner fra 2 400 til 816.²⁴ Men allerede på slutten av 1950-tallet ble det reist krav om ytterligere sammenslåinger på bakgrunn av at kommunene var for små til å håndtere sosial omsorg og grunnskole, men også på grunn av høyere ambisjoner for samfunnsplanleggingen.

Regjeringen foreslo en *Kommuneblokkreform* der et sentrum eller regionsenter med omland rundt skulle være utgangspunktet. Forslaget møtte motstand blant annet med bakgrunn i uro over at avstander skulle bli for store. I 1962 besluttet Riksdagen en obligatorisk inndeling i kommuneblokker, men kommunene skulle selv finne sammen i samråd med länsstyrelsen. Bestemmelsen sa også at hver kommune i kommuneblokkene selv skulle bestemme om og når kommunene skulle slås sammen til en kommune.²⁵ Antallet som slo seg sammen til en kommune ble færre enn forventet og i 1969 vedtok Riksdagen at sammenslåingene skulle være gjennomført innen 1974. Etter dette var det 277 kommuner i Sverige, men siden da har antallet kommuner økt til 290.

I 2003 oppnevnte regjeringen en parlamentarisk komité – Ansvarskomiteen – som skulle gjennomføre en bred evaluering av fordeling av funksjoner og oppgaver mellom styringsnivåene og den kommunale og regionale strukturen. Bakgrunnen var at offentlig forvaltning hadde flere dysfunksjonelle trekk som gjorde at systemet ikke var godt nok i stand til å håndtere mer og mer framtrepende utfordringer.²⁶ Komiteen foreslo å endre länene til 6 – 9 større regioner, men det ble ikke vedtatt noe annet enn frivillig sammenslåing når det gjaldt kommunene. Arbeidet med sammenslåing av län til regioner møtte stor motstand.

I Sverige har de også de siste årene utredet hvordan det kommunale nivået skal styrkes for å håndtere utfordringene framover. I 2017 satte regjeringen ned en ny parlamentarisk komité for å

utarbeide en strategi for å styrke kommunenes kapasitet til å utføre sine oppgaver og håndtere utfordringer. Bakgrunnen for oppdraget var:

[...] kommunenes utfordringer som følge av den demografiske utviklingen og den raske urbaniseringstakten. Polariseringen mellom kommuner øker når det gjelder befolkning, kompetanse og økonomiske forutsetninger.²⁷

Komiteen leverte sin sluttrapport *Starkare kommuner – med kapasitet att klara välfärdsuppdraget*.²⁸ Oppdraget var å analysere hvordan utfordringer bør møtes, samt om, og i tilfelle hvilke, strukturelle endringer som er nødvendig. I oppdraget foreslås blant annet fire spesifikke strukturelle tiltak som kan bidra til å styrke kommunenes forutsetninger for å møte samfunnsutviklingen: interkommunalt samarbeid, kommunesammenslåing, endring i oppgaver og asymmetrisk ansvarsfordeling (oppgavedifferensiering).

I sluttrapporten foreslås en rekke tiltak for å styrke kommunenes kapasitet, blant annet:

- Mer interkommunalt samarbeid, og i mer strategiske og faste konstellasjoner.
- Frivillige sammenslåinger med økonomiske insentiver, blant annet statlig overtakelse av gjeld.
- Evaluering og oppfølging av det finansielle utjevningssystemet.
- Tiltak for å bedre rekruttering og øke kompetansen, blant annet redusert studielån for personer i kommuner med store kompetansemanngler.
- Kommunale forsøk (frikommuner).
- Oppdrag til landshövdingene (statsforvalter) om dialog med kommunene om samarbeid og sammenslåing.
- Videre arbeid for dialog med kommunene om kapasitetsbyggende tiltak.
- Digitalisering.

I etterkant av rapporten har det blant annet blitt satt ned en ny parlamentarisk komité som skal vurdere det svenske systemet for kommuneøkonomisk utjevning. Regjeringen har også startet arbeid med å analysere og foreslå tiltak for hvordan staten kan fremme forsøksvirksomhet i kommunesektoren, om for eksempel nye arbeidsmåter og samarbeid.²⁹

²⁴ SOU 2020:8

²⁵ SOU 2020:8

²⁶ Lidström (2010)

²⁷ SOU 2020:8

²⁸ SOU 2020:8

²⁹ Finansdepartementet (S) (2021)

8.2.3 Finland

Av de nordiske landene er det Finland som ligner mest på Norge når det gjelder antall innbyggere, antall kommuner, og hvilke utfordringer kommunesektoren står overfor som for eksempel demografiutvikling og økende urbanisering. I Finland er det gjennomført flere reformer og reformforsøk med mål om både kommunesammenslåinger og mer og bedre interkommunalt samarbeid. Målet for disse har vært å gjøre kommunene bedre i stand til å ivareta ansvaret sitt, særlig for helse- og omsorgsoppgaver. Bakgrunnen har vært som i andre nordiske land, at kommunene har fått flere oppgaver og kommunene har vært for små for oppgavene.

Disse tiltakene har ikke ført til ønsket resultat og det er nå nylig gjennomført en reform som flytter et stort antall oppgaver fra kommunene til nye, folkevalgte regioner. Finland har altså skiftet strategi fra å endre kommunestrukturen til å bruke oppgavefordeling som løsningsstrategi.

Strukturreform

I Finland har det vært ulike reformer og reformforsøk siden 2005, og disse kan deles opp i tydelige faser.³⁰ I den første fasen mellom 2005–2011 gjennomførte regjeringen «Kommun- og servicestrukturreform», der staten både oppmuntret kommunene til frivillige sammenslåinger gjennom å tilby ulike økonomiske incitament, men også til mer interkommunalt samarbeid gjennom «samkommuner». Bakgrunnen var at mange kommuner kom til å få en ubalanse i den demografiske forsørgerbyrden, og at de verken ville klare å finansiere, eller få nok kapasitet i form av ansatte til det økte tjenestebehovet. Reformen handlet ikke om å gi kommunen flere oppgaver, men at kommunene skulle klare å håndtere de oppgavene de allerede hadde. Staten stilte krav om at for å ha oppgaver innenfor sosial- og helseområdet måtte kommuner eller kommunesamarbeid ha minst 20 000 innbyggere. Staten kunne gi dispensasjon fra dette kravet. Det ble ikke satt et tilsvarende krav om antall innbyggere ved kommunesammenslåing, men departementet kunne avvise søknad/ønske om sammenslåing dersom den ikke oppfylte lovens kriterier for en bærekraftig kommune. I praksis ble alle forslag om sammenslåing godkjent.³¹ Det ble gitt økonomisk støtte til sammenslåinger, men ikke til interkommunale samarbeid.

³⁰ Erlingsson og Flemgård (2018)

³¹ Sandberg (2017)

Antall kommuner ble redusert med 100 som følge av reformen, men det skjedde lite endringer i kommunene med størst utfordringer.³²

Selv om det ble gjennomført flere sammenslåinger i perioden, mente staten det ikke var tilstrekkelig, samt at de interkommunale samarbeidene ble kritisert for å ha for svak ansvarsutkreving, demokrati, innsyn og styring.³³ Det ble derfor startet en ny fase av diskusjon om kommunestruktur mellom 2011 – 2014. Staten gikk nå noe hardere til verks for å få sterkere kommuner som skulle klare å håndtere oppgavene, med særskilt fokus på helsesektoren. Det ble lovfestet kriterier for å sikre kommunenes forutsetninger for å levere velferdstjenester. Blant annet ble et innbyggertall på 20 000 satt som et mål for de nye kommunene og dette ble koblet til retten til å produsere sosial- og helsetjenester i egen regi.³⁴ Kommunene ble pålagt å utrede mulige sammenslåinger, til forskjell fra den første fasen hvor dette da var frivillig. Det ble heller ikke nå mange sammenslåinger. Derfor tok den tredje fasen til, der de politiske partiene ble enige om en reform som skulle overføre hele sosial- og helseområdet til fem nye regioner som skulle fungere som samkommuner, som ble styrt og finansiert av kommunene. Forslaget ble trukket da det kom kritikk om at det var i strid med grunnlovens beskyttelse av det kommunale selvstyret. Etter regjeringsskiftet i 2015 ble det fremmet forslag om opprettelse av et folkevalgt regionalt nivå som skulle få ansvar for sosial- og helseområdet.

Sosial- og helsereformen

Finland har ikke tidligere hatt et regionalt folkevalgt nivå. De har 19 «Landskap» som er formaliserte interkommunale samarbeid som ledes av et «Landskapsforbund», bestående av indirekte valgte representanter fra kommunene. Med Sosial- og helsereformen er det nå innført et regionalt folkevalgt nivå. Grensene for de nye regionene er i tråd med grensene for landskapene, bortsett fra rundt Helsinki, der landskapet er delt inn i flere regioner.

Bakgrunnen for reformen er aldrende befolkning, økende kostnader knyttet til større behov for tjenester for de eldre, samtidig med at fødselstall og andelen personer i yrkesaktiv alder synker.³⁵

³² Sandberg (2017)

³³ Erlingsson og Flemgård (2018)

³⁴ Sandberg (2017)

³⁵ Social- och hälsovårdsministeriet (FI) (2022)

Målene med reformen er:

- minske skillnaderna i välfärd och hälsa
- trygga likvärdiga och högklassiga social- och hälsovårdstjänster och räddningsväsendets tjänster för alla finländare
- främja tillgången till tjänster och förbättra deras tillgänglighet i synnerhet på basnivå
- trygga tillgången till yrkeskunnig arbetskraft
- reagera på de utmaningar som samhälleliga förändringar för med sig
- dämpa kostnadsökningen
- förbättra säkerheten

Kilde: Socialministeriet, presentasjon av regjeringsråd Auli Valli-Lintu, for utvalget 24.05.22

Det 22 nye regionene fikk overført alle sosial-, helse- og redningsoppgaver fra kommunene fra 1. januar 2023. Oppgavene som er overført fra kommunene til de nye regionene er:³⁶

- Primærhelsetjenesten
- Spesialisert helsevesen
- Sykehustjenester
- Tannhelse
- Psykisk helse og rustjenester
- Barsel- og barnehelseklinikker
- Sosialt arbeid for voksne
- Barnevern
- Tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Botilbud til eldre
- Hjemmehjelp
- Rehabilitering
- Redningstjenester

Oppgavene utgjør om lag 50 prosent av kommunenes totale budsjett. Disse midlene samt alle ansatte innenfor de aktuelle tjenestene er overført til de nye regionene. Regionene får ikke skattleggingsrett, men finansieres med rammeoverføringer fra staten.

Kommunene beholder ansvar for skole, barnehage, voksenopplæring, kultur og ungdomsaktiviteter, sport og fysisk aktivitet, infrastruktur, miljø, næringsutvikling, arbeidsformidling, arealplanlegging, bolig og transport. De har også et generelt ansvar for å fremme folkehelse, i likhet med regionene.

Dette er en stor forvaltningsreform som endrer kommunene i Finland fundamentalt gjennom å fjerne alle helse- sosial- og redningstjenesteoppgaver, og Finland går med dette over fra å bruke strukturreformer som virkemiddel, til å

flytte oppgaver og avlaste alle kommunene for oppgaver.

Kommunesammenslåing vil fortsatt være aktuelt. Kommuner kan selv ta initiativ til sammenslåing, men det finnes også en åpning i kommuneloven for at staten kan innlede en særskilt kommuneinndelingsprosess i tilfeller der kommuner har særskilte økonomiske utfordringer. En slik prosess kan ende med sammenslåing mot kommunenes vilje. Kriterier for når dette er aktuelt er definert i kommuneloven. En slik prosess har blitt brukt i to tilfeller som førte til sammenslåing. Ved to andre tilfeller ble prosess igangsatt, men det førte ikke til sammenslåing. I det ene tilfellet hadde kommunens økonomi endret seg til det bedre i løpet av utredningsperioden. I det andre tilfellet opphevet den høyeste forvaltningsdomstolen statsrådets beslutning om tvangssammenslåing.³⁷

Scenarier for framtidens kommuner

På tross av den store forvaltningsreformen som Sosial- og helsereformen er, jobber regjeringen med strategier for å styrke kommunene i Finland. Finske kommuner opplever kanskje enda sterkere de samme utfordringene som i Norge. Alderen på befolkningen øker, arbeidskraften minker og det er fødselsunderskudd. Samtidig konsentreres befolkningen til sentrale steder og den finansielle ubalansen mellom kommuner økes gjennom kostnadsøkninger både i utflyttingskommuner og i vekstkommuner. Kommunene særutvikles og differensieres.³⁸ Helse- og sosialreformen vil lette situasjonen med uforutsigbare utgifter knyttet til helse- og sosial, men samtidig vil den ikke styrke kommunenes økonomi.

Finansdepartementet satte ned en arbeidsgruppe i 2020 som skulle utrede løsninger på kommunenes nåværende og framtidige utfordringer og problemer, og vurdere ulike alternativer for kommunepolitikken. Målet er å etablere forutsetninger for en mer konsekvent og langsiktig kommunalpolitikk nasjonalt. Arbeidsgruppen var bredt sammensatt av representanter fra stat, kommuner og den finske kommuneorganisasjonen. Arbeidsgruppen skulle jobbe ett år, fram til 2021, men arbeidet har blitt forlenget.

Temaene har vært balanse og bærekraft mellom kommunenes økonomi og oppgaver, kommunenes rolle og selvstyre, kommunenes arbeidsformer, samarbeid og kommunestruktur og statens

³⁶ Sosial- og hälsovårdsministeriet (FI) (2022) (oversatt fra svensk)

³⁷ Sandberg (2017)

³⁸ Finansministeriet (FI) (2022)

styring av kommunene. Målet har vært å finne løsninger for å rette opp den strukturelle ubalansen i kommunenes inntekts- og utgiftsutjevning, sikre likeverdig tilgang til «basisservice» i hele landet og styrke kommunenes forutsetninger for samfunnsutvikling.

En av de viktigste observasjonene i arbeidet er at kommuner og regioners behov må identifiseres bedre enn før, og at det trengs skreddersydde løsninger på ulike kommuners problem, uten at det fører til en altfor splittet forvaltning.

Arbeidet har så langt resultert i både flere mål for å bedre kommunenes forutsetninger, framtidig helhetlig kommunepolitikk, samt utvikling av tre scenarier for mulig utvikling i kommunene framover.

Når det gjelder målene for å bedre kommunenes forutsetninger peker utredningen på at ulikhetene mellom kommunene må erkjennes.

En målveten kommunepolitikk är på många sätt nödvändig med tanke på kommunernas framtid. Om den nuvarande kommunepolitiken fortsätter är risken att problem som kräver åtgärder göms undan eller att man blir tvungen att hela tiden lappa över problemen med mera bidrag, vilket tillsammans med finansieringsstrycket från välfärdsområdena skulle vara en svår väg för statsfinanserna och hela den offentliga ekonomins hållbarhet. Att ytterligheterna framhävs kan ses som ett naturligt resultat när man söker kommunpolitiska lösningar, eftersom grunden för kommunpolitiken har lagts under en tid då skillnaderna mellan kommunerna var mindre. Detta betyder ändå inte att kommunepolitiken skulle drivas med beaktande av endast de stora städernas eller de små kommunernas problem och möjligheter. För att den negativa utvecklingsspiral som målades upp i rapporten om kommunernas lägesbild som ingående beskrev kommunernas situation ska kunna undvikas, vore det skäl att i fortsättningen driva en mer medveten, samordnad, långsiktig, förutsägbar och lösningsinriktad kommunepolitikk

Kilde: Finansministeriet (FI) (2022)

Bedre forutsetninger for kommunene skal oppnås gjennom blant annet:³⁹

- Kommunenes ulikheter og særutvikling og kommunenes mange roller må identifiseres bedre i beslutninger som berører kommunene.
- Å være tilbakeholden med å utvide kommunenes ansvar og oppgaver, for eksempel må tilgang på arbeidskraft vurderes ved eventuelle nye oppgaver.
- Avtalesamarbeid mellom staten og regionsentre eller store byer.
- Realistisk og framtidsrettet tilpasning i kommuner med befolkningsnedgang.
- Fortsette med kommunesammenslåinger som er strategiske og målrettede, samt mer og bedre interkommunalt samarbeid gjennom å senke terskelen for samarbeid.
- Bruke digitalisering til å utvikle tjenestene, gjennom samarbeid, men samtidig er det viktig å beholde kompetanse og forståelse for digitalisering også i egen organisasjon.
- Mer langsiktighet i planlegging og økonomi i kommunene.
- Vurdere om staten har behov for ytterligere styringsverktøy i de tilfeller en kommune ikke klarer å levere lovpålagte oppgaver.

Når det gjelder kommunepolitikken framtidslinje konkluderes det blant annet med følgende mål og prinsipper:

- Kommunepolitikken må ses som en helhet der sektorer samordner sin politikk og forhold til kommunene.
- Kommunepolitikken trenger langsiktighet. I stedet for kursendringer og reformer som varierer med regjeringsperiodene er det behov for et felles framtidsbilde og en langsiktig politikk.
- Finne en bedre balanse mellom det kommunale selvstyret og statlig styring.

De tre scenariene for kommunesektoren i Finland er utviklet for å støtte diskusjonen om en framtidig kommunepolitikk, og gi den en helhetlig linje for å hindre at ulike forvaltningsområder tar beslutninger som påvirker kommunene som hver og en leder til ulik utvikling.

³⁹ Finansministeriet (FI) (2022)

Boks 8.1 Scenarier for kommunepolitikken

1. Scenario med sterk utvekkling av og ansvar for verksamheten

Utmaningar i omværliden besvaras framfor allt med kommunernas egne betydande verksamhetsreformer, inte nationella reformer av forvaltningsstrukturerna. For att detta ska lyckas krævs kraftige reformer, formlåga att åndra verksamheten og tillræcklige resurser av kommunerna, for att de ska kunna iklåda sig en sterk utvekklarroll for sine oppgifter. På grund av kommunernas resursskillnader og varierende storlek kan scenariot inte ndvåndigtvis genomforas som sådant, utan det kan behöva frivillige kommunsammanslagninger som stöd. Scenariot forutsåtter ett nytt grepp i kommunpolitikken, dår kommunerna å ena sidan ges utvekklingsro og handlingsutrymme, og å andra sidan invånarnas grundlåggende råtigheter tryggas genom ett nytt bedmningsforfarande og vid behov forpliktande beslut.

2. Scenario med kriterier for att ordna service

Invånarnas likabehandling når det gåller service og kommunernas forutsåttninger att ordna service tryggas genom att det forskrives om kriterier for att ordna service dår sådane krævs. Kriterierne kan gålla till exempel befolkningsunderlag, kvalitet eller andre resurser. Om en kommun inte oppfyller kriterierne direkt, kan den vålja samarbeide eller kommunsammanslagning som metode. Scenariot er bekant från projektet med en kommun- og servicestrukturereform og den planerede reformen av arbeids- og neringstjenesterna.

Det betonar kommunernas service-rolle og statens sektorspecifike kommunepolitik. Scenariot kan leda till splittrede kommun- og samarbeidsstrukturer og forsvåra frivillige samarbeide mellom kommuner og den overgripande ledningen av kommunen.

3. Scenario med frigrelse från enhetskommunmodellen

Kommunernas sårutvekkling godkåns som grund for kommunpolitikken og ulike administrative og oppgittsspecifike løsninger tillåts på ulike håll i landet. Scenariot gjennomfor kommunernas sårutvekkling evolutivt steg for steg. I scenariot foreskrives det inte i lagstiftningen om kommuner i ulike stållning, utan ulike kommuners ansvar intas till eksempel i den oppgittsspecifike lagstiftningen enligt behov. For de største ståderna kan till eksempel specialoppgifter foreskrivas, dessutom kan det foreskrivas om regionale forsøk eller bördan mellom kommunernas og vålferdsområdene eller samarbeidet mellom staten og kommunerna utvekkles i fråga om nye oppgifter. Scenariot tillåter att regionale sårdrag beaktas båttere, men leder samtidigt till administrativt varierende og i vårsta fall otydlike løsninger på ulike håll i landet. Dette kan medfora utmaningar for medborgarnas likabehandling i ulike delar av landet. Alternativet med frigrelse från samhållsmodellen har ånnu inte analyserats sårskilt ingående med avseende på finansieringssystemets utvekkling.

Kilde: Finansministeriet (FI) (2022)

8.2.4 Island

Som i de andre nordiske landene har det vært en oppfatning på Island om at de mange og små kommunene ikke har hatt kapasitet til å få økt ansvar i utviklingen av velferdsstaten.⁴⁰ Island skiller seg fra de andre nordiske landene ved at det ikke ble gjennomforrt noen reformer på 1900-tallet. Antall kommuner ble redusert med kun 30 i perioden 1950 til 1990 (fra 229 til 197). En rask urbanisering har gjort spørsmålet om en ubalansert kommunestruktur mer akutt.

⁴⁰ Erlingsson og Flemgård (2018)

På Island står det historiske prinsippet om at ingen kommuner skal kunne slås sammen mot innbyggernes vilje, sterkt. Islands kommunelov fastslår i artikkel 120 at ingen kommuner kan bli slått sammen med andre kommuner uten at innbyggerne har sagt ja til sammenslåing i en folkeavstemning. Unntaket er dersom det er flertall for sammenslåing i minst 2/3 av kommunene og minst 2/3 av innbyggerne bor i disse kommunene. Da kan kommunestyrene likevel vedta sammenslåing.⁴¹

⁴¹ Icelandic parliament (2011)

Det har vært flere reformforsøk som ikke har ført til så mye. Frivillige sammenslåinger skjød imidlertid fart på midten av 1990-tallet, og antallet kommuner sank fra 195 i 1994 til 79 i 2007.

På slutten av 1990-tallet fikk kommunene overført ansvar for nye oppgaver, blant annet barnehage/førskole og eldreomsorg. I stedet for å karakterisere dette som desentralisering av oppgaver, mener noen at regjeringen brukte oppgaveoverføringen som en strategi for å få små kommuner til å innse at de burde slå seg sammen.⁴² I dag er antallet kommuner på Island 69, men det er stadig debatt om kommunestrukturen. I 2022 var det 36 kommuner med færre enn 1 000 innbyggere, 21 har færre enn 500 innbyggere og det er 6 kommuner med under 100 innbyggere.

Utfordringer med kapasitet har blitt løst med interkommunale samarbeid. I gjennomsnitt er en islandsk kommune med i 13 – 14 ulike samarbeid, og grunnen for samarbeid oppgis først og fremst å være at kommunen ikke er i stand til å løse oppgavene alene.⁴³

8.2.5 Nederland

Nederland har tidligere vært klassifisert i den såkalte napoleonske og sentralistiske kommunemodellen, men er i de senere år klassifisert i den nordiske kommunemodellen da de har mye til felles med de nordiske landene, blant annet som følge av desentralisering av oppgaver.⁴⁴

I Nederland har det over mange år vært en jevn nedgang i antall kommuner, fra om lag 1 000 kommuner i 1950 til 342 kommuner i dag. Kommunesammenslåingene har blitt gjennomført gradvis, og ikke som del av en større nasjonal reform, og omtales som en «silent reform». Nederland har nedgang i antall kommuner hvert år. Bakgrunnen for ønsket om kommunesammenslåinger har vært småkommuneproblematikk og ønske om å desentralisere flere oppgaver til kommunene.

I 2015 ble flere oppgaver desentralisert til kommunene. Kommunene fikk da ansvar for helse- og omsorgsoppgaver for eldre og kronisk syke, ansvar for ytelse og bistand til arbeidsløse samt å sørge for tjenester til ungdom. Staten har samtidig med overføring av oppgaver uttrykt at

⁴² Erlingsson og Flemgård (2018)

⁴³ Erlingsson og Flemgård (2018)

⁴⁴ Erlingsson og Flemgård (2018)

kommunene må være i stand til å håndtere de nye oppgavene, og dersom de ikke er det bør de samarbeide eller slå seg sammen for å styrke sin administrative kapasitet.⁴⁵

Staten legger til rette for sammenslåing gjennom et rammeverk for sammenslåing. Både stat, provins (region) og kommunen kan ta initiativ til sammenslåing, men de aller fleste initiativ kommer fra kommunene selv. Innenriksdepartementet påpeker at staten ikke ønsker å tvinge kommuner sammen, men at de ønsker at initiativ til sammenslåing skal komme fra kommunene. Samtidig, i ekstraordinære tilfeller kan provinsene ta initiativ til sammenslåing, men bare dersom kommunenes styringskapasitet har blitt sterkt svekket eller at kommunen har store økonomiske problemer og oppgaver ikke blir levert. Dette har ifølge departementet skjedd i svært få tilfeller. I lovverket er det formulert fem kriterier som staten bruker for å vurdere forslag om sammenslåing.⁴⁶

- Innbyggers støtte
- Helhetlig sammenheng (passer områdene sammen)
- Administrativ kapasitet
- Balanse i regionen
- Bærekraftige kommuner

Kommunene kan be om at det gjennomføres en studie av økonomiske konsekvenser av sammenslåing, som gjennomføres gjennom samarbeid mellom provinsen og staten. Innbyggerne blir gitt mulighet til å si hva de mener om planen for sammenslåing, når den er offentliggjort. Hvordan dette gjøres er opp til de aktuelle kommunene. Provinsene må også vedta sammenslåingen mellom kommunene, men dette er mer en formalitet.

Det er også i Nederland mye interkommunalt samarbeid mellom kommunene. På noen områder er det lovpålagt samarbeid, som for eksempel brann og redning og ambulansetjenester. Det kan ofte da være bestemt av staten hvilke kommuner som skal samarbeide, og hvordan det finansielle skal deles. Lovverket åpner også for å differensiere oppgaveansvaret mellom kommunene, men denne muligheten har ikke vært benyttet.⁴⁷

⁴⁵ Ministry of the Interior and Kingdom Relations (NL) (2022a)

⁴⁶ Ministry of the Interior and Kingdom Relations (NL) (2022b)

⁴⁷ Informasjon gitt til Kommunal- og distriktsdepartementet i møte med Innenriksdepartementet i Nederland, 17.09.22.

Kapittel 9

Oppgavedifferensiering

Oppgavedifferensiering betyr at kommuner (eventuelt fylkeskommuner) har ulikt ansvar for en eller flere oppgaver. Det er to «hovedretninger» for oppgavedifferensiering basert på ulike behov:

- at enkelte kommuner får flere oppgaver (fra stat, fylkeskommune eller andre kommuner)
- at enkelte kommuner får færre oppgaver (avgir oppgaver til andre kommuner, fylkeskommune eller staten)

Begge muligheter kan begrunnes med at kommunene har ulike forutsetninger for å løse sine oppgaver. Store kommuner kan ha ønske om flere oppgaver for bedre koordinering og samhandling mellom tjenester, og de kan ha kapasitet og kompetanse til å kunne ta ansvar for flere oppgaver enn det de har i dag. Små kommuner kan ha større utfordringer med tilgang på tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og kan avlastes for oppgaver gjennom at andre kommuner, fylkeskommune eller staten overtar ansvaret for en eller flere oppgaver.

I Stortingsmelding nr. 19 (2001–2002) ble begrepet kommunal oppgavedifferensiering definert på følgende måte:¹

«Kommunal oppgavedifferensiering innebærer at kommuner med ulike forutsetninger spesielt med hensyn til størrelse, får ulike oppgaver. Et slikt system vil trolig bety at ikke bare oppgavefordelingen, men også den statlige styringen gjennom rettslige, økonomiske og andre bindinger må differensieres.»

Agenda har definert oppgavedifferensiering som «et system for differensiert oppgavefordeling som går ut på at staten gjennom lovgivningen fastlegger en differensiert ansvarsfordeling mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige forvaltningsetater».²

¹ St.meld. nr. 19 (2001–2002)

² Dølvik og Vinsand (2005)

Oppgavedifferensiering kan gi en fleksibilitet i hvordan forvaltningen organiseres, der oppgavene løses i tråd med lokale forutsetninger. Oppgavedifferensiering kan også differensieres etter geografi, ved at det bare er oppgavedifferensiering i enkelte deler av landet, for eksempel fylker eller bo- og arbeidsmarkedsregioner.

I Norge har det å gi statlige og fylkeskommunale oppgaver til kommuner (ekstra oppgaver til noen kommuner) både vært mest diskutert og testet ut gjennom forsøk. Oppgavedifferensiering som avlastning (færre oppgaver til noen kommuner) har vært lite diskutert og ikke utprøvd gjennom forsøk.

Utvalget har fått innspill fra Storbynettverket om at de kan ønske å overta ansvar for oppgaver fra fylkeskommuner, eller overta ansvar for oppgaver fra små kommuner. Utvalget ser ikke nærmere på å overføre flere oppgaver til store kommuner fra andre kommuner eller staten, da dette ikke løser utfordringen utvalget har avdekket med at små distriktskommuner har utfordringer med å ivareta sine oppgaver.

Hva oppgavedifferensiering ikke er

Innenfor dagens generalistkommunesystem har Oslo en spesiell oppgaveportefølje. Oslo behandles annerledes enn øvrige kommuner i lovverket, fordi Oslo både har fylkeskommunale oppgaver (Oslo er også et fylke, jf. inndelingslova § 29), og ansvar for noen barnevernsoppgaver som staten har ansvar for i andre kommuner. Det er altså oppgavedifferensiering i Oslo, men dette er et særskilt unntak.

Internasjonalt har det blitt vanligere å gi storbyer samme status i lovverket som en region/fylke. I faglitteraturen kalles dette for *asymmetric administrative decentralisation at the metropolitan level* (administrativ differensiering i storbyene). I utgangspunktet var en slik status forbeholdt hovedstaden, men de siste tiårene har det blitt vanligere at også andre storbyer får slik status.³

³ Allain-Dupré et al. (2020)

Det finnes også enkelte oppgaver som kun er lagt til noen kommuner, men dette er oppgaver som enten ikke er universelle, eller det skyldes at det er varierende geografiske forhold. Et eksempel er kommuner som er en del av forvaltningsområdet for samiske språk og som etter sameloven har krav knyttet til samisk språk som ikke andre kommuner har. Det er også bare i de kommunene hvor det ligger fengsler at kommunen har ansvar for tilbud om helse- og omsorgstjenester for de innsatte, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9. Dette er heller ikke oppgavedifferensiering, da det er oppgaver som ikke er universelle, men som gjelder for et spesifikt område.

Det finnes også regler som differensierer mellom krav til ulike typer kommuner. For eksempel «Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen».⁴ Her skilles det mellom tre ulike geografiske soner for forvaltning av strandsonen; kystkommunene i Oslofjordregionen, andre områder der presset på arealene er stort og områder med mindre press på arealene. Dette er heller ikke oppgavedifferensiering fordi kommunene har den samme oppgaven og ansvaret, men det er ulike regler for forvaltning av strandsonen (hvor/hva det er lov å bygge) ut ifra hvor i landet kommunen ligger.

Agenda skisserer også noen variasjoner av oppgaveløsning som ikke er å anse som oppgavedifferensiering, gitt deres definisjon:⁵

- Ulike løsningsstrategier for frivillige oppgaver, for eksempel ved at det ivaretas av fylkeskommuner i noen deler av landet, og store kommuner i andre deler av landet.
- Løsningsstrategier som involverer private i utførelsen av offentlige oppgaver (bestiller-utførermodell, konkurranseutsetting). Her er det fortsatt kommunestyret som har det formelle ansvaret for oppgaven.
- Interkommunalt samarbeid eller samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene som skjer i henhold til gjeldende regler i kommuneloven eller særlovgivningen. I disse tilfellene er det også det enkelte kommunestyret som sitter med det formelle ansvaret for oppgaven.

Oppgavedifferensiering har likhetstrekk med interkommunalt samarbeid, spesielt administrativt vertskommunesamarbeid, der oppgaven løses av en annen kommune. Forskjellen er at ansvaret for oppgaven fortsatt ligger hos hver kommune, selv om det er en annen kommune som utfører

oppgaven. For vertskommunesamarbeid med politisk nemnd og for oppgavefelleskap er likheten mindre, da det her opprettes en felles nemnd eller styre. I et oppgavefelleskap flyttes oppgaven til en egen enhet som kan få status som eget rettssubjekt.

Dersom et interkommunalt samarbeid er pålagt av staten, blir likheten med oppgavedifferensiering noe større. Pålagt interkommunalt samarbeid betyr at staten pålegger en kommune å samarbeide med en kommune om en spesifikk oppgave på grunn av for eksempel manglende kapasitet til å levere tjenesten. Pålagt interkommunalt samarbeid er likevel ikke oppgavedifferensiering, fordi lovfestet ansvar for tjenesten fortsatt ligger i den enkelte kommune.

Lidstrøm beskriver i sin rapport pålagt interkommunalt samarbeid som ble inngått som en del av den danske kommunereformen, som et eksempel på asymmetrisk organisering.⁶ Formelt yter den store kommunen tjenesten, men ansvaret beholdes i den lille kommunen. Ordningen minner mye om oppgavedifferensiering der en stor kommune har ansvaret for aktiviteter i en mindre, fordi det følger av loven at kommunene skal samarbeide. Den lille kommunen har imidlertid fortsatt betalingsansvaret for oppgaven selv om innbyggerne i den lille kommunen (i praksis) ikke har demokratisk påvirkningskraft på tjenestene som blir levert av den store kommunen. Den danske modellen for pålagt interkommunalt samarbeid kan sies å være en mild form for pålagt samarbeid, da de involverte kommunene ønsket å samarbeide (selv om det var en kraftig pisk bak speilet med trussel om sammenslåing dersom de ikke vedtok at de ønsket å samarbeide).

Dersom man flytter oppgaver fra *alle* kommuner til fylkeskommunene eller staten, vil det ikke være oppgavedifferensiering. Det samme gjelder dersom oppgaver legges til en «særkommune», så lenge det er en ordning som er lik over hele landet.

I disse tilfellene vil det være likt oppgaveansvar for alle landets kommuner (og særkommuner), og likt oppgaveansvar for alle landets fylker.

9.1 Hvilke utfordringer kan oppgavedifferensiering bidra til å løse

Oppgavedifferensiering kan tilpasse ansvaret for oppgaver til ulike lokale forutsetninger, basert på for eksempel geografi og befolkningsgrunnlag.

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021)

⁵ Dølvik og Vinsand (2005)

⁶ Lidstrøm (2017)

Dersom differensiering innebærer desentralisering av oppgaver til store kommuner kan det utløse gevinster i form av bedre behovstilpasning og mer effektiv ressursbruk. Dersom differensiering betyr avlastning av oppgaver for mindre kommuner, kan det gi kompetanse- og kapasitetsgrunnlag som er bedre tilpasset oppgaven. Oppgavedifferensiering kan være en pragmatisk og løsningsorientert organisering der vurdering av hvor ansvaret skal ligge for en oppgave er basert på en vurdering av hva som er best for oppgaveløsningen.

I rapporten *Scenarier for kommunesektoren 2012–2037*⁷ ble ett av framtidsscenarioene kalt *Modulen*. I dette scenariet er generalistkommunesystemet forkastet. Her så man for seg en kommuneinndeling som ikke var blitt endret siden 2012, og hvor «tjenestestrukturen sprenger kommunestrukturen». De økonomiske utjevningsmekanismene i statens politikk overfor kommunene kunne ikke lenger kompensere for at kompetansen i befolkningen var blitt mer sentralisert enn befolkningen. Brukerne og oppgavene ble satt i fokus, og oppgaveløsningen tok utgangspunkt i oppgavens karakter, kompetanse og bemanningskrav for å kunne drives på en faglig og økonomisk forsvarlig måte. Oppgaver kunne flyttes mellom kommune, fylkeskommune og stat gjennom et lovregulert system for differensiering tilpasset det lokale mangfoldet.

OECD peker i rapporten *Assymmetric decentralization: Trends, challenges and policy implications* på at asymmetrisk desentralisering kan hjelpe sentrale myndigheter med å fremme nasjonale mål for enhetlig tjenesteyting ved at en differensiert tilnærming gir større fleksibilitet i politikktilforming.⁸ For eksempel, hvis det er store forskjeller mellom regioner kan det være krevende å utforme og drifte et enhetlig reguleringssystem og økonomisk system. Da kan en tilnærming som fordeler ansvar for oppgaver fra sak til sak være mer hensiktsmessig.

9.2 Tidligere erfaringer med oppgavedifferensiering

I Stortingsmelding nr. 19 (2001–2002) lanserte Kommunal- og regionaldepartementet «kommunal oppgavedifferensiering» som en mulig modell for den framtidige oppgavefordelingen mellom de ulike styringsnivåene.⁹ Et av tiltakene i meldingen

var gjennomføring av syv forsøk med kommunal oppgavedifferensiering, der enkelte kommuner fikk flere oppgaver:

- Videregående opplæring i Båtsfjord
- Barnevern i Trondheim
- Kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak i Oslo
- Bygdeutviklingsmidler i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen
- Vei og trafikkregulering i Drammen
- Kulturminneforsøk i Bergen, Kristiansand og Stavanger
- Uterom og forsøpling i Oslo

Tre av forsøkene omhandlet tjenesteytende oppgaver overfor innbyggerne; Båtsfjord, Trondheim og arbeidsmarkedstiltak i Oslo. Forsøkene i Valdres og Nord-Gudbrandsdal dreide seg om utviklingsoppgaver. De øvrige forsøkene gjaldt overføring av myndighetsoppgaver. Forsøkene ble gjennomført i årene 2004–2007 (forsøket i Båtsfjord startet i august 2003 og ble avsluttet i 2009). I disse forsøkene ble oppgaver flyttet til kommunene, og kommunene skulle bare utføre oppgavene innenfor sine egne grenser. Det har etter det utvalget kjenner til aldri vært forsøk hvor oppgaver har blitt flyttet fra enkeltkommuner, altså at kommuner blir avlastet for en oppgave.

Forsøkene ble fulgt og evaluert av Agenda Utredning og Utvikling, som utarbeidet tre rapporter. Agenda mente at erfaringene ga holdepunkter for å si at det kan være aktuelt å gjennomføre desentralisering av enkelte statlige og fylkeskommunale oppgaver kun til noen kommuner.¹⁰ Agenda mente videre at erfaringene viste at det er håndterlig for staten å åpne for en slik differensiering og at det kan være gevinster å hente. De mente at forsøkene utløste desentraliseringsgevinster i form av bedre tverrsektoriell og vertikal samordning av oppgavene. De fant ingen indikasjoner på at nasjonale hensyn ble svekket gjennom den kommunale oppgaveløsningen. Rapporten påpeker at de observasjonene som er gjort i forsøkene, ikke uten videre kan generaliseres til andre kommuner eller fagområder.

Rapporten viser også til enkelte ulemper og omkostninger. Blant annet at flere av kommunene måtte sette av større ressurser til å løse oppgavene, og «restfunksjonsproblematikk» der organet som mistet oppgaver fikk økte kostnader eller endret ressursgrunnlag for å løse sine gjenværende oppgaver. Det ble også vist til prinsipielle

⁷ Selstad, Dølvik, Hompland, Lesjø, og Ringholm (2012)

⁸ Allain-Dupré et al. (2020)

⁹ St.meld. nr. 19 (2001–2002)

¹⁰ Agenda (2007)

Boks 9.1 Nærmere om de ulike forsøkene

Videregående opplæring i Båtsfjord

Båtsfjord kommune fikk overført ansvaret for videregående opplæring fra Finnmark fylkeskommune.

Evalueringen viser at forsøket innfridde de lokale forventningene, og at flere hjemmeboende elever førte til redusert frafall. Kommunen opplevde utfordringer med å få tak i kompetente lærere, men mente at det ikke var noe vesentlig annerledes enn utfordringene fylkeskommunen hadde.

Fylkeskommunen stilte seg ikke like positiv til erfaringene fra forsøket. De praktiske og driftsmessige sidene ved forsøket fungerte tilfredsstillende. Men de viste til at forsøket påførte fylkeskommunen ekstrakostnader som ikke ble dekket. I tillegg mente fylkeskommunen at forsøket ikke var reelt, siden fylkeskommunen garanterte for rettighetene til søkerne som ikke mottok opplæringstilbud fra Båtsfjord.

Samlet mente Agenda at det ikke var holdepunkter for å trekke sikre konklusjoner om erfaringene fra desentralisert videregående skole, basert på to av seks forsøkssår i Båtsfjord. Men de viser til at en kommune kan ivareta ansvaret for videregående opplæring, dersom rammebetingelsene er de samme som i forsøket, hvor fylkeskommunene ivaretok en del sentrale oppgaver knyttet til blant annet opptak og eksamen.

Forsøket ble samlet sett dyrere, da utgiftene per elev i Båtsfjord var dyrere enn gjennomsnittet i fylket. Dette mente Agenda ville være en utfordring ved en permanent modell for differensiert oppgavefordeling.

Barnevern i Trondheim

Trondheim kommune fikk overført ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet fra Bufetat Midt-Norge.

Agenda konkluderte med at Trondheim kommune syntes å ha en faglig styrke og økonomisk evne til å håndtere det faglige ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet. Samtidig var

de usikre på om forsøkene ga argumenter for en tilsvarende desentralisering til andre kommuner eller til større bykommuner. Blant annet kan det oppstå «restfunksjonsproblematikk» (økte kostnader og endret ressursgrunnlag for å løse sine gjenværende oppgaver) hos Bufetat dersom det er flere bykommuner i samme region, noe som vil svekke tilbudet til de resterende kommunene i regionen.

Kommunalt ansvar for arbeidsmarkedstiltak i Oslo

Fire bydeler i Oslo fikk overført ansvaret for å gjennomføre deler av kvalifiseringstiltakene innenfor arbeidsmarkedspolitikken fra Aetat Oslo og Akershus.

Arbeidsmarkedstiltak er et komplekst område med svært ulike brukere og mange tiltak. Det er derfor vanskelig å isolere effekter av forsøket. Agenda viser at forsøket ble betraktet som en suksess av kommunen, mens Aetat utviste betydelig skepsis til tiltaket. Begge partene mente også å ha fakta som underbygget deres syn. Agenda gikk ikke inn i en diskusjon om hvilken virkelighetsbeskrivelse som var korrekt.

Bygdeutviklingsmidler i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen

De interkommunale regionrådene i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen fikk overført ansvaret for å forvalte landbrukspolitiske virkemidler (BU-midler) fra Innovasjon Norges distriktskontor i Oppland.

Agenda mente at forsøket syntes å gi desentraliseringsgevinster, utløste et lokalt engasjement, og tilgjengeligheten til ordningene ble styrket. Det ble brukt mer administrative ressurser enn om ansvaret hadde forblitt på Innovasjon Norges distriktskontor, noe som måtte avveies mot fordelene ved tettere lokal oppfølging av brukere. Samlet sett mente Agenda at det var vanskelig å trekke ut en generell anbefaling om desentralisering av BU-midlene på bakgrunn av erfaringene fra forsøkene.

Boks 9.1 forts.

Vei og trafikkregulering i Drammen

Drammen kommune fikk overført ansvaret for skiltmyndighet og trafikkregulering fra politiet, Statens vegvesen og Buskerud fylkeskommune.

Drammen kommune mente at kommuner med tilsvarende fagmiljø burde få myndighet på dette området på permanent basis. Samarbeidsformen som ble etablert i Drammen opplevdes som svært fruktbart for alle involvert partene, og ifølge evalueringen var partene svært fornøyde med forsøket.

Kulturminneforsøk i Bergen, Kristiansand og Stavanger

Bergen, Kristiansand og Stavanger fikk overført kulturminnemyndighet fra fylkeskommunene og deler av Riksantikvarens tilskudd til fredede bygg og anlegg.

Agenda mente at erfaringene etter to år med forsøk bekreftet at det sannsynligvis bare var noen få større kommuner som vil kunne ha faglig kapasitet og et oppgaveomfang som gjør det

hensiktsmessig med et kommunalt ansvar for disse kulturminneoppgavene. Samtidig var det for tidlig å konkludere om det burde gjennomføres en differensiert oppgavefordeling til de større bykommunene.

Uterom og forsøpling i Oslo

Oslo kommune fikk overført ansvaret for å håndheve politivedtektene om renhold av offentlige uterom fra politiet.

Agenda mente at erfaringene fra forsøket tilsa at dette var et tiltak som kan videreføres og vurderes gjennomført i andre kommuner. Men hvorvidt tiltaket er egnet i andre kommuner kan avhenge av hvordan kommunen har organisert sine tjenester. I Oslo ble håndhevelsen av vedtektene lagt til trafikkbetjentene, som en del av deres ordinære oppgave (de fikk ikke politimyndighet). Et stort kontrollørkorps som kunne inkorporere oppgaven i sitt arbeid reduserte transaksjonskostnadene betraktelig. Ikke alle kommuner har et tilsvarende kontrollørkorps.

demokratiske utfordringer, særlig i forsøk som innebar at kommunen overtok ansvaret for fylkeskommunale oppgaver, fordi velgerne i forsøkskommunene fikk innflytelse over fylkeskommunale prioriteringer som gjaldt tjenester til innbygere i andre kommuner.

For tre av forsøkene var det ifølge Agenda utbredt enighet om at kommunen oppnådde positive resultater. Det gjaldt forsøkene med skiltmyndighet og oppmerking av vei i Drammen, kommunal håndhevelse av politivedtekter i Oslo, og særlig det kommunale ansvaret for barneverntjenestene i Trondheim. Samlet sett var Agendas konklusjon at erfaringene fra forsøkene ikke ga grunnlag for å trekke konklusjoner om kommunesystemet og om generalistkommunesystemet burde modifiseres.

9.2.1 Stoltenberg-regjeringens forvaltningsreform og Solberg-regjeringens kommunereform

I Stoltenberg-II regjeringens forvaltningsreform¹¹ ble det slått fast at generalistkommunesystemet

skulle legges til grunn som et hovedprinsipp for organiseringen av kommunene. Samtidig ble det påpekt at differensiert oppgavefordeling kunne være aktuelt på enkelte avgrensede områder som et supplement til generalistkommunesystemet. Meldingen slo videre fast at det «ikke er aktuelt» å gi kommunene ulikt oppgaveansvar «i særlig stort omfang». Det ble altså gjort en vurdering om at differensiering i et begrenset omfang kunne sies å være innenfor dagens generalistkommunesystem.

Solberg-regjeringens kommunereform la også generalistkommunesystemet til grunn for prosessene: «Generalistkommuneprinsippet er et utgangspunkt for reformen. Som et generelt prinsipp skal reformen legge et grunnlag for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal legge til rette for en enhetlig og oversiktlig forvaltning».¹² Videre ble det poengtert at dersom resultatene av de lokale strukturprosessene ble en svært heterogen kommunestruktur, ville spørsmål om pålagt interkommunalt samarbeid

¹¹ St.meld. nr. 12 (2006–2007)

¹² Prop. 95 S (2013–2014)

og oppgavedifferensiering, hvor de største kommunene får nye oppgaver, bli aktualisert.

På oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i 2014 utarbeidet Møreforskning en rapport som blant annet diskuterte en «oppmykning» av generalistkommuneprinsippet.¹³ Utgangspunktet var å gi kommunene oppgaver etter evne. De skisserte en modell der generalistkommuneprinsippet blir tolket til å bety at alle kommuner skal ha ansvar for grunnleggende stedlige velferdsoppgaver som barnehage, grunnskole og hjemmebasert omsorg. Dette er oppgaver som kan produseres effektivt av de aller fleste av dagens kommuner, og som de fleste innbyggerne har kontakt med i løpet av livet. Fylkeskommunen har et totalansvar for samfunnsutviklingen og offentlig velferdsproduksjon i sitt fylke. Arbeidsdelingen mellom kommune og fylke er fleksibel (fylkeskommunen kan overta noen av kommunenes oppgaver), og blir avtalt i samarbeidsavtaler mellom kommune og fylke. Utgangspunktet var en situasjon der de aller fleste kommunene har minst 15 000 innbyggere.

En slik modell med en fleksibel arbeidsdeling mellom fylkeskommunen og kommunen kan medføre at fylkeskommunen blir en «overkommune», og en «reservelommune» for aktiviteter som små kommuner selv ikke kan ta ansvar for. Dette vil ligne på situasjonen i deler av landet slik den var før fylkeskommunen ble et direkte folkevalgt nivå i 1975.

Opgavedifferensiering ble ikke diskutert i delrapporten til Ekspertutvalget til kommunereformen, men i sin sluttrapport i 2014 ble det beskrevet tre ulike kommunemodeller, hvor en av disse innebar oppgavedifferensiering:¹⁴

- Modell 1 innebar en videreføring av generalistkommuneprinsippet hvor alle kommuner (unntatt Oslo) har ansvaret for de samme oppgavene.
- Modell 2 innebar at store kommuner (flere enn 100 000 innbyggere) fikk overført flere oppgaver samtidig som de forble en del av en fylkeskommune (utenom Oslo).
- Modell 3 innebar at storkommunene fikk flere oppgaver og ikke lenger var en del av en fylkeskommune (Oslo-status).

Ekspertutvalget vurderte ikke nærmere en «trappetrinnsmodell», der kommuner tilføres nye oppgaver etter hvert som de overstiger et gitt innbyggertall. Utvalget mente at en slik modell ville øke

kompleksiteten i forvaltningen og skape en uoversiktlig situasjon for innbyggerne, både som velgere og brukere. Utvalget tok ikke stilling til om oppgavedifferensiering var *ønskelig*, blant annet fordi organiseringen av fylkesnivået ikke var avklart.

Departementet fulgte opp dette arbeidet i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.¹⁵ Departementet mente at generalistkommunesystemet fortsatt skal være hovedmodellen for kommunesektoren, og at nye oppgaver som hovedregel skal overføres til alle kommuner. Hovedbegrunnelsen for dette var at dagens system bidrar til en oversiktlig offentlig forvaltning og mindre sektorisering og gråsoner. Samtidig mente departementet at det vil kunne være gevinster å hente på å overføre enkelte oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, kun til de største kommunene. Men to forutsetninger burde legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må de store kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte ved å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og ved å utgjøre geografisk funksjonelle områder. Dessuten må oppgaveløsningen i resten av fylket kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografi ville være sentrale faktorer som måtte vurderes særskilt for den enkelte oppgave.

Departementet mente det ikke burde åpnes for at de største kommunene som får flere oppgaver kan utgjøre egne fylker. Departementet mente også at det ikke burde legges til grunn et system med oppgavedifferensiering etter en «trappetrinnsmodell», blant annet fordi det vil gi et forvaltningsmessig svært uoversiktlig system.

Stortinget støttet i all hovedsak departementets forslag og åpnet for at større kommuner kunne overta ansvaret for kollektivtransport, men ansvaret for videregående opplæring skulle fortsatt ligge hos fylkeskommunen.¹⁶

For å kunne gjennomføre en differensiering hvor store kommuner fikk overført ansvaret for kollektivtransport, ble det laget en egen lov, *Lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*,¹⁷ hvor det skisseres krav og prosesser for at ansvar kan overføres fra fylkeskommunen til kommunen. Det har ikke vært søknader eller prosesser om slik overføring.

¹³ Amdam, Halvorsen, og Bakke (2014)

¹⁴ Ekspertutvalg for kommunereformen (2014b)

¹⁵ Meld. St. 14 (2014–2015)

¹⁶ Innst. 376 L (2016–2017)

¹⁷ Prop. 91 L (2016–2017)

I samme periode pågikk parallelle prosesser knyttet til ansvaret for tannhelsetjenester, inkludert spesialisttannhelsetjenester, som ble foreslått overført fra fylkeskommunene til større kommuner. Det ble vedtatt en ny tannhelseslov som åpnet for slik oppgaveoverføring av oppgaven fra fylkeskommunene til kommunene. Denne ble aldri tatt i bruk, og ble nylig opphevet av Støre-regjeringen.

Solberg-regjeringen ga positive signaler om forsøk der større kommuner overtar ansvaret for videregående skoler.¹⁸ Det har vært diskusjoner noen steder, og Kommunal- og distriktsdepartementet (som har ansvar for forsøksloven) har mottatt formelle henvendelser med ønske om forsøk fra to kommuner, senest Bærum kommune. Forsøkssøknaden ble avslått i januar 2022. Hovedbegrunnelsen for avslaget var at Bærum kommune skiller seg relativt mye fra andre kommuner, så et forsøk vil ha lite overføringsverdi, og det ville være problematisk å sette i gang forsøk som gjaldt Viken fylkeskommune på bakgrunn av delingsprosessene de nå skal gjennom.

9.2.2 Hvilke erfaringer har andre land med oppgavedifferensiering

Oppgavedifferensiering eksisterer i større eller mindre grad i flere andre land. Som vist til i kapittel 8 er det store forskjeller mellom hvilke oppgaver kommunene har ansvar for. Nordiske kommuner er kjent for å ha ansvar for mange og store oppgaver.

Spania er det landet som det ofte pekes på når det er snakk om oppgavedifferensiering. I Spania er oppgaver lagt til kommunene etter innbyggertall. Det er om lag 8 000 kommuner i Spania. 85 prosent av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere og 4 900 kommuner har færre enn 1 000 innbyggere. Siden 1985 har følgende oppgavefordeling vært gjeldende:¹⁹

- Alle kommuner har ansvar for gatelys og renhold, fortau, gravplasser, søppelinnhenting, avløp, drikkevann og lov og orden (lokalt politi).
- Kommuner med mer enn 5 000 innbyggere skal i tillegg ivareta offentlige parker, bibliotek, markeds plasser og avfallsbehandling.
- Kommuner med mer enn 20 000 innbyggere (10 prosent av kommunene) har også ansvar for sivilforsvar, sosial omsorg, brannvern og offentlige idrettsanlegg.

- 145 kommuner med mer enn 50 000 innbyggere har også ansvar for kollektivtrafikk og miljøvern.

Oppgaver som ikke ivaretas av kommunene er lagt til en av landets 50 provinser. Provinsenes rolle er å støtte og komplementere kommunenes virksomhet. Denne oppgaven ble forsterket ved en lovendring i 2013 som ga provinsene tydelig ansvar for å støtte og bistå kommuner med færre enn 20 000 innbyggere. Denne endringen innebærer også at provinsene kan overta hele ansvaret for en oppgave, men dette er frivillig for kommunen og innebærer i mange tilfeller en avlastning for kommuner med svak kapasitet. Dersom en kommune får flere eller færre innbyggere, skjer ikke justeringen i oppgaver umiddelbart. Utgangspunktet er at endringen skal være «varig» før oppgaver flyttes, men kommuner som vokser er opptatt av å få de nye oppgavene, da det følger penger med dem. En kommune som ikke klarer å utføre en oppgave som innbyggertallet skulle tilsi, kan søke om dispensasjon. Oppgaven kan da ivaretas av provinsen eller et kommunalforbund (et interkommunalt samarbeid).

Tsjekkia har også en asymmetrisk modell som gjelder hele landet, der landets om lag 6 200 kommuner deles opp i grupper etter hvor omfattende ansvar man har. I Tsjekkia utfører de store kommunene oppgaver for de små kommunene. Løsningen ble innført som erstatning for statlig regionforvaltning som ble avskaffet i 2001. Oppgavefordelingen er som følger:²⁰

- Flertallet, om lag 90 prosent, som i hovedsak består av små distriktskommuner, har ansvaret for de kommunale grunnoppgavene (barnehage, grunnskole, kommunale boliger, lokalpoliti og fysisk planlegging) og et lite sett med oppgaver overført fra staten, og utfører disse utelukkende innenfor sitt eget territorium.
- «Kommuner med autorisert kommunekontor» har også ansvar for noen flere statlige oppgaver, som de utfører i egen kommune og for en liten krets av omkringliggende små kommuner. Denne gruppen består av 392 kommuner.
- «Kommuner med utvidede fullmakter» får enda flere oppgaver overført fra staten, og utfører disse for kommuner i et større omkringliggende område. Ansvaret inkluderer blant annet utstedelse av ID-kort og pass, kjøretøyregister, byggetillatelse, administrasjon av individuell sosialhjelp og stell av eldre og funk-

¹⁸ Blant annet Meld. St. 14 (2014–2015)

¹⁹ Lidstrøm (2017)

²⁰ Lidstrøm (2017)

sjonshemmede. Denne gruppen består av 205 kommuner.

I Storbritannia har det historisk vært en asymmetrisk organisering av kommunesystemet. Dagens system kombinerer flere asymmetriske prinsipper. Det er et tonivåsystem i deler av landet (distriktene og Stor-London). I resten av landet (store og mellomstore byer) ivaretas alle oppgaver av enhetskommuner (Unitary Authorities). Forskjell i befolkningsgrunnlaget avgjør hvordan oppgaver (først og fremst utdanning og sosialomsorg) blir fordelt. I sammenvokste byområder har det også blitt etablert organer med ansvar for overordnet planlegging og enkelte andre oppgaver. Disse organene er indirekte valgt, bortsett fra i Stor-London der det er direkte valg. Planansvaret til Stor-London begrenser kommunene i området sitt ansvar for planverk.

I flere andre land er det brukt differensiert oppgavefordeling for å løse enkelte utfordringer i storbyområder. Trenden i Europa er at asymmetrisk desentralisering skjer i de urbane områdene, mens det tidligere var mest knyttet til det regionale nivået.²¹

Som en del av det omfattende reformarbeidet i kommunesektoren som har pågått i Finland de siste årene, ble det også sett nærmere på muligheten for differensiert oppgavefordeling. Det ble utredet om Grunnloven tillater å differensiere kommunenes ansvar, der konklusjonen var at Grunnloven ikke er til hinder for at lovgiver vedtar lover som gir enkelte kommuner andre oppgaver. Det ble vurdert at det kunne vedtas særløsninger, for eksempel for Helsinki, uten at det samme måtte vedtas for øvrige byer.²²

9.3 Praktisk gjennomføring av oppgavedifferensiering

De to hovedretningene for oppgavedifferensiering er altså at enkelte kommuner avlastes for oppgaver, eller at enkelte kommuner får flere oppgaver. I tillegg er det ulike muligheter når det gjelder hvilke oppgaver som kan omfattes, kriterier og prosess for differensiering og om ordningen skal være universell for hele landet eller gjelde kun for enkelte områder.

9.3.1 Avlastning for små kommuner eller flere oppgaver til større kommuner

At mindre kommuner avlastes for oppgaver innebærer at oppgaven overføres til en nabokommune, til fylkeskommunen eller til staten. Bakgrunnen for en slik avlastning vil være at det er utfordrende å levere lovpålagte oppgaver på grunn av manglende kapasitet og kompetanse.

Store kommuner kan få ansvar for flere oppgaver, overført enten fra fylkeskommune eller stat. Bakgrunnen for ønske om flere oppgaver er ofte at større kommuner ser at enkelte oppgaver henger tett sammen med andre oppgaver kommunen ikke har ansvar for, og at ansvar for helheten ville føre til bedre samordning og et mer helhetlig tjenestetilbud. Begge løsninger bryter med generalistkommuneprinsippet ved at noen kommuner har mer eller mindre ansvar enn andre.

Agenda beskriver tre mulige typer av kommuner som følge av oppgavedifferensiering:²³

- A-kommuner med en utvidet oppgaveportefølje. Storbyer og eventuelt andre store kommuner. Kommunene kan overta fylkeskommunale oppgaver og eventuelt statlige oppgaver.
- B-kommuner med samme oppgaveportefølje som i dag.
- C-kommuner med færre oppgaver. Kommuner med befolkningsnedgang og kommuner med liten befolkning og lange reiseavstander til nærmeste senterkommune.

Hvordan inndelingen av oppgaver skal fordeles mellom de tre kommunetyperne kan variere. Det kan enten være slik at det klargjøres hvilke oppgaver som skal inngå i modellene og hvilke kommuner som skal få ulik status, eller det kan tenkes ulike varianter av a-, b-, og c-kommuner med forskjellige oppgaver blant kommuner av samme type.

Aars omtaler ulike modeller for oppgavedifferensiering slik:²⁴

- Noen kommuner har ansvar for alle oppgaver, mens øvrige vil ha ansvar for en mindre portefølje. Eller alle kommuner vil ha ansvar for basisoppgaver, mens noen få vil ha ansvar for tilleggsoppgaver (tomodellsystem).
- Kommuner har ulike oppgavesammensetninger, der for eksempel kommune A har ansvar for oppgave 1, 2, og 3, kommune B har ansvar for oppgave 1 og 3 og kommune C har ansvar for oppgave 1 og 2 (flermodellsystem).

²¹ Allain-Dupré et al. (2020)

²² Finansministeriet (FI) (2020)

²³ Dølvik og Vinsand (2005)

²⁴ Fimreite et al. (2002)

I et flermodellssystem tilpasses oppgavene til hver enkelt kommune, eller grupper av kommuner som oppfyller bestemte kriterier. I en tomodell er det først og fremst noen få kommuner som skiller seg ut og gjør dem forskjellige fra de andre kommunene og som får tilleggsoppgaver, for eksempel store kommuner, eller at en gruppe mindre kommuner skiller seg ut, og får mindre oppgaver, enn det store flertallet.

9.3.2 Hvilke kommuner

Det er mulig å differensiere oppgaver ut ifra ulike kriterier for å fastsette hvilke kommuner som skal/kan omfattes av differensieringen.

Det mest nærliggende å tenke på er å differensiere etter kjennetegn ved kommunen og det mest åpenbare da er innbyggertall. For eksempel at alle kommuner under en viss størrelse får mulighet til eller blir pålagt å overlate ansvaret for enkelte oppgaver til et annet organ. Samtidig kan det være en utfordring med slike dynamiske indikatorer, hvor en befolkningsvekst eller -nedgang gjør at en kommune kan flytte mellom to grupper. Sentralitetsindeksen kan også være en mulig indikator, som ikke er like dynamisk.

Andre kjennetegn som for eksempel øykommuner uten fastlandsforbindelse kan også være et kriterium, avstand til nærmeste store kommune, eller eventuelle andre distriktsutfordringer.

Det er også mulig å kombinere ulike indikatorer. En kombinasjon av folketall og sentralitet vil være mest målrettet i forhold til utvalgets vurdering av at det er små distriktskommuner som har og vil få størst utfordringer med å ivareta sitt lovpålagte ansvar.

Det kan tenkes at det også er andre kjennetegn ved kommunene som kan brukes, for eksempel basert på indikatorer for oppgaveløsningen. Dersom en kommune ikke klarer å levere en oppgave, det oppdages store avvik/lovbrudd ved tilsyn eller kommunen får lav skår på kvalitetsindikatorer, kan det utløse en prosess for oppgavedifferensiering. Det må da avklares om oppgavedifferensieringen skal gjelde for en tidsbegrenset periode, eller være en permanent løsning.

Eventuelle prosesser for å innføre oppgavedifferensiering kan også baseres på en vurdering av hvor i landet behovet er størst. Det kan gjennomføres ulikt ved at det er ulike løsninger eller prosesser for oppgavedifferensiering i ulike fylker eller ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det kan bidra til å løse utfordringene med kapasitet og kompetanse, for en lavest mulig «demokratisk kostnad». Det må også vurderes om det kan defi-

neres innenfor dagens generalistkommunesystem, dersom dette blir et lite unntak og ikke en generell mulighet. Som vist tidligere konkluderte St.meld. nr. 12 (2006–2007) med at differensiering i et begrenset omfang kunne sies å være innenfor et generalistkommunesystem.

9.3.3 Prosess

Det kan være ulike prosesser for å beslutte oppgavedifferensiering. Disse må eventuelt nedfelles i lovgivningen. Agenda pekte på tre mulige prosesser: kommunal frivillighet der kommunene selv velger om de ønsker å skifte forvaltningsmodell, et forhandlingsbasert system der endringer skjer gjennom forhandlinger mellom staten og kommuner/kommunesektoren, eller som statlig pålegg.²⁵

En frivillig modell kan være åpen, der kommunene på løpende basis kan vedta å søke om oppgavedifferensiering etter en gitt hjemmel i loven. Staten må vurdere søknaden i tråd med hjemmel, og etter en samlet vurdering.

En annen løsning er der staten legger visse rammer for prosessen, med kriterier, type oppgaver og tidsfrister, og der kommunene inviteres til å gjøre en frivillig vurdering av muligheter for oppgavedifferensiering basert på lokale behov og lokale vedtak. Dette kan både være på løpende basis, en jevnlig prosess, eller som en reformprosess.

En forhandlingsmodell slik Agenda beskriver den, vil bety at endringene i oppgavefordelingen fastlegges gjennom forhandlinger mellom staten og aktuelle kommuner, eventuelt hele kommunesektoren representert ved KS. Dette krever etablerte regler for en slik forhandling, eventuelt med kriterier for hvilke (type) oppgaver det kan forhandles om, grunnlaget for når forhandlinger kan/skal gjennomføres, reforhandling og regler for hvordan forhandlingene skal foregå.

I tillegg til at enten staten bestemmer eller kommunene bestemmer diskuterte Aars muligheten for at innbyggere gjennom folkeavstemning kunne bestemme enten total oppgavesammensetning, eller deler av oppgavefordelingsspørsmål.²⁶ Et argument mot å fordele oppgaver ved folkeavstemning er at oppgavefordeling og forutsetninger for å løse oppgaver er kompliserte og sammensatte spørsmål. Det kan argumenteres for at det i et representativt demokrati vil være ryddigst at slike spørsmål er en del av valgkampen, og at beslutningene fattes av de valgte representantene.

²⁵ Dølvik og Vinsand (2005)

²⁶ Fimreite et al. (2002)

En ordning med statlig pålagt oppgavedifferensiering beskrives av Agenda som at det vedtas en nasjonal reform for funksjonsfordeling ut ifra objektive kriterier, som for eksempel at en spesi- fikk tjeneste ikke lenger skal være et kommunalt ansvar i kommuner under en bestemt kommune- størrelse. Et slikt pålegg om oppgavedifferensiering kan være basert på manglende tjenestetilbud, manglende kompetanse, dårlig kvalitet eller effektivitet. Eller det kan være som del av en økt sat- sing på kommunene der nye oppgaver eller ansvar vedtas for kommunene, men der ulike for- utsetninger eller behov tilsier differensiering i hvilke kommuner som får et ansvar for oppgaven.

Det må også vurderes om oppgavedifferensi- eringen skal være permanent eller om den kan reverseres, og hvem som kan ta initiativ til å avgjøre en reversering. For eksempel om en kom- mune som har gitt fra seg en oppgave skal ha mulighet til å fatte vedtak om at de vil ha opp- gaven tilbake igjen.

Tidligere forsøk med utprøving av oppgavedif- ferensiering hadde hjemmel i forsøksloven. Denne hjemmelen kan benyttes også for nye for- søk om oppgavedifferensiering, også i tilfeller med flytting av oppgaver fra mindre kommuner. På den måten kan man høste erfaring. Forsøk med hjemmel i forsøksloven må imidlertid være tidsbegrensede. Endring tilbake til eksisterende oppgaveløsning kan være krevende der noen kommuner har «gitt fra seg» en tjeneste og deret- ter må bygge opp tjenesten igjen, eller motsatt der kommuner har fått flere oppgaver/mer ansvar gjennom forsøk, og må gi dette fra seg igjen.

9.3.4 Statlige virkemidler

Oppgavedifferensiering vil kreve endringer i stat- lige virkemidler, både finansielle, juridiske og pedagogiske. Et prinsipp ved innføring av nye oppgaver eller flytting av oppgaver er at finansier- ingen skal følge med, og det er naturlig at dette også er prinsippet som følges ved oppgavedif- ferensiering.

Agenda skriver at rammetilskuddet fra staten kan justeres gjennom å legge til eller trekke fra beregnede beløp for oppgaven.²⁷ Om det skal skje gjennom objektive kriterier eller som fastsatte størrelser vil avhenge av om uttrekket eller tilfø- selen kan bestemmes utfra eksisterende objektive kriterier i inntektssystemet. Et annet alternativ er å knytte finansieringen nærmere til løsning av

enkeltoppgaver, men det kan føre til økt øremer- king.

Inntektssystemet vil bli mer komplisert enn i dag, og det vil alltid bli diskusjoner om bereg- ningsgrunnlaget og om oppgaver kompenseres godt nok. Jo mer differensiering og valgmulighe- ter det er i et nytt system, jo mer komplisert og mindre forutsigbart vil systemet imidlertid bli. Samtidig vil det være mulig å tilpasse inntektssys- temet til et system med oppgavedifferensiering.

Dersom store oppgaver skal overføres kan det bli behov for å vurdere skattesatsen. Kommuner med flere oppgaver kan få mulighet til å øke skat- tøre, og motsatt. Dersom en kommune eller fyl- keskommune mister en oppgave kan skatten eventuelt senkes. Da ansvaret for sykehusene ble overført fra fylkeskommunene ble skattøre for fyl- keskommunene justert ned.

Oppgavedifferensiering vil medføre endringer i lovverket. I dag er oppgavefordelingen fastlagt i særlovene. Skal ulike kommuner ha ulike opp- gaver må dette reguleres i den enkelte lov. Det kan for eksempel skje ved at loven navngir kom- muner som har andre oppgaver enn andre, eller at loven gir hjemmel til å fastsette forskrifter om unntak fra den ordinære oppgavefordelingen. En generell hjemmel i kommuneloven for å differensiere mellom kommunene kunne også vurderes, men det måtte sannsynligvis i tillegg måtte innfø- res regler i særlovene. Det vil også være behov for å regulere prosessen for å vedta og etablere opp- gavedifferensiering.

Tilsyn og kontroll med oppgaveløsningen vil også påvirkes. Hvis staten overtar oppgaver fra kommunene på områder der staten fører tilsyn med kommunene, må det avklares hvilken tilsyns- myndighet som skal føre tilsyn.

Dialog og veiledning mellom stat og kommune vil også måtte tilpasses, men i praksis vil ikke dette nødvendigvis utgjøre en stor forskjell fra slik det er i dag.

9.3.5 Type oppgaver

Oppgavekriterier vil si at det er kjennetegn ved selve oppgaven som avgjør på hvilket forvalt- ningsnivå eller til hva slags kommune en oppgave bør plasseres. Kriteriene kan handle om hensynet til brukerne, kompetansekrav for tjenesten eller effektivitetshensyn. Kriteriene vil sannsynligvis kunne variere mellom ulike typer oppgaver.

Det kan være krav til en tjeneste, brukernes behov eller mangel på kompetanse som gjør at dif- ferensiering er aktuelt. Hvor en tjeneste skal over- føres vil avhenge av hva slags oppgave det er

²⁷ Dølvik og Vinsand (2005)

snakk om, om det for eksempel er en administrativ oppgave, velferdsoppgave, plan- og utviklingsoppgaver eller mindre kompetansekrevende tjenester.

Oppgavedifferensiering kan medføre at man bryter inn i sammenhengende tjenester og bryter opp eksisterende forvaltning. Samtidig kan det også være oppgaver som ville blitt bedre samordnet og koordinert for flere av innbyggerne ved differensiering. Det vil alltid være en avveining mellom vertikal eller horisontal samordning ved valg av organisering av forvaltningen og plassering av ansvar.

Det kan oppstå «restproblematikk» hos den som må gi fra seg en oppgave. Dersom en oppgave flyttes, kan resterende nærliggende oppgaver/områder der oppgaven avgis, bli små. Hos mottaker er det en fordel om oppgaver som overføres er oppgaver som likner eller har sammenheng med oppgaver mottakeren allerede yter.

Overføring av oppgaver til store kommuner fra enten stat eller fylkeskommune vil mest sannsynlig handle om oppgaver på områder kommunene allerede har oppgaver og ansvar. Bakgrunnen for at store kommuner ønsker flere oppgaver er fordi de ønsker å se nærliggende tjenester og oppgaver i sammenheng for å få bedre samordning og sammenheng i tjenestene.

En oppgave som flere store kommuner ønsker å få ansvar for er videregående opplæring. Som beskrevet tidligere søkte Bærum kommune om å overta dette ansvaret. Fylkeskommunen skal fortsatt sørge for videregående opplæring til resten av innbyggerne i fylket, og dersom en stor kommune blir unntatt, kan det bli mer krevende for fylkeskommunen å planlegge og gi et godt nok tilbud til resten av innbyggerne.

Når det gjelder oppgavedifferensiering som avlastning for små kommuner er det naturlig at den første vurderingen handler om hvilke oppgaver kommunene synes det er krevende å gjennomføre, og/eller hvilke oppgaver staten mener at kommuner ikke utfører på en tilfredsstillende måte. Ofte er det kompetansekrevende oppgaver mindre og mer usentrale kommuner har utfordringer med, fordi det er vanskelig å rekruttere, ofte til små stillinger uten fagmiljøer.

Overføring av oppgaver fra en kommune til en annen vil ikke medføre store hindringer da alle kommuner har det samme ansvaret. Kommunen som skal utføre en oppgave på vegne av innbyggerne i nabokommunen har derfor allerede kompetanse og ressurser til oppgaven. Det vil imidlertid medføre mindre rom for samordning med

andre tilknyttede oppgaver i den kommunen som gir fra seg en oppgave.

Overføring av oppgaver til fylkeskommunene eller stat vil imidlertid kreve vurderinger av om det er avgjørende at oppgaven som overføres har sammenheng med oppgaver fylkeskommunen eller staten allerede har ansvar for, eller om det eventuelt må opprettes et helt nytt oppgaveområde.

Agenda gikk gjennom hvilke type oppgaver som kommunene da hadde, i lys av et behov for avlastning hos noen kommuner, og så på hvilke mottakere som kunne være aktuelle. Agenda mente at alle kommunale oppgaver egner seg for eventuell differensiering til nabokommuner fordi alle kommuner har de samme oppgavene.²⁸ Når det gjelder overføring til fylkeskommunen er det en viss grad av synergi knyttet til lignende oppgaver, kompetanse eller systemer når det gjelder: administrative (støtte)funksjoner, barne- og ungdomsskole, PPT, kulturskole, tekniske tjenester (vei, ikke vann, avløp og renovasjon), arealplanlegging, natur- og miljøvern, landbruk og næring.

Når det gjelder overføring til stat delte Agenda inn etter regional stat og lokal statsforvaltning. De mente det er en viss grad av synergi knyttet til lignende oppgaver, kompetanse eller systemer når det gjelder overføring av kommunale oppgaver til regional stat på følgende områder: administrative (støtte)funksjoner, institusjonsomsorg, legetjeneste, sosiale tjenester, barnevern, vei, natur- og miljøvern, landbruk og næring.

Når det gjelder overføring til lokal statsforvaltning er det kun en viss grad av synergi når det gjelder sosialtjeneste og administrative (støtte)funksjoner.

9.4 Vurderinger av oppgavedifferensiering som alternativ

For å vurdere oppgavedifferensiering som alternativ til dagens system må vi vurdere i hvilken grad oppgavedifferensiering vil bidra til å løse utfordringene med dagens system, samt at det må vurderes opp mot de verdier og prinsipper dagens system er bygget på.

Oppgavedifferensiering vil kunne avhjelpe det at kommunene i dag har svært ulike forutsetningene for å løse sine lovpålagte oppgaver. Oppgavedifferensiering kan tilpasse hvem som skal ha ansvar for en oppgave ut fra hvilke kommuner eller forvaltningsnivåer som har de beste forutset-

²⁸ Dølvik og Vinsand (2005)

ningene for å løse oppgavene. Inntektssystemet behandler kommunene ulikt for å utjevne kommunenes ulike forutsetninger for å levere likeverdige tjenester. Det er ikke bare økonomi som skaper ulike forutsetninger, men også blant annet demografi, kompetanse og kapasitet og kommuneinndelingen. Spørsmålet er derfor om inntektssystemet er tilstrekkelig for å kunne utjevne stadig større forskjeller i kommunenes forutsetninger. Det er derfor grunn til å vurdere om dagens kommuner har *for* ulike forutsetninger til å ha likt ansvar for oppgaver.

I dagens system har alle kommuner lik status og samme ansvar. Statlige rammebetingelser er i dag utformet ut ifra at kommunene har lik status. Hvor omfattende utfordringene med oppgavedifferensiering blir, og hvilke konsekvenser det vil få, avhenger delvis av omfanget av kommuner og oppgaver der det eventuelt differensieres. Utfordringene vil samlet sett være mindre jo mindre differensiering man har i et kommunesystem, men de prinsipielle innvendingene mot å gi kommunene ulikt ansvar vil gjelde uansett.

Et brudd med generalistkommuneprinsippet

Opgavedifferensiering bryter med generalistkommuneprinsippet da kommunene får ulikt ansvar. Ulike kommuner vil ha ulike oppgaver og det blir forskjellig hvilke lov- og forskriftsbestemmelser kommunene må forholde seg til. Et system der ulike kommuner har ulike oppgaver gjør det mer ressurskrevende for staten, særlig når det gjelder finansieringssystemet. Inntektssystemet og skattesystemet må endres. Et system basert på generalistkommuneprinsippet gir styringsmessige fordeler gjennom at inntektssystemet og lovgrunnlaget er enklere å utforme.

En mer fragmentert forvaltningsstruktur kan også skape behov for en mer selektiv eller oppgavespesifikk statlig styring.²⁹ Det kan altså føre til en mer sektororientert eller oppgavestyrte statlig politikk.

Konsekvenser for generalistkommunene

Oppgaveporteføljen

Opgavedifferensiering som innebærer at noen kommuner har færre oppgaver enn andre, vil føre til at disse kommunene får redusert sin oppgaveportefølje. Om oppgaveporteføljen reduseres så mye at en ikke lenger kan si at kommunene har et generelt ansvar innenfor sitt territorium, avhen-

ger naturlig nok av hvor mange og hvor store oppgaver som flyttes fra de aktuelle kommunene. Å flytte mindre og avgrensede oppgaver fra enkeltkommuner vil neppe kunne sies å bryte med dette kriteriet for å være en generalistkommune, da kommunen fortsatt vil ha et bredt oppgaveansvar. Å trekke ut oppgaver vil kunne påvirke samordningen mot andre lignende oppgaver i kommunen. Det kan også oppstå gråsoner og behov for mer samordning mellom offentlige organer. Der som samme oppgave løses av ulike forvaltningsenheter i samme fylke vil det oppstå nye samordningsbehov.

I hvor stor grad dette gjør seg gjeldende avhenger av hvilken oppgave eller oppgaver som flyttes og omfanget av dem, og i hvilken grad oppgavene henger sammen med andre oppgaver i kommunen.

Dersom det er lite politisk handlingsrom i en oppgave, vil det å flytte oppgaven ut av porteføljen i mindre grad påvirke helheten og muligheten til å prioritere mellom oppgaver.

Opgavedifferensiering vil mest sannsynlig være vanskeligere å reversere, enn for eksempel interkommunalt samarbeid. Dersom en kommune vil ta tilbake en oppgave, vil det formelt sett og i praksis være enklere å ta tilbake en oppgave dersom det kun innebærer å tre ut av en avtale om interkommunalt samarbeid. Dersom ansvaret for oppgaven er lagt til en annen forvaltningsenhet, vil det, avhengig av hvordan dette er hjemlet i lovverket, være mer komplisert og tidkrevende å reversere.

Opgavedifferensiering der nabokommuner overtar oppgaver forutsetter at det finnes nabokommuner som har en annen kapasitet og kompetanse. I de tilfeller der kommuner i samme region har samme utfordringer, vil ikke disse løses med oppgavedifferensiering mellom kommunene. I slike tilfeller kan et alternativ være å flytte ansvaret for oppgaven til fylkeskommunen eller til staten.

Folkevalgt styring

Å flytte en eller flere oppgaver ut av noen kommuner vil føre til at de folkevalgte og det lokale selvstyret får forskjellig tyngde i ulike kommuner og i ulike deler av landet. Kommunestyrene får ulike oppgaver og ulik politisk rolle, og lokalpolitikken vil ha noe ulikt innhold. Effekten av dette avhenger av hvor store og hvor mange oppgaver som flyttes. Der noen kommuner får flere oppgaver fra fylkeskommune eller stat kan det medføre en økning i det «totale» kommunale selvstyret. Der-

²⁹ Dølvik og Vinsand (2005)

som noen kommuner har mer ansvar eller fullmakter, øker den lokale autonomien i disse kommunene.

Ved færre oppgaver vil lokalpolitikernes mulighet til å prioritere mellom oppgaver, og da også effektiviseringspotensialet gjennom å se på forhold i sammenheng, påvirkes i negativ retning.

Opgavedifferensiering vil også medføre en differensiering av stemmeretten. Et brudd med generalistkommuneprinsippet vil bety en brutt demokratisk ansvarsutkreving, ved at den som mottar tjenester fra en nabokommune ikke kan holde de folkevalgte til ansvar for denne tjenesten ved valg. Innbyggerne i kommunen med færre oppgaver kan ikke lenger stille folkevalgte til ansvar for en tjeneste fordi et annet kommunestyre har ansvaret. Prinsippet om ubrutt demokratisk ansvarliggjøring brytes først og fremst med horisontal oppgavedifferensiering, der ansvar for oppgaven ligger i en annen kommune, og det vil være to kommunestyre som har ansvaret for oppgaver til de samme innbyggerne.

Dersom en eller flere oppgaver flyttes til en fylkeskommune eller til staten vil ikke prinsippet om ubrutt demokratisk ansvarliggjøring bli påvirket i like stor grad. Dersom oppgaven flyttes til fylkeskommunen eller staten har innbyggerne fortsatt stemmerett til fylkestinget og til Stortinget. På den annen side kan det argumenteres for at siden innbyggerne i de små kommunene er i mindretall i fylket vil deres stemme i praksis ha lite å si. Dersom fylkene overtar ansvaret for barnevern fra alle kommuner med færre enn 5 000 innbyggere vil det for eksempel gjelde to kommuner i Akershus. Misnøye med hvordan fylket leverer vil være vanskelig å gjøre noe med for disse innbyggerne, da barnevernet i resten av fylket fortsatt er en kommunal oppgave. Dersom det samme gjøres for eksempel i Finnmark vil det gjelde 14 av 18 kommuner, men innbyggerne i disse kommunene utgjør bare 1/3 av innbyggerne i fylket. Flyttes en oppgave fra noen kommuner til staten, vil det bli enda vanskeligere å påvirke gjennom stemmeseddelen.

Dersom større kommuner får flere oppgaver enn andre kommuner, vil ikke stemmeretten påvirkes på samme måte. Her vil istedet avstanden mellom stemmeseddelen og oppgaven bli noe mindre i kommunen som har fått flere oppgaver overført fra staten eller fylkeskommunen. Men det er et prinsipielt demokratisk problem med å flytte ansvaret fra fylkeskommunen til kommunen, ved at innbyggerne i den store kommunen får innflytelse over tilbudet fylkeskommunen leverer til andre deler av fylket.

Innbyggernes stemmerett i kommuner som har færre oppgaver enn andre får også mindre innhold. Innbyggerne vil ha generelt mindre innflytelse gjennom sin stemmerett enn andre innbyggere. Igjen vil dette bli noe mer modifisert dersom oppgaven flyttes til fylkeskommunen eller staten, men avstanden til det nivået som har ansvaret for oppgaven blir større.

Øvrige individuelle rettigheter til tjenester til innbyggerne i kommuner med mindre ansvar vil ikke bli påvirket, selv om det er en annen kommune eller forvaltningsenhet som har ansvar for å yte en tjeneste innbyggerne har rett på.

At ansvaret til kommunene blir ulikt kan gjøre forvaltningen mer uoversiktlig for innbyggerne, der det kan være vanskeligere å vite hvilket nivå eller kommune som har ansvar for en oppgave.

9.5 Utvalgets vurderinger av oppgavedifferensiering

Opgavedifferensiering der større kommuner får flere oppgaver fra fylkeskommunen eller staten kan gi gevinster ved at tjenestene i store kommuner kan bli drevet bedre hvis de får et bredere sett av oppgaver, og de kan se tjenester mer i sammenheng. Det kan også bøte på det at kommunene ikke kan få overført flere oppgaver fordi mange kommuner i dag er for små. En slik oppgavedifferensiering vil styrke generalistelementet i de kommunene som får tilført flere oppgaver, men vil bryte med generalistkommuneprinsippet. Utvalget er ikke avisende til at store kommuner kan få flere oppgaver, men har ikke vurdert dette særskilt, da det ikke løser problemet med at små og usentrale kommuner har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver, særlig de som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Dersom store kommuner skal få mulighet til å få flere oppgaver, må det avveies mot konsekvenser for resten av fylket, ulik vekt av stemmegivingen ved kommunestyrevalget og utfordringer med differensiert lovgivning til henholdsvis kommuner med ordinært og mer oppgaveansvar, og (eventuelt) fylkeskommuner med ordinært og mindre oppgaveansvar.

Opgavedifferensiering ved at noen kommuner har færre oppgaver enn andre, kan løse noen av utfordringene små og usentrale kommuner har i dag ved å avlaste kommunene for enkelte oppgaver. Opgavedifferensiering kan gi innbyggerne bedre tjenester, fordi oppgaven blir løst av et forvaltningsorgan som har bedre kapasitet og kompetanse.

Samtidig vil oppgavedifferensiering medføre et brudd med dagens generalistkommuneprinsipp der alle kommuner har det samme ansvaret, og et brudd på demokratisk ansvarliggjøring, dersom oppgavedifferensieringen gjør at ansvaret for en universell kommunal oppgave bare legges til noen kommuner. Oppgavedifferensiering vil dermed også føre til differensiering i stemmeretten der noen innbyggere får mer innflytelse over et større spekter av oppgaver enn andre. Det vil frata enkelte innbyggere muligheten til å holde politikerne ansvarlig for tjenester som er overført til andre, og dermed bryte prinsippet om demokratisk ansvarliggjøring.

For de kommunene som får redusert oppgaveansvar vil det føre til en svekking av generalistkommunen. Dette fordi kommunens oppgaveansvar og muligheten til å prioritere mellom oppgaver og koordinere med andre oppgaver svekkes. I hvor stor grad det vil svekke generalistkommunen i kommuner som får redusert oppgaveansvar avhenger naturligvis av hvor mye oppgaveansvaret reduseres.

Det vil også føre til at styringen av kommunene blir ulik, noe som kan bli krevende å håndtere for staten, samt uoversiktlig for innbyggerne. Utvalget vil derfor ikke anbefale oppgavedifferensiering der noen kommuner avgir oppgaver til

andre kommuner, fylkeskommunen eller staten. Særlig oppgavedifferensiering som innebærer å flytte ansvaret til andre kommuner er problematisk, da stemmeretten blir ulik og det ikke vil være mulig for innbyggerne å holde de folkevalgte i en annen kommune til ansvar gjennom valg.

Oppgavedifferensiering kan bidra til å løse problemet enkelte kommuner har med kompetanse og kapasitet, men har også så mange negative konsekvenser – både prinsipielle og praktiske – at utvalget ikke vil anbefale denne løsningen. I stedet for å bryte med generalistkommunesystemet vil utvalget anbefale tiltak innenfor systemet.

Utvalget har vurdert om det bør åpnes opp for oppgavedifferensiering som et unntak i særskilte tilfeller eller på særskilte områder, hvor enkelte kommuner kan avgi oppgaver til fylkeskommune eller stat. Dette vil gi mindre demokratiske ulemper og kan avhjelpe kommuner i enkelte tilfeller. Utvalget vil imidlertid ikke anbefale dette, fordi det er andre tiltak som kan løse utfordringene og samtidig beholde de positive egenskapene ved generalistkommuneprinsippet. Oppgavedifferensiering kan imidlertid være et element i den særskilte oppfølgingsordningen som er omtalt i kapittel 12.

Kapittel 10

Større kommuner

Kommuneinndelingen er et virkemiddel for å endre kommunenes forutsetninger for å være generalistkommuner og ivareta sine lovpålagte oppgaver.

Utvalget vil i dette kapitlet se nærmere på tidligere erfaringer med kommunesammenslåing og hvilke effekter dette har hatt. Utvalget vil også vurdere hvordan større kommuner kan bidra til å løse utfordringene som er skissert i kapittel 7.

10.1 Erfaringer med kommunesammenslåing

Som omtalt i kapittel 4 har det vært to reformer som har hatt som siktemål å endre kommuneinndelingen. På bakgrunn av arbeidet til Scheikomiteen ble det vedtatt en stor reduksjon i antall kommuner på midten av 1960-tallet. Christiansenutvalget pekte i 1995 på at det var behov for reform av kommunestrukturen, men etter at Stortinget fattet frivillighetsvedtaket ble ikke utvalgets forslag tatt til følge.

Scheikomiteen

I 1946 ble den såkalte Schei-komiteen satt ned. Bakgrunnen var et politisk ønske om å legge flere oppgaver til kommunene. Etablering av niårig skole blir omtalt som en viktig bakenforliggende årsak for etablering av Scheikomiteen. Det ble også opplevd som et problem at kommuneinndelingen ikke hadde vært gjenstand for en helhetlig vurdering siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837, og at det i denne perioden hadde vært store endringer i kommunikasjon, bosettingsmønster og næringsliv.

Komiteens mandat var i hovedsak å utrede en revisjon av kommuneinndelingen som ville gjøre kommunene både administrativt og økonomisk bedre i stand til å løse sine oppgaver.

Scheikomiteen la i 1951 fram forslag til prinsipielle retningslinjer for kommuneinndelingen.

Forslaget fikk støtte av Stortinget, og de viktigste punktene var:

- Det skal være en minstestørrelse som sikrer tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for forsvarlig og tidsmessig administrasjon, fortrinnsvis 2 500–3 000 innbyggere som minimum, og 5 000–10 000 innbyggere der forholdene ligger til rette for det.
- Det skal være et så allsidig næringsliv i hver kommune at det gir flere bein å stå på i vanskelige tider, og demmer opp mot fraflytting.
- Det skal være et kraftig og levedyktig sentrum i kommunen, eller i det minste potensiale for å utvikle et slikt sentrum.
- Det skal være mulig å rasjonalisere skolevesenet og danne grunnlag for utbygging av niårig skole.

Komiteen presenterte i årene 1959–1962 konkrete fylkesvise forslag til ny kommuneinndeling. Et par år tidligere hadde komiteen presentert sine foreløpige forslag, som kommunene, fylkeskommunene og andre berørte parter fikk god tid til å komme med innspill til. De foreløpige tilrådingene fra Scheikomiteen ble til dels drastisk endret etter lokalpolitiske innspill.¹ De fleste av de nye kommunene ble etablert i årene 1962–1965. Alle forslagene fra komiteen ble ikke fulgt opp av Stortinget, og flere kommuner med færre enn 2 500 innbyggere ble ikke slått sammen. Schei-komiteens arbeid resulterte i en reduksjon av kommunetallet fra 747 til 454 kommuner i 1967.

Tallaksenutvalget og Buvikutvalget

Tallaksenutvalget ble nedsatt i 1971 og skulle vurdere behovet for å dele noen av de nylig sammenlåtte kommunene. Utvalget vurderte 21 kommuner, og foreslo oppløsning av tre av disse, men Stortinget vedtok oppløsning av 10 av de 21 kommunene.

¹ T. Hansen (2016) og Flo (2017)

I 1984 ble Buvikutvalget oppnevnt. Utvalget skulle vurdere sammenslåinger i sammenvokste byområder og leverte to innstillinger.² Stortinget vedtok i store trekk de foreslåtte sammenslåingene i 8 byområder, på tross av stor lokal motstand de fleste stedene.

Christiansenutvalget

I 1989 ble Christiansen-utvalget oppnevnt. Utvalgets mandat var å foreta en vurdering av gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og på bakgrunn av vurderingen legge fram forslag til retningslinjer for hvordan den framtidige kommune- og fylkesinndeling burde være. Utvalget skulle ikke utrede eller legge fram konkrete forslag til endringer i inndelingen.

Utvalget oppfattet at mandatet forutsatte et ønske om å tilpasse inndelingen til at det fortsatt skulle være mulig å utvikle kommunene og fylkeskommunene som generalistkommuner under et felles nasjonalt styringssystem. Utvalget la fram sin innstilling i 1992, der flertallet konkluderte med at det var behov for en reform som omfattet både kommuneinndelingen og fylkesinndelingen.³ Utvalget foreslo tre hovedprinsipper for endringer i kommuneinndelingen:

- Kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografisk funksjonelle enheter tilpasset felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.
- Kommunene bør så vidt mulig ha minst 5 000 innbyggere.
- Kommunenes utstrekning bør ikke være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestene.

Christiansenutvalgets utredning ble fulgt opp av regjeringen gjennom St.meld. nr. 32 (1994–95) *Kommune- og fylkesinndelingen*, hvor det ble slått fast at det var et generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen. Kort tid etter at regjeringen la fram meldingen, og før den ble behandlet i Stortinget, vedtok Stortinget et representantforslag om at det ikke skulle gjennomføres kommunesammenslåinger som ikke var basert på lokal enighet. 1. juni 1995 vedtok Stortinget det som siden ble kjent som frivillighetsvedtaket.

Da Stortinget behandlet stortingsmeldingen var flertallet i Stortinget enig med regjeringen i at det fantes uhensiktsmessige grenser som kunne

gi behov for både grensejusteringer og sammenslåinger, men at omfanget av disse ikke var så store at det er nødvendig med en nasjonal inndelingsreform.

Framtidens kommunestruktur

Høsten 2003 inngikk KS og Bondevik II-regjeringen et samarbeidsprosjekt kalt Framtidens kommunestruktur, hvor alle landets kommuner ble utfordret til å diskutere hvordan kommunene skulle nå målene om å:

- utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- yte gode og effektive tjenester til innbyggerne
- gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse
- sikre innbyggernes rettssikkerhet

Det ble satt ned en sentral koordineringsgruppe for prosjektet, med medlemmer fra departementet og KS, som leverte sin sluttrapport i 2005.⁴ I sluttrapporten ble det vist til at kommunene selv skisserte omfattende behov for endringer på sikt, dersom de skulle kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn og samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne.

I sluttrapporten framgår det at én av fire kommuner anså kommunestrukturen som tilfredsstillende, mens halvparten ønsket forpliktende samarbeidsløsninger. To av ti kommuner ønsket å utrede kommunesammenslåing. Det innebar altså at om lag tre av fire kommuner så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden. Kommunene uttrykte i tillegg et ønske om større grad av kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer.

Små distriktskommuner med spredt bosetting, synkende folketall og skjev alderssammensetning påpekte at det for dem ikke lå til rette for sammenslåing, men at det for eksempel kunne være aktuelt å knytte seg til en større nabokommune for å kunne sikre gode tjenester i framtiden. Koordineringsgruppa støttet disse kommunene, og understreket at forhold som nærhet til tjenester og forholdet mellom folkevalgte og innbyggere måtte tas med i vurderinger av hensiktsmessigheten ved å endre kommunestrukturen. På bakgrunn av prosessene i kommunene og vurderinger av mulige utviklingsscenarier hadde koordineringsgruppen følgende oppsummering:

² NOU 1986: 7 og NOU 1989: 16

³ NOU 1992: 15

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet (2005)

1. Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.
2. Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.
3. Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig.

I etterkant av prosjektet søkte nærmere 40 kommuner om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslåingsalternativer. Det ble også gitt lovnader om omfattende støtte til infrastrukturprosjekter. Prosjektet førte likevel ikke umiddelbart til sammenslåinger, med unntak av sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy i 2012, som startet som en del av prosjektet.

Kommunereformen 2020

Da Solberg-regjeringen tiltrådte etter stortingsvalget høsten 2014, ønsket regjeringen å gjennomføre en kommunereform, med mål om en mer robust kommunestruktur som ville sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det var da 428 kommuner i Norge. Regjeringen ville også foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten, med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.⁵

Regjeringens mål for reformen var gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Utgangspunktet var generalistkommuneprinsippet, og reformen skulle legge et grunnlag for at alle kommuner kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Det ble satt ned et ekspertutvalg som på fritt faglig grunnlag skulle gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Utvalget skulle også vurdere geografiske og lokale forhold som avstander, bosetting og kultur. Ekspertutvalget leverte to rapporter, en delrapport i mars 2014 som tok utgangspunkt i gjeldende oppgaver, og en sluttrapport i desember 2014, som skulle vurdere kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver.

Utvalget anbefalte at kommuner burde ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning, at kommunestrukturen i større grad burde nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, at staten burde redusere detaljstyringen og at ordninger for politisk deltakelse burde videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Det ble også utarbeidet et kriteriesett, som anga hva som skulle til for at en kommune på en god måte skulle kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Dersom utvalgets anbefalinger hadde blitt fulgt ville antall kommuner kommet ned mot 100. Utvalget så at for kommuner med svært store avstander, særlig i deler av Finnmark, ville sammenslåing bli en utfordring for blant annet politisk representativitet og deltakelse i kommunale organer. Utvalget mente at kommunene måtte vurdere god oppgaveløsning opp mot ulempene avstander ville kunne gi for demokratiet. Dersom sammenslåing ikke var løsningen i disse tilfellene, mente utvalget at forpliktende samarbeid måtte inngås for å imøtekomme kriteriene for god oppgaveløsning.

Fylkesmennene fikk en sentral rolle i kommunereformen, som prosessveiledere for sine kommuner. Det ble utarbeidet standardiserte verktøy for utredning og folkehøring i kommunen, og økonomiske insentiver ble gitt etter en standardisert modell.

Departementet og ekspertutvalget pekte på at det var viktig å ta grep for å unngå at lokaldemokratiet i de nye kommunene ble svekket, noe man opplevde i Danmark etter kommunereformen der. Prosjektet *Fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner som skal slå seg sammen* ble derfor opprettet.

Regjeringen oppfordret alle kommuner til å drøfte sammenslåing lokalt. Det ble gjennomført sonderinger, populært kalt «nabopratt», i hele landet, og disse ble oppsummert av fylkesmennene høsten 2016 og våren 2017. Fylkesmennenes tilrådninger var todelt. De foreslo sammenslåinger som Stortinget burde vedta fra 2020, og de la fram en skisse til en framtidig kommunestruktur. Utgangspunktet for forslagene til endringer i kommunestrukturen var som regel kommunenes egne samarbeidsmønstre. For noen kommuner meldte fylkesmennene inn at det var store utfordringer med å fortsette som egne livsløpssamfunn. Dette gjaldt i særlig grad små distriktskommuner i Nord-Norge. De demografiske endringene var et viktig bakteppe for fylkesmennenes vurdering. Enkelte embeter mente det

⁵ Sundvollen-erklæringen (2013)

burde vurderes om muligheten for at staten burde kunne pålegge kommuner å samarbeide.

Departementet viste i sin oppsummering til at flere fylkesmenn pekte på at mange kommuner manglet nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, og at fylkesmennene pekte på at det var kommunene selv som oppga at de ikke har tilstrekkelige sterke fagmiljøer. Flere fylkesmenn viste til at det er krevende for en del kommuner å ivareta alle sine oppgaver, og at dette kunne utfordre generalistkommuneprinsippet. Flere trakk videre fram at interkommunalt samarbeid har økt over tid, og at det for mange kommuner er nødvendig å samarbeide for å levere tjenester til innbyggerne. Fylkesmennene foreslo flere sammenslåinger fra 2020 enn det regjeringen foreslo for Stortinget i Prop. 96 S (2016–2017). Stortinget vedtok alle forslagene regjeringen foreslo, samt noen kommuner som ikke var en del av regjeringens forslag.

I løpet av kommunereformen ble 119 kommuner vedtatt slått sammen til 47 nye kommuner. 9 av landets største kommuner var sammenslåtte kommuner. Sett under ett ble ikke kommunereformens mål oppfylt i særlig grad. Kommunestrukturen forble uendret i det meste av Østlandet nord for Oslo, og i store deler av Nord-Norge. De aller fleste av Norges minste kommuner forble små. Før reformen hadde halvparten av kommunene færre enn 4 600 innbyggere, men bare 49 av disse 214 kommunene inngikk i en sammenslåing. Bare 23 av de 94 kommunene med under 2 000 innbyggere før reformen ble større, og Norge har per 1. januar 2022 78 kommuner med under 2 000 innbyggere. Færre enn hver fjerde av dagens 356 kommuner har over 15 000 innbyggere, som er innbyggertallet som ekspertutvalget for kommunereformen anbefalte. Selv om kommunereformen kan ha resultert i større fagmiljøer og et mer robust tjenestetilbud i de 119 kommunene som inngikk i en sammenslåing, er mange kommuner fremdeles veldig små.

Når det gjelder helhetlig samfunnsplanlegging kan måloppnåelsen vurderes på flere måter. Norge hadde før reformen 11 flerkommunale tettsteder med flere enn 25 000 innbyggere, altså større, sammenhengende bebodde områder som ligger i to eller flere kommuner. Bare tre av disse tettstedene ble mindre oppsplittet etter reformen, men fortsatt består disse tre tettstedene av to eller flere kommuner. De åtte andre flerkommunale tettstedene med over 25 000 innbyggere består av like mange kommuner i dag som de gjorde før reformen.⁶ Dette tilsier at mulighetene for helhet-

lig samfunnsplanlegging ikke har blitt vesentlig forbedret.

10.2 Erfaringer fra kommunesammenslåinger

Det er gjennomført flere evalueringer og kartlegginger av erfaringer med tidligere sammenslåinger i Norge, men mye av dette begynner å bli gammelt. Kommunereformen fra 2020 har gitt et godt grunnlag for forskning på effekter i årene framover, men det er for tidlig å konkludere på effektene av de nyeste sammenslåingene.

Utvalget har sett på norske og internasjonale erfaringer med kommunesammenslåinger som er publisert de siste tiårene. Det finnes mye evaluering og forskning på reformer i andre land, særlig fra Danmark og Finland. Den danske kommune-reformen ga svært gode muligheter for forskning på effekter av kommunesammenslåinger, da 1/3 av de danske kommunene ikke ble berørt av sammenslåinger, og man fikk god anledning til å sammenligne sammenslåtte og ikke-sammenslåtte kommuner.

Det kan være ulike begrunnelser eller mål for kommunesammenslåing. Arealutfordringer, mer robust økonomi, større fagmiljø og dermed bedre forutsetninger for mer likeverdige tjenester, framstår som de viktigste målene med å gjennomføre en sammenslåing. I flere andre land, var et mål med kommunesammenslåingene at offentlig sektor skulle spare penger ved å etablere større kommuner. I Norge har det ikke vært et mål om at kommunene eller kommunesektoren som helhet skal spare penger på kommunesammenslåing. Målet for kommunereformen til regjeringen Solberg var gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Når sammenslåinger er evaluert er det ofte målt effekter på demokrati (borgernærhet og deltagelse) og ressursbruk/økonomi, men sjeldnere

⁶ Moss slo seg sammen med Rygge, men ikke med Vestby, som også inngår i Moss tettsted. Oslo tettsted består i dag av ni kommuner, mot 12 før reformen. Drammen ble slått sammen med Nedre Eiker, men ikke med noen av de fire andre kommunene som inngår i tettstedet. Ingen av tettstedene Fredrikstad/Sarpsborg, Hamar, Tønsberg, Porsgrunn/Skien, Arendal, Stavanger/Sandnes, Haugesund og Ålesund har blitt mindre oppsplittede. Stavanger og Ålesund inngikk kommunesammenslåinger med nabokommuner, men ikke med kommuner som inngår i det sentrale tettstedet.

effekter på kapasitet og kompetanse og systemkapasitet.

Fagmiljø og bedre tjenester

Telemarkforskning har gjennomført flere kartlegginger av erfaringer med sammenslåinger, blant annet en større utredning i 2009. Utredningen så på de frivillige sammenslåingene som ble gjennomført i årene 2005–2008.⁷ I rapporten konkluderes det med at kommunene ble mer robuste og handlekraftige, og dermed bedre i stand til å møte framtidige utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon og nærings- og samfunnsutvikling.

Menon Economics skrev i en kartlegging fra 2019 av gevinstrealisering i sammenslåtte kommuner at det er god grunn til å tro at kvalitet og/eller kvantitet i tjenestene er høyere enn de ville vært uten kommunesammenslåingene. Grunnen til dette er at det ble frigjort økonomiske ressurser fra kommuneadministrasjonen som kunne brukes til andre formål.⁸ Menon fant også at sammenslåingene økte mengde og bredde i kompetansebasen, og at større fagmiljøer og bedre økonomi gjorde det mulig å lyse ut flere hele stillinger, som sannsynligvis trekker til seg mer kompetente søkere og som ytterligere styrker fagmiljøet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppsummerte noen foreløpige erfaringer fra kommunereformen, basert på tilbakemeldinger fra statsforvalterne, i Kommuneproposisjonen 2022.⁹ Koronapandemien preget det første året for kommunene og mange planlagte aktiviteter ble erstattet av smittesporing og krisehåndtering. Statsforvalterne trakk likevel fram at de nye kommunene allerede første året rapporterte om positive erfaringer fra sammenslåingene, særlig ved at de har styrket kapasitet og kompetanse på ulike fagområder.

En metastudie av Tavares (2018) viste til flere studier der kommunesammenslåing har forbedret tjenestetilbudet til innbyggerne, både når det gjelder kvaliteten på tjenestene og i form av et bredere tilbud av tjenester.¹⁰ Erlingsson og Flemgård fant i sin gjennomgang av forskning på reformer at funnene trekker i retning av at kvalitet på tjenestetilbudet blir like god eller bedre etter sammenslåinger.¹¹ Samtidig peker Erlingsson og Flemgård på forskning som viser at tilfredsheten

med tjenestene ikke nødvendigvis blir bedre. Harjunen, Saarimaa og Tukiainen fant blant annet at tilfredsheten med de kommunale tjenestene var lavere i den delen av den nye kommunen som ikke ble kommunesenteret.¹²

Økonomi og effektivitet

Mye av forskningen på effekter av kommunesammenslåing undersøker økonomiske konsekvenser av sammenslåing. I forskningen ønsker man ofte å se om sammenslåing utløser stordriftsfordeler, som oftest tolket som innsparing.

I den danske kommunereformen var det en forventning om at reformen skulle gi en mer effektiv oppgaveløsning ved at stordriftsfordelene i større grad ble utnyttet. Regnskapstall fra danske kommuner i 2012 viste at kommunene hadde redusert administrasjonsutgiftene med 1,3 milliarder danske kroner i løpet av tre år, men at reduksjonen deretter hadde flatet ut. Reduksjonen i administrasjonsutgiftene hadde vært størst i de sammenslåtte kommunene, og sammenlignet med de ikke-sammenslåtte kommunene tilsvarte reduksjonen en innsparing på om lag 10 prosent av administrasjonsutgiftene. Houlberg tolker utviklingen som at de sammenslåtte kommunene fem år etter reformen hadde hentet ut stordriftsfordelene, og at utgiftene trolig var i ferd med å stabilisere seg.¹³

En kartlegging av effekter av kommunereformen i Danmark fant at budsjettbalansen i de sammenslåtte kommunene ble noe bedret i forhold til kommuner som ikke slo seg sammen. Resultatene var imidlertid ikke entydige, og de var trolig også påvirket av reguleringer fra sentrale myndigheter. Når det gjelder andre mål på den økonomiske situasjonen viste studien at de sammenslåtte kommunene reduserte likviditeten og økte gjeldsbyrden i årene før og rett etter sammenslåingen. Noen år etter reformen bedret situasjonen seg, likviditeten økte og gjelden gikk ned. Fem år etter reformen var nivået på likviditeten og gjelden i de sammenslåtte kommunene om lag på samme nivå som før reformen.¹⁴

I en artikkel fra 2016 viser Houlberg at kommunesammenslåingene hadde innfridd forventningene om forbedret økonomisk styringskapasitet, og ga økonomiske stordriftsfordeler på administrasjons- og veiområdet i de sammenslåtte kommunene. Disse stordriftsfordelene førte ikke

⁷ Brandtzæg (2009)

⁸ Bruvoll, Hveem, Bjelland, Aalen, og Erraia (2019)

⁹ Prop. 192 S (2020–2021)

¹⁰ Tavares (2018)

¹¹ Erlingsson og Flemgård (2018)

¹² Harjunen, Saarimaa, og Tukiainen (2017)

¹³ Houlberg (2014)

¹⁴ S. W. Hansen, Houlberg, og Pedersen (2014)

til fall i de samlede utgiftene, og produktiviteten så ikke ut til å være økt som følge av kommunesammenslåingene.¹⁵

Menon Economics utarbeidet en rapport som så nærmere på gevinstrealisering i sammenslåtte kommuner. Alle kommunene de undersøkte rapporterte selv at tjenestetilbudet til innbyggerne ble styrket, og de hadde hatt en økonomisk effektivisering i form av reduksjoner i antall politikere, og restrukturering og nedbemanning av administrasjonen. Respondentene meldte også at de nye kommunene hadde blitt mer økonomisk robuste. Dette var særlig tydelig for de minste kommunene i sammenslåingene, som også hadde vært mest sårbare.¹⁶

Erlingsson og Flemgård fant i sin gjennomgang av forskning på kommunereformer at man bør være tilbakeholdne med å forvente store økonomiske gevinster av sammenslåinger. De fant at forskningen viser at man sparer noe på administrasjon, men denne gevinsten brukes stort sett på andre områder.¹⁷ En metastudie av spesielt sikre (kvasi-eksperimentelle) studier av de økonomiske effektene av kommunesammenslåing konkluderer med at reduserte administrasjonskostnader er den eneste klart bekreftede effektiviseringsgevinsten. Ifølge metastudien blir utsiktene til innsparing og effektivisering som følge av sammenslåing ofte overvurdert.¹⁸ Også Tavares' (2018) metastudie¹⁹ konkluderer med at selv om stordriftsfordeler kan gi grunnlag for en viss innsparing og effektivisering, blir disse gevinstene ofte oppveid av andre kostnader. Ikke minst viser et voksende antall studier en tendens til at kommuner som inngår i sammenslåing ofte utviser opportunistisk budsjettatferd i årene før sammenslåingen, noe som kan svekke den nye kommunens økonomi.²⁰

Lokaldemokrati

Det er forsket mye på effektene på demokratiet etter den danske kommunereformen.

Lassen og Serritzlew (2011) fokuserte på intern politisk effektivitet, som mange ser på som nødvendig for deltakerdemokrati av høy kvalitet. Deres undersøkelser av den danske reformen viste at endringene hadde en betydelig negativ effekt på innbyggernes interne politiske effektivitet.²¹

Hansen og Hjelmar viste i sine analyser at innbyggernes vurderinger av lokaldemokratiet var svært robust overfor endringer i størrelsen på kommunen. De fant ikke holdepunkter om at innbyggernes selvtillit eller politiske interesse var blitt systematisk påvirket av økningen i kommune- og innbyggertall. De fant heller ingen endring i innbyggernes deltakelse eller engasjement. De fant holdepunkter, om enn svake, som viste at innbyggernes tilknytning til kommunen ble endret i negativ retning, sammen med hvordan de føler seg informert om lokalpolitikken og lydhørheten til politikere.²²

Om innbyggernes deltakelse og opplevelse av demokratiet i sammenslåtte kommuner skrev Houlberg:

Den overordnede konklusjon er, at der på en rekke punkter er demokratiske omkostninger ved kommunesammenlægninger, men at disse er størst i de første år etter reformen og derefter aftager eller delvist forsvinder.

Kilde: Houlberg (2015)

Sammenslåingene bidro til at innflytelse ble forskjøvet innad i det politiske beslutningssystemet, og dessuten i retning av administrasjonen. Politikere i de sammenslåtte kommunene opplevde i større grad enn politikere i ikke-sammenslåtte kommuner at det var vanskelig å få gjennomslag for sine synspunkter hvis de gikk på tvers av embetsverkets vurderinger. Kommunesammenslåingene påvirket heller ikke innbyggernes valgdeltakelse eller interesse for lokalpolitikken. Man så i tillegg en nedgang i politisk tillit blant innbyggerne, og en nedgang i innbyggernes tro på at de selv er i stand til å forstå hva som foregår i lokalpolitikken (politisk selvtillit). Selv om de fleste effektene var midlertidige, så man fortsatt seks år etter sammenslåingene at innbyggerne som ble del av en mye større kommune opplevde mindre tilknytning til kommunen. I tillegg virker sammenslåingene å ha redusert innbyggernes tilfredshet med den kommunale servicen og det lokale demokratiet.²³

I 2021 ble det gjort nye undersøkelser for å se på det demokratiske tapet som oppstod etter sammenslåingene 14 år tidligere. Sammenslåingene i Danmark hadde tydelige negative effekter på innbyggernes tilfredshet med lokale tjenester, tillit til lokale myndigheter og den generelle oppfatning.

¹⁵ Houlberg (2016)

¹⁶ Bruvoll et al. (2019)

¹⁷ Erlingsson og Flemgård (2018)

¹⁸ Gendźwill, Kurniewicz, og Swianiewicz (2021)

¹⁹ Tavares (2018)

²⁰ Askim, Blom-Hansen, Houlberg, og Serritzlew (2020)

²¹ Lassen og Serritzlew (2011)

²² S. W. Hansen og Hjelmar (2015)

²³ Houlberg (2015)

gen om lokaldemokratiet. De danske forskerne fant at disse effektene stort sett hadde forsvunnet 14 år etter reformene. Deres konklusjon var at dette tyder på at de negative demokratiske effektene av kommunesammenslåinger er forbigående reformeffekter, og ikke permanente effekter av endret kommunestørrelse.²⁴

Lokalvalgundersøkelsen for 2019 viste at man i Norge foreløpig ikke kan se de negative effektene de fant etter kommunereformen i Danmark. Valgdeltakelsen gikk ikke ned, heller ikke i små kommuner som ble en del av en større kommune. Representanter fra de små kommunene som ble sammenslått er også godt representert i de nye kommunene. Velgerne i sammenslåtte kommuner har fått flere partier å velge mellom, og det har blitt en større partibredde i kommunestyrene. Valgdeltakelsen og engasjementet var større i 2019 enn på lenge. Forskerne peker på at det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner, og det vil være viktig å følge opp disse funnene i påfølgende undersøkelser.²⁵

Menon Economics fant i sin kartlegging at respondenter fra de minste kommunene også rapporterte at de hadde hatt problemer med habilitet før sammenslåingene, og de opplevde mindre habilitetsutfordringer etter sammenslåingene.²⁶

Selv om de fleste undersøkelsene av virkningene av kommunesammenslåing for lokaldemokratiet stammer fra Danmark, har slike studier også blitt gjennomført i flere land. En metastudie av Tavares (2018) viser til negative resultater fra det store flertallet av studier. Sammenslåing fører ofte til lavere valgdeltagelse, færre kandidater i lokalvalgene, svekket opplevelse av politisk innflytelse blant medborgerne og svekket lokal identitet.²⁷

Ulik utvikling i ulike deler av de nye kommunene

Proba samfunnsanalyse så i 2013 nærmere på langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåingene som ble gjennomført mellom 1988 og 2012.²⁸ De så på utviklingen i folketall, sentralisering av bosetting og antall kommunalt ansatte i kommuner som har slått seg sammen med andre. Ved hjelp av data på grunnkrets nivå kunne man se

på utviklingen i «gamle» kommuner, og sammenligne med lignende kommuner. Den eneste klare tendensen de fant var at veksten i antall kommunalt ansatte blir sterkest i kommune-delen der det nye kommunesenteret er lokalisert. De fant ingen klar tendens til at befolkningsutviklingen blir annerledes i sammenslåtte kommuner enn i andre kommuner. Det var heller ingen sterk tendens til sentralisering av bosettingen i sammenslåtte kommuner.

I Finland er det gjort en lignende undersøkelse, som ser på effektene i de ulike delene av kommunene etter sammenslåingene.²⁹ De fant, som forskningen i Danmark og flere andre land peker på, at kommunesammenslåing ikke har noen effekt på kommunenes totale ressursbruk. De fant videre at kommune-deler som ble «politisk marginalisert» i de nye kommunestyrene fikk en betydelig reduksjon i lokale offentlige arbeidsplasser i administrasjonen og i helse- og sosialsektorene i deres område, i forhold til kommunedeler med sterkere representasjon i kommunestyret. Videre fant de at boligprisutviklingen var dårligere i kommune-deler som ble politisk marginalisert enn andre sammenlignbare områder som ikke hadde vært en del av en kommunesammenslåing.

Oppsummert

Den danske kommunereformen har gitt gode muligheter for å evaluere effekter av kommunesammenslåinger. Det er i hovedsakelig to felt som er undersøkt – ressursbruk og demokrati.

Kommunene bruker ikke mindre penger etter sammenslåingen, enn det de gjorde tidligere. Bruk av penger tolkes i forskningslitteraturen som et bilde på om kommunene har klart å dra nytte av stordriftsfordelene ved å bli en større kommune. Det kan diskuteres hvor treffende dette er i Norden. I land som Norge og Danmark med store kommunale velferdsoppgaver og ulike typer inntektssystem/fordelingssystem ligger det verken insentiver eller automatikk i at sammenslåtte kommuner skal bruke mindre penger etter en sammenslåing. I Norge får de nye kommunene inndelingstilskudd i inntektssystemet i 20 år, og i den danske kommunereformen var en av belønningene at kommunene skulle få beholde gevinstene ved sammenslåingen. Det ville derfor vært overraskende dersom kommunene raskt hadde redusert pengebruken betydelig som en følge av kommunesammenslåingene.

²⁴ J. Christensen, Houlberg, Kjær, Pedersen, og Petersen (2022)

²⁵ Saglie, Seggaard, og Christensen (2021)

²⁶ Bruvoll et al. (2019)

²⁷ Her inngår studier fra Tyskland, Australia, Canada og Israel, i tillegg til de danske studiene, som utgjør hovedvekten.

²⁸ Gleinsvik (2013)

²⁹ Harjunen et al. (2017)

Et annet bilde på stordriftsfordelene i en kommune er at tjenestene blir bedre og at midlene brukes der det er størst behov, og at man holder seg innenfor budsjetttrammene. Kommunene i Danmark reduserte ressursbruken på blant annet administrasjon og økte ressursbruken på blant annet barnevern. Erfaringene viser også at det ble bedre økonomistyring i de nye kommunene. Erfaringene fra Norge viser også at de nye kommunene bruker mindre penger på administrasjon enn de gamle kommunene gjorde.

Erfaringer fra kommunesammenslåingene i Norge viser at større kommuner ble mer robuste og fikk større fagmiljø, som førte til mer spesialisert kompetanse og bedre tjenester til innbyggerne. Større fagmiljøer gir også bedre utviklingskapasitet, både for tjenester og samfunnsutviklingen. Samtidig har sammenslåing ikke effekt på befolkningsutviklingen i de nye kommunene, sammenlignet med andre ikke-sammenslåtte kommuner.

Kommunesammenslåing har en klar effekt på borgernærheten i lokaldemokratiet. Det blir færre lokalpolitikere i en ny og større kommune, det blir større avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte og innbyggerne får lavere politisk selvtilit. Det er også et funn at innbyggerne, ofte blir mindre fornøyde med de kommunale tjenestene etter en sammenslåing. Det kan være flere årsaker til dette. Større avstand til tjenester har sannsynligvis en betydning. Fokus og oppmerksomhet rundt kommunale tjenester i perioder med endring spiller sannsynligvis også inn. Når innbyggere som ikke har brukererfaringer med ulike tjenester svarer på slike spørsmål blir det ofte et uttrykk for systemtillit.

Det er uklart hvor stor den negative effekten for lokaldemokratiet er og hvor lenge det varer. Forskningen fra Danmark de første årene etter reformen viste at det hadde hatt en negativ effekt. De siste funnene fra Danmark tyder på at mesteparten av de negative effektene av kommunereformen var midlertidige reformeffekter. Foreløpige funn fra Norge tyder på at det ikke har vært særlige effekter for lokaldemokratiet etter kommunereformen, men det er for tidlig å trekke endelige konklusjoner.

Røiseland, Sørensen og Torfing mener at økt systemkapasitet er en av de uventede gevinstene ved den danske kommunereformen. De peker videre på at de danske kommunene også har blitt den viktigste arenaen for forvaltningspolitikk i Danmark, og at de med sin nye selvtilit representerer en reell motvekt til staten.³⁰

10.3 Mulighetsrommet – hvordan gjennomføre sammenslåing

10.3.1 Formelle prosesser og rammer

Kommunesammenslåing er i *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser* (inndelingslova) definert som «...at to eller flere kommunar [eller fylke] blir slutta saman til èi ny eining».

Det er mange måter å gjennomføre en politikk for kommunesammenslåing på, innenfor rammene av inndelingslova. Forenklet kan det deles inn i to dimensjoner. Den første dimensjonen handler om omfanget av kommuner som er aktuelle for sammenslåing. Det kan være gjennom en nasjonal initiert statlig reform, hvor målet er å få til gjennomgående endringer av kommunestrukturen, eller det kan være lokale eller regionale prosesser som kan initieres av kommunene eller staten. I Norge kan Schei-komiteen plasseres under overskriften nasjonale reformer, mens byutvidelsene rundt 1990-tallet og sammenslåingene fra 2002 til 2015 var ulike former for lokale eller regionale prosesser.

Den andre dimensjonen handler om nasjonale vedtak om sammenslåing er i tråd med lokale vedtak. Som vist til i kapittel 8, har en rekke europeiske land gjennomført reformer der lokale vedtak fikk liten eller ingen betydning for utfallet. I Norge har reformen under Schei-komiteen ofte blitt fremstilt som en tvangspregert reform, fordi det ble presentert et nytt kart fra nasjonalt hold, kommunene hadde ingen vetorett og det var kommuner som ble slått sammen mot lokale ønsker. Men, kommunene hadde i realiteten også betydelige muligheter til å påvirke utfallet gjennom dialog og medvirkning. Byutvidelsene rundt 1990-tallet var imidlertid i all hovedsak sammenslåinger som ikke var i tråd med lokale vedtak, og med til dels stor folkelig motstand.

Sammenslåingene i Norge fra 2002 til 2015 var utelukkende frivillige, mens sammenslåingene i kommunereformen fra 2014 til 2020 i all hovedsak var i tråd med lokale vedtak. «The Silent reform» i Nederland fremstår som en kontinuerlig rekke lokale prosesser som i all hovedsak er basert på frivillighet. Også Island og Sveits har hatt betydelige antall frivillige sammenslåinger.

I mange tilfeller innebærer kommunereform en kombinasjon av frivillige og statlig bestemte sammenslåinger. Den danske kommunereformen er for eksempel vanskelig å kategorisere innenfor disse to dimensjonene. Det var en nasjonal reform

³⁰ Røiseland, Sørensen, og Torfing (2015)

som gjaldt hele landet, og de vedtatte sammenslåingene var i all hovedsak i tråd med de lokale vedtakene. Samtidig er det viktig å ta med at det i Danmark ble satt krav til størrelsen på de nye kommunene, noe som naturlig nok la sterke føringer på de lokale prosessene. Prosessene i Danmark kan sies å ha vært mer statlig styrt enn kommunereformene i Finland og Norge. Videre er det ikke uvanlig at kommunereformer først har en frivillig fase, men at graden av statlig styring øker i senere faser av reformen. Dette var for eksempel tilfelle i Sveriges kommunereform på 1960-tallet, og i Latvia, Estland og Ukraina på 2000-tallet. Det er forholdsvis sjelden at kommunereformer ikke har noe innslag av lokal valgfrihet.

Det er Stortinget som bestemmer kommunegrensene i Norge. Samtidig kan det være mest hensiktsmessig å bygge nye kommuner med støtte fra innbyggerne, ansatte og lokalpolitikere. Kommuner er komplekse organisasjoner og endring i kommunestrukturen påvirker både innbyggerne, næringslivet, frivillig sektor, kommunalt ansatte og lokalpolitikere.

Gjennomgangen til Erlingsson og Flemgård viser at det kan være enklere å utløse fordelene ved en sammenslåing når det er basert på frivillighet, enn ved tvang.³¹ Borge argumenterer også for at det vil være betydelige kostnader ved å gjennomføre en felles ny politikk dersom de involverte kommunene prioriterer svært ulikt.³² En studie av DIFIs innbyggerundersøkelse fra 2021 viste ingen forskjeller i innbyggernes fornøydhet med tjenester i sammenslåtte versus ikke-sammenslåtte kommuner. Derimot var innbyggerne i kommuner som var blitt slått sammen med tvang, mer negative til tjenestetilbudet enn innbyggere i andre kommuner.³³

10.3.2 Kommunesammenslåing med aktiv bruk av kommunedelsutvalg

Det er i dagens lovverk store muligheter til å delegerer beslutningsmyndighet fra kommunestyret til kommunedelsutvalg. Det kan også gjennomføres direktevalg til kommunedelsutvalgene i henhold til kommuneloven.

Oslo (med direktevalg), Trondheim og Bergen er blant kommunene med kommunedelsutvalg. Der storbyer har kommunedels- eller bydelsutvalg på grunn av mange innbyggere, er geografiske avstander hovedbegrunnelsen for å vur-

dere kommunedelsutvalg i en distriktskommune. Noen av de nylig sammenslåtte kommunene har opprettet kommunedelsordninger blant annet for å vitalisere lokaldemokratiet i den nye kommunen. Dette gjelder blant annet nærutvalgene i Drammen kommune.³⁴

Borge pekte på en kommunemodell med distrikter som en alternativ løsning for å oppnå stor driftsfordeler og koordinering i større enheter, samtidig som man kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale preferanser.³⁵ På Fosen ble det, som del av kommunereformen, gjennomført en utredning om sammenslåing til en ny og større kommune, med utstrakt delegering til kommunedelsutvalg.³⁶ Utredningen mente at det ville vært den beste løsningen for kommunene på Fosen, men det ble ikke gjennomført.

I en modell med kommunedelsutvalg kan kommunen selv velge hvor utøvelsen av myndighet for tjenester skal ligge, noe som kan åpne for nye, fleksible og innovative løsninger. Myndigheten over stedsnære tjenester som barnehage og eldreomsorg kan til en viss grad beholdes innenfor de gamle kommunegrensene, ved å delegerer myndighet til de nye kommunedelsutvalgene. Mens tjenester som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet kan ligge sentralt i den nye kommunen.

Det er også noen åpenbare utfordringer i en slik modell. Dersom man beholder de gamle kommunegrensene som kommunedelsgrenser, kan tidligere konfliktlinjer sementeres. Slike negative erfaringer ble blant annet gjort av en del sammenslåtte kommuner i Finland.³⁷ For at en slik modell skal oppleves som nødvendig og relevant er det nødvendig å delegerer reell makt og myndighet til kommunedelsutvalgene, men det gjør samtidig at gamle motsetninger lettere opprettholdes, og det kan bli vanskeligere å få hele kommunen til å dra i samme retning. Kommunedelsutvalg kan også bidra til at innbyggerne kan få tjenester på ulikt nivå, ut fra de ulike kommunedelens prioriteringer. Utvalget har fått tilbakemeldinger i kommunedirektørutvalgene og fylkesstyrene i KS om at en ny kommune med kommunedelsutvalg framstår som utfordrende og lite ønskelig.

En kommune med direktevalg til kommunedelsutvalg vil være mer arbeids- og ressurskrevende for kommunen, og det vil også kunne være mer krevende for politiske partier å samles om to

³¹ Erlingsson og Flemgård (2018)

³² L. E. Borge (2016)

³³ Losvik (2022)

³⁴ Monkerud og Klausen (2020)

³⁵ L. E. Borge (2016)

³⁶ Vinsand og Langset (2017)

³⁷ Hanssen, Klausen, og Winsvold (2013)

lokale valg. Det er kommunestyret selv som avgjør den interne organiseringen i kommunen. En kommunedelsmodell vil dermed kunne legges ned av kommunestyret dersom ordningen ikke vurderes som velfungerende.

Akademikerne har i sitt innspill til utvalget pekt på at de er positive til at det utredes nye modeller der kommuner går sammen i større regionkommuner og der kommunedeler har egne folkevalgte og egne ansvarsområder, og at det bør gjennomføres forsøk med nye kommunemodeller.

10.4 Vurderinger av større kommuner som tiltak for å løse utfordringene

For å vurdere om større kommuner er et treffsikkert tiltak, vil utvalget vurdere i hvilken grad større kommuner vil bidra til å løse utfordringene med dagens system, samt vurdere hvordan tiltaket vil påvirke generalistkommunesystemet.

I Norge har vi etter hvert fått en del erfaring med å slå sammen kommuner, selv om det er begrenset med forskning på erfaringene med kommunereformen i 2020. De siste tiårene har det vært flere sammenslåingsreformer andre steder i Europa. Fra det svært omfattende omfanget av forskning på kommunesammenslåing i flere land kan man trekke noen konklusjoner, selv om det er land som er ulike Norge både når det gjelder geografi og oppgaveportefølje.

Kommunesammenslåing vil bidra til å løse utfordringen med mangel på kapasitet og kompetanse som er skissert i de foregående kapitlene. En sammenslåing av to eller flere kommuner kan bidra til at man får flere hele stillinger og kan etablere fagmiljøer der dette ikke eksisterer, eller der fagmiljøene er svært små i dag. Det kan bli noe lettere å rekruttere kompetanse til hele stillinger og/eller til et større fagmiljø. Erfaringene viser at det blir en viss grad av sentralisering, og framtidig vekst kommer som regel i kommunesenteret.

Samtidig er det klart at det er ulikt potensiale for sammenslåing i ulike deler av landet.

Utfordringen med mangel på arbeidskraft i kommunene vil ikke automatisk bli løst ved sammenslåing, da dette er en utfordring som alle kommuner står i. Utfordringene på helseområdet er av et slikt omfang at det også er nødvendig med andre tiltak.

10.4.1 Hvordan påvirker større kommuner generalistkommunesystemet

Større kommuner vil styrke grunnlaget for generalistkommuner med et bredt oppgaveansvar og samlet folkevalgt styring. Kommunene får bedre forutsetninger til å ivareta sine lovpålagte oppgaver gjennom å få større fagmiljø, og dermed bedre grunnlag for rekruttering. Dette vil bidra til å styrke og opprettholde et system basert på generalistkommuneprinsippet. Alle kommuner vil fortsatt kunne ha den samme juridiske statusen, og ha det samme ansvaret for lovfestede oppgaver og tjenester innenfor sitt område. Dersom større kommuner fører til overføring av flere oppgaver og mindre statlig styring vil det styrke generalistkommunenes brede oppgaveansvar og bidra til å styrke et generalistkommunesystem der alle styres likt og har det samme ansvaret.

En sammenslått kommune vil få et større geografisk område med flere innbyggere, større budsjett og flere ansatte, og dermed en bedre anledning til å kunne se oppgaver og tjenester i sammenheng. Dersom større kommuner erstatter interkommunalt samarbeid og folkevalgt styring samles i ett kommunestyre som dermed får et mer helhetlig ansvar over et større geografisk sammenhengende område, ligger forholdene bedre til rette for samordnet styring.

Antall medlemmer i et kommunestyre er regulert i kommuneloven med et minstetall etter størrelsen på kommunen. En sammenslått kommune trenger ikke få færre lokalpolitikere, men erfaringer og praktiske hensyn tilsier at det nye kommunestyret totalt sett får færre politikere enn det var i de gamle kommunestyrene. Større kapasitet og kompetanse i administrasjonen vil kunne legge bedre til rette for medvirkningsprosesser i kommunen, som kan kompensere noe for tap av direkte kontakt med politikere. Samtidig viser tall fra lokalvalgundersøkelsen at innbyggere fra de minste kommunene før sammenslåingen som regel er veldig godt representert i det nye kommunestyret, i forhold til innbyggertall.

Større avstander kan være en utfordring for folkevalgt styring i større kommuner. Det vil bli lengre avstander mellom deler av kommunene og deres folkevalgte, og det kan være vanskeligere å sikre representasjon fra hele den nye kommunen. Det vil også være mer krevende å delta i politiske møter med lang reisevei. Erfaringene fra koronapandemien viste at det er mulig å gjennomføre digitale kommunestyremøter, men det virker ikke å ha blitt en varig ordning. Lange avstander kan

også kompenseres ved bruk av kommunedelsutvalg.

Systemkapasiteten i lokaldemokratiet kan bli styrket i en større kommune. Økt systemkapasitet gir større kommuner bedre forutsetninger for å se oppgaver i sammenheng og prioritere mellom oppgaver. En sterkere administrasjon med mer kapasitet og kompetanse vil kunne gi lokalpoliti-kerne bedre beslutningsgrunnlag. En større organisasjon med flere ansatte og større budsjett gir også politikerne et reelt større handlingsrom for hvordan de ønsker å løse sine lovpålagte oppgaver, og bedre forutsetninger for å kunne håndtere og planlegge for nødvendige investeringer og vedlikehold.

Dersom kommuner som har omfattende interkommunalt samarbeid slår seg sammen, blir det naturlig nok mindre samarbeid. En reduksjon i antall og omfang av interkommunale samarbeid, kan også styrke den demokratiske styringen i kommunene, og medvirke til å redusere noen av de ulemper og kostnader som er forbundet med interkommunalt samarbeid. Dersom sammenslåingene ikke omfatter alle nære nabokommuner som samarbeider med hverandre, vil det ha en begrenset effekt på omfanget av samarbeid, noe kartlegginger både i Trøndelag³⁸ og Nordland³⁹ viste ble konsekvensen av kommunereformen.

10.5 Utvalgets samlede vurdering av større kommuner

Utvalget har i kapittel 7 konkludert med at hovedårsaken til at små distriktskommuner har større utfordringer med å ivareta sine lovpålagte oppgaver er at de har mangel på kapasitet og kompetanse. Større kommuner vil føre til større enheter og fagmiljøer, og vil i de fleste tilfeller kunne bidra til å løse mangel på kapasitet og spesialisert kompetanse.

Større kommuner har bedre forutsetninger for å levere lovpålagte oppgaver og større mulighet til

å kunne gjøre reelle lokale prioriteringer basert på lokale behov. Større kommuner vil også gi mindre konkurranse mellom kommunene om den samme arbeidskraften, og kommunene kan stå sterkere i konkurransen om arbeidskraft mot andre aktører som for eksempel sykehus. Større fagmiljøer kan gi bedre rekruttering og ikke minst øke utviklingskapasiteten og bedre forutsetninger for å utvikle tjenestene. Det vil være generelt for alle områdene, men kanskje spesielt viktig på spesialiserte tjenester som barnevern, rus og psykiatri, plan, og beredskap.

Samlokalisering og sentralisering vil ofte være en forutsetning for å dra nytte av større fagmiljø. En konsekvens for deler av innbyggerne og næringslivet vil være at det vil bli større avstand til tjenestene, eller at tjenestene ikke er like ofte tilgjengelige som de var tidligere. For stedsnære tjenester, som ofte må utføres der folk bor, er det mindre mulighet og behov for sentralisering.

Større kommuner vil styrke generalistkommunene og dermed styrke grunnlaget for å opprettholde et generalistkommunesystem der alle kommuner fortsatt har samme status og ansvar. Likevel er det ikke gitt at geografisk større kommuner klarer å realisere bedre forutsetninger for å løse de lovpålagte oppgavene. Store geografiske avstander kan noen steder gjøre det vanskelig å slå sammen kommuner.

Utvalget mener at større kommuner er et tiltak som kan bidra til å løse utfordringene skissert tidligere og samtidig styrke fordelene med dagens generalistkommunesystem. Utvalget peker på at det er store muligheter i dagens lovverk til å delegerer beslutningsmyndighet fra kommunestyret til et kommunedelsutvalg, og at det også kan gjennomføres direktevalg til kommunedelsutvalgene i henhold til kommuneloven. Utvalget ser ikke behov for å endre regelverket om kommunedelsutvalg.

Kommunestrukturen er i dag preget av mange og små kommuner. Større kommuner kan også gjøre det mulig å styrke oppgaveporteføljen til kommunene, for eksempel gjennom overføring av oppgaver fra stat og fylkeskommune.

³⁸ Vinsand (2021b)

³⁹ Vinsand (2020)

Kapittel 11

Interkommunalt samarbeid

Kommunene samarbeider mye, både i Norge og i andre land. Norske kommuner har mange muligheter til å samarbeide, og særlig på noen oppgaveområder er samarbeid veldig vanlig. Interkommunalt samarbeid er derfor en viktig rammebetingelse i generalistkommunesystemet.

Det er redegjort for det rettslige rammeverket og om fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid i kapittel 4, og for hva kommunene samarbeider om i kapittel 5. I kapittel 7 slår utvalget fast at interkommunalt samarbeid er en hensiktsmessig og nødvendig del av generalistkommunesystemet. Kommuner som ønsker og trenger samarbeid, er avhengige av at kommuner vil samarbeide med dem. Det er en viss sårbarhet i systemet dersom kommuner, ofte større kommuner med kapasitet og kompetanse, ikke lenger ser seg tjent med å samarbeide med mindre nabo-kommuner.

Når interkommunalt samarbeid er en så viktig del av generalistkommunesystemet, har utvalget vært opptatt av om det er tiltak knyttet til interkommunalt samarbeid som kan styrke kommunene og systemet. Det kan være tiltak som gjør at fordelene med interkommunalt samarbeid styrkes, og tiltak som kan avhjelpe ulempene. Det kan også dreie seg om å peke på områder med særlig potensiale for mer interkommunalt samarbeid.

Det er mange fordeler med interkommunalt samarbeid. Det gir blant annet tilgang til økt kapasitet og kompetanse og mulighet til større fagmiljøer, som kan gi bedre lovoppfyllelse, tjenester og effektiviseringsgevinster. Samarbeid gir kommunene anledning til å utnytte regionens kompetanse og kapasitet på en hensiktsmessig måte. Det er vanskelig å tenke seg én kommunestørrelse som er best tilpasset alle de ulike oppgavene kommunene har. Interkommunalt samarbeid vil derfor alltid være en nyttig måte å løse kommunale oppgaver på.

I et systemperspektiv kan interkommunalt samarbeid bidra til å utjevne forskjeller i forutsetningene kommunene har for å utføre oppgavene sine. Utvalget konkluderer blant annet med at en

del kommuner mangler kapasitet og kompetanse, samt at ulikhetene i kommunenes forutsetninger stadig vil bli større. Dette er utfordringer interkommunalt samarbeid kan bidra til å løse.

Samtidig bringer interkommunalt samarbeid med seg noen utfordringer. Dette er blant annet knyttet til kostnader til etablering og drift av samarbeid, styring og kontroll av samarbeid, og samordning og koordinering av tjenestoområder som drives innenfor og utenfor kommunenes egne organisasjoner. Kommuner som vil samarbeide er dessuten avhengige av at en annen kommune vil samarbeide med dem. Det er også områder det viser seg å være mer krevende å samarbeide om, som for eksempel innenfor samfunns- og arealplanlegging.

En særlig utfordring er det når en kommune på grunn av kapasitets- og kompetansemangel ikke har noe annet valg enn å samarbeide med andre kommuner. I et slikt tilfelle kan det reises spørsmål ved om kommunestyrets frihet til å bestemme hvordan kommunen skal løse en oppgave, i praksis er borte.

Avklaring og avgrensning

Det er flere måter å kategorisere interkommunalt samarbeid på. Det kan kategoriseres etter hva samarbeidet handler om (for eksempel samarbeid om tjenester, politisk samarbeid, fagnettverk, samarbeid der formålet er økonomisk avkastning) eller etter valgt organisasjonsform (for eksempel samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven, interkommunalt selskap, aksjeselskap, en avtale, herunder kjøpsavtale). Flere av organisasjonsformene er særlig tilpasset konkrete samarbeidstyper, men kommunene har stor frihet i valg av organisasjonsform for et samarbeid.

I denne sammenheng utelukkes interkommunalt samarbeid eller eierinteresser, der formålet (kun) er økonomisk avkastning, for eksempel at flere kommuner sammen eier et vannkraftanlegg.

En del av utfordringene ved interkommunalt samarbeid møter kommunene også ved kjøp av

tjenester. Tiltak rettet mot disse utfordringene vil derfor også kunne avhjelpe utfordringer ved kjøp.

11.1 Veiledning og bistand for bedre interkommunalt samarbeid og kjøp

Stortinget har lagt til rette for interkommunalt samarbeid ved å fastsette samarbeidsmodeller blant annet i kommuneloven, men kommuner rapporterer om at det kan være utfordrende å etablere samarbeid og at de bruker mye ressurser på å drive samarbeidene. Det kan derfor vurderes om det er gevinster å hente ved at staten legger til rette for mer veiledning og hjelp til kommunene knyttet til interkommunalt samarbeid. Slik veiledning og hjelp vil være frivillig for kommunene å motta, og rådene frivillig å følge.

Praksis i dag

Det veiledes om interkommunalt samarbeid i dag. Statsforvalterne skal ifølge sin instruks sørge for god og oppdatert kompetanse knyttet til regelverket om modeller for interkommunalt samarbeid, og veilede om muligheter og begrensninger reglene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven og IKS-loven gir. Dette oppdraget er i hovedsak knyttet til veiledning om regelverket. Veiledning gis også blant annet av departementet og KS.

Mulige endringer/forbedringer

Utvalget har fått mange innspill til veiledning om interkommunalt samarbeid. Noen av dem er:

Ønsker ordning med veileder om interkommunalt samarbeid med eksempler på beste praksis. Hvorfor strever noen og andre ikke?

(Folkevalgt i innspillsmøte)

Ulike samarbeid – ser nytten, men utfordrende med betalingsmodeller. Når vi begynner å snakke om fordeling av økonomi kommer det store og krevende diskusjoner. Spesielt merket vi dette etter sammenslåing, det var lettere når vi var mer jevne i størrelse. Her ser vi at en del samarbeid stopper opp eller strander. Behov for veileder på dette?

(Folkevalgt i innspillsmøte)

Å finne gode samarbeidsmodeller kan være vanskelig. Opplever ofte at systemer og eksempel er mer tilpasset store kommuner enn oss.

(Folkevalgt i innspillsmøte)

Basert på innspill til utvalget kan det virke som det er en del misforståelser knyttet til reglene, og derfor behov for veiledning, blant annet når det gjelder hvor fritt kommunene står til å velge samarbeidsmodell eller organisasjonsform for et samarbeid. Et spørsmål flere har stilt er om reglene åpner for at samarbeid på flere tjenestoområder kan være organisert i ett samarbeidsorgan. Utvalget oppfatter at dette vil være i tråd med reglene, og at det er behov for å formidle det i veiledning.

Et annet etterspurt veiledningstema direkte knyttet til regelverket, er hvordan samarbeidstale, vedtekter og andre styrende dokumenter skal utformes.

Videre kan det gis mer veiledning om forhold som ikke direkte gjelder regelverket. Eksempler på tema er valg av samarbeidsform, hvordan ta ut mest gevinster av samarbeid, «suksesskriterier» for samarbeid, hvordan forholde seg til forskjellige løsninger og kultur i samarbeidskommunene, forslag til løsning av spørsmål eller uenigheter som ofte oppstår.

Reglene om de ulike samarbeidsmodellene har i liten grad regler om fordeling av utgifter og andre forpliktelser. Dette er det lagt opp til at kommunene skal bli enige om, og regulere i avtale. Utvalget har fått innspill om at kommuner bruker mye tid på å drøfte fordeling av kostnader og andre forpliktelser, ved inngåelse av samarbeid. Maler for fordeling av kostnader og andre forpliktelser kan være til hjelp for kommunene. KS lager noen slike i dag. Malene vil være frivillige for kommunene å bruke, og i en situasjon der kommunene er uenige om fordelingen, vil slike standardmaler kunne ha begrenset nytte. De vil likevel være nyttige i mange tilfeller. Kontraktsmaler og standardmaler for fordeling av utgifter og andre plikter kan også være tilpasset spesielle sektorer eller tjenester. Kontraktsmaler for kjøp av tjenester er også relevant, men her finnes det en del maler kommunene kan benytte seg av i dag.

Et annet område det kan gis mer veiledning på, er hvordan kommunene kan styre og påvirke virksomheten i det interkommunale samarbeidet. KS har veiledningsmateriell om dette i dag. Utvalget oppfatter at kommunenes bevissthet om, og evne til å styre det interkommunale samarbeidet varierer. Det blir av mange pekt på at interkommunalt samarbeid gir et «demokratisk under-

skudd». I rapporten om lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår¹ svarer 34 prosent av kommunestyrerepresentantene at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så stort at det har blitt et problem for lokaldemokratiet. Det er en noe høyere andel representanter som mener dette i de mindre kommunene enn i de store. Dette kan ha sammenheng med at små kommuner i mindre grad enn større kommuner er vertskommuner for interkommunalt samarbeid.

Det kan veiledes mer om hvordan ulike former for samarbeid virker inn på ulike sider ved lokaldemokratiet. KS har veiledningsmaterieell om dette i dag. De ulike samarbeidsformene gir alle muligheter for styring, men reglene varierer og det krever kunnskap om mulighetene for styring for å utnytte dem. Det vil i alle tilfeller handle om en annen type styring, og formelt sett mer indirekte styring, enn styring av virksomhet i kommunens egen organisasjon. Veiledning kan rettes mot styring i praksis og gi konkrete eksempler på spørsmål og utfordringer som kan oppstå. Styring og involvering ved kjøp av tjenester kan omtales separat.

Ett annet særlig veiledningstema innenfor styring av det interkommunale samarbeidet er bruk av eierskapsmeldingen. I kommuneloven av 2018 er det innført krav om at kommunene minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. Formålet med eierskapsmeldingen er å bidra til at kommunestyrene kan drive god eierstyring og at kommunens totale virksomhet ses i sammenheng. Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser i, og kommunens formål med sine eierinteresser. Interkommunale samarbeid, som for eksempel oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid, skal inngå i eierskapsmeldingen. KS har veiledningsmaterieell om eierskapsmelding.

Ved interkommunalt samarbeid beholder kommunene ansvar for tjenestene som utføres i samarbeidet. Det kan gis veiledning med konkrete tips til hvordan kommunen skal ivareta dette ansvaret i praksis.

Veiledningen kan være rettet mot interkommunalt samarbeid om særlige tjenester eller sektorer. For eksempel samarbeider halvparten av kommunene om barnevern, og det kan være spesielle spørsmål som oppstår i slikt samarbeid, om konkrete utfordringer i samarbeidet og koordine-

ring mellom det interkommunale barnevernet og andre tjenesteområder for barn og unge.

Det er også en mulighet at statsforvalteren (eller andre) tar en mer aktiv rolle i å føre mulige samarbeidskommuner sammen, eller foreslår grupper av kommuner som bør samarbeide. Forslag og initiativ vil være frivillig å følge opp for kommunene. Dette gjøres også i dag, blant annet Statsforvalteren i Troms og Finnmark bistår i etablering av samarbeid mellom kommuner i Finnmark. I rapporten «Innkjøpsamarbeid i kommunesektoren»², ble det vist til at noen kommuner ønsket å samarbeide om innkjøp, men at de ikke alltid var klar over hvilke samarbeid som fantes, eller hvilke kommuner det var mest hensiktsmessig å kontakte. I rapporten foreslås det som tiltak at det etableres mer nettverksaktiviteter blant annet for å bringe aktuelle samarbeidspartnere sammen.

Områder kommuner med fordel kan samarbeide om, og områder med særlig potensiale for mer samarbeid, kan det også veiledes om. Omfanget av interkommunalt samarbeid varierer mellom ulike tjenesteområder. Noen områder er mer egnet for interkommunalt samarbeid enn andre, men dette er ikke alltid sammenfallende med det faktiske omfanget av samarbeid. På noen områder synes det å være særlig potensiale for mer samarbeid. Dette gjelder blant annet på planområdet. Dette er et område som krever spesialisert kompetanse, og det er mangel på plankompetanse og kapasitet, spesielt innenfor samfunns- og arealplanlegging i distriktskommuner.³ Det er også en rekke utfordringer som går på tvers av kommunegrensene, og hvor felles planløsninger kan gi bedre resultat enn når kommunen planlegger hver for seg. Samtidig kan kommunene også ha ulike interesser i planspørsmål, som må håndteres innenfor et slikt samarbeid.

Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner er et annet veiledningstema. Noen har tatt til orde for at det kan være gevinster i mer samarbeid på ulike områder mellom kommuner og fylkeskommuner. Lovverket er ikke til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide. De har flere oppgaver som har tilknytning til hverandre, innenfor for eksempel planlegging, utdanning, samferdsel og for administrative tjenester som økonomi, innkjøp og arkiv. Både kommuner og fylkeskommuner driver dessuten et sekretariat for politisk nivå, som innebærer saksutredning,

¹ Brandtzæg (2022)

² Oslo Economics, Inventura og Nivi Analyse (2021)

³ K. Harvold, Skjeggedal, T., (2012)

formell gjennomføring av politiske møter, med videre.

Forholdet til anskaffelsesregelverket er også et høyst relevant veiledningstema (se mer under). Blant annet KS gir veiledning om dette i dag, men det er likevel et tema mange tar opp som utfordrende i relasjon til interkommunalt samarbeid.

Vurdering

Utvalget mener mer veiledning og bistand, ikke bare om juridiske forhold, kan gjøre interkommunalt samarbeid bedre og enklere for kommunene.

Veiledning kan både gis om regelverket og hvilket handlingsrom det gir kommunene, men også om praktiske forhold knyttet til interkommunalt samarbeid, herunder fordeling av utgifter og andre forpliktelser, maler for samarbeidsavtaler, styringsmuligheter for samarbeidskommunene, suksesskriterier for godt samarbeid, løsningsforslag for uenigheter. Det bør også vurderes om det bør gis veiledning som er særlig rettet mot og tilpasset tjenesteområder der det er mye interkommunalt samarbeid.

Kommunene kan også få veiledning om hva de bør samarbeide mer om, og bistand til å finne samarbeidspartnere.

Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner er også et aktuelt veiledningstema.

Selv om veiledning vil være frivillig å følge, bør det være bevissthet om hensynet til kommunenes handlingsrom og organisasjonsfrihet i veiledningen.

11.2 Støtte til utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid

Det kan stimuleres til mer samarbeid eller en viss type samarbeid ved å yte økonomisk støtte til å utrede, planlegge og etablere samarbeid. Statsforvalterne støtter mye interkommunalt samarbeid gjennom tildeling av skjønnsmidler i dag. For eksempel skal Statsforvalteren i Nordland i 2023 bruke inntil 40 millioner kroner av sine skjønnsmidler for å utrede og etablere flere interkommunale samarbeid. Målet er å etablere faste, balanserte samarbeidskonstellasjoner, for at kommunene i større grad skal kunne klare å tilby likeverdige tjenester og ivareta rettssikkerheten til innbyggerne sine. Formålet med støtten er først og fremst å kartlegge behov, ressurser, lokalisering, å tilrettelegge for et forpliktende interkommunalt samarbeid, og å se på hvilke regioner/samarbeidskommuner som er hensiktsmessige.⁴

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har tildelt skjønnsmidler for å stimulere til flere samarbeidsprosjekter mellom de mest sårbare kommunene i Finnmark, med mål om å utvikle det interkommunale samarbeidet gjennom et balansert vertskommunesamarbeid. Målet er en desentralisert samarbeidsmodell, der den enkelte kommune i størst mulig grad skal beholde sine fagstillinger og kompetanse i kommunen.

Vurdering

Utvalget har vurdert om det bør utredes å styrke insentivene for interkommunalt samarbeid.

Utvalget mener det bør være forutsigbare tilgjengelige økonomiske virkemidler for å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, dersom formålet er å gi mer samlet og langsiktig interkommunalt samarbeid innenfor faste konstellasjoner.

11.3 Behov for endringer i regelverket?

11.3.1 Forenkling av reglene om interkommunalt samarbeid

Utvalget har fått flere innspill om behov for endringer i reglene om interkommunalt samarbeid, blant annet er det nevnt generelt «enklere regler», «enklere regler for inntreden og uttreden av samarbeid» og behov for en samarbeidsform som er et «administrativt oppgafellesskap». Forholdet til anskaffelsesreglene er også nevnt.

Komplekse oppgaver kan løses med interkommunalt samarbeid, men opplever at det er litt rigid å organisere samarbeid. Se på forenklinger.

(Kommunedirektør i innspillsmøte)

Gjør regelverket for interkommunalt samarbeid enklere. Da vil man finne lokale løsninger.

(Kommunedirektør i innspillsmøte)

Når det gjelder behov for enklere regler, er det mange innspill, men ingen er særlig konkrete. Det kan virke som det er en del usikkerhet om hvilke muligheter det er innenfor dagens regler, og at mer veiledning om reglene om interkommunalt samarbeid kan bidra til oppklaring. De nye samarbeidsmodellene i kommuneloven oppleves blant annet fortsatt relativt nye, og kommunene mangler erfaring med å bruke reglene.

⁴ Statsforvalteren i Nordland (2023)

En del av reglene om interkommunalt samarbeid er gitt blant annet for å sikre kommunens og kommunestyrets styring over prosessen og samarbeidet. Noen av reglene som kan oppfattes som rigide, skal sikre kommunestyrene styring over samarbeidene. For eksempel at sentrale endringer i samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle kommunene som er med i samarbeidet. Det er derfor grunn til å veie behovene for politisk styring av samarbeidene, og behovet for enkle regler, mot hverandre. Noen har tatt til orde for at behovet for politisk styring ikke er like stort overfor alle typer oppgaver og tjenester, og at reglene i større grad bør ta høyde for det. Reglene for samarbeid om ulike oppgaver er allerede i dag ulike, blant annet ved at oppgaver som omfatter myndighetsutøvelse må skje i form av vertskommunesamarbeid, mens det er større handlefrihet i valg av samarbeidsform for andre oppgaver. Samarbeidsmodellene er også tilpasset ulike typer samarbeid, blant annet er oppgavefelleskap ment både for enkle og mindre og større og mer omfattende samarbeid, mens samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse skal være organisert som vertskommunesamarbeid. Det kan imidlertid tenkes at reglene i enda større grad bør være tilpasset til samarbeid om ulike oppgaver.

Et ønske om enklere regler kan også bety ønske om mer konkrete regler. Øykommuneprosjektet foreslår at reglene om eierskapsmelding gjøres mer konkret, for at meldingen skal kunne bidra til aktiv eierstyring, økt innflytelse i samarbeid, god dialog og ryddige og forutsigbare samarbeidslinjer.⁵ Mer konkrete regler innebærer ofte mer omfattende og forpliktende regler. Da må hensynet til den lokale handlefriheten veies opp mot behovet for mer konkrete regler. I denne avveiningen kan kommunene ofte ha noe ulike synspunkt. Kommuner med en del interne administrative ressurser til å gjøre egne vurderinger er opptatt av den lokale handlefriheten, mens andre kommuner ønsker mer presise og konkrete regler, som ofte innebærer mer statlig styring.

Flere kommuner ser behov for en samarbeidsmodell som tilsvarer oppgavefelleskap, men uten et representantskap («administrativt oppgavefelleskap»).

Vurdering

Reglene om interkommunalt samarbeid er viktige rammevilkår for kommunene, og utvalget mener det bør følges med på kommunens erfaringer med reglene for interkommunalt samarbeid, spesielt reglene for samarbeidsformer i kommuneloven, for å kunne vurdere behov for justeringer i reglene.

Det er trolig noe ulike behov i ulike kommuner, blant annet knyttet til hvor presise eller utfyllende reglene bør være, og hvor mye som skal overlates til kommunene å bestemme selv.

Kommunene har stor frihet til å velge samarbeidsform for interkommunalt samarbeid, og trenger ikke å bruke noen av samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven eller andre steder. De kan selv bli enige om modeller for samarbeid tilpasset en gitt tjeneste eller et gitt område. Det må vurderes om det er mest hensiktsmessig for kommunene å veiledes om hva friheten de har innebærer, eller om kommuneloven bør ha enda flere regler for ulike samarbeidsmodeller som kommunene kan velge å bruke.

Når noen kommuner ser behov for en samarbeidsmodell som er et «administrativt oppgavefelleskap», mener utvalget at veiledning om friheten kommunene har til å velge å organisere samarbeid innenfor dagens regelverk, vil kunne ivareta kommunens behov et stykke på vei. Samtidig er det elementer i reglene som skal sikre alle kommunene i et samarbeid mulighet til å kunne påvirke det som skjer i samarbeidet, og disse elementene er det vanskelig å velge bort hvis det fortsatt skal være tale om et reelt samarbeid, og ikke noe annet, som for eksempel et kjøp fra en annen kommune.

11.3.2 Forholdet til anskaffelsesregelverket

Flere som har tatt til orde for at det er behov for enklere regler for interkommunalt samarbeid, peker på anskaffelsesregelverket.

Det følger av anskaffelsesreglene at offentlige organer (stat og kommune) må gjennomføre en anbudskonkurranse når de skal kjøpe eller anskaffe noe. Det er ikke krav om anbudskonkurranse når offentlige organer anskaffer seg noe ved samarbeide med andre offentlige organer, eller når det er et slags over-/underordnet forhold mellom den som kjøper og den som leverer (såkalt utvidet egenregi). Det er derfor flere unntak fra anbudsplikten i regelverket for ulike samarbeidsformer, samarbeidsrelasjoner og styringsforhold. Blant annet er det unntak fra anbudsplikten når det

⁵ Innspill til utvalget fra Øykommuneprosjektet bestående av Træna, Værøy og Røst kommuner

er tale om et «reelt samarbeid», der alle parter reelt deltar i løsningen av en oppgave, og ikke bare betaler for den. Videre er det unntak for kontrakter mellom et offentlig organ og et selskap organet eier.

Det er ikke egne anskaffelsesregler for kommuner eller for kommuner som samarbeider med eller kjøper tjenester av hverandre. Kommuneloven § 17-1 sier «Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser». Bestemmelsen er gitt for å klargjøre at et samarbeid etter modellene for samarbeid i kommuneloven *kan* være omfattet av reglene om offentlige anskaffelser, og at vurderingen av om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på et konkret samarbeid, skjer etter en tolkning av anskaffelsesreglene.⁶

Dette innebærer at et samarbeid mellom kommuner må innrettes slik at det oppfyller kriterier gitt i anskaffelsesregelverket for å unngå anbudsplikt. Det er kriterier for hva som må være oppfylt for at det er tale om løsning av en oppgave i fellesskap, og hvordan blant annet eierforholdene må være, for at noe er utvidet egenregi. Det er de reelle elementene i avtalen som avgjør, og ikke om avtalen er betegnet som «samarbeid» eller lignende.

Det kan være vanskelig for kommunene å manøvrere i anskaffelsesreglene, og å innrette samarbeidet etter unntaksreglene i anskaffelsesregelverket for å unngå anbudsplikt. Kommunene må kunne tolke anskaffelsesreglene og forstå hvilke begrensninger det konkret innebærer for en samarbeidsavtale med en annen kommune. I tillegg til at det kan være utfordrende å bruke reglene korrekt, kan anskaffelsesreglene oppleves som hemmende fordi det ikke er noe unntak fra anbudsplikten for rene kjøp mellom kommuner. Hvis det ikke er noen samarbeidselementer i avtalen eller kjøper og leverandør ikke er i eierforhold til hverandre, er det å regne som et kjøp etter anskaffelsesreglene, uansett om leverandøren er nabokommunen, en privat leverandør eller en frivillig aktør. Dersom kommuner kjøper tjenester eller annet av en annen kommune, er dette som utgangspunkt en kontrakt som skal ut på anbud.

Vurdering

Utvalget peker på at mange kommuner synes anskaffelsesreglene er en utfordring når det kommer til interkommunalt samarbeid.

Bedre veiledning og forenkling av reglene, der det er rom for det, kan derfor være med å gjøre interkommunalt samarbeid enklere for kommunene. Det er et omfattende regelverk, og det kan være utfordrende å forstå hvordan reglene slår inn for ulike samarbeidskonstellasjoner. Veiledningen kan gjerne være konkret om hvilke samarbeidsformer som vil falle innenfor unntak fra anbudsplikt, hvordan kommunene må innrette seg for å oppfylle vilkårene i unntaksreglene, og motsatt – hvilke situasjoner som helt klart vil omfattes av anbudsplikt.

11.4 Skal staten kunne pålegge kommunene å samarbeide?

Pålagt interkommunalt samarbeid innebærer at staten kan pålegge kommuner å samarbeide med en annen eller andre kommuner når gitte kriterier er oppfylt, for eksempel at kommunen «ikke alene er i stand til å utføre en oppgave». Dette betyr streng statlig styring for å sikre at tjenester eller oppgaver blir ivaretatt. I dag kan staten pålegge kommuner å samarbeide på visse områder. I et system der kommuner har mange utfordrende oppgaver og det er mangel på kompetanse og kapasitet i en del kommuner, kan en utvidet mulighet til å pålegge samarbeid om kommunens oppgaver kunne bidra til å sikre oppfyllelse av krav etter loven.

Status i dag

I dag har helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven regler om at staten kan gi pålegg om samarbeid mellom kommuner for å sikre oppfyllelse av krav etter loven. Med unntak av pålegg om å samarbeide om nødalarmeringssentral etter brann- og eksplosjonsvernloven, er det etter det utvalget er kjent med aldri gitt pålegg om samarbeid etter bestemmelsene.

Kommuneloven hadde tidligere en bestemmelse om at staten kunne gi pålegg om samarbeid i form av opprettelse av et felles styre («§ 27-styre»). Det ble ikke gitt noen pålegg om samarbeid etter denne bestemmelsen, i alle fall ikke i nyere tid, og regelen ble ikke videreført i kommuneloven av 2018.

Dagens regler om pålegg om samarbeid er forskjellige. Bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelseloven gir staten anledning til å pålegge samarbeid om alle plikter som

⁶ Prop. 46 L (2017–2018), merknad til § 17-1 tredje ledd.

pålegges kommunene etter loven, men er samtidig ment som snevre unntaksregler. Helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6 lyder:

«Departementet kan pålegge samarbeid mellom kommuner når det anses påkrevd for en forsvarlig løsning av oppgaver innen kommunenes helse- og omsorgstjeneste, herunder gi bestemmelser om hvilke oppgaver det skal samarbeides om og fordeling av utgifter».

Det framgår av forarbeidene til bestemmelsene at:

Bestemmelsen gir hjemmel for departementet ved forskrift eller enkeltvedtak å pålegge samarbeid mellom kommuner når det anses påkrevd for en forsvarlig løsning av oppgaver helse- og omsorgstjenesten. Samarbeid mellom kommuner bør i utgangspunktet inngås frivillig... I de tilfeller hvor et slikt samarbeid ikke inngås, men hvor det likevel anses som påkrevet og det utgjør en risiko for at pasientene og brukerne ikke får de helse- og omsorgstjenester de har krav på etter loven, har departementet mulighet til å kunne påby et slikt samarbeid. Bestemmelsen må anses som en snever unntaksregel, hvor det skal mye til før departementet vil pålegge et eventuelt samarbeid mellom kommuner.⁷

Folkehelseloven § 26 første ledd er en helt likelydende bestemmelse. Merknad til bestemmelsen sier:

Det må være helt klart behov for samarbeid ved at det vil ha betydelige uheldige konsekvenser for befolkningens helse dersom det ikke samarbeides om oppgavene. For eksempel kan samarbeid være nødvendig for å få et forsvarlig tilsyn med at kommunen som skole- og barnehageeier, oppfyller sin tilsynsoppgave etter forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Det må videre være klart at samarbeid ikke er noe kommunene vil gjøre på frivillig grunnlag innen rimelig tid til tross for råd, veiledning og anmodning om samarbeid.⁸

Plan- og bygningsloven § 9-1 tredje ledd gir staten anledning til å pålegge interkommunalt plansamarbeid «når det det anses nødvendig for å ivareta

og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver».

I forurensningsloven § 44 andre ledd er adgangen til å pålegge samarbeid begrenset til en viss oppgave kommunene har etter loven; samarbeid om beredskap mot akutt forurensning:

Forurensningsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak pålegge kommuner å samarbeide om beredskap mot akutt forurensning og kan herunder treffe vedtak om interkommunale beredskapsplaner og om utgiftsfordelingen mellom kommunene.

I brann- og eksplosjonsvernloven finnes det to ulike regler om at staten kan pålegge samarbeid. Det følger av § 15 første ledd at «Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser», og i andre ledd av bestemmelsen framgår det at «Departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller flere kommuner for gjennomføring av krav fastsatt i eller i medhold av loven».

I tillegg til denne samarbeidsbestemmelsen som gjelder alle kommunenes plikter etter loven, har § 16 en særlig regel om pålegg om samarbeid om nødalarmeringssentraler:

Staten kan pålegge en kommune å etablere en nødalarmeringssentral for mottak av meldinger om branner og andre ulykker innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner, og de kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nødalarmeringssentralen.

Til forskjell fra de andre hjemlene for å pålegge samarbeid, er denne bestemmelsen brukt flere ganger for å organisere kommunene i «110-regioner». Kommunene er i dag organisert i 19 110-regioner (foreslått redusert til 12).

For å sikre kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet, foreslo ekspertutvalget for kommunereformen at det skulle være adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning der geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen, og departementet varslet at det hadde satt i gang arbeidet med å utrede en generell hjemmel i kommuneloven for denne typen tilfeller.⁹ Departementet har ikke sendt noe forslag om dette på høring.

⁷ Prop. 91 L (2010–2011)

⁸ Prop. 90 L (2010–2011)

⁹ Prop. 121 S (2014–2015), pkt. 5.1.4

Mulige innretninger av en utvidet ordning for at staten kan pålegge kommuner å samarbeide

En hjemmel for å pålegge samarbeid kan utformes på ulike måter. Sentrale momenter er blant annet hvilke vilkår som må foreligge for å kunne pålegge samarbeid, hvem som skal foreta vurderingen og fatte vedtak om samarbeid, og hvor mye som skal fastsettes i vedtaket om hvordan samarbeidet skal foregå. En regel om å kunne pålegge samarbeid kan innrettes slik at den skal brukes svært sjelden, i helt ekstraordinære forhold, eller oftere.

Dagens lovbestemmelser om pålagt samarbeid regulerer ikke alle forhold og spørsmål som kan oppstå når det skal gis pålegg om samarbeid. Blant annet må en annen kommune være villig til eller utpekes som samarbeidspartner, det må avklares hva slags organisasjonsform samarbeidet skal være i form av, og det må avtales fordeling av utgifter og andre forpliktelser. En regel om pålegg om samarbeid kan utformes med flere «trinn», der for eksempel en kommune først får pålegg om å finne en annen kommune å samarbeide med, og hvis ikke dette fører fram pålegger staten en annen kommune å være samarbeidspartner. Det vil variere fra sak til sak, men det er nærliggende å tenke at det ofte vil være behov for mye styring og involvering fra staten ved pålegg om samarbeid, i form av regulering av fordeling av utgifter og andre forpliktelser, mekanismer for dialog mellom kommunene, løsning av uenigheter og så videre. Kanskje er det også behov for at staten direkte betaler utgifter forbundet med samarbeidet.

Det må også utredes og reguleres hvordan forhold som aktualiserer pålegg om samarbeid skal avdekkes i kommunene og hvordan det skal dokumenteres. Videre hvilke organ som skal være involvert i vurdering av om pålegg om samarbeid skal gis, og om kompetansen til å gi pålegg skal ligge hos statsforvalterne, ett departement eller hos Kongen i statsråd. Det må også avklares hvilke vilkår som må være oppfylt for at pålegget om samarbeid oppheves.

En annen variant av «pålagt samarbeid» kan være at staten setter vilkår for at kommuner skal kunne ha ulike oppgaver. I Finland er det satt flere slike krav som i praksis innebærer pålagt interkommunalt samarbeid. For eksempel er det satt konkrete, lovfestede minstekrav til «nedslagsfelt» for kommunale tjenester, blant annet for enkelte helsetjenester (som ikke lenger er et ansvar for kommunene i Finland), som innebærer at hver tjeneste må dekke minst 20 000 innbyggere. Kom-

muner som ikke har så mange innbyggere, må gå sammen i samarbeid så de til sammen oppnår minstekravet til innbyggere. Et annet alternativ er at staten deler ut et antall lisenser for å drive en tjeneste (dette har vært gjort for videregående opplæring i Finland), og siden antallet lisenser er lavere enn antallet kommuner, blir samarbeid nødvendig noen steder. Ved å sette slike krav er det overlatt til kommunene selv å bli enige om samarbeid og vilkårene for samarbeid, uten at staten involvere seg i dette.

Vurdering

En utvidet adgang for staten til å pålegge kommuner å samarbeide kan bidra til at oppgaver blir løst i en kommune som mangler kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvaret selv. Det kan være en mekanisme for å sikre at tjenester blir utført.

At det finnes en generell adgang for staten til å pålegge samarbeid kan kanskje også bidra positivt til at kommunen selv setter inn ekstra innsats for å løse en oppgave, enten innad i kommunen eller gjennom interkommunalt samarbeid eller ved kjøp, for å unngå å bli pålagt et samarbeid. Der det allerede er dialog om for eksempel interkommunalt samarbeid kan en hjemmel for å pålegge samarbeid bidra til at kommunene selv lettere blir enige om vilkår for samarbeidet, som blant annet kostnadsfordeling. Adgangen til å pålegge samarbeid blir dermed et «ris bak speilet» som gjør at kommunene ordner opp på egenhånd, og at pålegg om samarbeid ikke trenger å gis. Hvor stor slik preventiv effekt en hjemmel for å pålegge samarbeid vil ha, er utvalget imidlertid usikre på. Det er en fare for at muligheten for å kunne pålegge samarbeid får motsatt effekt, ved at noen kommuner lener seg tilbake og ikke tar ansvar for egen virksomhet, fordi de vet at «noen ordner opp hvis det blir for ille».

En hjemmel for staten til å pålegge kommuner å samarbeide betyr stram statlig styring. Kommuner som blir pålagt å samarbeide og kommunen(e) som må samarbeide med dem, får sterke begrensinger i handlingsrommet på området. De folkevalgte mister noe av friheten de har til å bestemme hvordan en oppgave skal løses, så det vil innskrenke den kommunale organisasjonsfriheten. Videre vil de ikke kunne styre like direkte over oppgaver som løses i et pålagt samarbeid som om oppgaven hadde vært utført i kommunen. Nå står kommunene fritt til å velge å løse de fleste av sine oppgaver utenfor kommunen, gjennom interkommunalt samarbeid eller ved hjelp av andre, og kommunen kan dermed selv velge å

styre oppgaven på en annen og mer indirekte måte. Men det er forskjell på at de folkevalgte selv velger slik organisering, og at de er pålagt det. At samarbeidet ikke er frivillig inngått vil sannsynligvis få konsekvenser for den løpende styringen av samarbeidet. Det er ikke noe godt utgangspunkt for å bli enige om momenter og sikre at begge parter kan styre. De som er pålagt å samarbeide vil ikke ha gode forhandlingskort overfor samarbeidskommunen, som oftest vil ha de ressursene og den kompetansen kommunen som er pålagt samarbeidet trenger.

Siden pålegg om samarbeid innebærer stram statlig styring bør det være styring som er nødvendig og egnet til å nå formålet. I noen tilfeller kan pålegg om samarbeid være godt egnet, for eksempel der formålet er å avhjelpe et akutt eller stort behov for å sikre forhold i en kommune eller avlaste kommunen, innenfor et avgrenset område. Som et mer generelt tiltak vil det være mindre treffende. Kommunene kjenner best sin situasjon, og det er grunn til å tro at i de fleste tilfeller vil kommunens egne vurderinger og tiltak være mer treffsikre enn at staten overstyrer.

Utvalget ser at en hjemmel for å pålegge kommuner å samarbeide når det oppstår særlige situasjoner, kan være et egnet og nødvendig virkemiddel i noen sektorer.

Samtidig er det flere momenter som taler mot pålegg om samarbeid: tvunget samarbeid er ikke noe godt utgangspunkt for å få til et godt samarbeid, staten er ikke den som best ved hvor «skoen trykker» lokalt, og det er en fare for at en ordning der staten kan pålegge samarbeid fører til at kommunene «lener seg tilbake» og ikke forsøker nok å ivareta sitt ansvar. Ved et pålegg om interkommunalt samarbeid vil staten overta mye av styringen kommunen har over et område, og det er uheldig, både formelt og praktisk.

En hjemmel i kommuneloven for å pålegge samarbeid på mange av kommunens ansvarsområder vil ved bruk påvirke kommunenes brede oppgaveansvar og begrense den folkevalgte styringen. Selv om en kommune som blir pålagt å samarbeide med en annen formelt sett fortsatt vil ha ansvar for en oppgave, er det begrenset hvor mye en kommune som er pålagt å samarbeide med en annen kommune kan styre aktiviteten i samarbeidet.

Utvalget vil derfor ikke anbefale en generell hjemmel i kommuneloven for å pålegge kommuner å samarbeide på alle eller mange av kommunenes oppgaveområder. Utvalget mener at hjemler for å pålegge kommunene samarbeid bør være begrenset til områder der faglige kjennetegn ved

området taler for behov for adgang til å pålegge samarbeid. Slike hjemler bør være knyttet til forhold på det enkelte tjenesteområdet, og ligge i særlovgivningen.

En hjemmel for å pålegge samarbeid i en eller annen form kan tenkes å inngå i en særlig oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer, som innebærer at rettssikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt. Dette vil i så fall kunne komme til anvendelse for et fåtall kommuner. En slik mulig ordning er omtalt i kapitlet om endret statlig styring.

Utvalget vil også påpeke at samarbeid *kan* ha begrenset effekt i kommuner med store arealer og regioner der det er et lite befolkningsgrunnlag. Dette gjelder særlig for tjenester som må utøves der brukerne bor, og det også er viktig å samle personalet fysisk for å få et godt faglig fellesskap, så tjenestene blir samlokalisert og sentralisert. Det kan føre til at oversikt og nærhet til brukere går tapt, og at de ansatte bruker mye arbeidstid på å reise der tjenesten krever fysisk tilstedeværelse.

11.5 Faste samarbeid om flere oppgaver

Utvalget ser at det kan være utfordringer med at kommunen samarbeider i «alle» retninger, og at det dermed blir mange samarbeidspartnere å forholde seg til og mange ulike samarbeid å koordinere og styre. I flere utredninger pekes det på at mer langsiktig samarbeid i faste samarbeidskonstellasjoner vil kunne gjøre fordelene ved samarbeid større, og minske ulempene.¹⁰ Utvalget har fått flere innspill om at mer langsiktige samarbeidsrelasjoner med faste samarbeidspartnere vil være en fordel for kommunene. Langsiktige samarbeidsrelasjoner vil kunne minske transaksjonskostnadene ved etablering av samarbeid, og føre til at ressurser kan brukes til å drifte og utvikle samarbeidet, framfor stadige «reforhandlinger» av samarbeidsvilkår. Stabil organisering av tjenestene vil kunne gi en mer langsiktig drift av tjenestene, som gjør at de blant annet oppleves som tryggere for innbyggere og ansatte. Kommuner som etablerer en langsiktig samarbeidsrelasjon vil dessuten få kunnskap om hverandre og om forholdene i de ulike kommunene, og kan gjennom dette legge til rette for å videreutvikle og forbedre

¹⁰ B.A. Brandtzæg et al. (2019), Vinsand (2019), Vinsand (2021b), Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse (2021)

samarbeidet på en måte som alle kommunene er tjent med.

Kommunene bør få veiledning om fordelene med langsiktig samarbeid med faste partnere og eventuelt også få bistand til å finne aktuelle samarbeidspartnere. Fordi interkommunalt samarbeid er frivillig og kommunene selv velger når de vil gå inn og ut av samarbeid, er det likevel kommunene som må sørge for at samarbeidet blir langsiktig og forpliktende.

I tillegg er mye interkommunalt samarbeid i dag unifunksjonelt (gjelder en funksjon/opp-gave). Mange separate samarbeid kan gi manglende oversikt og dermed svekke demokratisk ansvarsutkreving og gjøre det vanskelig å administrere alle samarbeidene. Det at en rekke enkeltoppgaver er organisert som interkommunale samarbeid vanskeliggjør også prioritering på tvers av oppgaveområder, da det å organisere en oppgave interkommunalt har en tendens til å «låse» ressurser til samarbeidet. En måte å minske dette problemet på er at samarbeid om flere oppgaver organiseres i ett felles, formelt samarbeid. Dette vil også minske sannsynligheten for at kommuner inngår samarbeid med en rekke ulike partnere, og dermed øke sannsynligheten for et fast samarbeid mellom kommuner.

11.5.1 Behov for en egen samarbeidsmodell for langsiktig samarbeid på flere oppgaveområder?

Det er rom for å samarbeide langsiktig og på flere områder innenfor dagens regelverk. Slikt samarbeid kan være organisert på mange ulike måter. Det kan for eksempel organiseres ved at en gruppe kommuner har et politisk samarbeidsorgan (interkommunalt politisk råd) som blant annet er en uformell overbygning for flere forskjellige samarbeid om ulike tjenester.¹¹ I Finnmark har flere kommuner inngått intensjonsavtale med hensikt å etablere felles samarbeid på flere områder framover.

Det kan likevel vurderes om det er behov for mer «skreddersøm» på dette området, i form av en lovfestet samarbeidsmodell ment for langsiktige og mer omfattende samarbeid på flere tjenesteområder. Både Sverige, Finland og Danmark

¹¹ Et eksempel er Fosenregionen. Fosenregionen interkommunalt politisk råd (IKPR) er et interkommunalt samarbeidsorgan for de fire kommunene Indre Fosen, Osen, Ørland og Åfjord. Fosenregionen IKPR fungerer som en overbygning for forskjellige samarbeidsordninger og tjenester for innbyggerne på tvers av kommunegrensene, blant annet felles barnevernstjeneste, felles lønnsadministrasjon og samarbeid om helsetjenester. Kilde: Fosenregionen (2022)

har regler om egne samarbeidsmodeller for kommuner som samarbeider på flere ulike områder. En organisasjonsform som kan omfatte samarbeid på flere områder, og som er tilpasset mer langsiktige samarbeid, kan bidra til å styrke oversikten og legge til rette for både politisk og administrativ styring og kontroll. Flerfunksjonelt samarbeid kan trolig også legge bedre til rette for den nødvendige samhandlingen mellom ulike kommunale tjenesteområder.

Samkommune var en organisasjonsform nettopp for interkommunalt samarbeid om flere oppgaver. Modell for samkommunen var de finske kommuneforbundene. Kommunene gikk der sammen om å opprette et felles politisk organ, administrasjon og fagenheter for felles løsning av oppgaver som ble ansett å kunne løses bedre i en større organisasjon, og i et kommuneoverskridende perspektiv. Samkommunen var opprinnelig et forsøk i Verdal og Levanger kommune. Fra 2012 ble samkommune som samarbeidsform tatt inn i kommuneloven. Som et ledd i kommunereformen foreslo Solberg-regjeringen å oppheve kommunelovens hjemmel for samkommuner, fordi de mente at kommunesammenslåing var en bedre løsning for kommuner som trenger å samarbeide på så mange tjenesteområder som det samkommunen ga tilgang til.¹² Reglene for samkommune ble derfor avvirket fra 2020.

Innherred samkommune ble evaluert i 2007.¹³ Konklusjonene fra evalueringen var blant annet at samkommunen var velegnet til å etablere tett samarbeid, modellen ga god politisk kontroll og lokaldemokratiet så ut til å bli styrket. Kommunene brukte mye tid og ressurser på omstilling og tilpassning av de tjenestene som skulle legges til samkommunen, samtidig som tjenestene som ble samordnet opplevde innsparing og god utvikling av tjenestene på sikt. Samkommunen lyktes godt med samordning av interne støttefunksjoner, og samordning av plan, byggesak, oppmåling, landbruk og kemner ga også betydelige gevinster. Når det gjaldt kapasitet til utvikling var kommunene bedre rustet gjennom felles kommuneplan, næringsssatsing og stadig mer regionalt samarbeid.

Evalueringen viste videre at samordning av områdene barne- og familietjenester og helse- og rehabiliteringstjenester ikke lyktes. Bakgrunnen var at både politikere og administrasjon ikke var forberedt på den kompleksiteten som fulgte med disse enhetene, og det var vanskelig med samordning når tjenestene ble gitt der brukerne var. De

¹² Prop. 45 L (2015–2016)

¹³ Sand (2007)

Boks 11.1 Samkommune

Før 2020 fantes det to samkommuner: Innherred samkommune som bestod av kommunene Levanger og Verdal, med til sammen 34 283 innbyggere per 1. januar 2015. Det er 9 km reisevei mellom de to kommunesentrene Levanger og Verdalsøra. Samkommunen hadde eksistert siden forsøksordning startet i 2004. Samkommunen organiserte fellestjenester som arealplanlegging, arkiv, brannvern, byggesaksbehandling, landbruks- og miljøforvaltning, rusforebygging, servicekontor og skatteoppkrever.

Den andre samkommunen var Midtre Namdal samkommune bestående av Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes kommuner. Samkommunen ble etablert som et forsøk fra den 9. september 2009. Samkommunen hadde til sammen 19 173 innbyggere per 1. januar 2019. Samkommunen organiserte fellestjenester som barnevern, kommuneoverlege, legevakt, miljø- og landbruksforvaltning, NAV-kontor, skatteoppkrever, næringsutvikling og tiltak knyttet til samhandlingsreformen.

Når reglene om samkommune ble opphevet førte Levanger og Verdal kommuner forhandlinger om kommunesammenslåing, men de førte ikke fram. Samkommunen ble oppløst 31. desember 2017 og oppgavene tilbakeført til de enkelte kommunene, men kommunene fortsatte å samarbeide om en del av tjenestene gjennom interkommunalt samarbeid hjemlet i kommuneloven.

Midtre Namdal samkommune ble avvirket fra 1. januar 2020. Samtidig ble kommunene Namsos, Namdalseid og Fosnes slått sammen.

Det framgikk av reglene i kommuneloven at kommuner eller fylkeskommuner kunne opprette en samkommune for løsning av felles oppgaver. Samkommunen var eget rettssubjekt. Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov var lagt til kommunestyret eller fylkestinget «selv» eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kunne overføres til samkommunen.

De oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som ble overført til samkommunen måtte være identiske for alle deltakerkommunene.

Kommunestyrene skulle selv vedta en samarbeidsavtale. Avtalen skulle inneholde bestemmelser om:

- samkommunens navn,
- deltakerkommunene og antall representanter i samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune,
- samkommunens adresse i Enhetsregisteret,
- hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skulle overføres til samkommunen,
- tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
- deltakerkommunenes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til samkommunen,
- den enkelte deltakerkommunes eierandel i samkommunen og ansvarsandel for samkommunens forpliktelser dersom denne avvek fra eierandelen,
- hvordan plikten til å dekke samkommunens underskudd skulle fordeles mellom deltakerkommunene dersom denne avvek fra deltakerkommunenes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser,
- rammer for samkommunens finansforvaltning,
- underretning til deltakerkommunene om vedtak som ble truffet i samkommunen,
- uttreden fra og oppløsning av samkommunen, herunder oppbevaring av arkiver skapt av samkommunen, og
- annet som etter lov krever avtale.

Samkommunestyret var samkommunens øverste organ. Samkommunestyret skulle bestå av minst tre representanter med vararepresentanter fra hver deltakerkommune. Disse ble valgt av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Valget skulle skje i konstituerende møte i kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene, og gjaldt for fire år. Samkommunestyret valgte selv leder og nestleder blant sine medlemmer. Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer hadde møte- og talerett i samkommunens organer.

Samkommunen skulle ha en administrativ leder som ble ansatt av samkommunestyret selv. Stillingen som administrativ leder i samkommunen kunne gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene.

ansatte innenfor disse tjenesteområdene var dessuten sterkt imot samordning og samlokalisering av tjenestene. Etter 2,5 år vedtok samkommunestyret å tilbakeføre disse tjenesteområdene til kommunene.

Vurdering

Utvalget mener mer langsiktig og bredt samarbeid med faste partnere i mange tilfeller vil gjøre det enklere og bedre å samarbeide. Slikt samarbeid vil redusere tid og ressurser brukt til å finne samarbeidspartnere, etablere samarbeid og komme til enighet om fordeling av forpliktelser.

Kommunene bør derfor veiledes om dette og i større grad oppfordres til å inngå mer langsiktig samarbeid med faste partnere. Å inngå samarbeid er frivillig for kommunene, og det er kommunene som må sørge for at samarbeidet blir langsiktig og bredt.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en samarbeidsmodell som er særlig tilpasset langsiktig samarbeid om flere tjenesteområder, med utgangspunkt i eller med noen elementer fra den tidligere samkommunemodellen.

Kommunene har stor frihet til å organisere samarbeid slik de selv vil. Kommunene har mange samarbeidsmodeller å velge blant, og trenger ikke å bruke noen av samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven eller andre steder, men kan samarbeide «*på en annen måte som det er rettslig adgang til*», jf. kommuneloven § 17-1 andre ledd. Det må vurderes om det er mest hensiktsmessig for kommunene å få veiledning om hva friheten de har innebærer, og hvordan de selv kan bli enige om modeller for samarbeid tilpasset et gitt samarbeid, eller om kommuneloven bør ha enda flere regler for ulike samarbeidsmodeller som kommunene kan velge å bruke.

Utvalget ser at fast og omfattende samarbeid vil bedre det interkommunale samarbeidet i mange tilfeller, og er opptatt av at det skal legges til rette for slikt samarbeid. For å styrke kommunenes «verktøykasse» for å få til slikt samarbeid, mener utvalget kommuneloven bør ha regler for en samarbeidsmodell som er særlig tilpasset langsiktig samarbeid om flere forskjellige tjenesteområder. En slik samarbeidsmodell kan kanskje være særlig aktuell å bruke i områder med store geografiske avstander, der kommunesammenslåing er vanskeligere eller mindre aktuelt.

11.6 Interkommunalt samarbeid om planlegging og samfunnsutvikling

Samfunns- og arealplanlegging, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, geodata, samfunnssikkerhet og beredskap er områder som er utfordrende for mange kommuner. Utfordringsbildet er godt dokumentert, blant annet gjennom kartleggingen av lovoppfyllelse.

Plan- og bygningslovens styringssystem og krav til kommunal planlegging er omfattende og komplisert. Det er grunn til å reise spørsmål ved om omfanget av nasjonale føringer, som skal legges til grunn ved kommunal planlegging, er på et realistisk nivå. I tillegg vedtar mange fylkeskommuner en rekke planer med føringer som de forventer at kommunene skal hensynta i sin planlegging. Mange kommuner har små fagmiljø til samfunns- og arealplanlegging, og oppgir at de i liten grad har nødvendig kapasitet på området. Ressursbruken til kjøp av plantjenester fra private konsulentfirma er omfattende.

Kjøp av tjenester dominerer, og det er få eksempler på interkommunalt samarbeid i form av mer langsiktige samarbeid, som «regionale plankontor» eller «planregioner». Årsakene til lite samarbeid er trolig flere. Ønsket om lokalt selvstyre over arealer og samfunnsutvikling står sterkt i mange kommuner. Uenighet om lokalisering, organisering og fordelingskonflikter samt frykt for sentralisering av fagkompetanse er også medvirkende årsaker. Det er også krevende å tilpasse styring etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven til en kommunal styringskultur preget av lite oppdaterte og bindende planer.

En løsning på dagens utfordringsbilde kan være at kommunene finner sammen i faste samarbeid om kommuneplanlegging. Samarbeidet kan for eksempel i første omgang ivareta kommunal planlegging og kommuneregionplanlegging (felles plankontor). Samarbeidet kan bygges ut innenfor områder som IKT (digitalisering, drift og IT-sikkerhet), tekniske tjenester, kompetanseutvikling innenfor ulike tjenesteområder og samarbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Distriktsnæringsutvalget peker i NOU 2020: 12 på at mer interkommunalt samarbeid og felles plankontor for flere kommuner kan være et egnet virkemiddel for å løse kapasitetsutfordringer i mindre kommuner.

Grunnlag for etablering av samarbeidet vil kunne være senterstruktur, arbeidspendling, gjeldende struktur for interkommunale politiske råd, fylkesinndeling, statlige inndelinger, kommuneinn-

delinger som brukes i utviklingsarbeid mellom kommunene og staten (kompetanseregioner for oppvekst, kommunedialog, med mer) og inndeling knyttet til utviklingsarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen. Det vil være kommunene som velger å gå inn i samarbeidet, og som avgjør hvilke kommuner de vil samarbeide med. Staten kan legge inn økonomiske virkemidler som motiverer kommunene til å organisere seg i faste samarbeid. Blant annet kan statsforvalterens skjønnsmidler brukes til å stimulere kommunene til å finne sammen i hensiktsmessige samarbeid.

Det må vurderes nærmere om slike plansamarbeid kan organiseres i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid, eller om kommunelovens bestemmelser om oppgavefelleskap vil dekke behovet. Kommunelovens bestemmelser om oppgavefelleskap, eventuelt vertskommunesamarbeid, vil også være aktuelle for andre tjenester som kommunene finner det hensiktsmessig å løse felles innenfor den enkelte samarbeidet.

Vurdering

Utvalget peker på at arbeid med samfunns- og arealplanlegging er krevende områder for kommunene, som de samarbeider lite om. Utvalget anbefaler kommunene å samarbeide mer på dette området, i langsiktige samarbeid. Siden dette blant annet gjelder helhetlig planlegging og utvikling av kommunene, kan samarbeid om plan legge til rette for utvikling av samarbeid også på andre områder.

11.7 Samlet vurdering av økt satsing på interkommunalt samarbeid

Fordelene med interkommunalt samarbeid er omtalt foran. Det gir blant annet bedre tilgang til økt kompetanse og kapasitet og mulighet til å etablere større fagmiljøer, også for mindre kommuner. Ved interkommunalt samarbeid beholder samtidig kommunene sitt brede oppgaveansvar og alle kommuner har det samme ansvaret. Interkommunalt samarbeid bidrar på denne måten til å avhjelpe utfordringer med dagens generalistkommunesystem ved å lette på presset på generalistkommuneprinsippet.

Økt satsing på interkommunalt samarbeid vil kunne bidra til at fordelene med interkommunalt samarbeid styrkes, og at ulempene reduseres. Mer og bedre veiledning legger til rette for at

kommunen inngår samarbeid som er hensiktsmessige, effektive og organisert etter reglene for en samarbeidsform som passer samarbeidet.

Utvalget mener mer langsiktig og bredt samarbeid med faste partnere i mange tilfeller vil gjøre det enklere og bedre å samarbeide. Mer faste og langsiktige samarbeid vil blant annet kunne redusere ressurser som brukes til å etablere samarbeid. Kommunene bør derfor veiledes om dette og i større grad oppfordres til å inngå mer langsiktig samarbeid med faste partnere.

Utvalget mener at kommuneloven bør ha regler om en samarbeidsmodell som er særlig tilpasset langsiktig og bredt samarbeid, som kommunene kan velge å bruke.

Utvalget mener det bør være forutsigbare tilgjengelige økonomiske virkemidler til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, dersom formålet er å gi mer samlet og langsiktig interkommunalt samarbeid innenfor faste konstallasjoner.

Interkommunalt samarbeid har likevel noen ulemper. Blant annet at styringen av aktivitet i interkommunalt samarbeid må skje på annen måte enn styring av kommunens egen organisasjon, og at ressurser blir bundet opp i det interkommunale samarbeidet. Interkommunalt samarbeid kan også komplisere tverrfaglig samarbeid med tjenesteområder i kommunenes organisasjon.

Disse ulempene kan påvirke kommunestyrets mulighet til å drive enhetlig styring og til å kunne forvalte det brede oppgaveansvaret, altså kjerneverdiene til generalistkommunene. For at interkommunalt samarbeid skal fungere er en dessuten avhengig av at kommuner som ønsker samarbeid finner noen å samarbeide med. Disse forholdene er det grunn til å være seg bevisst og søke å avhjelpe i utarbeidelse av regler for interkommunalt samarbeid, i veiledning om samarbeid og i kommunene i sin utøvelse av samarbeid.

Utvalget foreslår ikke at det bør innføres en generell hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid. Utvalget ser ikke at en slik generell hjemmel vil være et særlig treffsikkert tiltak for å avhjelpe utfordringene utvalget har funnet. Utvalget mener imidlertid at hjemmel for å pålegge samarbeid vil kunne være hensiktsmessig på enkelte tjenesteområder, i tråd med nåværende bestemmelser i enkelte særlover som gir hjemmel for å pålegge samarbeid.

Utvalget mener også at pålegg om samarbeid kan være et mulig element i en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer som innebærer at rettssikkerheten til

kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt. Vilkårene for å omfattes av en slik ordning vil være strenge. En

slik mulig ordning omtales i kapittelet om endret statlig styring.

Kapittel 12

Endringer i statlig styring

12.1 Innledning

Statlig styring av kommunene er en sentral rammebetingelse for kommunene. Det er derfor nærliggende å vurdere om endringer i statlig styring kan bidra til å avhjelpe utfordringene utvalget peker på. Utvalget har funnet at det er systematiske variasjoner i grad av lovoppfyllelse, og at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Mangel på tilgang til kompetanse og kapasitet er hovedårsaken til mangelfull ivaretagelse av oppgaver. Spørsmålet er derfor om det er tiltak innenfor statlig styring som kan bidra til at alle kan ivareta det lovpålagte ansvaret, bidra til at kommunene får likere muligheter til å oppfylle ansvaret, og bedre kommunenes tilgang til kapasitet og kompetanse.

Det kan tenkes tiltak og endringer både innenfor de juridiske, pedagogiske og økonomiske virkemidlene. For kommunene er fordeling av inntekter en sentral og viktig rammebetingelse. Inntektssystemet har nylig blitt vurdert av et annet offentlig utvalg, og utvalget omtaler derfor de økonomiske styringsvirkemidlene i mindre grad.

Tiltak utvalget har drøftet er mer eller mindre statlig styring (juridiske styringsvirkemidler), dialog og veiledning (pedagogiske virkemidler) og økonomiske styringsvirkemidler. Videre drøftes utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer der rettssikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivare tatt.

12.2 Mindre statlig styring

Det er et spenningsforhold mellom hensynet til lokalt selvstyre og nasjonale mål, og balansen mellom disse to hensynene blir stadig diskutert.

I kapittel 4 er det redegjort for at omfanget av statlig styring av kommunene har økt. Et overordnet utviklingstrekk i perioden fra 1999–2015 er at det på samme tid både er blitt mindre og mer

detaljert styring. Bruk av rammelover og mindre øremerkede tilskudd tilsier mindre detaljert styring i stort, og det har vært en økning i bruk av mer pedagogiske virkemidler. Samtidig er det tegn til mer detaljert styring på velferdsområdene, gjennom blant annet prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter. Til tross for bred politisk oppslutning om betydningen av det lokale selvstyret og prinsippet om rammestyring av kommunene, er det kommunale handlingsrommet i praksis redusert gjennom ulike typer lovkrav i særlovgivningen. Stortinget og staten legger til rette for nye oppgaver og økt handlingsrom for kommunene, men når det senere viser seg at oppgavene ikke ivaretas på en god nok måte i alle kommuner på grunn av manglende kapasitet og kompetanse, setter staten inn kompensatoriske tiltak i form av prosedyrekrav og omfattende veiledning.¹

Krav om en særlig prosedyre eller rapportering, krav om visse typer kompetanse eller bemanning av en viss størrelse og lovfesting av rettigheter til den enkelte, som kommunene skal oppfylle, er eksempler på statlig styring som reduserer kommunenes handlingsrom. Mindre statlig styring kan konkret være færre detaljerte krav til ulike kommunale tjenester, mindre krav til rapportering og reduserte krav til særskilt kompetanse og bemanning på tjenesteområder.

I kapittel 7 vurderer utvalget at omfanget av statlig styring er for stort. Når ansvaret for en oppgave er lagt til kommunene, bør statlig detaljstyring av hvordan oppgaven skal løses begrenses. Kommunestyret bør ha handlingsrom til å innrette oppgaveløsningen etter lokale forutsetninger og behov.

Det har vært en betydelig økning i kompetansekrav og bemanningsnormer de siste årene. Utvalget har fått innspill fra kommuner om at dette er lovkrav som er særlig utfordrende å forholde seg til, og som etter mange kommuners syn bør unngås. Utvalget mener at bemanningsnormer,

¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (2015)

og spesielt kravet til lærertetthet som er knyttet til hver enkelt skole, er lite egnet og begrenser kommunenes mulighet til å rette ressursbruken inn slik at det best svarer på lokale forhold og behov. Det vises blant annet til at kravet har ført til at andre yrkesgrupper kommunene ser behov for i skolen må vike, fordi kommunene må prioritere lærere. Utvalget stiller spørsmål ved om kravet er egnet til å nå formålet med styringen.

Vabo² drøfter om krav til kompetanse og bemanning bidrar til større grad av likeverdighet i velferdstjenestene, og om det bidrar til å løfte de kommunene som ikke har tilfredsstillende kapasitet og kompetanse. Vabo konkluderer med at slike krav bare bidrar til å redusere «strekket i laget» så lenge det finnes tilgjengelige fagfolk, og disse lar seg rekruttere til de spesifikke stillingene i de kommunene hvor det er behov. Dessuten er kompetansekrav og bemanningsnormer en betydelig utfordring for kommunenes mulighet til å tilpasse tjenester til lokale behov, ønsker og forhold.

Det er et spenningsforhold både mellom det lokale selvstyret og nasjonale mål, og mellom de ulike sektorene. Stram styring innenfor en sektor kan føre til at kommunene må bruke ressurser der, og nedprioritere andre områder. Slik kan de ulike sektorene i kommunen komme i konkurranse med hverandre om midler, og strenge styringskrav vil fungere som øremerking av midler, selv om det formelt sett ikke er det. Det er også ofte en del direkte kontakt mellom statlige sektormyndigheter og de ulike sektorene i kommunene. Det kan føre til at prinsippet om at kommunen skal styres av kommunestyret blir utfordret av lojalitet og uformelle styringslinjer til sektormyndighetene.

Mye av den statlige styringen av kommunene skjer i særlovgivningen, som blant annet utfylles av veiledning fra sektordirektorat. Distriktssenteret skriver i sitt innspill til utvalget:

Den spesialiserte og profesjonaliserte stat hegner om sine sektorinteresser, og helhetstanken blir overlatt til kommunene. Samtidig er det vårt inntrykk at mange distriktskommuner opplever at deres helhetsvurderinger og prioriteringer ikke blir respektert i møte med sektorinteressene. Et typisk eksempel er behov for noe spredt boligbygging blir møtt med lite forståelse, samtidig som store naturområder blir bygget ned pga. vei eller vindmøller.

Et nettverk av kommuner i Sør- og Midt-Norge og deres samarbeidspartnere universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter («Unikom») skriver i innspill til utvalget:

Tverrsektoriell tilnærming i kommunene forutsetter en tverrsektoriell stat. Statlig finansiering, statlige reformer og satsinger og statlig styring oppleves og fungerer hemmende for en fleksibel og effektiv organisering og arbeidsform i kommunene.

De fleste innspill argumenterer for mindre statlig styring. Utvalget har også fått noen innspill om at det vil kunne være hensiktsmessig med *mer* statlig styring på enkelte områder. Det gjelder områder som krever høy spesialisering og ofte også samhandling, som for eksempel digitaliseringsfeltet, miljøforvaltning, barnevern og særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Oppfatningen er at den høye spesialiseringen som preger disse oppgavene gjør det urealistisk, unødvendig eller uhensiktsmessig å legge til grunn at hver enkelt kommune skal ha tilstrekkelig tilgang til kompetanse og ressurser til å styre området helt på egen hånd. Samtidig er det også forhold som taler for at noen avgjørelser bør fattes lokalt, og at ansvaret for disse tjenesteområdene derfor fortsatt bør ligge hos kommunene.

Mer detaljert statlig styring kan i noen tilfeller utøves for å bygge opp om at det lokale selvstyret skal fungere godt. Et eksempel er reglene om økonomistyring i kommuneloven av 2018. I denne loven ble det innført nye plikter og krav til økonomistyringen i kommunene. Disse reglene utgjør en faktisk begrensning i kommunestyrets handlingsfrihet, men ble innført av hensyn til lokaldemokratiet: «Styring og kontroll med økonomien er et premiss for å sikre den lokale handlingsfriheten og for å skape tillit til at ressursene forvaltes på beste måte for innbyggerne. Gjennom krav til økonomiforvaltningen skal loven bygge opp under lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret».³

Kommunelovens krav til at kommunen skal ha god internkontroll, samt liknende eller tilhørende krav i særlovgivningen, er et annet eksempel. Regler om internkontroll pålegger kommunene plikter, men ut ifra en tanke om at reglene skal bidra til at kommunen har kontroll på egen virksomhet, noe som vil styrke det lokale selvstyret.

Som del av utviklingsarbeidet for å styrke kommunene og kommunepolitikken i Finland (omtalt i kapittel 8), har man kommet til at «kom-

² Vabo (2022)

³ NOU 2016: 4

munenes ulikheter og særutvikling og kommunenes mange roller må identifiseres bedre i beslutninger som berører kommunene». Identifisering og hensyntagen av kommunenes ulike forutsetninger ved beslutninger som berører kommunene kan gi grunnlag for mer målrettet styring eller styring som er egnet til å nå formålet.

Vurdering

Utvalget mener det er nødvendig med mindre statlig styring, og at dette vil bidra til å avhjelpe utfordringene i generalistkommunesystemet. Mindre statlig styring vil ikke føre til bedre tilgang til kapasitet og kompetanse i små og usentrale kommuner, men kan bidra til å avlaste kommunene for antall krav og oppgaver som skal følges opp. Krav til rapportering, krav til en type organisering eller til en spesiell bemanning eller kompetanse vil kunne være krevende å oppfylle for alle kommuner, og må avveies mot formålet med styringen. Strengere lov- og forskriftskrav tilfører ikke kommunene mer kapasitet og kompetanse, og er dermed ofte ikke egnet til å nå formålet.

Utvalget har sett at omfanget av statlig styring har økt. Sektorene utøver til dels sterk styring på sine områder, og det samlede styringstrykket er stort. Særlig er det problematisk med detaljstyring som for eksempel bemanningsnormer, og spesielt krav som er knyttet til hver enkelt driftsenhet og ikke kommunen som helhet. Slik detaljstyring reduserer det lokale handlingsrommet for hvordan oppgavene skal løses, det binder opp ressurser og reduserer kommunestyrenes mulighet til å foreta lokale prioriteringer og ivareta det helhetlige ansvaret. Dette representerer et problem for generalistkommunen ved at lokale politikere i mindre grad kan foreta lokale prioriteringer og avveininger mellom ulike oppgaver, og det reduserer den folkevalgte styringen. Dette er en utfordring som treffer alle kommuner, men kanskje særlig mindre kommuner som i praksis har mindre reelt handlingsrom på grunn av små budsjetter og færre ansatte.

Utvalget har sett at kommunene framover blir enda mer ulike, blant annet ved at kommuner med få innbyggere får færre innbyggere og færre i yrkesaktiv alder, og kommuner med mange innbyggere får flere innbyggere. Dette betyr at de får mer ulike forutsetninger for å ivareta ansvaret sitt. Stadig mer ambisiøse nasjonale mål om blant annet kvalitet i tjenestene fører til at kommunens oppgaver blir mer kompliserte og kompetansekrevede. Med disse utviklingstrekkene kan det være mye som tyder på at staten i praksis vil se

behov for å styre kommunene *mer* framover, heller enn mindre.

For at det lokale selvstyret skal fungere i praksis, må lokaldemokratiet ha et handlingsrom. I en utvikling der flere momenter kan tale for økt statlig styring, er det grunn til å være bevisst nødvendigheten av at lokaldemokratiet skal ha et innhold og at statlig styring ikke setter u hensiktsmessige rammer for lokaldemokratiet. Skal det være et lokaldemokrati, må det ha noe å styre.

Krav til en viss bemanning bidrar bare til å tilføre tjenesten mer kapasitet og kompetanse hvis det er nok fagfolk som vil ta jobb der de trengs. Tilsyn og statlig kontroll bidrar ikke til høyere lovoppfyllelse hvis ikke forutsetningene for lovoppfyllelse er til stede.

Utvalget mener staten må sette mindre detaljerte krav til kommunale tjenester gjennom lov og forskrift, slik at lokale folkevalgte har mulighet til å prioritere basert på lokale, individuelle og varierende behov. Det vil også styrke den samlede folkevalgte styringen i kommunestyret. Videre gir mindre detaljerte lovkrav rom for nødvendig innovasjon og tverrfaglig samhandling. Kommunene står overfor store utfordringer, som krever handlingsfrihet til å finne de beste løsningene lokalt.

For å opprettholde generalistkommuner med bred oppgaveportefølje og samlet folkevalgt styring i kommunestyret, må statlig detaljstyring av kommunale tjenester reduseres. Utvalget mener den statlige detaljstyringen legger press på den folkevalgte styringen og lokaldemokratiet, og er bekymret for hvordan dette påvirker rekrutteringen til lokalpolitikken.

Mindre statlig styring krever større bevissthet om forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven – at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål – i utarbeidelse av lover og forskrifter og i annen, løpende styring. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at det må foretas en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Forslag som innebærer en begrensning i selvstyret skal begrunnes, og avveiningen som er gjort bør framgå. Selvstyret bør kun begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensninger er nødvendig. Dette innebærer blant annet at et virkemiddel for statlig styring (for eksempel veiledning, tilsyn eller lovkrav) må være egnet til å oppnå målet virkemiddelet skal bidra til, og det må være nødvendig for å nå målet. Fordelene med et tiltak eller et virkemiddel må altså være større enn eventuelle ulemper.

Utvalget mener det er grunn til å tro at det er potensiale for at forholdsmessighetsprinsippet i større grad kan etterleves i utforming av regelverk rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Både utredningsinstruksen og retningslinjene og veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner bør gjennomgå med sikte på en klarere angivelse av hvordan forholdsmessighetsprinsippet bør praktiseres.

Utvalget foreslår at det utarbeides en oversikt over alle krav som hviler på kommunene. En slik oversikt vil blant annet være et nødvendig grunnlag for å vurdere hvilke deler av den statlige styringen som er overflødig, og på hvilke områder mer statlig styring kan bygge opp under det lokale selvstyret.

Utvalget mener kommunenes ulike forutsetninger må identifiseres og hensyntas bedre i styring av kommunene. Det gjelder både i utredning av og utforming av nye lov- og forskriftskrav, og i annen styring og veiledning.

12.3 Dialog, veiledning og samarbeid

Staten kan gjennom pedagogiske styringsvirkemidler som veiledning, dialog og samarbeid legge til rette for at kommunene kan utføre og utvikle sine oppgaver. Veiledning gis i mange ulike former. Det kan være kompetansehevingstiltak eller bistand som er rettet mot alle kommuner, og som er åpne for alle kommuner å benytte seg av eller søke på, for eksempel skriftlige veiledere, faglige nettverk eller prosjekter, og tiltak som er rettet mot enkelte kommuners behov, for eksempel veiledning i etterkant av tilsyn. Det kan også være ulike tematiske prosjekter kommunene kan søke å delta på. Det kan videre skilles mellom tiltak som er generelle kompetansehevende tiltak, og tiltak som settes i verk etter at det er påvist særlige mangler eller behov i en kommune, for eksempel «task force»-aktig bistand innenfor kritiske områder. Vi har sett i kapittel 4 at det er blitt mer vanlig med dialog og ulike samarbeid mellom stat og kommune for å oppnå felles mål. Eksempel på dette kan være utvikling av nasjonal digital infrastruktur.

Det er også andre aktører rundt kommunene som bidrar til og legger til rette for kommunene. Fylkeskommunene har en veiledningsrolle blant annet innenfor samfunns- og arealplanlegging. Kommuner og fylkeskommuner kan også samarbeide gjennom interkommunale samarbeid (da i en annen samarbeidsform enn vertskommunesamarbeid).

Bistand til kommunene

Staten yter i noen tilfeller ren bistand til kommunenes oppgaver. Et eksempel på dette er digilær.no, en nasjonal plattform for nettbasert undervisning med nettlærere. Plattformen eies, leveres og driftes av Utdanningsdirektoratet. Gjennom plattformen tilbys det nettundervisning i enkelte fag det kan være vanskelig å ha lokale undervisningsressurser til. For å oppfylle plikten til å gi opplæring, kan kommunene gi tilbud om undervisning med nettlærer via plattformen. Skolene/kommunene betaler en egenandel når deres elever får undervisning via plattformen.

På området for plan og grunnforvaltning viser Menon til at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gjennom sine kartløsninger gir kommunene kunnskap og informasjon som de ville hatt store utfordringer med å skaffe til veie på egenhånd.⁴ Gjerdrum-utvalget pekte blant annet på at NVE bør prioritere å formidle informasjon om kvikkleire og farlig erosjon til kommuner og grunneiere.⁵

Distriktssenteret har spilt inn til utvalget at stat og fylkeskommune bør utvikle felles digitale løsninger, som kommunene kan bruke i planlegging og forvaltning av eiendom og bygg.

Dette er tiltak som rettes mot alle kommuner, men som vil ha stor betydning særlig for kommuner med mangelfull kapasitet og kompetanse.

Veiledning og dialog tilpasset ulike behov hos kommunene

Kommunene har svært ulike forutsetninger, og pedagogiske virkemidler i form av dialog, veiledning og bistand kan i større grad innrettes for å understøtte ulike kommuner. Dette kan bidra til å gi kommunene likere forutsetninger.

Dialog og kontakt med kommunene kan også øke bevisstheten om kommunenes behov for bistand, og hvordan aktører og organer rundt kommunene best kan bygge opp om kommunenes virksomhet sammen.

Veiledning differensieres mellom kommunene allerede, men det kan tenkes en mer formalisert og tydeligere målretting til der behovet er størst, samt at veiledningen i større grad tilpasses ulike typer kommuners situasjon og utfordringer.

Dette krever at de som gir veiledning og bistår kommunene har kunnskap om ulike typer kom-

⁴ S. Pedersen et al. (2022) pkt. 11.3

⁵ NOU 2022: 3

muners kjennetegn og forutsetninger. Distrikts-senteret skriver i innspill til utvalget at de

... erfarer at kapasitetsutfordringene i små distriktskommuner er for lite kjent hos regionale og statlige myndigheter. Det er stor forskjell på hvilken kapasitet en kommune på 5 000 innbyggere og en på 1 000 innbyggere har, men begge regnes ofte som «små». Dette kan skjule de virkelig store utfordringene de aller minste distriktskommunene har.

Bedre kunnskap om kommunenes ulike forutsetninger kan skaffes på flere måter. Dialog med KS, gjennom for eksempel konsultasjonsordningen, er relevant.

Kunnskap kan også innhentes i dialog med kommunene. Difi har i en rapport om hva som er god statlig styring understreket behovet for økt dialog i tilknytning til bruk av styringsvirkemidler: «...de ordinære styringsvirkemidlene må suppleres med mer dialog, mer samhandling og større forståelse for den konteksten styringen skal skje i».⁶

Et prosjekt som skal bedre og samle statens kunnskap om kommunene, er statsforvalternes arbeid med å utvikle «kommunebilder». Prosjektet ble startet av noen statsforvaltere med støtte fra departementet, og alle embetene er nå oppfordret til å bruke samme metode for å utvikle kunnskap om kommunene. Med utgangspunkt i ROS-analyser fra hvert tjenesteområde statsforvalteren gjennomfører tilsyn på eller er tillagt ansvar for, gir statsforvalteren en vurdering av kommunene på de ulike tjenesteområdene. Vurderingene bygger på tilgjengelig KOSTRA-statistikk, annen nasjonal statistikk, tilsyn, økonomiforvaltning, saksbehandling og dialog med kommunene. Områdene kategoriseres som grønne (områder med god kompetanse, kapasitet og kvalitet), gule (områder med forbedringspotensial innen kompetanse, kapasitet og kvalitet) eller røde (områder som er sårbare innen kompetanse, kapasitet og kvalitet).⁷

Formålet med kommunebildene er at de skal danne grunnlag for dialog med kommunene og brukes i planlegging og utføring av tilsyn, kommunebesøk, råd og veiledning i sektordialogen, ved fordeling av skjønnsmidler til kommunene og der statsforvalteren tar initiativ til forsterket interkommunalt kommunesamarbeid. Bildene skal også bidra til samarbeid og dialog mellom de ulike avdelingene internt hos statsforvalteren.⁸

Utdanningsdirektoratets (Udir) oppfølgingsordning med veilederkorps er et eksempel på behovsbasert veiledning rettet mot enkeltkommuner.⁹ Ordningen innebærer at kommuner som over tid ikke oppnår tilfredsstillende resultater på sentrale områder i opplæringen, får tilbud om statlig støtte og veiledning for en periode på 3 år. Kommuner identifiseres ved bruk av et indikatorsett, og indikatorer for sentrale områder innen læringsmiljø og læringsutbytte danner utgangspunkt for en nedre grense for kvalitet. Kommunene skal med bistand av statsforvalterne og eksterne veiledere analysere egne data og danne seg et bilde av utfordringer de har. I tillegg skal de planlegge tiltak, finne kompetansemiljø, og planlegge og forankre utviklingsarbeid som skal gjennomføres i neste fase. Kommunene gjennomfører selv tiltakene, eventuelt i samarbeid med veilederkorps, Udir eller andre kompetansemiljøer som kan bistå i arbeidet med å utvikle kvaliteten på skoleeierskapet og kvaliteten i skolene i den aktuelle kommunen.

Selv om ordningen er svært godt mottatt har evalueringen identifisert enkelte utfordringer, som for eksempel at det er usikkert om kommunene og skolene som deltar i ordningen er de som trenger det mest, og at det til dels er vanskelig å mobilisere politisk nivå i kommunene.

Udir tilbyr også læringsverktøyet «RefLex», der ansatte i barnehage og skole blant annet kan teste ut om egen praksis er i tråd med regelverket. Verktøyet hensyntar ulike forutsetninger ved at du får veiledning og orientering basert på eller tilpasset egen praksis.

På barnevernsområdet tilbyr Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) veiledningsteam, som i en toårsperiode skal støtte kommuneledelsen og barnevernleder i en kommune i å drive utviklingsarbeid slik at barneverntjenesten kan utvikle sin praksis og oppnå bedre resultater. Ordningen ble etablert i 2018, og 13 kommuner i fem fylker fikk veiledning fra 2018 til 2020. 19 kommuner i ni fylker fikk veiledning i 2022 og høsten 2022 startet en ny pulje kommuner med veiledning. Aktuelle kommuner for ordningen identifiseres i samarbeid med statsforvalterne, og det er frivillig for kommunene å få veiledning. Kommunene som har mottatt veiledning opplever å ha styrket ledelseskompetansen, og har oppnådd konkrete forbedringer i tjenesten (kilde: bufdir.no).

⁶ Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2019)

⁷ Dette er Statsforvalteren i Innlandets kategorisering.

⁸ Dette beskriver statsforvalteren i Trøndelags bruk (kilde: presentasjon for KDD)

⁹ Utdanningsdirektoratet (2022)

Distriktscenteret har i innspill til utvalget synspunkter på hvordan veiledning og bistand bedre kan tilpasses ulike kommuners behov. De mener blant annet at små distriktskommuner trenger både veiledning og bistand, og at fylkeskommunens og statsforvalterens veiledningskapasitet bør prioriteres mot disse. Distriktscenteret har også innspill om veiledning som er rettet mot alle kommuner, men der de ulike forutsetningene kommunene har, er hensyntatt:

Det er et stort potensial for å gjøre samfunnsplanleggingen enklere og bedre ved at forenklingsmulighetene gjøres kjent. Gode veiledere, med konkrete eksempler på forenklinger av planstrategi, planprogram og samfunnsdel (og i hvilke tilfeller ulike forenklinger kan anbefales) vil være til stor hjelp for alle kommuner, og for de minste distriktskommunene spesielt.

Å motta veiledning og delta i prosjekter krever ressurser hos kommunene. En gjennomgang av hvilke kommuner som benytter seg av ulike statlige innovasjonsvirkemidler, viser at andelen små distriktskommuner som deltar i eller benytter slike virkemidler er betydelig lavere sammenlignet med andre kommuner.¹⁰ I gjennomgangen gis det uttrykk for at mindre deltakelse i innovasjonstiltak fra små distriktskommuner skyldtes mindre kapasitet og kompetanse til å være med, for eksempel mindre kunnskap om relevante ordninger. Utredningen peker derfor på at det vil være viktig med virkemidler som tar hensyn til like regionale utfordringer og behov. Ved utforming av ulike typer veiledning bør det derfor være bevissthet om kommunens ressurser og mulighet for å ta del i veiledning, og veiledningen bør innrettes sånn at alle kommuner i størst mulig grad kan delta.

Vurdering

Utvalget mener det er viktig at staten aktivt legger til rette for at kommunene ivaretar sine oppgaver gjennom ulike virkemidler som veiledning, dialog og samarbeid.

Utvalget mener staten innenfor noen spesialiserte tjenesteområder i større grad enn i dag kan bidra med bistand til kommunene, for eksempel i form av felles verktøy, tilrettelagte data- eller kunnskapsgrunnlag og tjenester alle kommuner

kan benytte seg av. Dette vil kunne tilføre kommunene kapasitet og kompetanse. Slike felles ressurser er spesielt viktig å bygge opp områder som krever spesialisert kompetanse der spesielt små og usentrale kommuner har store utfordringer. Helt konkret kan det gjelde på områdene barnevern, rus og psykiatri, planarbeid og digitalisering.

Utvalget mener mer bevissthet om kommunenes ulikheter og ulike forutsetninger er viktig ved veiledning og bistand til kommunene. Det er viktig å forstå og ta hensyn til kommunenes ulike behov, når veiledningen utformes. Veiledningen bør differensieres, slik at den er tilpasset den enkelte kommunes forutsetninger. Veiledning og dialog bør være best mulig innrettet mot kommunenes behov. Kommunene trenger både generell veiledning som er ment for alle kommuner, og mer særskilt oppfølging.

Mer kunnskap og tilpasning til kommunenes ulike forutsetninger kan kreve noe mer ressurser i veiledningsapparatet, hvis ikke annen type veiledning eller veiledning overfor andre kommuner prioriteres ned.

Mer veiledning og oppmerksomhet overfor noen kommuner kan i praksis oppleves som økt statlig styring av disse kommunene. Det må være bevissthet om at det er tale om veiledning, og ikke styring. Kommunene er selvstendige rettssubjekt med egen folkevalgt ledelse som er ansvarlig for egen virksomhet, og tilretteleggingen fra aktørene rundt kommunen bør bygge opp om kommunens egen styring og ledelse.

12.4 Økonomiske styringsvirkemidler

Staten styrer kommunene gjennom lover og forskrifter samt ved tildeling av økonomiske rammer. Lovkrav til økonomiforvaltningen skal blant annet sikre at det er økonomisk balanse i driften av kommuner.

Det er nødvendig med et godt samsvar mellom utviklingen i kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken¹¹, og at kommunenes oppgaver og inntektsrammene staten stiller til rådighet til finansiering av nasjonalt vedtatte velferdsgoder fordeles forutsigbart.

Etter flere år med gode nettodriftsresultat som et resultat av forhold utenfor den enkelte kommunes kontroll (blant annet lavere renter, høyere skatteinngang og lavere pensjonskostnader enn anslått), vurderes den økonomiske balansen i

¹⁰ B. A. Brandtzæg, Lunder, T.E., Aastvedt, A., Leikvoll, G.K.A., (2020)

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023)

kommunesektoren som generelt god. Få kommuner er underlagt statlig kontroll i ROBEK. Imidlertid er det i alle kommunegrupper betydelige variasjoner i kommunenes inntekter. For store kommuner vil lavere inntekter over en periode utgjøre et betydelig beløp. For eksempel vil en kommune med 50 000 innbyggere som har 5 000 kroner lavere inntekt per innbygger enn gjennomsnittet ha 250 millioner kroner lavere inntekt årlig, enn like store kommuner med inntekter på landsgjennomsnittet.

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at kommunestørrelse og sentralitet er viktigste forklaringsfaktor for grad av lovoppfyllelse. Men kommunens økonomiske handlingsrom har også betydning. Ulikt inntektsgrunnlag påvirker også kommunenes evne til å drive utviklingsarbeid og innovasjon.

Figur 12.1 viser at regnskapsførte kommunale skatteinntekter over flere år (foruten koronaåret 2020) vil ligge langt høyere enn anslått i budsjettet. Det er ikke mulig for kommunene å benytte disse merinntektene til økt kapasitet og kompetanse som etterspørres for forutsigbare tjenester, da inntektene ikke er kjent før sent på året. I tillegg varierer også skatteinntektene mye mellom kommunene, noe som bidrar til forskjeller i leveranser i lovpålagte tjenester. Figur 12.1 viser nivå på endring i prosentvist skatteanslag fra foregående år på ulike tidspunkt.

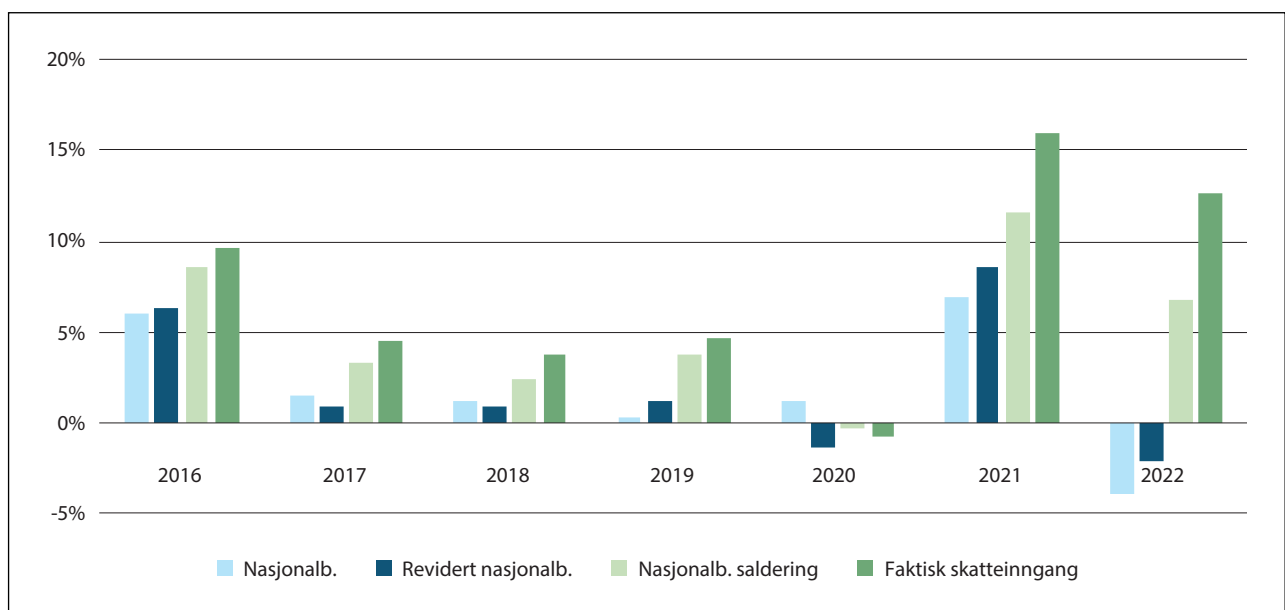
Kommunenes evne til å utvikle kommunen i ønsket retning avhenger blant annet av kommunenes økonomiske handlingsrom og tilgang på

egnet kompetanse. Med økende forventninger til tjenester er mange kommuner allerede i en økonomisk krevende situasjon. Dette gjelder ikke kun små distriktskommuner, men også større og sentrale kommuner. En forutsigbar stabil økonomi er en forutsetning for å sikre utvikling i den enkelte kommune, og for å unngå økende ulikhet i driftsforutsetninger mellom kommunen og mellom innbyggere.

Utvalget mener at det må sørges for tilstrekkelige og forutsigbare økonomiske rammer for kommunene, og at et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover.

12.5 En særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer

Det kan skilles mellom statlig styring som gjelder alle kommuner og styring som er rettet mot én eller flere kommuner. Det kan også skilles mellom styring som gjelder generelt og styring som settes i verk som et resultat av, eller som en reaksjon på forhold i en spesifikk kommune. En type styring som vil være en reaksjon på forhold i en kommune kan være en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer, som innebærer at rettssikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt.



Figur 12.1 Kommunenes skatteinntekter, 2016-2022, prosent

Kilde: KS, 2016-2022. Bearbejdet av utvalget.

Status i dag

Fra tid til annen stilles enkeltkommuner overfor mer omfattende og langsiktige utfordringer. Det kan være store økonomiske eller styringsmessige utfordringer, og ofte en kombinasjon av disse. Dette påvirker kommunens evne til å ivareta sine lovfestede forpliktelser. I slike tilfeller har staten både enkelte pedagogiske, økonomiske og juridiske virkemidler som kan benyttes for å bistå kommunene.

Kommunen kan for det første få veiledning og oppfølging fra statsforvalteren. Statsforvalteren kan i tillegg tildele skjønnsmidler til ulike forbedrings- og utviklingstiltak. Videre blir kommuner som oppfyller gitte kriterier knyttet til økonomi, omfattet av en egen kontroll- og oppfølgingsordning; ROBEK-registeret (register om betinget godkjenning og kontroll). Reglene for ordningen er fastsatt i kommuneloven, og innebærer blant annet at kommunen mister enkelte fullmakter på økonomiområdet, blant annet knyttet til låneopp- tak, og at kommunene plikter å fastsette en tiltaksplan som skal sikre at økonomien bringes i balanse. Når gitte kriterier er oppfylt, meldes kommunene ut av registeret.

Kommuneloven har i tillegg regler om vedtak om betalingsinnstilling og statlig tilsyns- nemnd. Hvis en kommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kommunestyret selv å treffe et vedtak om betalingsinnstilling. Hvis kommunen ikke treffer vedtak, kan departementet vedta en betalingsinnstilling for kommunen. Når det er truffet vedtak om betalingsinnstilling skal departementet oppnevne en tilsyns- nemnd, bestående av ordfører, kommunedirektør og minst tre medlemmer oppnevnt av departementet. Så lenge betalingsinnstillingen gjelder, skal ingen utbetalinger foretas uten godkjenning fra tilsyns- nemnda. Tilsyns- nemnda skal vedta en ny økonomiplan og et nytt årsbudsjett for kommunen, som skal godkjennes av departementet. Når økonomiplanen og årsbudsjettet er godkjent, opphører betalingsinnstillingen, og tilsyns- nemnda oppløses. Departementet skal fortsette å godkjenne kommunens økonomiplan for de neste tre årene, og kan i samme periode gjøre endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet hvis departementet vurderer det som nødvendig av hensyn til kommunens framtidige økonomi. Reglene om betalingsinnstilling er primært utformet for å håndtere en akutt likviditetssituasjon. Reglene har aldri vært anvendt.

Det har også blitt opprettet særlige prosjekter for å bistå noen kommuner. I 2019 ble prosjektet

«Fremtidens Karasjok» igangsatt.¹² Prosjektet er et omfattende endrings- og omstillingsprosjekt over 8 år som finansieres av Kommunal- og distriktsdepartementet, Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Karasjok kommune. Bakgrunnen for prosjektet var at fylkesmannen og andre statsetat- ter gjennom tilsyn og klagebehandling hadde avdekket store mangler innen flere sektorer, med konsekvenser for kommunens innbyggere som manglende tjenestetilbud, sikkerhet og rettssik- kerhet. I tillegg hadde kommunen for dårlig kontroll med økonomien. Fylkesmannen hadde brukt mye tid og ressurser på kommunen uten å oppnå resultater. På bakgrunn av dette ble det besluttet å etablere et prosjekt. Målet med prosjektet er at kommunen skal kunne levere tjenester til innbyg- gerne innenfor rammen av god forvaltningsskikk, og at kommunen skal ha en god organisasjons- praksis og en sunn og bærekraftig økonomi. Kon- kret arbeides det blant annet med å utarbeide og implementere en økonomisk omstillingsplan med fokus på en sunn og bærekraftig kommuneøko- nomi. Videre utarbeides en organisasjonsbe- skrivelse og en arbeidsgiverpolitikk, herunder evaluering av administrativ og politisk struktur, med fokus på delegasjoner, ansvars plassering og styring. Det arbeides med lederutvikling, organi- sasjonskultur, arbeidsmiljø, tillitskapende arbeid og trivsel, det etableres en hensiktsmessig forvalt- ningspraksis og foretas en gjennomgang og forbedring av interne reglement samt rutiner for å håndheve disse.

I nyere tid har også tidligere Torsken kom- mune hatt en særlig oppfølging av staten, blant annet på bakgrunn av økonomiforvaltningen i kommunen. Moskenes kommune får nå bistand av Statsforvalteren i Nordland, blant annet i form av finansiering, kompetanse og ressurser innenfor ulike fagområder, til et utviklings- og endringspro- sjekt i kommunen. Prosjektet har som mål å få samsvar mellom kommunens inntekter og til- strekkelig gode tjenester til befolkningen, samt at tjenestene skal være faglig forsvarlige og i tråd med aktuelt regelverk.¹³

En mulig ny oppfølgingsordning

ROBEK-registeret og ordningen med beta- lingsinnstilling er regulert i kommuneloven. Blant annet fordi disse bare omfatter kommunes øko- nomi, kan det tenkes etablert en lovfestet ordning med særlig oppfølging av enkelte kommuner, der

¹² Karasjok kommune (2023)

¹³ Statsforvalteren i Nordland (2023)

vilkårene for å falle under ordningen ikke utelukkende gjelder økonomi, men andre deler av kommunes virksomhet.

En slik ordning kan innebære at kommuner som oppfyller gitte kriterier omfattes av ordningen. Det må utredes videre hvilke kriterier det skal være, og det må være strenge kriterier, der ordningen er aktuell bare i spesielle tilfeller. Ordningen gjelder når veiledning og bistand i form av den ordinære kommunedialogen, og tilsyn og veiledning i forbindelse med tilsyn i forkant ikke har ført til nødvendig bedring, slik at kommunen (fortsatt) har omfattende utfordringer som innebærer at rettssikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt.

Manglende oppfyllelse av lovkrav er et aktuelt kriterium for at en kommune skal bli omfattet av oppfølgingsordningen. Tilsyn og klagebehandling kan gi relevant informasjon om manglende lovoppfyllelse. Det kan også tenkes at kommuner kan bli omfattet av ordningen fordi statsforvalteren eller annet tilsynsorgan etter en samlet vurdering ser behov for at kommunen skal følges opp særskilt.

Vilkårene for å omfattes av ordningen kan være knyttet til enkelte tjenester, eller det kan settes som vilkår at det må foreligge sektorovergripende utfordringer i kommunen for å falle under ordningen.

Vilkårene som gjelder for å kunne pålegge samarbeid mellom kommuner kan være illustrerende for hvilke vilkår som kan være aktuelle for en særskilt oppfølgingsordning. I folkehelseloven og helse- og omsorgstjenesteloven er kriteriet for å pålegge samarbeid «når det anses påkrevet for en forsvarlig løsning av folkehelsearbeidet i kommunene /oppgaver innen kommunenes helse- og omsorgstjeneste». Det er ikke noen utfyllende og presiserende regler for når pålegg om samarbeid kan gis, men i lovforarbeidene framgår det at det er tale om snevre unntaksregler. Vurderingen av om «det anses påkrevet for en forsvarlig løsning av folkehelsearbeidet» må blant annet bygge på en skjønnsvurdering.

Oppfølgingsordningen kan inneholde ulike elementer, som at statsforvalteren skal holde et særlig oppsyn med kommunen, at kommunen skal ta del i særlig veiledning, at kommunen mottar ekstra midler til å rette opp forholdene, at det gis pålegg om samarbeid, at det gis pålegg om å utrede kommunesammenslåing eller statlig initiert prosess for kommunesammenslåing, med videre.

Ordningen kan innrettes som en prosess med flere trinn, der kommuner som havner i den først

blir møtt med «milde» virkemidler som for eksempel veiledning og annen bistand til å forbedre forholdene. Hvis det ikke blir noen bedring av situasjonen, og kriteriene som fikk kommunen inn i ordningen fortsatt er til stede, kan ordningen være slik at staten da skal vurdere å pålegge samarbeid, flytte en eller flere oppgaver fra kommunen eller pålegge kommunen å utrede kommunesammenslåing. Når det gjelder vedtak om sammenslåing, har staten allerede denne myndigheten.

Ordningen kan altså innrettes slik at andre kategorier av tiltak som utvalget drøfter kan inkluderes i ordningen, det vil si pålegg om interkommunalt samarbeid, oppgavedifferensiering og kommunesammenslåing. Elementer i ordningen som innebærer styring av kommunene som det ikke er rom for i dagens regelverk, må i tilfelle lovfestes.

Den viktigste forskjellen fra i dag vil være at en lovfestet oppfølgingsordning kan inneholde elementer av tvang og sanksjoner overfor kommunene, dessuten at oppfølgingsordningen blir formalisert og satt mer i system. Utviklingsprosjektene som er omtalt foran er blitt «ad-hoc»-etablert når de særlige utfordringene har oppstått. Alle elementene i prosjektene er frivillig for kommunene å ta del i.

Det er et sentralt element i det lokale selvstyret at kommunene er ansvarlige for egen virksomhet og for å oppfylle krav som stilles til dem. Dette må hensyntas i utredningen av en særskilt oppfølgingsordning. Tiltak i ordningen må i størst mulig grad være rettet mot å styrke kommunenes evne, muligheter og vilje til selv å bedre de forholdene som har ført til at de har havnet i utfordringene. Det vil blant annet gi de beste forutsetningene for at kommunen kan fortsette virksomheten uten å måtte trenge ekstra oppfølging fra staten når den er ute av ordningen.

Finland og Nederland har begge en lovregulert ordning med særlig oppfølging av enkeltkommuner (omtalt i kapittel 8). Som del av arbeidet for sterkere kommuner i Finland utredes det der også om staten har behov for ytterligere styringsverktøy i de tilfeller en kommune ikke klarer å levere lovpålagte oppgaver.¹⁴

Ordningen i Nederland omfatter oppfølging og sanksjoner overfor kommuner med «pliktforsømmelser». Den kan komme til anvendelse der det er «varige problemer med feilaktig utførelse av plikter eller mer strukturell form for oppgaveforsømmelse». En nærmere undersøkelse av denne ord-

¹⁴ Finansministeriet (2022)

ningen kan være relevant i en utredning av en særskilt oppfølgingsordning i Norge.

Det må utredes hvilke kriterier som må være oppfylt for at en kommune skal omfattes av ordningen, når de ulike virkemidlene kan iverksettes overfor en kommune, og hvilke kriterier som må være oppfylt for at en kommune ikke lenger omfattes av den særlige oppfølgingen. Videre må det utredes hvem som skal ha myndighet til å vurdere og vedta at kommunene skal omfattes av ordningen. Det kan for eksempel være departementet.

Vurdering

En særlig oppfølgingsordning vil kunne være et styringsvirkemiddel overfor kommuner med særskilte og vedvarende utfordringer. Også i dag finnes det virkemidler og reaksjoner slike kommuner kan bli møtt med. For eksempel ilegges sanksjoner for lovbrudd som avdekkes ved tilsyn, kommunale vedtak omgjøres ved klage og reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven innebærer at departementet, hvis særlige grunner tilsier det, på eget initiativ kan kontrollere om et vedtak i en kommune er lovlig. I tillegg gis det veiledning, og det ytes økonomisk støtte blant annet gjennom skjønnsmidler. Regjeringen eller Stortinget kan også vedta å slå sammen kommuner.

Det som vil være annerledes fra i dag, er at en særskilt oppfølgingsordning kan være en formalisert ordning for kommuner med omfattende utfordringer, med en del elementer som kan settes i verk overfor disse kommunene, og som vil eksistere ved siden av virkemidlene og reaksjonene nevnt over. Ordningen kan inneholde nye plikter og sanksjoner i tillegg de kommunene allerede står overfor i dag, slik som å ta del i særskilt veiledning og utviklingsarbeid, ytterligere adgang til å pålegge samarbeid med andre kommuner (pålegge om samarbeid på flere områder enn det er adgang til i dag), å flytte oppgaver fra en kommune (oppgavedifferensiering) og at kommunen skal utrede kommunesammenslåing. Det må utredes hva som skal til for at kommunen omfattes av ordningen, og hva som skal til for å komme ut av ordningen. Kommunene vil altså kunne komme ut av ordningen, og da vil pålegg de eventuelt har vært utsatt for, som for eksempel pålegg om å samarbeide med en annen kommune, være av midlertidig karakter.

Det er en viss fare for at en slik ordning kan ha den effekt at kommuner mister motivasjon til å endre de uheldige forholdene selv. En oppfølgingsordning må innrettes slik at den i størst mulig grad bidrar til å understøtte kommunens egne evne og vilje til selv å styre egen utvikling, blant annet ved at det legges vekt på veiledning og bistand som har til formål å gjøre kommunen i stand til å oppfylle sitt oppgaveansvar.

Utvalget mener en særskilt oppfølgingsordning vil representere et inngrep i det kommunale selvstyret, og innebære sterk statlig styring. Styringen vil ikke kun være rettet mot kommunen som omfattes av ordningen, men også mot nabokommuner, dersom de for eksempel får pålegg om å samarbeide med den aktuelle kommunen. Nabokommunene kan på denne måten bli pålagt mye arbeid. Utvalget ser videre at vurderinger av om kommunene oppfyller kriteriene for å omfattes av en slik ordning vil kunne bli vanskelige, og må gi rom for et visst skjønn.

I et generalistkommunesystem der gevinstene ved lokalt styre vektlegges, sammen med at kommunene har et bredt oppgaveansvar, bør kriteriene for å falle inn under en slik særskilt oppfølgingsordning være strenge. Dette vil være en ordning som kun vil kunne tre i kraft i særskilte tilfeller, og sannsynligvis bare vil være aktuell overfor noen få kommuner.

Det er mange forhold knyttet til en særskilt oppfølgingsordning som må utredes videre. En utredning må minst inneholde: hva som skal være formålet med ordningen (hva vil man oppnå), hvilke kriterier som skal foreligge for å omfattes av ordningen, og hvilke tiltak som må ha vært forsøkt i forkant. Videre må det utredes hvilke elementer som skal inngå i ordningen, når de kan settes i verk overfor kommunene og når kommunene ikke lenger skal være omfattet av ordningen. Det må også utredes hvordan prosessen for å innlemme kommunene i en slik ordning skal være og hvem som skal kunne beslutte at en kommune omfattes av ordningen.

Utvalget legger til grunn at en slik utredning gjøres i tråd med forholdsmessighetsprinsippet. Det vil si at det må vurderes hvilke nasjonale mål oppfølgingsordningen skal bidra til, det må vurderes om ordningen er egnet og nødvendig for å oppnå de nasjonale målene, og om fordelene ved oppfølgingsordningen oppveier ulempene.

Kapittel 13

Oppgaveflytting

Kommunenes oppgaver blir stadig mer omfattende og krevende, samtidig som forskjellene i kommunenes forutsetninger øker. Mange kommuner har manglende tilgang til kompetanse og kapasitet. Dette reiser spørsmål ved om kommunene har en hensiktsmessig oppgaveportefølje.

Utvalget har gjennom kartleggingen av lovoppfyllelse funnet at alle kommuner har problemer med å innfri alle lovkrav, men at små distriktskommuner har størst utfordringer med å ivareta kravene. Dette kan være et tegn på at kommunene samlet sett har for mange oppgaver, og at det derfor, for å bevare generalistkommunesystemet og generalistkommuneprinsippet, kan være en mulig løsning å flytte oppgaver fra *alle* kommuner, til fylkeskommunene, et eget forvaltningsorgan som opprettes for en enkelt eller noen få oppgaver (for eksempel en «særkommune»), eller til statlig nivå.

Utvalget konsentrerer seg om å vurdere flytting av oppgaver *fra* alle kommuner, fordi flytting av flere oppgaver *til* alle kommuner ikke anses å være noen løsning på de hovedutfordringene generalistkommunesystemet står overfor. Utvalget drøfter differensiert oppgaveansvar i et eget kapittel. I dette kapittelet omtales derfor bare flytting av oppgaver *fra alle* kommuner.

13.1 Om oppgavefordeling

Norske kommuner har et bredt oppgaveansvar. Nærhetsprinsippet innebærer at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Prinsippet er lovfestet i kommuneloven. I lovforarbeidene framgår det at prinsippet innebærer at offentlige oppgaver i stor grad bør desentraliseres og legges til kommunene eller fylkeskommunene. Samtidig gir forbeholdet «fortrinnsvis» viktige begrensninger i rekkevidden av prinsippet. Vurderinger av hvor oppgaver bør ligge vil måtte bero på målene som er satt for nasjonal politikk og avveining mot andre hensyn og prinsipper for oppgavefordeling. Det

skal gjøres en helhetsvurdering av relevante hensyn og generelle prinsipper for oppgavefordeling, men det må være gode grunner for ikke å legge en oppgave nært innbyggerne.¹

I omtalen av nærhetsprinsippet står det lite om hvilke vurderinger som bør gjøres av om kommunene er egnet eller har forutsetninger for å ivareta ansvar for en oppgave. Forbeholdet om at oppgaver «fortrinnsvis» bør legges til forvaltningsnivået nærmest innbyggerne, gir likevel uttrykk for at kommunenes manglende mulighet for å tilegne seg kapasitet og kompetanse kan bety at oppgaver bør legges på et annet nivå.

Det følger av finansieringsprinsippet at kommunene skal kompenseres fullt ut for merutgifter som følge av endringer i oppgaver eller regelverk, slik at kommunene settes økonomisk i stand til å gjennomføre nye oppgaver.² Tanken synes ofte å være at når kommunene blir kompensert økonomisk for nye oppgaver, vil de ha forutsetninger for å kunne utføre dem. Det finnes ikke retningslinjer for vurderingen av om kommunene vil kunne få tilgang til nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta et tiltenkt oppgaveansvar.

Politikken har i lang tid primært handlet om å gi kommunene flere oppgaver. Det har vært lite oppmerksomhet rundt det å flytte oppgaver *fra* kommunene.

13.2 Oppgaver det kan være aktuelt å flytte fra kommunene

Kartleggingen av lovoppfyllelse viser at det er mangler i lovoppfyllelsen, og at dette særlig gjelder oppgaver som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse. Av lovkrav som inngår i undersøkelsen, er det krav til planlegging og krav til å føre tilsyn kommunene oppfyller i minst grad. Det er likevel ikke ett enkelt eller noen få krav som skiller seg ut med særlig lav lovoppfyllelse.

¹ Prop. 46 L (2017–2018)

² Se kapittel 4

Utvalget har drøftet om kommunene har en for stor oppgaveportefølje, og etterspurt synspunkter på det i møte med kommuner og andre aktører. Det er gitt enkelte innspill om oppgaver som bør vurderes flyttet fra kommunene. Dette er oppgaver av ulik art.

Innspillene gjelder for det første oppgaver som krever omfattende og spesiell kompetanse, men der tjenestene er rettet mot et lite antall innbyggere slik at kommunene, og særlig små kommuner, sjelden møter på saker, og der hver sak kan kreve mye ressurser. Dette gjelder blant annet barnevern eller deler av kommunens ansvar for barnevern, kommunenes ansvar for særskilt krevene brukere innenfor rus og psykiatri og tjenester som omfattes av tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. 56 prosent av kommunene samarbeider om barnevern, slik at mye av barnevernet i praksis allerede utføres av større enheter enn egen kommune.³

Andre oppgaver som nevnes er kommunenes ansvar for å føre tilsyn. Mange kommuner oppfyller ikke lovkrav til å føre tilsyn i dag. Det er oppgaver som krever spesiell kompetanse, og oppgaver som skiller seg fra andre oppgaver ved at det ikke er tale om å ha ansvar for tjenesteytelse.

Videre nevnes oppgaver innenfor brann og redning, vannforsyning, avløp og renovasjon. Dette er tjenesteområder som kommunene samarbeider mye om i dag (henholdsvis 58 og 30 prosent av kommunene løser oppgavene gjennom interkommunalt samarbeid)⁴, og som ofte krever store investeringer. Vann og avløpssektoren har et stort investeringsbehov framover. Dette skyldes behov for vedlikehold og rehabilitering av eksisterende anlegg samt økt kapasitet på de tekniske anleggene. Investeringsbehovet forventes å være rundt 17 milliarder kroner per år, og gebyrgrunnlaget (basert på kommunenes kostnader for å produsere tjenestene) forventes å øke fra 17 mrd. til 36 mrd. fram til 2040.⁵ I en rapport fra Oslo Economics, COWI og Kinei framheves fylkeskommunal organisering av vann- og avløpssektoren som det mest samfunnsøkonomiske alternativet.

Til slutt nevnes deler av kommunenes ansvar innenfor samfunnsikkerhet og beredskap. Dette er blant lovkravene som er kartlagt som del av kommunenes samfunnsutviklerrolle, og det er lovkravene knyttet til denne rollen kommunene oppfyller i lavest grad. Dette er også områder som krever spesialkompetanse, og undersøkelser viser

at det settes av lite ressurser til oppgavene i kommunene, og mange kommuner mener selv de har dårlig kapasitet på området.

Den finske sosial- og helse reformen

Fra 1. januar 2023 er ansvaret for sosial-, helse- og redningsoppgaver overført fra alle finske kommuner til 22 nye regioner. Bakgrunnen for reformen er aldrende befolkning, økende kostnader knyttet til større behov for tjenester for eldre, samtidig med at fødselstall og andelen personer i yrkesaktiv alder synker. Formålet med reformen er å begrense forskjeller i helse og velferd, sikre at folk har lik tilgang til tjenester av høy kvalitet, trygge tilgangen til kompetent arbeidskraft, forbedre sikkerheten, forbedre tilgjengeligheten til tjenester, svare på utfordringene som følger av endringer i samfunnet og dempe kostnadsveksten.⁶

Denne reformen medfører en omfattende oppgaveflytting, på bakgrunn av en vurdering av at man ikke tror kommune er det riktige nivået for disse oppgavene framover, og at ansvaret ivaretas bedre og mer effektivt av et annet organ.

Forslag fra Helsepersonellkommissjonen

Et flertall i Helsepersonellkommissjonen anbefaler å sette ned et utvalg for å utrede en mer helhetlig organisering av helse- og omsorgstjenestene. Formålet er å sannsynliggjøre og begrunne om en helhetlig organisering av tjenestene på ett nivå kan bidra til bedre bruk og utnyttelse av den samlede tilgjengelige arbeidskraften. Et mindretall støtter ikke en samling av helse- og omsorgstjenestene på ett nivå. De mener det vil føre til en sentralisering av tjenestene og motvirke behovet for robuste kommunale tjenester tilpasset ulike lokale utfordringer.⁷

13.3 Utvalgets vurdering og konklusjoner

Utvalget har avdekket at det er mangelfull lovoppfyllelse i kommunene, og at det særlig er mangelfullt i små og usentrale kommuner, og for oppgaver som krever spesialkompetanse og tverrfaglig kompetanse.

Flytting av oppgaver til andre forvaltningsorganer kan bidra til at det etableres større, sterkere

³ Jones, Ryssevik, et al. (2021)

⁴ Jones, Ryssevik, et al. (2021)

⁵ Oslo Economics et al. (2022)

⁶ Sosial- och hälsovårdsministeriet (FI) (2022)

⁷ NOU 2023: 4

og mer attraktive og stabile kompetansemiljøer. Ved å samle ansvar, ressurser og erfaring vil man blant annet få bredere erfaring med et større tilfang av saker, ikke lenger være avhengig av enkeltpersoner og ha mer ressurser til å drive utviklingsarbeid. De nevnte oppgavene er også til dels oppgaver der det er mindre rom og behov for lokalpolitisk skjønn. Det gjelder ansvar for å føre tilsyn, ansvar for brann og redning, vannforsyning, avløp og renovasjon og deler av ansvaret innenfor samfunnsikkerhet og beredskap. Dette taler for at det er mindre viktig at disse oppgavene beholdes i kommunene.

Dersom oppgaver flyttes fra kommunene, påvirkes det brede oppgaveansvaret og muligheten til å se oppgaver i sammenheng og å ta et helhetlig ansvar for innbyggerne. Det reduserer det lokale handlingsrommet. Flytting av oppgaver fra kommunene vil også kunne bety at tjenester flytter lenger unna innbyggerne og det kan føre til at det blir vanskeligere å tilpasse tjenestene til innbyggernes behov.

Reformen som er gjennomført i Finland vil samle kapasitet og kompetanse i større enheter, og vil på denne måten kunne bygge opp sterkere fagmiljøer. Dette kan gi bedre, mer innovative og mer effektive tjenester. Samordningen med sykehus vil bli enklere når helse- og omsorgstjenestene er organisert i færre og likere enheter.

Selv om mye er likt i Norge og Finland, er ikke situasjonen helt sammenlignbar. Finske kommuner hadde et større ansvar for helse- og omsorgstjenester enn det norske kommuner har. Dessuten opplever finske kommuner kanskje enda sterkere de samme utfordringene som i Norge. Alderen på befolkningen øker, andelen i yrkesaktiv alder synker og det er fødselsunderskudd. Befolkningen konsentreres til sentrale områder og den finansielle ubalansen mellom kommuner øker. I tillegg er Norge bedre stilt økonomisk. På den måten synes behovet for endring større i Finland enn i Norge.

Selv om det er flere argumenter for å flytte enkelte av de oppgavene som krever spesialkompetanse og tverrfaglig kompetanse bort fra kommunene, er det også flere tungtveiende argumenter mot. Det viktigste er at dette ofte er innbyggernære oppgaver og tjenester der det er en betydelig fordel knyttet til at oppgaven løses nærmest mulig brukerne. Lokalkunnskap er viktig for god utførelse av oppgavene. Denne vil svekkes dersom oppgaver flyttes til et annet forvaltningsnivå.

Det er også oppgaver der det er sentralt at flere kommunale ansvarsområder ses i sammenheng, for eksempel utdanning, barnevern og helse- og omsorgstjenester. Flytting av oppgaver

vil vanskeliggjøre muligheten for å se tjenesteområder på tvers, for eksempel mellom tjenesteområder som skal gi forebyggende effekter og helsetjenester som gjelder behandling. Når mange tjenester som er tett knyttet til kommunale tjenester ligger til et annet organ, vil det oppstå utfordringer med å samordne tjenestene.

Til slutt vil det føre til en innsnevring av kommunenes oppgaveportefølje, noe som også vil minske kommunestyrets mulighet til å prioritere på tvers av tjenesteområder og oppgaver. Slik vil en flytting av oppgaver fra alle kommuner generelt sett svekke generalistkommunen.

Utvalget ser at flytting av oppgaver fra alle kommunene kan være et riktig og nødvendig virkemiddel ved manglende kapasitet og kompetanse i kommunene til å ivareta oppgavene sine og møte samfunnsutfordringer, men utvalget har ikke avdekket utfordringer av et slikt omfang i Norge.

Utvalget foreslår ikke at oppgaver flyttes fra alle kommuner nå. Utvalget har avdekket at det er mangler i kommunenes lovoppfyllelse, og at det særlig gjelder i små og usentrale kommuner. Å flytte oppgaver fra *alle* kommunene vurderes derfor ikke som noe særlig treffsikkert tiltak for å møte utfordringene.

Utvalget mener det er viktig å følge med på erfaringene Finland får etter flytting av helse-, omsorgs- og redningsoppgaver fra kommunene.

Når det gjelder å gi nye oppgaver og krav til kommunene, mener utvalget staten må være tilbakeholden med å utvide kommunenes ansvar, oppgaver og krav til kommunene. Prinsippet om at nye oppgaver skal finansieres fullt ut, innebærer at det gjøres en vurdering av den økonomiske kapasiteten og kostnadene forbundet med oppgaven ved innføring av nye oppgaver. Ved innføring av nye oppgaver og plikter til kommunene bør det imidlertid også vurderes om kommunene har andre nødvendige forutsetninger for å ta på seg oppgaven, blant annet om kommunene kan få eller har tilgang til den kompetansen som kreves for å ivareta ansvaret. Lovgiver må presenteres for et realistisk syn på kommunenes forutsetninger før beslutning tas. Når kommunene har svært ulike forutsetninger, er det ekstra utfordrende å gjøre vurderinger av om kommunene er egnet til å ivareta en oppgave. Det vil være lite treffsikkert å knytte vurderinger for eksempel til en «gjennomsnittskommune», når det er så ulike forutsetninger mellom kommunene. De minste og mest usentrale kommunenes tilgang til kapasitet og kompetanse som trengs for oppgaven vil nødvendigvis måtte tillegges stor vekt i vurderingen.

Kapittel 14

Utvalgets anbefalinger

Kommunenes oppgaver og ansvar har vokst i tråd med utviklingen av velferdssamfunnet. Kommunene har ansvar for et stort antall oppgaver og komplekse og kompetansekrevende tjenester. Uavhengig av kjennetegn som innbyggertall, geografi eller økonomi har alle kommuner det samme ansvaret. Kommunene har stor frihet i å velge om de vil ivareta ansvaret i egen organisasjon, i samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner, eller ved å kjøpe tjenester.

Kommunesektoren står overfor store utfordringer i årene som kommer. Vi blir flere eldre og færre i yrkesaktiv alder og veksten i inntektene på statsbudsjettet forventes å avta markert.

Utvalgets formål og oppgave er å gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag om generalistkommunesystemet, vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å være en generalistkommune nå og framover, og vurdere om det er grunnlag for å ha et generalistkommunesystem. Utvalget skal også gi vurderinger av alternativer til dagens system.

Utvalget har undersøkt hvordan generalistkommunene fungerer i dag gjennom å kartlegge hvordan kommunene ivaretar sine roller som lokaldemokratisk aktør og arena, tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler (kapittel 5), og pekt på sentrale utviklingstrekk som vil påvirke kommunens forutsetninger framover (kapittel 6).

14.1 Generalistkommunesystemet er under økende press

Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og har derfor ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune.

Alle norske kommuner, med svært få unntak, har i dag det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av folketall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. I

hovedsak oppfyller kommunene lovkravene. Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav fullt ut, og det er stor variasjon i lovoppfyllelsen. Kommunene har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene. Bedre økonomisk handlingsrom kan til en viss grad, men ikke fullt ut, kompensere for sentralitet og størrelse. Utvalget mener det blir mer krevende å opprettholde et generalistkommunesystem, der alle kommunene har det samme ansvaret, dersom det blir større forskjeller i kommunenes forutsetninger for å ivareta ansvaret.

Utvalget mener det er et problem at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Når kommunene har utfordringer med å løse sine oppgaver, betyr det blant annet at innbyggerne ikke får tjenestene de har krav på, og kommunene vil ha redusert evne til å fungere til det beste for innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

Mangelen på tilgang til kompetanse og kapasitet er hovedårsaken til mangelfull ivaretagelse av oppgaveansvaret. Særlig gjelder dette kompetanse for å løse høyt spesialiserte oppgaver samt oppgaver som krever tverrfaglig innsats. Det er også mangel på kapasitet til å drive utvikling av tjenester, samfunnsutvikling og myndighetsutøvelse.

Utvalget mener dagens situasjon vil bli mer utfordrende framover. Kommunene og det norske samfunnet står overfor krevende samfunnsendringer, som blant annet demografiske endringer, strammere offentlig økonomi, klima- og miljøkrisen og forsterkede behov for samfunnssikkerhet og beredskap. Innbyggerne har store forventninger, og staten stiller stadig strengere krav til hvordan oppgaver skal løses. Samtidig vil det bli mer utfordrende med tilgang til kompetanse og arbeidskraft i hele landet. Helsepersonellkommissjonen har tegnet et tydelig og alvorlig bilde av situasjonen i helse- og omsorgs-

sektoren dersom det ikke gjennomføres nødvendige tiltak.

Interkommunalt samarbeid er etter utvalgets vurdering helt nødvendig, og generalistkommunesystemet ville ikke fungert uten dette. Samtidig er det enkelte ulemper knyttet til interkommunalt samarbeid sammenlignet med å løse oppgaven innenfor rammene av en kommune. Ulempene er både knyttet til styring og drift. Kommuner som ønsker og trenger samarbeid er avhengig av at kommuner vil samarbeide med dem, og det er en viss sårbarhet i systemet dersom kommuner, ofte større kommuner med kapasitet og kompetanse, ikke lenger ønsker å samarbeide med mindre nabokommuner.

Strammere nasjonaløkonomiske rammer vil kunne påvirke overføringene til kommunesektoren, og i kombinasjon med befolkningsnedgang og økt behov for omsorgstjenester på grunn av flere eldre vil det øke presset på mange kommuner.

Utvalget mener generalistkommunesystemet er under økende press. Dette skyldes i hovedsak at det blir mer krevende for alle kommuner å ivareta det samme ansvaret når forskjellene mellom kommunenes forutsetninger blir større. Utvalget mener hovedutfordringen i dagens generalistkommunesystem er at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Samtidig opplever mange små kommuner befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompe-

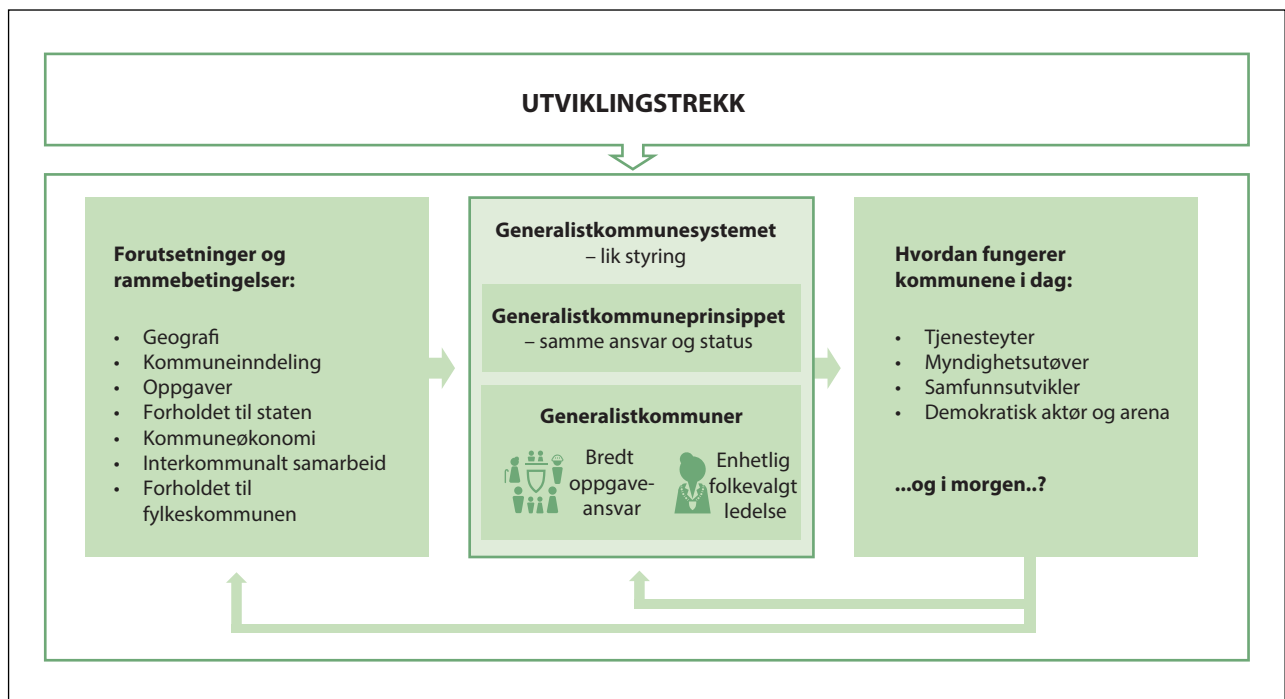
tanse. Det er derfor grunn til å tro at små distriktkommuners forutsetninger for å ivareta det lovpålagte oppgaveansvaret gradvis kan forverres, særlig for lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Dette legger press på generalistkommuneprinsippet som dagens system bygger på, at alle kommuner har det samme ansvaret.

Det er behov for tiltak

Utvalget mener det er behov for tiltak for å styrke kommunenes forutsetninger og evne til å ivareta sine lovpålagte oppgaver, og gjøre dem bedre rustet til å møte framtidige utfordringer og behov.

Norge er ikke alene om de utfordringene offentlig sektor og kommunesektoren står overfor. At folk flytter til sentrale områder og at befolkningen blir eldre er utviklingstrekk både i Europa og verden for øvrig. Endringer i forvaltningen og organisering og oppgavefordeling er derfor på dagsorden også i andre land. Selv om kommunene og kommunesystemene i Europa er til dels svært ulike når det gjelder ansvar og oppgaver, har de fleste land sett behov for, på ulike måter, å reformere kommunene for å styrke kommunesektoren.

Modellen som ble presentert i kapittel 3 danner grunnlaget for utvalgets analyse og vurderinger av hvordan dagens generalistkommunesystem fungerer, hvordan systemet påvirkes av



Figur 14.1 Modell for å analysere generalistkommunesystemet.

Kilde: Generalistkommuneutvalget, 2023

dagens rammebetingelser, og om dagens generalistkommunesystem er egnet til å møte de utfordringer samfunnet står overfor i framtiden.

Etter utvalgets vurderinger av hvordan generalistkommunesystem fungerer i dag, og i møte med sentrale utviklingstrekk (kapittel 7), har utvalget vurdert alternativer til dagens generalistkommunesystem. I kapittel 9–13 vurderer utvalget alternativet til dagens generalistkommunesystem som er oppgavedifferensiering, og andre tiltak som innebærer endringer i kommunenes forutsetninger og rammebetingelser, innenfor rammene av generalistkommunesystemet.

Både oppgavedifferensiering og de andre tiltakene søker å gjøre noe med det utvalget har identifisert som utfordring for generalistkommunesystemet, nemlig at det er systematiske forskjeller i grad av lovoppfyllelse i kommunene. Forskjellene gjelder særlig for krav som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet, og særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav. Utviklingstrekkenes kan tilsi at flere kommuner sannsynligvis vil få større utfordringer med å ivareta sitt ansvar i framtiden.

På bakgrunn av møter med og innspill fra kommuner og andre interessenter rundt i landet oppfatter utvalget at det er store forventninger til utvalgets rapport, og utvalget har fått et tydelig inntrykk av at et stort flertall mener at «det må skje noe». Men innspillene er mindre entydige når det gjelder hva som må gjøres.

Et stort flertall av de som har gitt innspill til utvalget mener generalistkommunesystemet bør bestå. Mange mener større kommuner er løsningen, og mange mener at mer interkommunalt samarbeid er tilstrekkelig. Noen mener enkelte oppgaver bør overføres fra alle kommuner til fylkeskommune eller stat, eller til de største kommunene fra fylkeskommune eller stat.

Utvalget mener at det ikke er *ett* tiltak som vil løse utfordringene for alle kommuner, men at flere tiltak må iverksettes. Utvalget vurderer tiltakene opp mot de utfordringene utvalget har pekt på og elementene i generalistkommunesystemet. Det kan også være behov for ulike tiltak ulike steder i landet, fordi behovene og utfordringene er forskjellige.

14.2 Utvalget vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og anbefaler ikke oppgavedifferensiering

Utvalget mener dagens generalistkommunesystem, som består av generalistkommuner basert

på generalistkommuneprinsippet, er et godt system som bør opprettholdes.

Generalistkommuner med bred oppgaveportefølje og et enhetlig ansvar lagt til det folkevalgte kommunestyret gir grunnlag for en effektiv og helhetlig oppgaveløsning basert på lokale behov og prioriteringer.

Generalistkommuneprinsippet, at alle kommuner har det samme oppgaveansvaret, sikrer innbyggerne like demokratiske rettigheter. Oppgavedifferensiering eller differensiert oppgaveansvar betyr at noen kommuner får mer eller mindre ansvar enn andre kommuner. Et system basert på generalistkommuneprinsippet gjør det enklere for innbyggerne å vite hvem som har ansvar for ulike tjenester, og er enklere og mer oversiktlig å styre for staten, enn oppgavedifferensiering.

Oppgavedifferensiering i form av at små og usentrale kommuner avlastes for oppgaver som overføres til en annen kommune, fylkeskommune eller stat, vil kunne avhjelpe utfordringene disse kommunene har med manglende kapasitet og tilstrekkelig kompetanse. Det vil altså etter utvalgets vurdering kunne bidra til å løse utfordringen med manglende kapasitet og kompetanse. Samtidig vil oppgavedifferensiering representere et brudd med generalistkommuneprinsippet og dermed med generalistkommunesystemet.

Oppgavedifferensiering vil medføre at innbyggernes stemmerett får ulikt innhold, ved at innbyggere i kommuner med ansvar for mange oppgaver får mer innflytelse enn innbyggere i kommuner med få oppgaver. Dersom ansvaret for en oppgave legges til en nabokommune, kan ikke innbyggerne holde de folkevalgte til ansvar for denne tjenesten ved valg, noe som bryter med prinsippet om demokratisk ansvarsutkreving. Det vil også være vanskeligere for innbyggere i en kommune å være med å påvirke gjennom andre kanaler enn valg, der oppgaveansvaret har blitt flyttet til en annen kommune. Dersom oppgaveansvaret er flyttet til fylkeskommune eller stat, vil innbyggerne ha stemmerett, men avstanden blir større og det blir noe vanskeligere å påvirke og forme denne oppgaven.

Det brede oppgaveansvaret som også kjenneegner generalistkommunene vil kunne påvirkes, avhengig av hvor mye oppgaveansvar som flyttes. Det blir også vanskeligere å samordne med andre oppgaver i kommunen. I kommunen som avgir oppgaver vil den folkevalgte styringen få mindre innhold. Dessuten vil den folkevalgte styringen bli mindre enhetlig, fordi det er flere kommunestyrer som har ansvar for de samme innbyggerne.

Noen vil argumentere for at også interkommunalt samarbeid i praksis innebærer at ikke alle kommuner løser alle oppgaver, og at noen kommuner utfører oppgaver både for egne innbyggere og for andre kommuners innbyggere. Den avgjørende forskjellen er at ved interkommunalt samarbeid ligger fortsatt ansvaret hos det enkelte kommunestyre. Kommunene kan gå inn og ut av samarbeid etter behov, basert på egne beslutninger. Ved interkommunalt samarbeid forblir også innholdet i innbyggernes stemmerett det samme.

Det vil være vanskeligere å reversere oppgavedifferensiering, enn det er å avslutte interkommunalt samarbeid. Er ansvaret for en oppgave lagt til et annet organ enn kommunen ved lov, kan ikke kommunen selv bestemme om den får oppgaven tilbake. Den formelle prosessen med tilbakeføring av en oppgave vil være mer komplisert og tidkrevende, med endring av regelverk og nødvendige organisatoriske endringer.

At ansvaret til kommunene blir ulikt kan også gjøre forvaltningen mer uoversiktlig for innbyggerne, der det kan være vanskeligere å vite hvem som har ansvar for en oppgave.

Selv om utvalget mener at oppgavedifferensiering kan bidra til å løse utfordringene for enkelte av dagens kommuner, er ikke dette en løsning utvalget vil anbefale. Utvalget mener ulempene med at kommuner har ulikt ansvar er for store. Utvalget mener at det ville være spesielt uheldig å gå bort fra en gjennomgående demokratisk ansvarsutkreving. Et brudd med prinsippene om like demokratiske rettigheter til innbyggerne og demokratisk ansvarsutkreving er derfor hovedårsaken til at oppgavedifferensiering ikke er en løsning utvalget vil anbefale. Utvalget mener det er bedre å gjennomføre andre tiltak innenfor rammene av dagens generalistkommunesystem, som også vil bidra til å løse utfordringer utvalget har avdekket.

Utvalget har vurdert om det likevel kan være aktuelt å vurdere oppgavedifferensiering der oppgaveansvar overføres fra kommune til fylkeskommune eller stat, men kun begrenset til enkelte områder der det er store avstander og vanskelig med interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing. Dette vil være et spesielt unntak fra dagens generalistkommunesystem for å imøtekomme spesielle utfordringer. Utvalget vurderer det slik at blant annet interkommunalt samarbeid er en bedre og mer utprøvd løsning.

Utvalget har ikke vurdert å gi flere oppgaver til større kommuner. Dette vil ikke løse den viktigste utfordringen med dagens generalistkommunesystem, som er mangel på kapasitet og kompe-

tanse, hovedsakelig i små og usentrale kommuner.

14.3 Det må gjøres tiltak innenfor dagens generalistkommunesystem for å imøtekomme framtidens utfordringer

Utvalget mener at samfunnsutfordringene og behovene vi skal løse framover vil legge så stort press på kommunene at det er nødvendig å gjennomføre tiltak for å redusere presset på generalistkommuneprinsippet.

Utvalget har presentert flere ulike tiltak som kan gjennomføres for å opprettholde generalistkommuneprinsippet. Alle tiltakene vil på ulike måter kunne bidra til å løse utfordringene med mangel på fagmiljø, spesialkompetanse og utviklingskapasitet. Tiltakene er ikke gjensidig utelukkende, og utvalget mener det er behov for flere tiltak og at alle anbefalingene bør følges opp videre. Det kan også være ulike tiltak som er mer egnet enn andre, ulike steder i landet.

Mange av tiltakene er kjente, noen er nye. Noen er mer krevende å gjennomføre enn andre. Utvalget peker på løsninger, men flere av tiltakene må utredes videre.

14.3.1 Aktiv politikk for større kommuner

Større kommuner vil styrke generalistkommunesystemet ved at det vil bli lettere å sikre nødvendige fagmiljø og dermed øke sannsynligheten for å oppfylle lovkrav. Større kommuner vil ikke endre generalistkommuneprinsippet om at alle kommunene har likt ansvar og lik juridisk status.

Større kommuner vil styrke grunnlaget for generalistkommuner med et bredt oppgaveansvar og folkevalgt styring. Kommunene får bedre forutsetninger til å ivareta sine lovpålagte oppgaver gjennom større fagmiljø og dermed bedre grunnlag for rekruttering. Større kommuner med større administrativ kapasitet vil styrke den folkevalgte styringen fordi det blir bedre kapasitet til å utrede beslutningsgrunnlag, spesielt innenfor samfunnsutviklerrollen. Større kommuner vil også redusere noe av behovet for interkommunalt samarbeid, og vil kunne legge til rette for mindre stramtatlig detaljstyring.

Større kommuner er en måte å hente ut fordelene ved å være stor, samtidig som kommunene har stor frihet til å bruke desentralisering som metode for å beholde fordelene ved å være liten. Utvalget peker på at det er store muligheter i

dagens lovverk til å delegere beslutningsmyndighet fra kommunestyret til kommunedelsutvalg, og at det også kan gjennomføres direktevalg til kommunedelsutvalgene i henhold til kommuneloven. Delegert beslutningsmyndighet kan for eksempel være aktuelt i innbyggernære tjenester som barnehager, bistand i hjemmet, hjemmesykepleie og i nærmiljøtiltak som fritidstilbud til barn og unge, bibliotek og frivilligsentraler. Utvalget ser ikke behov for å endre regelverket om kommunedelsutvalg.

Utvalgets flertall mener større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mener at større kommuner i de aller fleste tilfeller vil bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse.

Utvalgets flertall mener det må føres en aktiv politikk for å få større kommuner, med tilgjengelige virkemidler som kan understøtte lokale initiativ og forhandlinger.

Utvalgets flertall anbefaler at eksisterende virkemidler for å oppmuntre og legge til rette for lokale sammenslåinger, og bidra til en framtidsrettet kommunestruktur, videreføres og styrkes.

Utvalgets flertall anbefaler at de økonomiske insentivene bør evalueres, med sikte på å avdekke svakheter og forbedringspunkter i ordningene.

Utvalgets flertall anbefaler en gjennomgang av andre virkemidler som kan styrke styring og ledelse av kommunesammenslåinger, og legge til rette for gode lokale prosesser. Gjennomgangen bør innebære en evaluering av inndelingslova og det bør vurderes en mer tydelig og ensartet oppfølging fra statsforvalteren.

Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Schade og Kvinlaug vil påpeke at en ut fra utvalgets kunnskapsgrunnlag (Menon-rapporten) ikke kan konkludere med at større kommuner vil løse problemer med kompetanse og kapasitet.

Kunnskapsgrunnlaget sier utelukkende at større kommuner har høyere grad av lovoppfyllelse enn mindre kommuner. Det kan riktig nok være en sammenheng mellom tilgang på kompetanse og arbeidskraft og grad av lovoppfyllelse, men en slik sammenheng er ikke entydig dokumentert i kunnskapsgrunnlaget. Det fremkommer dessuten av kunnskapsgrunnlaget at også mindre kommuner har høy grad av lovoppfyllelse. Medlemmene vil i denne sammenheng vise til at også større kommuner har problemer med for

eksempel tilgang på kvalifisert helse- og omsorgspersonell og med å oppfylle kravet til pedagogisk personell i barnehager. Samtidig mener medlemmene at samfunnsøkonomiske kostnader ved kommunesammenslåing er mangelfullt belyst og vektlagt.

Utvalgsmedlemmene kan derfor, basert på foreliggende kunnskapsgrunnlag, ikke stille seg bak flertallets anbefaling om at større kommuner er det tiltaket som best bidrar til å opprettholde generalistkommuneprinsippet.

Utvalgsmedlemmene mener at større kommuner er ett av flere tiltak, som på lik linje med de øvrige foreslåtte tiltak kan bidra til å opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene.

Utvalgsmedlemmene vil også presisere at beslutningen om større kommuner vil måtte være lokalt og demokratisk forankret.

14.3.2 Aktiv politikk for interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er omfattende i dag og vil være både nødvendig og hensiktsmessig også framover.

Utvalget mener det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.

Utvalget mener interkommunalt samarbeid bidrar til å løse utfordringer med manglende kapasitet og kompetanse, særlig i små og usentrale kommuner. Gjennom interkommunalt samarbeid kan det etableres fagmiljøer for tjenester som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse. Interkommunalt samarbeid bidrar til å løse utfordringer i dagens generalistkommunesystem ved å lette på presset på generalistkommuneprinsippet.

Det er også ulemper og utfordringer med samarbeid. Interkommunalt samarbeid gir gode muligheter for eierstyring og kontroll, men styringen må innrettes på en annen måte enn for virksomhet i kommuneorganisasjonen. Etablering og drift av samarbeid krever ressurser, og interkommunalt samarbeid kan vanskeliggjøre politiske prioriteringer på tvers av oppgaver og tjenester, og nødvendig samhandling og koordinering med tjenesteområder som drives av kommunen selv.

Utvalget foreslår mer veiledning om mulighetene for interkommunalt samarbeid. Veiledningen kan omfatte tema som valg av samarbeidsform, hvordan sikre styring av samarbeidet gjennom blant annet kommunens egenkontroll, eierskapsmelding og godt eierskap og hvilke områder det er særlig potensiale for samarbeid. Utvalget har fått innspill som kan tyde på at deler av regelver-

ket oppfattes som komplisert, og at det er behov for mer veiledning om reglene.

Utvalget mener mer langsiktig og bredt samarbeid med faste partnere vil gjøre det enklere og bedre å samarbeide. Slikt samarbeid vil redusere tid og ressurser brukt til å finne samarbeidspartnere, etablere samarbeid og komme til enighet om fordeling av forpliktelser.

Utvalget mener kommunene bør arbeide for å inngå faste og langsiktige samarbeid med andre kommuner. Kommunene bør derfor veiledes om dette og oppfordres til å inngå langsiktige samarbeid. Å inngå samarbeid er likevel frivillig for kommunene, og det er kommunene som må sørge for at samarbeid blir faste og langsiktig.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en samarbeidsmodell som er særlig tilpasset langsiktig samarbeid om flere forskjellige tjenestoområder. Kommunene har mange samarbeidsmodeller å velge mellom i dag, som også kan brukes ved langsiktig og bredt samarbeid, og kommunene har stor frihet til å organisere samarbeid slik det passer det enkelte samarbeid.

Utvalget mener likevel det bør være regulert en samarbeidsmodell i kommuneloven som er særlig tilpasset omfattende og langsiktig samarbeid, som kommunene kan velge å benytte. En slik samarbeidsmodell kan kanskje være særlig aktuell for interkommunalt samarbeid mellom kommuner der avstandene er store, og der kommunesammenslåing er mindre aktuelt eller vanskelig å få til.

Utvalget har vurdert om det bør utredes en styrking av insentiver for interkommunalt samarbeid. Statsforvalterne gir noe støtte i dag fra skjønnsmidlene til utredning og oppstart av interkommunale samarbeid.

Utvalget mener det bør være forutsigbare tilgjengelige økonomiske virkemidler til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, dersom formålet er mer samlet og langsiktig interkommunalt samarbeid innenfor faste konstallasjoner.

Utvalget har kartlagt at små og usentrale kommuner har utfordringer med å ivareta sin samfunnsutviklerrolle. Spesielt gjelder dette lovpålagt samfunns- og arealplanlegging i medhold av plan- og bygningsloven. Mange kommuner har utdatterte planer og det er kompetansemangel på planområdet i mange kommuner. Dette er negativt blant annet for den folkevalgte styringen av utviklingen i kommunene. Samtidig er det lite interkommunalt samarbeid på dette området. Utvalget mener kommunene bør samarbeide mer om planarbeid, i langsiktige samarbeid. Siden dette blant annet gjelder helhetlig planlegging og utvikling av

kommunene, kan samarbeid om plan også legges til rette for utvikling av samarbeid også på andre områder.

Utvalget har vurdert om det bør innføres en generell hjemmel i kommuneloven for å pålegge interkommunalt samarbeid. Utvalget ser ikke at en slik generell hjemmel vil være et særlig treffsikkert tiltak for å avhjelpe utfordringene utvalget har funnet. Utvalget mener hjemmel for å pålegge samarbeid kan være hensiktsmessig på enkelte tjenestoområder, i tråd med nåværende bestemmelser i enkelte særlover som gir hjemmel for å pålegge samarbeid. Utvalget mener også pålegg om interkommunalt samarbeid kan inngå som et mulig element i en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer, som går utover evnen til å yte tjenester og ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Vilkårene for å omfattes av en slik ordning vil være strenge.

14.3.3 Mindre statlig styring

Omfanget av statlig styring er stort. Særlig er det problematisk med detaljstyring som for eksempel bemanningsnormer, og spesielt krav som er knyttet til hver enkelt driftsenhet og ikke kommunen som helhet. Slik detaljstyring reduserer det lokale handlingsrommet for hvordan oppgavene skal løses, ved å binde opp ressurser og redusere kommunenes lokale prioriteringer. Det svekker kommunestyret i generalistkommunenes mulighet til å ivareta det samlede ansvaret. Dette er en utfordring som gjelder alle kommuner, men kanskje særlig mindre distriktskommuner som i praksis har mindre reelt handlingsrom på grunn av små budsjetter, færre ansatte og mindre rekrutteringsgrunnlag.

Mindre statlig styring vil ikke direkte føre til bedre tilgang til kapasitet og kompetanse i små og usentrale kommuner, men kan bidra til å avlaste dem for antall krav og oppgaver som skal følges opp. Statlig styring i form av krav til rapportering, krav til en type organisering eller en spesiell kompetanse er belastende for alle kommuner og må avveies mot fordelene. Strengere lov- og forskriftskrav tilfører ikke kommunene mer kapasitet og kompetanse, og er dermed ofte ikke egnet til å nå målet med den statlige styringen.

Utvalget mener mindre statlig detaljstyring er nødvendig for å gi lokaldemokratiet reelt handlingsrom. Utvalget mener staten må sette mindre detaljerte krav til tjenestene gjennom lov og forskrift, slik at lokale folkevalgte har mulighet til å prioritere basert på lokale, individuelle og varierende behov. Det vil også styrke den samlede fol-

kevalgte styringen i kommunestyret. Videre gir det mer rom for nødvendig innovasjon og tverrfaglig samhandling. Kommunene står overfor store utfordringer som krever handlefrihet for å finne de beste løsningene lokalt. For å opprettholde generalistkommuner med samlet folkevalgt styring i kommunestyret, må derfor statlig detaljstyring reduseres. Utvalget mener den statlige detaljstyringen legger press på den folkevalgte styringen og lokaldemokratiet, og er bekymret for hvordan dette påvirker rekrutteringen til lokalpolitikken.

Utvalget påpeker at statlig styring er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn og for å sikre rettigheter for innbyggerne i kommunene. Reduksjon i kravene som stilles til kommunene må ikke redusere kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes rettigheter og for å yte forsvarlige tjenester, og for å ivareta nasjonale interesser, som natur og miljø, biologisk mangfold og allment friluftsliv.

Utvalget har funnet at det ikke finnes en oversikt over alle lovkrav som hviler på kommunene, og anbefaler at det utarbeides en slik oversikt. Denne oversikten vil hjelpe kommunene med å få oversikt over ansvaret sitt, og være et grunnlag for å vurdere om noe av den statlige styringen av kommunene er overflødig og kan fjernes.

Utvalget mener staten må være tilbakeholden med å utvide kommunenes ansvar og oppgaver, uten en vurdering av om alle kommunene har tilstrekkelig tilgang på nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta oppgaveansvaret.

Utvalget mener kommunenes ulike forutsetninger bør identifiseres og hensyntas bedre i styring av kommunene. Det kan bidra til bedre statlig styring av kommunene, som blant annet støtter opp om kommunenes forutsetninger til å ivareta sitt ansvar.

14.3.4 Mer dialog, veiledning og samarbeid

Veiledning og dialog med statlige myndigheter, KS og fylkeskommunene er med på å tilrettelegge for at kommunene skal kunne ivareta sitt ansvar.

Utvalget mener staten innenfor noen spesialiserte tjenesteområder i større grad enn i dag kan bidra med bistand til kommunene, for eksempel i form av felles verktøy, tilrettelagte data- eller kunnskapsgrunnlag og tjenester alle kommuner kan benytte seg av. Dette vil kunne avlaste kommunen, og kan være aktuelt blant annet på områdene barnevern, rus- og psykiatri, planarbeid og digitalisering.

Utvalget mener mer bevissthet om kommunenes ulikheter og ulike forutsetninger er viktig også ved veiledning og bistand til kommunene. Det dreier seg både om å forstå og hensynta kommunenes ulike behov ved utforming av veiledning, og at veiledningen differensieres slik at den er tilpasset ulike kommuners ulike forutsetninger.

Utvalget mener det bør arbeides for at veiledning, dialog og samarbeid er best mulig innrettet mot kommunenes behov. Kommunene trenger både generell veiledning som er ment for alle kommuner, og mer særskilt oppfølging.

Mer kunnskap om kommunenes ulike forutsetninger, og å ta hensyn til og vektlegge dette i styringen av kommunene, vil kreve noe mer ressurser og kapasitet i veiledningsapparatet.

Det er en fare for at mer veiledning, dialog og bistand overfor kommuner i praksis kan oppfattes som mer styring av kommunene. Det må derfor være bevissthet om at det ikke er styring, men veiledning. Kommunene er som selvstendige rettssubjekt med egen folkevalgt ledelse ansvarlig for egen virksomhet, og tilretteleggingen fra aktørene rundt kommunen bør bygge opp om kommunens egen styring og ledelse.

14.3.5 Utrede en særskilt oppfølgingsordning

Utvalget drøfter om det bør utredes et styringsvirkemiddel overfor kommuner med særskilte og vedvarende utfordringer som innebærer at rettsikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester ikke er forsvarlig ivaretatt. En slik ordning kan innebære at kommuner som oppfyller gitte kriterier, og der veiledning, tilsyn og bistand i forkant ikke har ført til nødvendig bedring, omfattes av en særskilt oppfølgingsordning.

Manglende oppfyllelse av lovkrav, som innebærer at rettsikkerheten til kommunens innbyggere og grunnleggende tjenester til sårbare grupper ikke er forsvarlig ivaretatt, er et aktuelt kriterium for at en kommune skal bli omfattet av den særskilte oppfølgingsordningen. Her kan tilsyn og klagebehandling gi relevant informasjon. Det kan også tenkes mindre klare kriterier, for eksempel at statsforvalteren eller annet tilsynsorgan etter en samlet vurdering ser behov for at kommunen skal følges opp særskilt.

Utvalgets flertall mener det bør utredes videre om staten bør få et slik styringsvirkemiddel. Også i dag finnes det noen virkemidler overfor kommuner med særskilte og vedvarende utfordringer, blant annet gis veiledning og det kan ytes økonomisk støtte. Det som vil være annerledes fra

dagens virkemidler, er at ordningen kan inneholde elementer av tvang eller sanksjoner overfor kommunene, for eksempel krav om å ta del i veiledning og utviklingsarbeid, pålegg om samarbeid med andre kommuner eller om å utrede kommunesammenslåing.

Dette vil være en ordning som kun trer i kraft i særskilte tilfeller og den vil sannsynligvis være aktuell bare for noen få kommuner. I et generalistkommunesystem der gevinstene ved lokalt selvstyre vektlegges, sammen med at kommunene har et bredt oppgaveansvar, bør kriteriene for å falle inn under en slik særskilt oppfølgingsordning være strenge.

Det er en viss fare for at en slik ordning kan ha den effekt at kommuner mister motivasjon til å endre de uheldige forholdene selv. En oppfølgingsordning må innrettes slik at den i størst mulig grad bidrar til å understøtte kommunens egne evne og vilje til selv å styre egen utvikling. Hvis ikke vil tiltaket kunne ha motsatt effekt av hva som er tiltenkt.

Utvalget mener en slik ordning vil representere et inngrep i det kommunale selvstyret, og utgjøre sterk statlig styring. Utvalget ser videre at vurderinger av om kommunene oppfyller kriteriene for å omfattes av en slik ordning vil kunne bli vanskelige, og må gi rom for et visst skjønn.

Utvalgets flertall mener likevel at en slik ordning bør utredes nærmere. Det er mange forhold som må utredes, blant annet hvilke kriterier som skal ligge til grunn for at en kommune omfattes av ordningen og hvilke elementer ordningen skal inneholde.

Utvalgets flertall legger til grunn at en slik utredning gjøres i tråd med forholdsmessighetsprinsippet. Det vil si at det må vurderes hvilke nasjonale mål oppfølgingsordningen skal bidra til, det må vurderes om ordningen er egnet og nødvendig for å oppnå de nasjonale målene, og om fordelene ved oppfølgingsordningen oppveier ulempene.

Særmerknad

Utvalgsmedlemmene Schade og Kvinlaug mener en slik ordning vil representere en for sterk statlig inngripen i det kommunale selvstyre. Det finnes i dag virkemidler for dialog mellom staten og kommuner som kan nyttes. Disse medlemmene ser videre at vurderinger av om kommunene oppfyller kriteriene for å omfattes av en slik ordning vil kunne bli vanskelige, og må gi rom for et visst skjønn, noe som vil skape uforutsigbarhet for kommunene.

14.3.6 Tilstrekkelige og forutsigbare økonomiske rammer

Kommunene får inntekter fra ulike kilder, der størsteparten fordeles gjennom inntektssystemet. Norge går nå inn i en periode hvor veksten i inntektene på statsbudsjettet forventes å avta. Verdien av oljefondet vil øke langt mindre enn i forrige tiårsperiode. Dette innebærer at perioden med sterk økning i bruk av oljeinntekter i hovedsak er bak oss. Aldringen i befolkningen, med færre yrkesaktive bak hver pensjonist, innebærer i tillegg svakere underliggende vekst i skatteinntektene. Samtidig vil utgiftene til pensjoner og helse og omsorg øke betydelig. Det økonomiske handlingsrommet i finanspolitikken til nye satsinger vil dermed bli kraftig redusert framover. På bakgrunn av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er det bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som vil kunne redusere det økonomiske handlingsrommet i statsbudsjettet. Samlet vil dette kunne innebære en svakere inntektsutvikling for kommunesektoren framover og et klart lavere handlingsrom enn vi har vært vant til, etter at utgiftene som følger med en aldrende befolkning er dekket.

Dersom inntektsveksten i kommunesektoren er svak og eventuelt ikke holder tritt med demografikostnadene, vil det påvirke alle landets kommuner, men utfordringene vil sannsynligvis øke mest i folkerike inntektssvake kommuner. Dette er først og fremst store skattesvake kommuner som ikke mottar storbytillegg, får relativt lite utgiftsutjevning, blant annet fordi avstandene er små, og hvor det ofte er opphoping av innbyggere med sosiale utfordringer. I tillegg er det noen små kommuner med lavt økonomisk handlingsrom som har utfordringer i dag, og som også vil kunne få enda større utfordringer i en slik situasjon.

Etter utvalgets vurdering vil svakere utvikling i kommuneøkonomien kunne føre til at flere kommuner kan få større utfordringer med å klare å oppfylle alle lovkrav.

Inntektssvake kommuner har allerede begrensede økonomiske ressurser til å iverksette nødvendige tiltak for å imøtekomme innbyggernes sosioøkonomiske behov. I en framtid med svak inntektsutvikling for alle kommuner, og en demografiutvikling der relativt færre må skape velferd for flere, forsterkes utfordringene for de inntektssvake større kommunene. Disse kommunene gjennomfører allerede omfattende kutt i kvalitet og omfang i tjenestene grunnet manglende økonomiske ressurser. Når det kun er ressurser til å

levere lovpålagte tjenester, vil ressurser til tidlig innsats og forebyggende arbeid for barn og unge, og ressurser til digitalisering, innovasjon og omstillingsarbeid, samt god styring og samfunnsutvikling, marginaliseres.

Utvalget vil påpeke at tilstrekkelige og forutsigbare rammer i form av frie inntekter og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover.

14.3.7 God styring og ledelse

Både kartleggingen utvalget har fått gjennomført av lovoppfyllelse, og andre kartlegginger av kommunene, viser at det er store variasjoner innenfor og mellom de ulike kommunegruppene. Selv om flertallet eller gjennomsnittet i en kommunegruppe viser et resultat så kan det være kommuner i samme kommunegruppe som gjør det veldig bra, eller veldig dårlig. Dette kan tyde på at noen kommuner, med ellers like forutsetninger for å oppfylle blant annet lovkrav, klarer å løse oppgavene på en bedre måte enn andre.

Det kan være flere årsaker til dette, men god styring og ledelse er sentralt for at kommunene skal overholde sine lovpålagte forpliktelser og utvikle kommunen. Politisk ledelse handler om å sette på dagsorden de utfordringene kommunen står overfor, og peke på hva som bør gjøres for å løse disse. Administrativ ledelse handler på sin side om god forvaltning av kommuneorganisasjonens menneskelige og økonomiske ressurser, og om å legge til rette for gode politiske prosesser, avveining og beslutninger. I kapittel 5 er det vist til kommuneindeksen der konklusjonen er at god ledelse og hardt arbeid er nødvendig for å få gode resultater i kommunene, og at det ikke er tilstrekkelig med «mye penger eller flaks».

Samspillet mellom politikk og administrasjon er sentralt for å få til best mulig utvikling og drift av kommunene. For å få til et godt samspill og samarbeid er det avgjørende med tillit og god rolleforståelse både hos folkevalgte og hos administrasjonen. Tydelig ansvarsfordeling er viktig for en god rolleforståelse.

Utvalget mener god styring og ledelse er avgjørende for at kommunene skal ivareta sine roller og oppgaver. Kommunene selv har et særlig ansvar for egen virksomhet, herunder internkontroll og god økonomistyring.

Utvalget mener det må arbeides videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse. Det gjelder særskilt de folkevalg-

tes ansvar og myndighet, arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon og kommunedirektørens ansvar og myndighet.

14.3.8 Særskilte utfordringer i kommuner med ekstreme avstandsulemper

For enkelte kommuner vil både sammenslåing og interkommunalt samarbeid være vanskelig å få til. Dette gjelder særlig der det er store avstander mellom kommunene, noe som forsterkes i Nord-Norge hvor krevende klima gjør at kommuner i perioder er avskåret fra nabokommunene. Andre steder kan små distriktskommuner ligge relativt nær kommuner som er like små, og som har de samme utfordringene. I slike områder kan det være krevende å få til gode og langsiktige løsninger uten bistand fra en større senterkommune, som ligger lengre unna.

Det er usikkert hvor mange kommuner som har ekstreme avstandsulemper. Av de 163 kommunene som er små og usentrale er 61 definert som egne bo- og arbeidsmarkedsregioner. 34 av disse ligger i Nord-Norge. Samtidig er det viktig å påpeke at bo- og arbeidsmarkedsregioner sier noe om hvordan samhandlingen på tvers av kommunegrensene er i dag, ikke potensialet for samhandling. En næringsetablering i en nabokommune kan øke pendlingen og slik sørge for at kommunen blir en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion.

Det er om lag 15 kommuner i Nord-Norge med store avstandsutfordringer, over to timer reisetid til nabokommunen, og hvor kommunen i perioder er avskåret fra nabokommunene. Det er også et fåtall kommuner med lignende kjennetegn i andre deler av landet. I disse tilfellene er det krevende å gjennomføre tiltak for å løse utfordringene som er avdekket i utvalgets gjennomgang.

På bakgrunn av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er det viktig med tilstedeværelse i hele landet, og særlig i Finnmark. Utvalget vil understreke at det er av avgjørende betydning at kommunene kan ivareta sin rolle som generalistkommuner for at det skal bo folk i disse strategisk viktige områdene.

Utvalget mener det er viktig at også disse kommunene tar aktive grep for å sikre at de er best mulig i stand til å ivareta sitt ansvar. Utvalget ser positivt på arbeidet som er startet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark med å bistå kommuner i Finnmark med å legge til rette for omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid med faste samarbeidspartnere. Utvalget peker på at en samarbeidsmodell som er særlig tilpasset

langsiktig og fast samarbeid, som utvalget anbefaler blir regulert i kommuneloven, kan være aktuell å benytte for slike samarbeid.

Utvalget mener at staten må rette ekstra oppmerksomhet mot disse kommunene, og vurdere å innføre tiltak av en slik art og grad at folketallet i disse kommunene stabiliseres. Dette innebærer både å vurdere personrettede tiltak for å sikre bosetting, og forvaltningsløsninger som bidrar til fungerende generalistkommuner.

14.3.9 Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunene er likestilte med kommunene som forvaltningsnivå. Hovedtema for utvalget har vært kommunene, men i utvalgets mandat fremkommer det at utvalget kan se på forholdet til, og grenseflater mot fylkeskommunen.

Innenfor noen av tiltakene som utvalget har vurdert er fylkeskommunen relevant. Interkommunalt samarbeid kan også inngås mellom kommuner og fylkeskommuner (ikke vertskommunesamarbeid). Eventuelt interkommunalt samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner er først og fremst aktuelt på tjenesteområder som har grenseflater mot hverandre, som for eksempel på planoppgaver eller innenfor undervisning/PPT.

Fylkeskommunene skal i dag etter plan- og bygningsloven veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver. I flere fylker gis blant annet bistand og støtte til statistikk og analyse. Kartlegging viser at veiledningsrollen på planområdet fungerer svært ulikt fra fylke til fylke. Innspill utvalget har fått fra kommunene styrker dette.

Kartleggingen utvalget har gjort viser at mange kommuner har stor mangel på kapasitet og kompetanse innenfor samfunns- og arealplanlegging. Utvalget mener at veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging, der kommunene mangler kapasitet og kompetanse.

Dersom det overføres nye oppgaver innenfor samfunnsutvikling som vil kunne ha betydning for kommunene, bør det vurderes å lovfeste en veiledningsoppgave for fylkeskommunen etter modell av å være en planfaglig veileder for kommunene. Det vil kunne avlaste utfordringen med manglende tilgang på kapasitet og kompetanse til å ivareta ansvaret gitt i lov, og løse framtidens samfunnsutfordringer.

Det er grunn til å reise spørsmål om omfanget av nasjonale føringer som skal legges til grunn ved kommunal planlegging er på et realistisk nivå.

I tillegg vedtar mange fylkeskommuner en rekke planer med føringer som de forventer at kommunene skal hensynta i sin planlegging. Systemet fremstår som komplisert og henger dårlig sammen, både horisontalt og vertikalt.

Innholdet i fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler er uklart, og utøves i dag svært ulikt av fylkeskommunene. I tillegg utfordrer en slik rolle, der fylkeskommunene legger premisser for den kommunale samfunnsutviklingen, det kommunale selvstyret. Utvalget mener derfor at hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunenes regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.

Større kommuner og/eller mer utstrakt interkommunalt samarbeid om plan vil også legge til rette for at mer ansvar legges til kommunene.

14.3.10 Å flytte oppgaver bort fra alle kommuner er ikke et treffsikkert tiltak

Utvalget har avdekket at små og spesialiserte tjenester som krever et visst fagmiljø er utfordrende i mange kommuner. Fordeling av oppgaver mellom stat, fylkeskommune og kommuner er et aktuelt virkemiddel.

Å flytte slike oppgaver fra alle kommuner kan løse noen av utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse. Dersom en eller flere oppgaver flyttes fra alle kommuner, vil det ikke rukke ved generalistkommuneprinsippet.

Å flytte oppgaver fra kommunene vil påvirke det brede oppgaveansvaret og den folkevalgte styringen som generalistkommunen i dag defineres av. I hvilken grad det kan sies å påvirke generalistkommunen vil imidlertid avhenge av hvor stor oppgaven er og hvor mange oppgaver som overføres. Å flytte en mindre oppgave vil ikke påvirke den brede oppgaveporteføljen. Dersom man overfører et større antall oppgaver kan det imidlertid stilles spørsmål ved om kommunene fortsatt vil være generalistkommuner med et bredt oppgaveansvar.

Fordi utfordringene med dagens generalistkommunesystem først og fremst er størst i små og usentrale kommuner, mener utvalget det ikke vil være et treffsikkert tiltak å flytte oppgaver bort fra alle kommunene.

14.3.11 Andre virkemidler og tiltak

I tillegg til utvalgets anbefalinger mener utvalget det er flere andre virkemidler, tiltak og områder som også er med å påvirke hvordan generalist-

kommunesystemet fungerer. Utvalget peker på flere temaer som er viktig for fungerende generalistkommuner og et velfungerende generalistkommunesystem fremover.

Innovasjon, omstilling og digitalisering

Behovet for nye løsninger er stort dersom offentlig sektor fortsatt skal tilby gode tjenester i tråd med innbyggernes forventninger. Alle kommuner må jobbe aktivt med innovasjon, omstilling og digitalisering.

Innovasjon handler om å utvikle nye måter å løse oppgaver på, gjennom blant annet ny organisering, ny arbeidsdeling, nye arbeidstidsordninger, nye arbeidsprosesser og annet utviklingsarbeid. Mange kommuner jobber bra med dette, og med god medvirkning. Behovet for innovasjon og nye løsninger er økende, og innsatsen bør styrkes i alle kommuner.

Helsepersonellkommissjonen beskriver og begrunner hvorfor det ikke er mulig å bemanne seg ut av de utfordringene kommunesektoren står overfor, i en situasjon der utgiftene til offentlig sektor skal ned, demografiutviklingen bidrar til økt behov for tjenester og spriket mellom innbyggernes forventninger til tjenester og kommunenes kapasitet til å løse oppdraget øker. I en slik situasjon mener utvalget det blir enda viktigere å utvikle og ta i bruk tilgjengelig kompetanse på best mulig vis, ta i bruk tilgjengelige digitale verktøy, og sikre kapasitet til nødvendig innovasjon og evne til å stå i kontinuerlig omstilling. For mange kommuner vil det være naturlig at dette skjer gjennom samarbeid.

Digitalisering og kunstig intelligens har et stort potensial til å bidra til en bedre og mer effektiv oppgaveløsning i kommunene. Det skjer mye allerede i dag, men utvikling av digitale løsninger skjer kontinuerlig. Teknologiutvikling muliggjør nye måter å løse oppgaver på, for eksempel i eldreomsorgen med velferdsteknologi, eller i saksbehandling av byggesaker. Det kan øke kvaliteten på tjenestene og frigjøre arbeidskraft.

Digitalisering, kunstig intelligens og robotisering kan legge grunnlag for en høyere produktivtetsutvikling i offentlig sektor. Kunstig intelligens kan blant annet bidra til å levere mer treffsikre tjenester, effektivisere drift og arbeidsprosesser, gi bedre beslutningsstøtte i saksbehandling og redusere risiko. Mangel på kompetanse trekkes fram som en utfordring for bruk av kunstig intelligens.¹

Digitale løsninger kan bidra til å løse noe av utfordringene i små og usentrale kommuner der det er mangel på kompetanse og kapasitet, og der det er store avstander. Samtidig er mangelen på nettopp kompetanse og kapasitet også en utfordring for å digitalisere tjenestene.

Utvalget mener økt grad av digitalisering, automatisering og robotisering er viktige virkemidler for å styrke generalistkommunen, fordi det frigjør kapasitet og kompetanse, gir økt tilgang på data og bedre beslutningsgrunnlag, og effektivt kan avlaste kommunens kontroll- og myndighetsoppgaver. I tillegg gir digitale verktøy nye og gode muligheter for samhandling og transparens.

Store kommuner går foran og utvikler løsninger både sammen med og på vegne av andre kommuner. Det er bra og nødvendig. Det foregår også mye både interkommunalt og regionalt samarbeid om digitalisering. Utvalget mener imidlertid at kommunene i langt større grad bør samarbeide og samordne seg for å unngå ytterligere strekk i laget og hindre digitalt utenforskap for små kommuner med liten kapasitet og kompetanse på digitalisering. Utvalget mener det regionale og nasjonale samarbeidet for digitalisering bør intensiveres. Kommunene selv har et særlig ansvar for å prioritere arbeidet, herunder å prioritere ressurser til dette.

Utvalget mener behovet for økt forpliktende samarbeid og kompetente kommuner er særlig stort innenfor tema samfunnsikkerhet, da trusselfildet blir mer komplekst og kommunenes tjenesteproduksjon er helt avhengig av fungerende digitale løsninger.

Utvalget mener videre at arbeidet med styring og koordinering av de nasjonale fellestjenestene bør styrkes, og tilføres mer midler slik at løsningene kan utvikles raskere og skaleres i takt med samfunnets behov. Kommunene bør bli en enda sterkere premissleverandør i arbeidet med utvikling av de nasjonale fellestjenestene.

Samskaping og frivillig sektor

Alle kommuner vil ha nytte av å jobbe i samspill med andre aktører i lokalsamfunnene for å finne gode løsninger på utfordringene. Det offentlige klarer ikke å løse alle utfordringer og oppgaver alene. Det er derfor også nødvendig å samarbeide med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter for sammen å finne gode løsninger for innbyggerne. Det er samtidig viktig at frivillige ikke skal overta ansvar og at kommunene er bevisst på at frivillige ikke kan forpliktes til å utføre oppgaver.

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020a)

Det er viktig at kommunene legger til rette for frivillig sektor gjennom gode forutsigbare samarbeid og rammebetingelser, så langt det lar seg gjøre. En lokal og aktiv frivillighetspolitikk vil bidra til dette.

Mange kommuner har de senere årene jobbet aktivt med samskaping, der politikere og ansatte i størst mulig grad finner løsninger sammen med de det gjelder, for eksempel innbyggere, lag og foreninger, næringsliv eller andre aktører. Samskaping kan utløse ressurser i lokalsamfunnet og bidra til en vitalisering av lokaldemokratiet. Demografiutvalget pekte på at arbeid med kommuneplanens samfunnsdel er svært aktuelt for å invitere til samskaping, men at dette krever ressurser og at små distriktskommuner har mangel på nettopp ressurser til å jobbe med utvikling og samskaping. Utvalget vil imidlertid bemerke at samskaping også har noen svakheter, som for eksempel at de med mest ressurser er også er de som oftest deltar i disse kommunale prosessene, noe som igjen kan gi økt rom for sterke særinteresser. Det er også ressurskrevende, og det kan komme i konflikt med det representative demokratiets prinsipp, samt vanskeliggjøre ansvarliggjøring.

Utdanning, bolig og næringsutvikling i distriktene

Demografiutvalget² ble satt ned for å utrede konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Formålet var å få mer kunnskap om hvordan utviklingen mot økt andel eldre og færre i yrkesaktiv alder vil påvirke de mindre sentrale delene av landet, samt identifisere konsekvenser og utfordringer særlig med hensyn til å opprettholde bærekraften i samfunnene. I rapporten peker de på flere tiltak for at flyttestrømmen skal gå fra mer til mindre sentrale strøk, og mener det krever en annen distriktpolitisk tilnærming. Tiltak som pekes på er blant annet fysisk infrastruktur som binder sammen områder til større bo- og arbeidsmarkeder, digital infrastruktur som binder hele landet sammen og et mer velfungerende boligmarked i distriktene for unge og eldre.

Distriktpolitikk handler også om næringspolitikk og om å skape arbeidsplasser. Det er viktig å legge til rette for lokalt næringsliv og lokal verdiskapning i distriktskommuner med forutsigbare rammebetingelser, da dette bidrar til arbeidsplasser, befolkningsvekst og inntekter. For å bidra til dette er det etablert virkemidler som blant annet

differensiert arbeidsgiveravgift. I Finnmark og Nord-Troms er det også personrettede virkemidler i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms.

Kommunene har allerede utfordringer med å rekruttere ansatte, spesielt sykepleiere. Rapporten fra helsepersonellkommisjonen viser at behovet for sykepleiere og helsefagarbeidere vil øke betraktelig i tiden fremover, selv om innovasjon og teknologi kan bidra til å dempe behovet. Mangel på kompetanse i helsesektoren, i planlegging, IKT og digitalisering og teknisk sektor gjelder for alle kommuner, men er ekstra utfordrende i små og usentrale kommuner der tjenestene er små og det er vanskelig å få nok folk og rekruttere blant annet spesialisert kompetanse. Utvalget mener, i likhet med demografiutvalget, at det er nødvendig med et fleksibelt og desentralisert utdanningstilbud som også kan sørge for livslang læring. Utvalget støtter også demografiutvalget i at utdanningskapasiteten i helse- og omsorgsyrker må økes.

Utvalget mener det er nødvendig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetanseoppbygging og næringsutvikling i hele landet.

14.4 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at generalistkommuneprinsippet videreføres.

Utvalget vil derfor ikke anbefale oppgavedifferensiering som et tiltak for å løse utfordringene dagens kommuner står overfor.

Utvalget anbefaler heller ikke å flytte oppgaveansvar bort fra alle kommuner over til fylkeskommunene eller staten.

Utvalget mener det er behov for å gjøre flere tiltak for å løse utfordringene i dagens generalistkommunesystem:

1. Utvalgets flertall mener større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mener at større kommuner i de aller fleste tilfeller vil bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse.
 - Utvalgets flertall mener det må føres en aktiv politikk for å få større kommuner, med tilgjengelige virkemidler som understøtter lokale initiativ og forhandlinger.
 - Utvalgets flertall anbefaler at eksisterende virkemidler for å oppmuntre og legge til rette for lokale sammenslåinger, og bidra til

² NOU 2020: 15

- en framtidsrettet kommunestruktur, videreføres og styrkes.
- Utvalgets flertall anbefaler at de økonomiske insentivene bør evalueres, med sikte på å avdekke svakheter og forbedringspunkter i ordningene.
 - Utvalgets flertall anbefaler en gjennomgang av andre virkemidler som kan styrke styring og ledelse av kommunesammenslåinger, og legge til rette for gode lokale prosesser. Gjennomgangen bør innebære en evaluering av inndelingslova og det bør vurderes en mer tydelig og ensartet oppfølging fra statsforvalteren.
 - Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Schade og Kvinlaug, støtter ikke at større kommuner er det tiltaket som på best måte opprettholder generalistkommuneprinsippet, styrker generalistkommunene og løser utfordringen med mangel på kapasitet og kompetanse. Det vises til særmerknad i kapittel 14.3.1
2. Utvalget mener det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.
- Utvalget mener det er behov for mer veiledning knyttet til interkommunalt samarbeid.
 - Utvalget mener det er behov for mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner. Utvalget anbefaler at det innføres en samarbeidsmodell særlig tilpasset slikt samarbeid i kommune-loven.
 - Utvalget mener mange kommuner særlig bør samarbeide mer på planområdet. For eksempel gjennom etablering av interkommunale plankontor.
 - Utvalget mener det bør være forutsigbare tilgjengelige økonomiske virkemidler til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, dersom formålet er å gi mer samlet og langsiktig interkommunalt samarbeid innenfor faste konstellasjoner.
 - Utvalget mener pålagt interkommunalt samarbeid kan være en løsning innenfor særlige områder, og da regulert i aktuelle særlover. Utvalget anbefaler ikke at det innføres en generell hjemmel til å pålegge samarbeid i kommuneloven. Utvalget mener imidlertid at pålegg om samarbeid kan være et mulig element i en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer.
3. Utvalget mener statlig detaljstyring bør reduseres. Statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner, og reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker.
- Utvalget mener lokalt handlingsrom er nødvendig for å kunne tilpasse tjenestetilbud og oppgaver til lokale forhold, og for å utvikle innovative løsninger på utfordringene kommunene står overfor.
 - Utvalget mener bemanningsnormer som oftest er uegnede styringsvirkemidler.
 - Krav til særlige prosesser og rapporteringskrav må begrenses til det nødvendige.
 - Utvalget foreslår at det utarbeides en oversikt over alle lov- og forskriftskrav til kommunene.
 - Utvalget påpeker at statlig styring er nødvendig for å ivareta nasjonale hensyn og for å sikre rettigheter for innbyggerne i kommunene. Reduksjon i kravene som stilles til kommunene må ikke redusere kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes rettigheter og for å yte forsvarlige tjenester, og for å ivareta nasjonale interesser, som natur og miljø, biologisk mangfold og allment friluftsliv.
 - Utvalget anbefaler at det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet innarbeides tydelig i statens instruks, retningslinjer og veiledning for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.
4. Utvalget anbefaler at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver.
- En slik tilrettelegging kan blant annet være å bistå kommunene med kunnskap og kompetanse gjennom å tilrettelegge data og kunnskapsgrunnlag som er enkelt tilgjengelig, og samarbeide med kommunene om tiltak for å nå felles mål, som for eksempel nasjonal digital infrastruktur.
 - Utvalget mener kommunenes ulike behov og ulike forutsetninger må identifiseres og hensyntas bedre i styring av kommunene. Det gjelder både i utredning av og utforming av nye lov- og forskriftskrav, og i annen styring, veiledning, dialog og samarbeid.
5. Utvalgets flertall mener at en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer bør utredes nærmere.

- Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Schade og Kvinlaug, mener en slik ordning vil representere en for sterk statlig inngripen i det kommunale selvstyre. Det finnes i dag virkemidler for dialog mellom staten og kommuner som kan nyttes. Disse medlemmene ser videre at vurderinger av om kommunene oppfyller kriteriene for å omfattes av en slik ordning vil kunne bli vanskelige og må gi rom for et visst skjønn, noe som vil skape uforutsigbarhet for kommunene.
6. Utvalget mener at tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover.
 7. Utvalget mener at veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging, der kommunene mangler kapasitet og kompetanse.
 8. Utvalget mener at hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunenes regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.
 9. Utvalget mener det må arbeides videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse.
 10. Utvalget mener at innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes.
 11. Utvalget mener det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskaping i hele landet.
 12. Utvalget mener det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord.

Kapittel 15

Økonomiske og administrative konsekvenser

I henhold til utredningsinstruksen skal det redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslag som fremmes.

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets anbefalinger vil avhenge av hva som blir fulgt opp av regjering og Stortinget.

Utvalget har hatt et svært bredt og overordnet mandat. Utvalget omtaler og anbefaler en rekke tiltak, men på et overordnet nivå, og utvalget peker på at flere av tiltakene må utredes videre. I den videre utredningen må det tas flere valg som vil ha betydning for hva konsekvensene blir. Utvalget har derfor ikke tallfestet nøyaktige kostnader ved de ulike tiltakene, men vil omtale mulige kostnader basert på erfaringer som finnes med noen av dem.

Det vil være nødvendig med en grundigere kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser når utvalgets anbefalinger følges opp.

Utvalgets anbefalinger kan deles inn i tre hovedgrupper.

15.1 Større kommuner

Konsekvenser for kommunene

Etablering av større kommuner vil ha økonomiske og administrative konsekvenser på kort og lang sikt.

På kort sikt vil det være direkte kostnader for kommunene knyttet til etablering av større kommuner. Staten gir delvis kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til prosessen med å slå sammen kommuner.

I kommunereformen fikk hver ny sammenslått kommune utbetalt i gjennomsnitt 30 millioner kroner til dekning av engangskostnader. For mange av kommunene var de budsjetterte kostnadene til gjennomføringen av sammenslåingen høyere, men det er vanskelig å skille mellom direkte og indirekte kostnader ved en kommunesammenslåing.

Erfaringene viser at kommunene får en midlertidig økning i administrative kostnader i perioden rundt en kommunesammenslåing.

I en overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskudd, gjennom inndelingstilskuddet i inntektssystemet. Per 2023 gis det fullt inndelingstilskudd i 15 år, før det trappes ned over 5 år. 53 kommuner mottok inndelingstilskudd i 2023, og hver kommune mottok i gjennomsnitt 27,7 millioner kroner.

Sammenslåing til større enheter betyr ikke nødvendigvis at den nye kommunen driftes billigere enn de gamle totalt sett, men erfaringsmessig flyttes ressursbruk fra administrasjon til tjenester i en større kommune.

En ny sammenslått kommune defineres som en ny enhet. Det må derfor gjøres en vurdering av alle gjeldende avtaler og kontrakter, og eventuelt inngåelse av nye. Dette må håndteres i tråd med anskaffelsesregelverket.

Sammenslåing av kommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse, og ansattes rettigheter må bli ivaretatt i henhold til dette.

En ny kommune får i utgangspunktet nytt kommunenummer, og det medfører behov for en rekke endringer i ulike datasystemer (både kommunale og statlige). Det er viktig å sørge for at kommunen endrer til nytt nummer på riktig tidspunkt og i overensstemmelse med endringene som også må skje i de statlige registrene, på samme tidspunkt. Kommuner som får nytt navn, og eventuelt nytt kommunevåpen, må også påregne kostnader knyttet til dette.

Dersom en kommune etablerer kommunedelsutvalg vil det kreve kostnader i kommunen, og dersom det skal gjennomføres direktevalg til utvalgene vil det kreve ytterligere kostnader.

Konsekvenser for staten

Etablering av større kommuner vil også ha økonomiske og administrative konsekvenser for staten, og dersom det gjennomføres mange grense-

endringer på samme tidspunkt vil det ha større konsekvenser for staten enn dersom det bare skjer en eller få grenseendringer samtidig.

Det følger av inndelingslova at staten gir delvis kompensasjon for dekning av kostnader ved sammenslåing. I kommunereformen ble det utbetalt om lag 1,5 milliarder kroner til dekning av engangskostnader, til 47 sammenslåinger. Dersom staten har økonomiske insentiver utover lovkravet, vil kostnadene øke i tråd med dette.

Kommuner som slås sammen får også kompensasjon for bortfall av rammetilskudd, gjennom inndelingstilskuddet i inntektssystemet. Dette er en omfordeling innenfor rammen av inntektssystemet, og utgjør ingen økonomisk konsekvens for staten.

Nye og større kommuner medfører en rekke nødvendige endringer i ulike statlige registre og datasystemer. Det vil være mest krevende for de store statlige registereierne (Kartverket, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene), og for statlige etater som benytter seg av dette grunnlaget. Virksomheter med mange og komplekse systemer, for eksempel Arbeids- og velferdsetaten, vil bli påvirket av slike endringer.

Konsekvensene for disse statlige aktørene avhenger av hvor mange endringer som skjer på samme tidspunkt. Enhver endring vil ha konsekvenser, men store samtidige endringer vil øke prosesskostnadene.

På lang sikt kan det forventes at en kommunestruktur med færre og større kommuner vil kunne gi en mer effektiv forvaltning, og gjøre statens styring av kommunesektoren enklere.

15.2 Interkommunalt samarbeid

Konsekvenser for kommunene

En aktiv politikk for interkommunalt samarbeid med mål om mer og bedre samarbeid vil først og fremst bedre kommunenes forutsetninger for å ivareta sine oppgaver. Blant annet gjelder dette innenfor planarbeid, som utvalget anbefaler kommunene å samarbeide mer om.

Det må påregnes transaksjonskostnader ved etablering av og drift av samarbeid. Langsiktig samarbeid med faste partnere kan bidra til at disse kostnadene reduseres.

Etablering av nye interkommunale samarbeid kan også føre til organisasjonsendringer som

blant annet kan føre til at ansatte må bytte arbeidsgiver og -sted.

Konsekvenser for staten

Økt veiledning om interkommunalt samarbeid vil kreve ressurser. Statsforvalterne har i dag ansvar for å veilede kommunene. Veiledning utover det som gjøres i dag vil sannsynligvis kreve ekstra ressurser eller omprioritering av ressurser i statsforvalterembetene.

Økonomiske insentiver til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid vil være kostnadskrevende. Skjønnsmidler til kommunene fra statsforvalterne brukes til å gi slike insentiver i dag.

15.3 Endret statlig styring

Konsekvenser for kommunene

Mindre statlig styring vil kunne føre til at kommunen i større grad kan tilpasse tilbudet til lokale ønsker, forutsetninger og behov. Det kan også bidra til å frigjøre ressurser hos kommunene, og bidra til at kommunens prioriteringseffektivitet styrkes ved at midler i større grad brukes i tråd med lokale behov.

Konsekvenser for staten

Mindre statlig styring vil kreve bevissthet om forholdsmessighetsprinsippet i statens utredninger. Det vil sannsynligvis kreve noe mer samordning mellom ulike statlige etater.

Det vil kreve ressurser å etablere og vedlikeholde en oversikt over alle kommunens lovfestede oppgaver og forpliktelser.

Det vil være noe merarbeid for staten å hensynte kommunenes ulikheter i kommuneforvaltningen og å tilpasse veiledning og dialog mer til kommunenes behov og forutsetninger.

Utredning av en særskilt oppfølgingsordning vil kreve utredningsressurser. Det er mange forhold som må utredes. Kostnader forbundet med å ta i bruk en særskilt oppfølgingsordning vil avhenge av hvordan ordningen innrettes. De få, særlige utviklingsprosjektene som drives med bistand fra staten i dag kan gi en viss indikasjon på hvor omfattende kostnader det kan være tale om.

Referanseliste

- Agenda. (2007). *Forsøk med differensiert oppgavefordeling*. (R-4688-4). Agenda Utredning og Utvikling AS
- Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Moisis, A. (2020). *Asymmetric decentralisation*. (OECD Regional Development Papers No. 10). Organisation for Economic Co-operation and Development
- Amdam, J., Halvorsen, L. J., & Bakke, G. (2014). *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*. (Rapport nr. 58). Møreforskning
- Amundsen, H., Christiansen, P., Hanssen, G. S., Hofstad, H., Tønnesen, A., & Westskog, H. (2019). *Byveksttaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer*. (Report 2019:13). CICERO Senter for klimaforskning
- Arkivverket. Arkivverkets undersøkelse av arkivholdet i kommuner og fylkeskommuner 2020. Hentet fra www.arkivverket.no
- Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T.-I. (2020). Associations between structures, processes and outcomes in inter-municipal cooperation in out-of-hours services in Norway: A survey study. *Social Science and Medicine*, 258.
- Askim, J., Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2019). How Government Agencies React to Termination Threats. *Journal of public administration research and theory*, 30(2), 324–338.
- Baldersheim, H. (1997). Har fylkeskommunen ei framtid? I Baldersheim, Bernt, Kleven, & Rattsø (Red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten* (204–230) Tano Aschehoug.
- Baldersheim, H., Duy, I. N., Jacobsen, D. I., Kuhn, N., Silva, N. E., & Øgård, M. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektører*. Universitetet i Agder, Senter for anvendt kommunalforskning.
- Baldersheim, H., Houlberg, K., Lidstrøm, A., Hlynisdottir, E.-M., & Kettunen, P. (2019). *Local Autonomy in the Nordic Countries*. Universitetet i Agder. Hentet fra www.ks.no
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2016). Territoriale styringsstrukturer og reformer i europeisk perspektiv. I J. Askim, J. E. Klausen, & S. Vabo (Red.), *Kommunreform i perspektiv* (251–274). Fagbokforlaget.
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (2016). *Kartlegging av kompetansebehovet i det kommunale barnevernet*. Hentet fra www.bufdir.no
- Barnevernpanelet. (2011). *Barnevernpanelets Rapport*. Hentet fra www.regjeringen.no
- Bergh, J., Rose, L. E., (2013). Etiske utfordringer for norske kommuner? Velgernes vurdering. I J. Bergh, Christensen, D.A., (Red.), *Et robust lokaldemokrati: Lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Abstrakt.
- Bjerkaas, K.-E. T. (2022). Stadig flere ergoterapeuter i kommunene, men fortsatt mange uten. Hentet fra <https://ergoterapeutene.org/nyheter/stadig-flere-ergoterapeuter-i-kommunene-men-fortsatt-mange-uten/>
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2016). Hurtig, ufrivillig og omfattende. Den danske kommunereform. I J. E. Klausen, J. Askim & S. Vabo (Red.), *Kommunreform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Blåka, S., Brandtzæg, B. A., Leknes, E., & Magnessen, E. (2023). Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet. (Rapport 3-2023). NORCE Helse og samfunn.
- Blåka, S., Jacobsen, D.I., Morken, T. (2021). Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway. *Public Administration*, 1(16).
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Vinsand, G. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. (01/17). Senter for økonomisk forskning
- Borge, L. E. (2016). Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger. I J. E. Klausen, J. Askim, & S. Vabo (Red.), *Kommunereform i Perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Brandtzæg, B. A. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. (Rapport nr 229). Telemarksforskning
- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005 – 2008. Erfaringer og ef-*

- fekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund.* (TF-rapport nr. 258). Telemarksforsking
- Brandtzæg, B. A., Jupskås, A. R., Magnussen, E., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår.* (TF-rapport nr. 636). Telemarksforsking
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner.* (TF-rapport nr. 473). Telemarksforsking
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Leikvoll, G.K.A., (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler.* (TF-rapport nr. 540). Telemarksforsking
- Brobakk, J., Gjertsen, A., Lo, C., Reinart, M. B., Saglie, J., & Seppola, A. (2019). *Nye veier til godt lokaldemokrati.* (NF-rapport 5/2019). Nordlandsforskning
- Brox, B. A. (2022). *Norges best styrte kommuner – Kommuneindeksen 2022.* Agenda Kaupang
- Bruaset, S., Becker, M. A., Reksten, H., & Baade-Mathiesen, T. (2021). *Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2021–2040.* (Rapport: 259/2021). Norsk Vann
- Bruvoll, A., Hveem, E., Bjelland, C., Aalen, P., & Erraia, J. (2019). *Gevinstrealisering ved kommunesammenslåing.* (Menon-publikasjon nr. 94/2019). Menon Economics og Vivento
- Bruvoll, A., & Pedersen, S. (2014). *Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.* (2014/13). Vista Analyse AS
- Christensen, D. A. (2020). *Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet.* *Stat & Styring*, 30(1), 14–18.
- Christensen, D. A., Folkestad, B., & Aars, J. (2021). *Nasjonale partier og lokale lister i kommunestyrevalgene 2015 og 2019.* I J. Saglie, D. A. Christensen, & S. B. Seegaard (Red.), *Lokalvalget 2019, Nye kommuner – nye valg?* (63–85). Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, J., Houlberg, K., Kjær, U., Pedersen, R. T., & Petersen, N. B. G. (2022). *Democratic recovery: negative effects of municipal mergers do not last.* Paper prepared for ECPR General Conference, University of Innsbruck, 22 – 26 August 2022.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy.* Stanford University Press.
- Danielsen, O. A., Klausen, J. E., & Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis.* Oslo-Met
- Deloitte, & Telemarksforsking. (2020). *Forsøk med ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport fra følgeevaluering.* Deloitte
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy.* Edward Elgar Publishing.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015.* (Difi-rapport 2015:19). Direktoratet for forvaltning og IKT
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.* (Difi-rapport 2019:9). Direktoratet for forvaltning og IKT
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Statlig tilsyn med kommunene.* (DFØ-rapport 2020:9) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022). *Innbyggerundersøkelsen 2021.* Hentet fra <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Analyser av krisescenarioer 2019.* (978-82-7768-472-7). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Direktoratet for sikkerhet og beredskap. (2020). *Melding om brannvernet 2019.*
- Distriktsenteret. (2016). *Kommunalt plansamarbeid. En erfaringsinnhentning.* Hentet fra <https://distriktsenteret.no/wp-content/uploads/2016/12/Planrapporten-kartlegging-av-kommunalt-samarbeid.pdf>
- Dølvik, T., & Vinsand, G. (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling.* Agenda
- Economist Intelligence. (2021). *Democracy Index 2021: the China challenge.* Economist Intelligence. Hentet fra <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Economist Intelligence. (2022). *Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine.* Economist intelligence. Hentet fra <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>
- Ekornrud, T., Stølen, S. B. C., & Thonstad, M. (2021). *4 av 5 kommuner med psykolog i helse- og omsorg.* Hentet fra <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/statistikk/kommunehelsetenesta/artikler/4-av-5-kommuner-med-psykolog-i-helse-og-omsorg>

- Ekspertutvalg for kommunereformen. (2014a). *Delrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Ekspertutvalg for kommunereformen. (2014b). *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Erlingsson, G. Ó., & Flemgård, J. (2018). *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: om effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten*. Linköpings Universitet
- Fimreite, A. L., Flo, Y., & Aars, J. (2002). *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*. Tre innlegg. (23). Rokkansenteret
- Finansdepartementet (S). (2021). *Försöksverksamhet i kommuner och regioner. Dir. 2021:110*. Hentet fra <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2021/11/dir.-2021110/>
- Finansministeriet (FI). (2020). *Kommunerna vid en vändpunkt? Lägesbild över kommunerna 2020*. Helsingfors
- Finansministeriet (FI). (2022). *Kommunpolitiken vid en vändpunkt? Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarier*. (Finansministeriets publikationer 2022:19). Helsingfors
- Flo, Y. (2017). Tvangsmakt og fri vilje. *Plan*, 49(3–4), 22–27. doi:10.18261/ISSN1504-3045-2017-03-04-05
- Flo, Y. (2021). *Generalistkommune og generalistkommunesystem: omgrep og opphavshistorie*. Notat til generalistkommuneutvalget.
- Fosenregionen. (2022). Fosenregionen. Hentet fra <https://fosenregionen.no/>
- Franke, J. (2018). Traditions, Problems and Challenges of Inter-municipal Cooperation in the German Federal State of Brandenburg. I F. Teles & P. Swianiewicz (Red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (189–208). Palgrave Macmillan.
- Fredborg, E. (2023). *Lavere andel fra distriktet tar høyere utdanning*. (SSB Analyse 2023/4). Hentet fra www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning
- Gautun, H., & Bratt, C. (2015). Bemanningsnorm i sykehjem. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 1(2).
- Gendźwill, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2021). The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space & polity* 25(1), 37–56.
- Gjertsen, A., Brobakk, J., Saglie, J., Seppola, A., Lo, C., & Reinart, M. B. (2019). *Nye veier til godt lokaldemokrati?* (NF rapport nr.: 5/2019). Nordlandsforskning
- Gleinsvik, A. (2013). *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing*. (Rapport 2013:12). Proba samfunnsanalyse
- Grefsrud, R., & Hagen, S. E. (2003). *Kriterier for kommuneinndeling*. (ØF-rapport nr. 21/2003). Østlandsforskning
- Gundersen, F., Holmen, R. B., & Hansen, W. (2019). *Inndeling i BA-regioner 2020*. (1713/2019). Transportøkonomisk institutt
- Hagen, T. P., Myrvold, T. M., Opedal, S., Stigen, I. M., & Østtveiten, H. S. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. (NIBRs plussserie 3-99). By- og regionforskningsinstituttet NIBR
- Hansen, S. W., & Hjelmar, U. (2015). Når kommuner bliver større: de korte og mere langsigtete konsekvenser for lokaldemokratiet. *Politica*, 47(3).
- Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2014). Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 196–214.
- Hansen, T. (2016). Kommuneinndelingen – fra lokale økonomiske klubber til statlige velferdsprodusenter. I J. E. Klausen, J. Askim, & S. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (47–69). Fagbokforlaget.
- Hanssen, G. S., Klausen, J. E., & Winsvold, M. (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. (NIBR-rapport 2013:4). By- og regionforskningsinstituttet NIBR
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018a). Pbl (2008) – en lov for vår tid? *Plan*, 50(03), 2–7.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018b). *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget
- Haraldsvik, Hopland, A. O., & Nyhus, O. H. N. (2018). *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* (SØF-rapport nr. 03/18). Senter for økonomisk forskning
- Harjunen, O., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2017). *Political representation and effects of municipal mergers*. Helsinki: VATT Institute for Economic Research
- Harvold, K. (2018). *Bemanningsnormer og kompetansekrav*. (NIBR-rapport 2018:5). By- og regionforskningsinstituttet NIBR

- Harvold, K., Skjeggedal, T., (2012). *Interkommunalt plansamarbeid*. (Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning) By- og regionforskningsinstituttet NIBR
- Harvold, K., & Stokstad, S. (2015). Interkommunal planlegging. (NIBR-rapport 2015:3). By- og regionforskningsinstituttet NIBR
- Haugsgjerd, A., & Seegaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. (Rapport 2020:6). Institutt for Samfunnsforskning
- Helsedirektoratet. (2017). *Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. (Rapport IS-2677). Helsedirektoratet
- Helsedirektoratet. (2021). *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2020*. Helsedirektoratet Hentet fra www.helsedirektoratet.no
- Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt*. (Rapport 1/2017). Helsetilsynet
- Helsetilsynet. (2022). Svikt i 8 av 9 barneverntjenester. Hentet fra <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>
- Hertzog, R. (2018). Inter-municipal Cooperation in France: A Continuous Reform, New Trends. I F. Teles & P. Swianiewicz (Red.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance* (133–155). Palgrave Macmillan.
- Houlberg, K. (2014). Slut med stordriftsfordele på rådhusene? *Fagbladsartikkel*.
- Houlberg, K. (2015). *Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark*. Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd
- Houlberg, K. (2016). Økonomiske konsekvenser af kommunalreformen. *Politik*, 19(2).
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner*. (Notater 2020/4) Statistisk sentralbyrå.
- Icelandic parliament (2011). *Local Authorities Act. No. 138/2011*. Hentet fra www.government.is
- Innst. 270 S (2011–2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel*.
- Innst. 376 L (2016–2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i ekte-skapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*
- Jacobsen, D. I. (2018). Adopting and Refining e-services – the Role of Organization Size. *Public organization review*, 18(1), 111–123.
- Jacobsen, D. I. (2022): *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. (2021). *KMDs organisasjonsdatabase – Sluttrapport 2021*. (13:2021). Ideas2evidence
- Karasjok kommune. (2023). Fremtidens Karasjok. Hentet fra <https://www.karasjok.kommune.no/tjenester/fremtidens-karasjok/>
- Kjær, U. (2011). Interkommunalt samarbeid i Danmark,. I H. Baldersheim, A. V. Haug, & M. Øgård (Red.), *Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid – sammenlikninger og oppsummeringer fra seks land* (34–65): Universitetet i Agder.
- Klausen, J. E., Askim, J., & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget
- Klausen, J. E., Rose, L. E., & Winsvold, M. (2017). Politisk deltakelse mellom valg. I D. A. Christensen & J. Saglie (Red.), *Lokalvalget 2015. Et valg i kommunereformens tegn?* (147–162). Abstrakt.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008*. (H-2522 B). Kommunal- og distriktsdepartementet
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022a). Bygdevekstvtalar til Indre Namdal og Rindal/Holtålen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bygdevekstvtalar-til-indre-namdal-og-rindalholtalen/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022b). Bygdevekstvtalar til tre område i Finnmark. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bygdevekstvtalar-til-tre-omrade-i-finnmark/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022c). *Kommuneplanens arealdel*. (H-2481 B). Kommunal- og distriktsdepartementet
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). Finansiering av kommunesektoren. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. (H-2448 B). Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Nasjonale forventninger til regional og*

- kommunal planlegging 2019–2023*. (H-2445 B). Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020a). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. (H-2458 B). Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. (H-2477 B).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet «Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling»*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Kronen, K. (2011). *Spiser kommunene rådmenn? En studie av rådmennenes turnover fra 1991–2010*. (Masteroppgave). Universitetet i Agder
- KS. (2021a). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2021*. (ISSN 1894-6623). KS
- KS. (2021b). Statistikk om kommuneansatte. Norge i tall. Hentet fra <https://www.ks.no/nye-kartregioner/norge-i-tall/statistikk-om-kommuneansatte/>
- KS. (2022). Fremtidsverktøyet 2040. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/norge-2040/>
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (Red.). (2014). *Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe*: Edward Elgar.
- Kvalvik, K. J. (2020). *Planlegging og politikk: «Når ikke alt går etter planen»*. (Doktorgrad). Universitetet i Tromsø,
- Lassemo, E., & Melby, L. (2020). *Helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. (2020:01346) SINTEF
- Lassen, D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-Scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105, 238–258.
- Legard, S., Vestøl, G. M., Dybvik Staalesen, P., Berg, H., Fossestøl, K. (2022). *Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor*. (AFI-Rapport 2022:10) OsloMet
- Den Norske Legeforening. (2022). Én av 24 står uten fastlege. Hentet fra <https://www.legeforeningen.no/foreningsledd/yf/allmennlegeforeningen/krisen-i-fastlegeordningen/lister-uten-fast-lege/>
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. (Rapport IRIS – 2013/008). International Research Institute of Stavanger AS
- Leknes, E., Mjelde, H., & Rommetvedt, H. (2020). *Flerkommunale byområder*. (Rapport 32-2020). NORCE Norwegian Research Centre
- Leknes, E., Ridderstrøm, L., & Rommetvedt, H. (2019). *Rogalandskommunene og kommunestrukturspørsmålet*. (Rapport 32-2019). NORCE Norwegian Research Centre
- Leknes, S., & Løkken, S. A. (2022). *Regionale befolkningsframskrivninger – Folketallet vil krympe i 40 prosent av kommunene fram mot 2050*. Hentet fra www.ssb.no
- Lidstrøm, A. (2017). *Asymmetrisk ansvarsfordeling på kommunal nivå*. Underlagsrapport til Kommunutredningen Fi 2017:02.
- Lidström, A. (2010). The Swedish Model under Stress: The Waning of the Egalitarian, Unitary State? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (61–79). Palgrave Macmillan UK.
- Losvik, I. (2022). *Kommunereformens effekt på innbyggernes opplevelser av kommunale tjenester*. (masteroppgave). Universitetet i Agder
- Lunder, T. E., Kvernenes, M., Thorstensen, A., (2020). *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling*. (TF-rapport nr. 557). Telemarksforskning
- Mattilsynet. (2019). *Status for drikkevannsområdet i landets kommuner*. Hentet fra www.mattilsynet.no
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (NL). (2022a). Decentralisation of government tasks. Hentet fra <https://www.government.nl/topics/municipalities/decentralisation-of-government-tasks>
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (NL). (2022b). Merging municipalities. Hentet fra <https://www.government.nl/topics/municipalities/merging-municipalities>
- Monkerud, L. C., & Klausen, J. E. (2020). *Fornyning og utvikling av lokaldemokratiet i kommuner med vedtak om sammenslåing*. (NIBR-rap-

- port 2020:1). By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet
- Monkerud, L. C., & Sørensen, R. J. (2011). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(4), 265–295.
- Multiconsult, & Analyse og strategi. (2015). *Vedlikeholdsetterlepet langs kommunale veier*. Multiconsult og Analys og strategi
- Myrvold, T. M. (2001). *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekommune generalistkommunekravet*. (NIBR prosjektrapport 2001:1) Norsk institutt for by- og regionforskning
- NAV. (2022). *31 000 færre står utenfor arbeidsliv eller utdanning*. Hentet fra <https://memu.no/artikler/31-000-faerre-star-utenfor-arbeidsliv-eller-utdanning/>
- NIVI Analyse, & Urbanet. (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. (NIVI Rapport 2014:1). NIVI analyse
- NOU 1986: 7 *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for Horten, Tønsberg og Larvik*
- NOU 1989: 16 *Kommuneinndelingen for byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*
- NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*
- NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2003: 19 *Makt og demokratiutredningen*
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet*
- NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? – Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*
- NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder. Som problem og ressurs*
- NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*
- NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*
- NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*
- NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*
- Næss, H. E. (1987). *Folkestyre i by og bygd: norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget.
- OECD. (2022). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*. OECD Publishing.
- Ose, S. O., & Kaspersen, S. L. (2021). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2021: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. SINTEF
- Ose, S. O., & Kaspersen, S. L. (2022). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2022: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. SINTEF
- Oslo Economics, COWI, & Kinei. (2022). *Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser*. (OE-rapport 2022-2) Oslo Economics
- Oslo Economics, Inventura, & NIVI Analyse. (2021). *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. (OE-rapport 2021-5). Oslo Economics
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- Pedersen, C., Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne, R., & Skålholt, A. (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet – sluttrapport*. (Rapport 2022:12) Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
- Pedersen, S., Handberg, Ø., & Løset, F. (2019). *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel*. (Menon publikasjon nr. 16/2019). Menon Economics
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lov-pålagte oppgaver*. (Menon publikasjon nr. 46/2022) Menon Economics
- Perlic, B., & Ekren, R. (2020). *Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring?* (Rapport 2020/30) Statistisk sentralbyrå
- Plathe, E., Hernes, M. B., & Dahle, K. K. (2022). *Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel*. Asplan Viak
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. Politiets sikkerhetstjeneste
- Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport. (2022). *Innsyn i norske kommuner. Åpenhetsbarometeret 2022*. Hentet fra <https://presse.no/offentlighet-nyhet/resultater-fra-aaenhetsbarometeret-2022/>
- Prop. 45 L (2015–2016) *Endringer i kommuneloven (avvikling av samkommunemodellen)*
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

- Prop. 71 L (2016–2017) *Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)*
- Prop. 90 L (2010–2011) *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*
- Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*
- Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*
- Prop. 96 S (2016–2017) *Endringer i kommunestrukturen*
- Prop. 105 S (2019–2020) *Kommuneproposisjonen 2021*
- Prop. 121 S (2014–2015) *Kommuneproposisjonen 2016*
- Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*
- Respons Analyse. (2022). Tillitsbarometeret. Hentet fra <https://responsanalyse.no/blogg/synkende-tillit-til-politiske-institusjoner/>
- Riksrevisjonen. (2022a). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet*. (Dokument 3:5 (2022–2023)). Riksrevisjonen
- Riksrevisjonen. (2022b). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur*. (Dokument 3:6 (2021–2022)). Riksrevisjonen
- Rybalka, M., Røgeberg, O., & Dyngen, Ø. Å. (2018). *Digitalisering i kommunene. Overblikk over tilstanden i 2018*. (Rapporter 2019/14). Statistisk sentralbyrå
- Røiseland, A., Sørensen, E., & Torfing, J. (2015). Kronikk: Seks gevinster ved dansk kommune-reform. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/EXOP/kronikk-seks-gevinster-ved-dansk-kommunereform>
- Rådgivende ingeniørers forening. (2021). *State of the nation. Norges tilstand 2021*. Rådgivende ingeniørers forening Hentet fra https://rif.no/wp-content/uploads/2021/05/210518_State-of-the-Nation-2021.pdf
- Saglie, J., Seggaard, S. B., & Christensen, D. A. (2021). *Lokalvalget 2019: nye kommuner -nye valg?* Cappelen Damm Akademisk NOASP.
- Sand, R., Aasetre, J., Lysø, R.,. (2007). *Evaluering av Innherred samkommune*. (Rapport 2007:1). Trøndelag Forskning og Utvikling
- Sandberg, S. (2017). *Strukturelle reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland og Norge 2000–2018. Underlagsrapport til kommuneutredningen, FI 2017:2*. Hentet fra <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/05/Nordiska-kommunreformer-2000-2018-slutrapport-2018-06-27.pdf>
- Sandsør, A. M., Reiling, R. B., Skålholt, A., & Pedersen, C. (2020). *Evaluering av norm for lærertetthet: Analyse av GSI og spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere*. (NIFU Arbeidsnotat 2020:2). Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
- Saxi, H. P. (2015). *Formannsskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune*. Universitetet i Nordland. Hentet fra www.regjeringen.no
- Selstad, T., Dølvik, T., Hompland, A., Lesjø, J. H., & Ringholm, T. (2012). *Scenarier for kommunesektoren 2012–2037*. (ØF-rapport 01/2012). Østlandsforskning, Agenda Kaupang, Høgskolen i Lillehammer, NORUT
- Social- og helse- og helsøvsrdsministeriet. (2022). Social- og helse- og helsøvsrdsreformen. Hentet fra <https://soteuudistus.fi/sv/social-och-halsovardsreformen>
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.
- SSB. (2022). *Norge blant landene med lavest NEET-andel i Europa*. SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-lavest-neet-andel-i-europa>
- St.meld. nr. 17 (2004–2005) *Makt og demokrati*.
- St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokal-demokratiet – regionalt og lokalt nivå*
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*
- Statsforvalteren i Nordland. (2021). *Årsrapport 2021. Styringsportalen for statsforvalteren*. Hentet fra <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2021/arsrapporter/sfno/>
- Statsforvalteren i Nordland. (2023). *Setter av millioner til samarbeid mellom kommuner*. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/nb/Nordland/Tilskuddskalender/2023/02/skjønns-midler-for-interkommunalt-samarbeid-og-barekraftig-planlegging/>
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark. (2021). *Årsrapport 2021. Styringsportalen for statsforvalteren*. Hentet fra <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2021/arsrapporter/sftf/>
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2018). *Inter-municipal Cooperation in Switzerland*. I F. Teles & P. Swianiewicz (Red.), *Inter-Municipal Cooperation*

- in Europe* (173–188). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stokstad, S., & Segard, S. B. (2013). *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* KS
- Strukturkommissionen. (2004). *Strukturkommissionens betænkning*. (Betænkning nr. 1434). Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Sundvollen-erklæringen. (2013). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Hentet fra regjeringen.no
- Swianiewicz, P., Gendźwill, A., Houlberg, K., & Klausen, J. E. (2022). *Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe*.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea geographica*, 22(1), 5–15. doi:10.2478/mgrsd-2018-0005
- Tavares, A. F., & Raudla, R. (2018). Size, density and small scale elections: A multi-level analysis of voter turnout in sub-municipal governments. *Electoral studies*, 56, 1–13.
- Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. (2022). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. (H-2533). Kommunal- og distriktsdepartementet
- Thonstad, M., & Stølan, S. B. C. (2022). Færre kommuner med psykologkompetanse innen helse og omsorg. Hentet fra <https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/statistikk/kommunehelsetenesta/artikler/faerre-kommuner-med-psykologkompetanse-innen-helse-og-omsorg>
- Totalberedskapskommissjonen. (2022). *Totalberedskapskommissjonens mandat*. Hentet fra <https://totalberedskapskommissjonen.no/mandat/>
- Utdanningsdirektoratet. (2011). *Små kommuner og skoleeierrollen*. Temanotat 2011:1.
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Rapport, Felles nasjonalt tilsyn – 2014–2017*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017->
- Utdanningsdirektoratet. (2022). Oppfølgingsordningen for kommuner. Hentet fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/oppfolgingsordningen/>
- V-dem Institute. (2022). *Democracy report 2022. Autocratization changing nature?* Varieties of Democracy Institute, University of Gothenburg. Hentet fra https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf
- Vabo, S. (2022). *Statlig styring og likeverdige velferdstjenester*. Notat til generalistkommuneutvalget
- Vareide, K., Storm, H. N., Grønn, J. F., (2022). *Evaluering av ordningen med regional omstilling*. (TF-rapport nr. 704). Telemarksforskning
- Vennemo, H., Bjørkås, E., Mariussen, M. S., Ørbeck, M., Skulstad, A., Schreiner, R. C., Torsvik, G. (2022). *Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms*. (Rapport 2022/42). Vista Analyse
- Vinsand, G. (2018a). *Gode grep i Finnmark*. (NIVI Rapport 2018:4). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G. (2018b). *Takt og utakt med kommunestrukturen*. (NIVI Rapport 2018:5). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G. (2019). *Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark*. (NIVI Rapport 2019:4). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G. (2020). *Interkommunalt samarbeid i Nordland 2020*. (NIVI Rapport 2020:3). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G. (2021a). *Interkommunalt samarbeid i Buskerud*. (NIVI Rapport 2021:3). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G. (2021b). *Interkommunalt samarbeid i Trøndelag*. (NIVI Rapport 2021:1). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G., & Eidset, I. (2016). *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen*. (NIVI Rapport 2016:5). NIVI Analyse AS
- Vinsand, G., & Langset, M. (2017). *Regionkommune på Fosen?* (NIVI Rapport 2017:1). NIVI Analyse AS
- Winsvold, M. (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. (NIBR-rapport 2013:24). Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
- Winsvold, M. (2022). *KS Lokaldemokratiundersøkelse 2021–2022*. KS Hentet fra www.ks.no
- Aall, C., Skogvang, B. J., & Selseng, T. (2021). *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning*. (Rapport nr. 10/2021). Vestlandsforskning

Vedlegg 1

Generalistkommune og generalistkommunesystem: omgrep og opphavshistorie¹

Yngve Flo

Professor i historie ved AHKR, Universitetet i Bergen

Innleiing

I det prinsipielle ordskiftet kring kommunens stilling og status i det norske styringsverket, spelar omgrepa *generalistkommune*, *generalistkommunesystem* og *generalistkommuneprinsipp* ei sentral rolle. Dei tre omgrepa, som er tett kopla saman, refererer til kvalitetar eller eigenskapar ved kommunen og kommunalsystemet som tilsynelatande har høg legitimitet på tvers av det politiske spekteret. Dette mønsteret gjev seg til syne gjennom talrike deklamatoriske uttrykk for tilslutnad, og slike ytringar legg ofte til grunn at omgrepa dekkjer noko som er ein levande realitet, og som det dessutan er viktig å vedlikehalde og vidareutvikle. Då regjeringa Solberg initierte kommunereforma våren 2014, heitte det typisk nok i målformuleringa at generalistkommuneprinsippet var «*et utgangspunkt for reformen*».²

Samstundes er ikkje denne deklamatoriske tilslutnaden vilkårslaus eller ålmenn. Refleksjonar knytt til omgrepa går gjerne ut på at dei uttrykkjer kvalitetar og eigenskapar som i det verkelege liv er i fare, forvitrar, eller kanskje endå til allereie har bukka under, noko som i sin tur fører til ei rekke praktiske og prinsipielle dilemma. I ein rapport Telemarksforsking skreiv for KMD i 2019, slo forskarane dystert fast at mange småkommunar hadde aukande vanskar med å fylle rolla som generalistkommunar.³ Ein kommentator i Kommunal Rapport gjekk endå eit par steg lenger hausten 2020, då han kategorisk slo fast at generalistkommunen er død.⁴

Diagnosen sprikar, altså: Kommunen som «generalist» er på den eine sida sprell levande, og på den andre sida stokk død. Kven skal vi tru på? Kor ulogisk det enn høyrest ut, kan båe konklusjonane ha noko føre seg. Dei byggjer truleg på ulike premisser og på ulike omgrepsforståingar, og illustrerer såleis behovet for å vere medviten om korleis ein forstår og brukar omgrep som ligg i skjeringpunktet mellom fag og politikk. Føremålet med dette notatet er ikkje å gjere ei sjølvstendig vurdering av korleis tilstanden faktisk er der ute i kommune-Noreg, men å diskutere omgrepa i seg sjølve: Kvar kjem dei frå, og kva refererer dei til i det faglege og politiske språket?

Omgrepa *generalistkommune* og *generalistkommunesystem* vart fyrste gong tekne i bruk av Kommune- og fylkesinndelingsutvalet (under leiding av fylkesmann Ragnar Christiansen) i den offentlege utgreiinga frå utvalet i 1992.⁵ Utvalet, som var sett ned tre år tidlegare, utvikla sjølv desse omgrepa, ut frå eit behov for å setje ord på dei verdiar og omsyn dei ynskte å verne og vidareføre gjennom framlegget til ei ny kommuneinndeling.⁶ Stortingsfleirtalet sa seinare nei til reformene som Christiansenutvalet hadde teke til orde for. Men dei nye omgrepa leid ikkje same dystre lagnad; dei fekk raskt fotfeste i faglitteratur og lærebøker, og vart dessutan tekne i bruk i det politiske ordskiftet⁷ og i nye offentlege utgreiingar knytt til reforminitiativ overfor kommunalvesenet (sjå m.a. utgreiingane frå Oppgåvefordelingsutvalet i 2000, og Lokaldemokratikommisjonen i 2005⁸). Dette innebar òg at omgrepa til dels byrja å leve sine eigne liv, og fekk eit nytt og meir differensiert – og kanskje diffust og til dels innbyrdes motstridande – innhald. Omgrepa funge-

¹ Framstillinga byggjer på ein presentasjon halden for generalistkommuneutvalet den 18. februar 2021, som igjen har basis i tenking utvikla i samarbeid med Anne Lise Fimreite og Jacob Aars (Fimreite, Flo og Aars 2002).

² Prop. 95 S (2013–2014), s. 29.

³ Brandtzæg, Lunder, Aastvedt, Thorstensen, Groven og Møller 2019, sjå m.a. formuleringar s. 10–11.

⁴ Kommentator Jan Inge Krossli, «Generalistkommunen er død», *Kommunal Rapport*, 22.10.2020.

⁵ NOU 1992: 15, *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.

⁶ Geir Vinsand, som sat i sekretariatet for utvalet, har i samtale med underteikna (5.7.2021) stadfesta at omgrepa vart utvikla i samband med utvalsarbeidet.

rer som eit springbrett for å diskutere mest alle sider av det kommunale tilværet, som demokratiets levekår, organisatoriske forhold, økonomi/ressursgrunnlag, og ansvarsforhold. I hovudsak synest det likevel vere semje om visse basale trekk ved omgrepa, og det viktigaste er at dei på eitt eller anna vis tek utgangspunkt i dei kommunale *oppgåvene*.

Omgrepet *generalistkommune* vert i hovudsak knytt til eigenskapar ved kvar einskild kommune, og då særleg til verdien ved eller effektane av å ha stor breidde i oppgaveporteføljen. Det handlar då gjerne om evna til å sjå samanhengar, dra nytte av synergjar og å kunne prioritere på tvers av oppgavefelt, altså viktige føresetnader for at kommunane skal kunne fungere som heilskaplege ramar kring lokale politiske fellesskap, noko som i sin tur gjer det enklare for veljarane å halde lokalpolitikarane ansvarlege.

Omgrepet *generalistkommunesystem* er på si side ei nemning mynta på det nasjonale kommunalsystemet sett under eitt. Omgrepet er tett kopla på det fyrste, ved at det legg til grunn at generalistkommunar, altså kommunar med stor oppgavebreidde, utgjer grunneininga i systemet. Men det byggjer òg på ein idé om prinsipielt likeverd mellom kommunane som inngår i systemet, uavhengig av storleik og andre grunnføresetnader. Systemet gjev seg seg fyrst og fremst til uttrykk ved at det legg til grunn at kommunane skal kunne tilby innbyggjarane sine likeverdige tenester som utøvande ledd for nasjonalt utforma politikk, og at kommunane skal inngå i det same finansielle og juridiske styringssystemet. Dette er i seg sjølv ikkje til hinder for at styringa, særleg i finansiell forstand, kan vere differensiert, nettopp med sikte på å skaffe kommunar med ulike føresetnader større grad av likeverd i evna til å innfri nasjonale krav. Ansvar for systemutvikling og vedlikehald fell naturlegvis fyrst og fremst på sta-

ten sjølv. Sidan systemet byggjer på prinsippet om at kjeda ikkje er sterkare enn det svakaste leddet, handlar politikk for å realisere idealet for ein stor del om å løfte botnen, ved å styrkje handlingsevna til einingane som har dei svakaste føresetnadene for å innfri krava.

Det tredje omgrepet som vart nemnt heilt innleiingsvis – *generalistkommuneprinsippet* – vart fyrst teke i bruk på starten av 2000-talet.⁹ Det synest vekselvis å verte brukt som referanse til eit politisk ideal om at Noreg skal ha generalistkommunar, og til eit politisk ideal om at Noreg skal ha eit generalistkommunesystem, men mest til det siste. For å unngå forvirring, vil vi i dette notatet konsentrere oss om dei to «opphavlege» nemningane.

Eit interessant trekk ved dei to omgrepa *generalistkommune* og *generalistkommunesystem*, er at dei på ei og same tid representerer to motsette måtar å gripe verda på, som *teoretisk funderte idealtypar* og som *empirisk baserte syntesar*. Som teoretiske omgrep kan dei seiast å verte nytta ut frå tanken om at dei skal uttrykkje fenomen i sine reindyrka former, i prinsippet uavhengig av ein spesifikk, nasjonal kontekst. Dermed fungerer dei som ein slags standard som praksisar i den verkelege verda vert målt opp imot, noko som gjer dei velegna til å diskutere desse konstruksjonane opp mot alternative prinsipp for organisering av kommunalvesenet, til å samanlikne kommunalordningar på tvers av land, og til å kartleggje og drøfte endringar over tid.

Forstått som eit teoretisk omgrep, synest omgrepet «*generalistkommune*» vere nær i slekt med den organisasjonsteoretiske nemninga *multi-purpose authority*, som saman med nemninga *single-purpose authority* utgjer eit motsetnadspar. Ein kan ut frå denne tilnærminga sei at den teoretiske motsetnaden til ein *generalistkommune* vil vere ein spesialkommune eller ein særkommune, altså ein kommune som berre har ansvar for éi oppgave eller eitt oppgavefelt. Går vi vidare til omgrepet «*generalistkommunesystem*», har dette klåre likskapstrekk med det engelskspråklege *symmetric decentralisation* og det svenskspråklege *symmetrisk ansvarsfordelning*. OECD knyter omgrepet til kommunalsystem der «*all subnational governments are treated in the same way despite their differences*»,¹⁰ medan den svenske Kommunutredningen, knyter det til eit såkalla «*enhetlig kommunbegrepp*», med utgangspunkt i at kom-

⁷ Omgrepet «*generalistkommune*» vart i parlamentarisk samanheng fyrst drøfta i 1996, på grunnlag arbeidet til Christiansenutvalet, som altså hadde konstruert omgrepet, og brukte det som del av argumentasjonen for ei kommunal inndelingsreform. I kommunalkomiteen tok Høgre, som stilte seg avvisande til reforminitiativet frå regjeringa Brundtland (Ap), avstand frå sjøve omgrepet. Partiet såg det som uttrykk for «*den sosialistiske enhetstanken*», og knytte omgrepet til «*Arbeiderpartiets vilje til og ideologi om mer statlig styring og kontroll, mer ensrettethet og mindre mangfold*». (Innst. S. nr 225 (1995–96), s. 24). Dette er eit sjeldan døme på prinsipiell avvisning av sjøve omgrepet. Som poengtert innleiingsvis, brukte den høgrelia regjeringa sjølv «*generalistkommuneprinsippet*» som eit argument ved innsalet av si eiga inndelingsreform eit par tiår seinare.

⁸ NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*; NOU 2005: 6 *Samspill og tillit*.

⁹ Denne forma vart brukt av Oppgavefordelingsutvalet i NOU 2000: 22.

¹⁰ Allain-Dupré, Chatry og Moisiu 2020, s. 4.

munane har lik juridisk status: «*Den svenska kommunmodellen innebär ... att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning, ansvarsfordelningen är symmetrisk.*»¹¹ Den teoretiske motsetnaden til eit generalistkommunesystem (som både på engelsk og svensk vert skapt ved å setje inn forstavinga «a», noko som gjev oss *asymmetric decentralisation* eller *asymmetrisk ansvarsfordelning*), kan seiast å vere eit system med oppgåvedifferensiering – altså der staten stiller ulike krav og forventningar til ulike kategoriar av kommunar.

Men dei to omgrepa er altså ikkje berre universelle og fagleg spesialiserte, teoretiske omgrep. Då omgrepa i si tid vart utvikla og tekne i bruk av Christiansenutvalet, var det som reiskapar for å uttrykkje viktige verdiar og eigenskapar ved den *norske* kommunalordninga, og dei inngjekk i ein argumentasjon knytt til kva reformer som måtte til for å verne om og å vidareutvikle desse verdiane og eigenskapane. Slik synest også omgrepa for ein stor del å ha vorte nytta i det norske offentlege ordskiftet i dei påfølgjande tre tiåra; for å vise til konstruksjonar som vekselvis kan kallast historiske mønster og politiske ideal, og som berre gjev full mening i ein spesifikk norsk kontekst. Dei fungerer i slike tilfelle som empirisk baserte syntesar, og er meint å fange opp i seg grunnleggjande trekk ved den norske kommuneinstitusjonen slik han har vokse fram historisk, slik han manifesterer seg i samtida, og – som oftast er tilfelle – slik ein ynskjer å verne han for framtida. Sagt på ein annan måte: Når dei to omgrepa vert nytta i ein norsk kontekst, ber dei også i seg viktige delar av norsk kommunalhistorie, og kan ikkje forståast uavhengig av denne.

I dette notatet forfølgjer vi særleg dette siste sporet. Føremålet med dei følgjande avsnitta er å diskutere kva realitetar og røynsler som inngår i desse omgrepa, og kva funksjon dei har hatt i det politiske ordskiftet i nyare tid. Dette stiller krav til at vi går historisk til verks, i fyrste omgang ved å gje ei fortetta framstilling av trekk ved norsk kommunalhistorie før 1990, og såleis før sjølve omgrepa vart konstruerte: Kva er bakgrunnen for den norske generalistkommunen og det norske generalistkommunesystemet?

Bakgrunnen for den norske generalistkommunen¹²

Historia om norske kommunar tek vanlegvis utgangspunkt i året 1837, då formannskapslovene (kommunalforfatninga) etter lang tids utgreiing og politisk dragkamp vart godkjende av kong Karl Johan. Det vart skapt nye organisatoriske og legale rammer kring den lokale offentlege verksemda, for ein stor del med utgangspunkt i alle-reie etablerte lokale ansvarsområde. Frå no av gjorde folkesuverenitetsprinsippet seg gjeldande i lokalstyret, slik det allereie hadde gjort i det nasjonale politiske livet sidan 1814. Det tok likevel lang tid før desse styringsorgana vart omforma til noko vi kjenner att som generalistkommunar. Forklaringa ligg dels på det organisatoriske, og dels på det politisk-ideologiske planet.

Kommunane som vart etablerte i 1837, fungerte som ei ramme kring ei rekkje lokale oppgåver, både slike som var definerte frå statleg hald og slike som – og det var fundamentalt nytt – einingane sjølve valde å ta på seg. Ein kan seie at kommuneinstitusjonen spegla dei viktigaste statlege «øvrighetsorgana» på lokalt og regionalt nivå, futen (fogden) og amtmannen, som bae hadde eit vidt spekter av oppgåver og eit ålment ansvar som representantar for statsmakta. Likevel kan kommunane best karakteriserast som ei relativt *laus* organisatorisk ramme kring den lokale verksemda, særleg på bygdene. Den folkevalde overbygninga (formannskap og representantskap/kommunestyre) fungerte til dels som sandpåstrøingsorgan, og i fleirtalet av landets kommunar skulle det enno ta generasjonar før det vart aktuelt å etablere eit administrativt apparat for å førebu saker og setje i verk vedtak. Den kommunale oppgåveløysinga vart, etter mønster som var etablerte lenge før 1837, forankra i kommisjonar med stor grad av organisatorisk og økonomisk autonomi. Fattigkommisjonen og skulekommisjonen administrerte suverent sine egne «kasser», finansiert gjennom særskattar knytt til dei einskilde funksjonane, og det same prinsippet gjorde seg gjeldande etterkvart som nye funksjonar kom til, mellom anna i form av bygningskommunar (for reguleringsoppgåver) og brannkommunar.

Dei organisatoriske formene spegla dei politiske-ideologiske grunnføresetnadene for det

¹¹ SOU 2020:8, s. 477. Omgrepa symmetrisk/asymmetrisk ansvarsfordelning vart utdjupa og drøfta i Lidström 2017. Omgrepet vert eintydig knytt til ei reform som vart gjennomført i 1971, då ein fjerna gamle distinksjonar mellom kommunetypene landskommuner, städer og köpingar.

¹² Denne fortetta gjennomgangen av den kommunale utviklinga byggjer i stor grad på Flo 2005, som igjen stør seg på fleire arbeid som tek føre seg norsk kommunalhistorie. Dette gjeld fyrst og fremst standardverket *Folkestyre i by og bygd* (Næss mfl. 1987), men òg m.a. Steen 1968 og Bugge 1986.

kommunale livet: Kommunalforfatninga var basert på prinsippet om negativt avgrensa sjølvstyre, som innebar at kommunane hadde vidt spelrom for å ta på seg nye oppgåver (og dermed utgifter) på friviljug basis. Denne fridomen var lenge av tilnærma teoretisk karakter, for kommunalvesenet vart utforma i ei tid då sparepolitikken reint ålment stod sterkt. Det offentlege livet handla for ein stor del om å halde utgiftene og skattetrykket nede, og følgjeleg å avstå frå alt som måtte smake av politisk eksperimentering. Reglane for røysterett og representasjon var då òg utforma på ein måte som sikra at ein lokal sosial elite sat med både bukta og endane i det kommunale livet.

Men, som fleire historikarar gjer eit poeng av, endra både haldningar og organisatoriske føresetnader seg opp gjennom 1800-talet. Noko nøyaktig tidfesting er uråd, for biletet såg høgst ulikt ut kringom i det kommunale Noreg. Men over tid skjedde det ei markant maktsentrering, gjerne også omtala som ei *kommunalisering*, på lokalt nivå. Makta gjekk over frå særorganane til dei representative organane som batt det heile saman. Den organisatoriske utviklinga spegla ei politisk-ideologisk nyorientering. Sparepolitikken var seigilva, men vart langsamt fortrent til fordel for krefter som ynskte å bruke den kommunale makta som ein reiskap for utvikling av kollektive gode. Det nye haldningssettet er mellom anna vorte karakterisert som ein kommunal *kollektivism*, og den gav seg jamt over fyrst og sterkast til syne i byane. Aksepten for ein aktiv kommune var lenge større enn aksepten for ein aktiv stat. At eit tiltak vart sett i verk i lokal regi var eit sikrare prov på at det hadde «livsens rett» enn om staten sjølv hadde teke initiativ. Typisk nok opererte mange einskildkommunar som sosial- eller velferdspolitiske pionerar tidleg på 1900-talet, altså på eit tidspunkt då staten sjølv var nokså varsam med denne typen tiltak.

Skattelovene av 1882 er ofte framheva som eit vasskilje i denne utviklinga mot eit meir ein-skapleg og aktivt kommunalt nivå. Kommunane fekk utvida skattefundament, og i denne samanheng også krav om å utarbeide eit samla kommunebudsjett. Frå utgangen av 1800-talet vart det kommunale livet monaleg demokratisert gjennom røysterettsutvidingane, og dei nye politiske partia byrja å gjere seg gjeldande i det kommunale livet (mange av landets kommunar vart rett nok fyrst innhenta av partipolitikken i etterkant av kommunesamanslåingane i 1960-åra). Kommunane vart ved inngangen til 1900-talet, om enn i høgst varierende grad ut frå lokale forhold, ein arena for poli-

tiske avvegingar og politisk strid. Det fanst eit stort spenn i ambisjonsnivå, frå dei som ynskte å gjennomføre sosialismen i lokal målestokk over kommunen, til dei som ynskte å setje tydelege og snevre grenser for det lokale aktivitetsnivået. Kommunen vart samstundes viktigare i ein vidare, kulturell forstand: Han vart ei ramme kring og eit institusjonelt uttrykk for heimstaden; eit territorielt avgrensa identitetsfellesskap med høg legitimitet og eit heilskapleg ansvar for å ivareta interessene til lokalsamfunnet.

Trass dei atterhald ein må ta som følgje av at kommune-Noreg var så lite einsarta, er det grunn til å hevde at generalistkommunen var eit ålment ideal, og langt på veg òg vart ein realitet ein gong i løpet av fyrste halvdel av 1900-talet. Maktsentreringa kring kommunestyre og formannskap heldt fram opp gjennom hundreåret, mellom anna ved at organisasjonar som fungerte som «kommunar i kommunen» vart avvikla eller tydeleg underlagt dei overgripande styringsorganane. På bygdene hadde kommunane (formannskapsdistrikta) som vart etablerte i 1837 hatt prestegjeldet som grunn-eining, men samstundes vart det etablert eit underkommunalt nivå gjennom soknekommunen. Prinsippet var at saker som berre gjaldt eitt (kyrkje)sokn, skulle avgjerast av representantane frå dette området åleine, og sokna hadde eigen løyving- og skattleggingsrett. Den høge fridomen til det underkommunale nivået bidrog såleis definitivt til å undergrave generalistpreget ved kommunen. Samstundes gav ordninga med soknekommunar ofte inspirasjon til oppdeling av dei opphavlege einingane,¹³ ei oppdeling som gjorde at kommunane på bygdene vart fleire og mindre, men også meir sentraliserte. På denne måten bidrog auken i talet på kommunar – kanskje paradoksalt, sett med dagens auge – til å styrkje generalistkommunen. Grunna dei mange kommunedelingsane var soknekommunane allereie i 1920-åra overflødige, og dei soknekommunane som fanst att i 1940-åra, dreiv stort sett berre med kyrkjeforvaltning. Soknekommunane vart oppheva ved lov i 1950.¹⁴ På same tid forsvann det som fanst att av forsorgsdistrikt og skulekommunar, som hadde fungert som særkommunar – og i tiåra som følgde vart også andre særkommunar avvikla i samband med ny lovgjeving, som bygningskommunane (bygningslova av 1965), brannkommunane (brann-

¹³ Talet på bygdekommunar auka frå 364 i 1838 til 640 i 1920, jf. Hovland 1987, s. 75. Soknekommunane vart oppheva ved lov av 15. desember 1950.

¹⁴ Framstillinga av soknekommunane byggjer på Hovland 1987, s. 204, jf. s. 74–76.

lova av 1970) og hamnekommunane (hamnelova av 1985).¹⁵

I løpet av etterkrigstida fekk også dei minste kommunane eit administrativt apparat, og ordføraren fekk ein endå meir framskoten plass som den samlande representant for den kommunale verksemda, innetter i organisasjonen, utetter mot innbyggjarane, og oppover mot sentrale styresmakter. Dei lokale, politisk-administrative maktsentera manifesterte seg i form av rådhus og kommunehus, også i dei aller minste kommunane.

Dei fyrste tiåra etter den andre verdskrigen, låg den største utfordringa mot generalistkommunen i staten sjølv. Velferdsstatens ekspansjon, som i stor grad manifesterte seg i form av nye og detaljerte krav til kommunal tenesteproduksjon, bidrog nemleg til å undergrave kommunen som heilskapleg organ, både i organisatorisk, økonomisk og politisk forstand. Så kan ein då òg lese den statlege reformoffensiven overfor kommunen frå starten av 1970-åra som eit uttrykk for ei slags statleg sjølvransaking, og ein kraftinnsats for å (gjen)reise generalistkommunen: Det handla om ein kamp mot statleg-kommunal sektorisering, mot økonomiske øyremeringar, mot statleg detaljstyring og for styrking av lokaldemokratiet. Det nye inntektssystemet av 1986 (med større grad av rammefinansiering) og den nye kommunelova av 1992 (mellom anna med større grad av organisatorisk fridom for kommunane), var viktige produkt av denne offensiven.

Bakgrunnen for det norske generalistkommunesystemet¹⁶

Kva er så forhistoria når det gjeld generalistkommunesystemet? Det er, for å ta dette fyrst, opplagt at det låg ei «systemtenking» i botnen for den norske kommunalordninga allereie frå starten. Det mest oppsiktsvekkjande med dei nye organa, var at kvar einskild kommune til ein viss grad skulle fungere som ei sjølvstendig eining, med eit – iallfall teoretisk – høve til å definere sine eigne oppgåver. Men dette var berre den eine delen av der hybride grunnlaget for kommunen. Han skulle nemleg òg fungere som utøvande ledd i eit nasjonalt styringssystem, underlagt statleg lovgjevingsmakt. Allereie frå fyrste stund fekk kommunane ansvar for nasjonale oppgåver som frå

gamalt av var forankra lokalt, knytt til skulestell og fattigvesen.

Men om kommunane var integrert delar av eit nasjonalt styringssystem, var dette definitivt ikkje eit *generalistkommunesystem*. Éi forklaring på dette, er at det enno skulle gå fleire generasjonar før kommunane jamt over kunne karakteriserast som generalistkommunar (sjå førre avsnitt). Viktigare i denne samanhengen, er det at det ikkje fanst noko prinsipielt likeverd mellom kommunane. Tvert imot, kommunalordninga bygde på at det fanst ein fundamental prinsipiell og praktisk ulikskap mellom ulike formar for kommunar. Lovene som vart ratifiserte i 1837, kom i to versjonar; éi formannskapslov eller kommunalforfatning for bykommunane og éi for bygdekommunane. I tråd med dette, vart mykje av særlovgevinga som mobiliserte kommunane som infrastruktur for nasjonal politikk, gjevne i to versjonar. Det var til dømes eit ganske anna skulevesen som møtte elevar på bygdene enn i byane. Denne todelinga var heilt naturleg for samtida. Bysamfunna var nettopp tufta på det att at dei hadde ein juridisk særstatus samanlikna med omlandet, med rettar knytt mellom anna til handel og handverk. Dei *skulle* rage over bygdene; kulturelt, sosialt og økonomisk.

I tillegg til dette formelle skiljet, kom det at det fanst eit høgst *reelt* klasseskilje mellom kommunane. Dette klasseskiljet følgde ikkje nødvendigvis skiljet mellom by og land, men kunne vere vel så djupt mellom kommunar innanfor kvar av dei to hovudkategoriane. For å handtere oppgåvene sine, anten dei var pålagde av staten eller av kommunen sjølv, var kommunane i hovudsak prispjevne det dei sjølve hadde av ressursgrunnlag. På statleg hald eksisterte det til langt inn på 1900-talet ein utbreidd motvilje mot omfordeling mellom kommunar i statleg regi, då ein frykta at dette ville undergrave sjølvhjelpsevna. Den statlege økonomiske politikken overfor kommunane bidrog faktisk til å forsterke skilnadene som allereie fanst, ut frå variasjonen både i kommunestørleik og i naturlege og økonomiske føresetnader. Politikken tok nemleg ofte form av «økonomiske gulrøter», altså tilskot til kommunar som sjølve stilte opp med ressursar for å finansiere tiltak som staten ville oppmuntre til. Dette var Matteus-prinsippet i praksis: Den som hadde mest, fekk mest.

I mellomkrigstida skjedde det viktige endringar i synet på tilhøvet mellom stat og kommune. Dette var ei økonomisk krisetid i mange kommunar, og i fyrste omgang kunne det synest som om éin ting var felles for dei kriseråka kommunane, nemleg at dei hadde pådrege seg ei

¹⁵ Bugge 1986, s. 64–65.

¹⁶ Også dette avsnittet byggjer på litteratur som er vist til i note 13. Når det gjeld framstillinga av den økonomiske krisa i norske kommunar i mellomkrigstida, har Myhren 1977 vore den viktigaste ressursen, medan Kjellberg og Hansen 1979 står bak nemninga *det kommunale hamskiftet*.

uhandterleg gjeld – særleg i samband med kraftutbygging. Men etterkvart vart det tydeleg at krisa i mange tilfelle ikkje handla om gjeld, men òg om eit alt for svakt lokalt ressursgrunnlag. Det politiske Noreg fekk fyrst opp augo for omfanget av dette problemet ved inngangen til 1930-åra, nemleg at det fanst ei stor gruppe kommunar som knapt hadde gjeld, men som likevel ikkje makta å mobilisere ressursar til å ivareta sjølv dei mest basale statlege krava – og dei hadde iallfall ikkje pengar til overs til å setje i verk tiltak i eigen regi.

Der den kommunale gjeldskrisa hadde skapt rikspolitisk polarisering, og ein oppheta debatt om ansvar og moral, reagerte det politiske Noreg oppsiktsvekkjande samla når dei fekk augo opp for den kommunale inntektskrisa. Den utbreidde kommunale avmakta kunne ikkje seiast å vere eit resultat av at lokalpolitikarar hadde levd over evne, slik nokre hevda om gjeldskrisa. I løpet av fyrste halvdel av 1930-åra, vart dei fyrste statlege utjamnings- eller omfordelingstiltaka overfor kommunane sette i verk.

Dei viktigaste stega i retning av eit generalistkommunesystem vart tekne dei fyrste par tiåra etter den andre verdskrigen, og då som ein integrert del av dei prosessane som har vore karakteriserte som *det kommunale hamskiftet*. Det er ei samlenemning for dei store strukturelle og institusjonelle reformene i kommune-Noreg i perioden, med den nye kommuneinndelinga (i hovudsak gjennomført i fyrste halvdel av 1960-åra) som det mest kjende dømet. I løpet av desse åra vart det gjort mykje for å fjerne både det formelle/juridiske og det reelle skiljet mellom by og land, og dermed skape større likeverd mellom kommunar. Den nye kommunelova av 1955 var felles for land- og bykommunar. På område etter område oppheva staten skiljet som eksisterte mellom by og land gjennom særlovgevinga (sjølv om det enno ei god stund eksisterte forventningar om at «bystandarden» på kommunale tenester skulle ligge eit par hakk over nivået på bygdene). Den nye kommuneinndelinga vart gjennomført på ein måte som i seg sjølv verka utjamnande på tilhøvet mellom by og bygd, ved at mange bykommunar – i strid med det som hadde vore praksis tidlegare – fekk vide grenser, og dermed «tok opp i seg» mykje landsbygd. Og fylkeskommunen, som fram til då hadde vore eit samarbeidsorgan for bygdekommunar, vart frå 1964 eit fellesorgan for by og bygd, med ansvar for å utvikle ein politikk for fylket under eitt.

Alt dette skjedde som del av ein større prosess der den institusjonen vi for ettertida kjenner som *velferdsstaten* vart etablert, og kommunane vart

her ein berebjelke – den institusjonen som meir enn nokon annan skulle realisere ambisjonane om velferd og utjamning. Dette har då òg vore ei kommunalpolitisk hovudåre etter 1945: Kommunane vart omforma ut frå eit ideal om likeverd og rettferd, med sikte på å skape mest mogleg like føresetnader i eit land med store ulikskapar. Denne politikken føresette at dei veikaste einingane fekk mest merksemd, og at kreftene vart sette inn på å heve botnen, og å nedkjempe uttrykka for kommunal avmakt. Dette var mellom anna eit viktig motiv bak den nye kommuneinndelinga, som – i tillegg til så mykje anna – tok sikte på å byggje dei minste og svakaste kommunane inn i større og meir slagkraftige einingar.

Denne politikken innebar naturleg nok at staten sette seg sjølv i førarsetet, og at det vart lagt band på den kommunale handlefridomen. Det er likevel verd å leggje merke til at dette ikkje vart gjort ut frå ein tanke om at lokaldemokratiet måtte kvelast, men tvert imot at det lokale sjølvstyret skulle fungere som ein ressurs for velferdsstaten. Alt for nærgåande statleg uniformering eller standardisering kunne auke i staden for å minske skilnadene. Gjeven dei store ulikskapane i lokale føresetnader, var staten heilt avhengig av å nyttiggjere seg den lokale dømekrafta og prioriteringsevna for å få dette differensierte systemet – ein velferdsstat bygd på kommunen, og på ein ambisjon om mest mogleg likeverd – til å fungere.

Sjølv om ordet ikkje var nytta i samtida, har denne tenkinga klare likskapstrekk med det vi tidlegare har skildra som prinsippa bak generalistkommunesystemet. Den norske velferdsstaten byggjer som kjent på det såkalla universalismeprinsippet, som inneber at alle norske borgarar inngår som likeverdige medlemmer, og at ressursar og levekår skal omfordelast og utjamnast på individnivå. Det er grunn til å hevde at tenkinga knytt til generalistkommunesystemet er ein slags ekvivalent til universalismeprinsippet, men at det då handlar om geografi eller territorium, ikkje om einskildindivid. Vidare er det grunn til å sjå generalistkommunesystemet i samheng med det politikkkfeltet fyrst vart omtala som distriktpolitikk, og som seinare inngår i den vidare nemninga distrikts- og regionalpolitikk. Omgrepet distriktpolitikk vart teke i bruk frå midten av 1960-åra som ei samlenemning på dei ulike offentlege tiltaka som var utforma spesielt med sikte på å fremje den økonomiske utviklinga og å betre levevilkåra i distrikta med svakt og einsidig næringsgrunnlag og dårleg utbygd samfunnservice,¹⁷ og det vart seinare knytt til eit mål om å verne om hovudtrekka i busetnadsmønsteret. Sjølv om det

kunne synest rimeleg å inkludere den ålmenne statlege politikken overfor kommunane inn i denne forståinga, har omgrepet distriktspolitikk som regel vore nytta med eit anna innhald – særleg med referanse til industri-, nærings- og finanspolitiske verkemiddel og utviklinga av eit planapparat. I realiteten har truleg politikken som har vore ført for å realisere tenkinga bak generalistkommunesystemet i sum vore viktigare for å sikre spreidd busetnad og ganske likeverdige levekår kringom i dette frå naturens side så upraktiske landet, enn alle tiltak vi vanlegvis puttar inn i sekkeposten distriktspolitikk.

Vart så generalistkommunesystemet oppe og gjekk frå inngangen til 1960-åra og utover i tiåra som følgde? Svaret er eit tilnærma kategorisk ja, om vi tek utgangspunkt i formalitetane, for prinsippet om at *ein kommune er ein kommune* vart etablert på papiret. Svaret er slett ikkje like innlysande om vi problematiserer kva som var realitetane. Det er tidlegare presisert at statens eigen styringsiver bidrog til å svekkje evna kvar einskild kommune hadde til å fungere som generalistkommune, og det same gjaldt logisk sett også det systemet som hadde desse generalistkommunane som grunneining. Og sjølv om det unekteleg vart gjort eit krafttak for å utlikne skilnadene kommunar imellom, har dei reelle skilnadene kommunane imellom – når det gjeld ressursar, når det gjeld kompetanse, når det gjeld evne til å yte innbyggjarane sine dei kommunale tenester dei har krav på – vore eit permanent kommunalpolitisk grunnproblem.

Det er truleg grunn til å hevde at Noreg aldri har hatt eit generalistkommunesystem som har fungert fullt ut, ut frå premissane. Ja, kanskje er eit slikt system endåtil uopnåeleg eller illusorisk. Men det er kanskje ikkje hovudpoenget? Kanskje har generalistkommunesystemet spelt si viktigaste rolle som ein *ambisjon* og som ein *premiss* for utforming av statleg kommunalpolitikk gjennom størsteparten av etterkrigstida. Resultatet ser vi kring oss: ein velferdsstat som er til stades over heile landet, i kommunal ham.

Kommunen som generalist: Framleis eit ideal?

Nemningane *generalistkommune* og *generalistkommunesystem* altså ikkje berre teoretiske konstruksjonar. Dei fungerer også som syntesar; som ei slags oppsummering av noko som vert oppfatta

å vere heilt essensielt ved norsk kommunalhistorie. I tråd med framstillinga ovanfor, er det grunn til å hevde at dei i fellesskap fyrst og fremst fungerer som ein referanse til den velferdsstatlege kommunen som vart etablert i tiåra etter den andre verdskrigen, og dei verdiar han var meint å representere. Spørsmålet er så: Er så dette konstruksjonar som enno er relevante, og har brei, politisk oppslutnad i vår eiga samtid? Som argumentert for tidlegare, er det vanskeleg å gje eit heilt eintydig svar på dette. Vi finn fleire, klare manifestasjonar for ein politisk vilje til å vidareføre hovudtrekka ved den eksisterande ordninga. At kommunereforma bygde på generalistkommuneprinsippet, er allereie nemnt. Grunnlovsfestinga av det kommunale sjølvstyret i 2016, og dei politiske viljeserklæringane som vart gjort i samband med denne milepålen, må òg tolkast som uttrykk for eit breitt, politiske ynskje om å styrkje lokaldemokratiet, utan at ein samstundes utfordrar den rolla kommunen spelar for å setje i verk nasjonal politikk.¹⁸

Men vi finn òg teikn på at tenkinga kring generalistkommunen og generalistkommunesystemet vert utfordra, om enn desse motkreftene ikkje har vore heilt eintydige. Den som har gått lengst i å argumentere for at sjølve fundamentet for den norske kommunalordninga er i ferd med å endre seg, er Makt- og demokratiutgreinga.¹⁹ I sluttrapporten frå 2003 meinte maktutreiarane å sjå teikn på at det noko abstrakte likeverdsideal knytt til kommunane, var i ferd med å verte avløyst av eit krav om likskap i meir bokstavleg forstand, knytt til einskildeindivid med lovfesta rett til eit sentralt definert tenestetilbod. Ut frå denne tenkinga ville ikkje lokal tilpassing og lokale politiske prioriteringar – eitt av dei viktigaste motiva bak generalistkommunesystemet – lenger vere ein ressurs, men eit problem. Snart tjue år seinare, og mellom anna sett i lys av prosessen kring grunnlovsfesting av det kommunale sjølvstyret, er det likevel vanskeleg å hevde at det finst nokon sterk, ideologisk motivert vilje til å skilje lokalpolitikken frå velferdsstaten. Dei som problematiser generalistkommunen og generalistkommunesystemet synest gjere dette ut frå meir pragmatiske vurderingar, og gjerne – som indikert i innleiinga til notatet – i form av ein eller anna slags form for *resignasjon*, mellom anna knytt til den mangelfulle politiske og administrative kapasiteten ute i kommunane.

¹⁸ Fimreite og Flo 2017.

¹⁹ Østerud, Engelstad og Selle 2003. Underteikna var ein av bidragsytarane til Makt- og demokratiutgreinga, og forfatta delar av underlagsmaterialet for denne analysen.

¹⁷ Rovde 1990 (s. 4) hentar denne definisjonen frå St.meld. nr. 87, (1966–67), og poengterer at denne definisjonen seinare gjekk att i ei rekkje offentlege dokument.

Generalistkommunesystemet fungerer kanskje som ei tvangstrøye for kommunar med muskelmasse godt over snittet, medan tyngsla av statlege krav og forventningar gjev store pustevanskar for dei minste kommunane. Prinsippet om at *one size fits all* tenderer til å verte meir problematisk, dess lengre vekke frå normalen du ligg. Kommuneproposisjonane stadfester år etter år at det er stort strekk i laget i kommune-Noreg, og at mange kommunar manglar kompetanse og andre viktige føresetnader for å gje fullverdige tilbod til innbyggjarane sine. Utsiktene til at kommunane skal makte å fylle rolla som slagkraftige politiske einingar og som velferdsstatens fyrsteskanse vert framstilla som dystre, mellom anna som følgje av sviktande statsinntekter og den demografiske utviklinga i utkantkommunar – men også som følgje av den manglande viljen til å akseptere samanslåing av kommunar til større og sterkare einingar. Aktørar som er tilbøyelege til å hevde at generalistkommunen er ein illusjon, festar seg ofte ved den utstrekta bruken av interkommunale løysingar for tenesteproduksjon. Slike ordningar undergrev lokaldemokrati, lokal prioriteringsevne og lokale ansvarsforhold, og inneber at kommunane organiserer seg vekk frå funksjonen som generalist, vert det gjerne hevda.²⁰

I løpet av dei siste tjue åra, har det berre vore éin større framstøyt som heilt tydeleg har utfordra tenkinga bak generalistkommunesystemet. Dåverande kommunalminister i Bondevik II-regjeringa, Erna Solberg (H), ynskte tidleg på 2000-talet grep å teste ut ei ordning med oppgåvedifferensiering. Ei slik ordning innebar at ein ville skape nye kategoriar av kommunar, basert på varierende breidde i oppgåveporteføljen. I ordskiftet vart desse gjerne omtala som høvesvis A-, B- og C-kommunar. Premissen var då at større kommunar kunne overta fylkeskommunale oppgåver og rykkje opp i ein eigen divisjon for A-kommunar, medan dei minste kommunane kunne gje frå seg nokre oppgåver (til vertskommunar e.l.), og heller freiste tilværet som C-kommunar. Kommunar som ville halde fram om lag som før, vart då heimehøyrande i ein eigen B-kategori. Argumentet til Solberg, var at den eksisterande ordninga i

²⁰ Her er ein viktig skilnad til den svenske forståinga av konseptet som der heiter symmetrisk ansvarsfordeling – for det sentrale her er kva ansvar kommunane har overfor veljarane. «Även om själva utförandet av uppgiften lämnas över till ett annat organ eller en annan aktör, t.ex. ett mellankommunalt organ eller en privat utförare, ligger ansvaret fortfarande kvar hos den egna kommunens politiker. Vid asymmetrisk ansvarsfordelning är det alltså ansvaret för uppgifter som skiljer sig åt mellan kommunerna.» (SOU 2020:8, s. 477.)

praksis var eit hinder for ytterlegare desentralisering av oppgåvene. Generalistkommunesystemet innebar at det var dei minste einingane som sette premissen for kva kommunane kunne handtere av nasjonale oppgåver. Ho ville difor «*myke opp dette systemet, og åpne for å skreddersy løsninger etter kommunenes lokale forutsetninger*».²¹

Ordninga Solberg prøvde ut den gong førte ikkje til varige endringar, og då ho sjølv vart regjerings sjef ti år seinare, var strategien altså å auke kapasiteten ute i kommune-Noreg gjennom ei kommunereform som skulle gå føre seg innan rammene av generalistkommunesystemet. Spørsmålet er så, i etterkant av kommunereforma, kvar vegen går vidare for den norske kommunen: Skal kommunen framleis reformerast under premisset om at han skal vere ein generalistkommune innanfor rammene av eit generalistkommunesystem – eller er det tvert imot slik at sjølve prinsippa bak den norske kommunalordninga er moden for reform?

Litteratur og kjelder

- Allain-Dupré, Isabelle Chatry og Antti Moisio 2020: *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy implications*. OECD Regional Development Paper.
- Brandtzæg, Bent Aslak, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen, Sondre Groven og Geir Møller 2019: *Utredning om små kommuner*. Bø i Telemark: Telemarksforskning, rapport nr. 473.
- Bugge, Ivar 1986: *Kommunal forfatning*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Jacob Aars 2002: *Generalistkommune og oppgåvedifferensiering. Tre innlegg*. Bergen: Rokkansenteret, notat nr. 23.
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo 2017: «Kommunar inn i den konstitusjonelle varmen. Om den langtrekte prosessen med å få deet kommunale sjølvstyret inn i Grunnlova», i *Statsvitenskapelig tidsskrift*, s. 155-171. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flo, Yngve 2005: *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Unversitetet i Bergen: Avhandling til dr. art.-graden.

²¹ Sjø St.prp. nr. 66 (2002–2003) Kommuneproposisjonen (kap. 20.1). Sitatet er henta frå lesarinnelegget «Styrket lokaldemokrati – bedre velferd» av Erna Solberg, *Bergens Tidende*, 15.3.2003.

- Hovland, Edgar 1987: «Grotid og glanstid 1837–1920», i: Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco og Tore Hansen 1979: *Det kommunale hamskifte. Hva har skjedd med kommunene i etterkrigstiden – og hvilket innhold får det kommunale selvstyre i det moderne samfunn?* Oslo/Gjøvik: Gyldendal.
- Lidström, Anders 2017: *Asymmetrisk ansvarsfordeling på kommunal nivå*. Umeå universitt: Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02.
- Myhren, Kjell 1977: *Gjeldstrykk og skattetrykk. Den statlige politikk overfor kommunene i tiden 1920–1936*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Næss, Hans Eyvind, Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen 1987: *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Rovde, Olav 1990: *Distriktpolitikk som etterkrigs-historisk forskningsfelt* (del av *Etterkrigshistorisk register*). Bergen: LOS-senteret, notat nr. 22.
- Steen, Sverre 1968: *Lokalt selvstyre i Norges bygder* (bd. 7 i verket *Det frie Norge*). Oslo: Cappelen.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle: *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.
- ...
- NOU 1992: 15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*
- Innst. S. nr 225 (1995–96) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune- og fylkesinndelingen*
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
- St.prp. nr. 66 (2002–2003) *Kommuneproposisjonen*
Bergens Tidende, 15.3.2003
- NOU 2005: 6 *Samspill og tillit*.
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen*
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapasitet att klara välfärdsuppdraget*
- Kommunal Rapport, 22.10.2020
-

Vedlegg 2

Statlig styring og likeverdige velferdstjenester

Signy Irene Vabo

Professor, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Bakgrunn og disposisjon

Notatet er skrevet på oppdrag fra Generalistkommuneutvalget, som skal kartlegge og analysere dagens generalistkommunesystem, herunder «vurdere alternativer til generalistkommunesystemet, og diskutere fordeler og ulemper med alternativene sammenlignet med dagens system». ¹ Som en del av utvalgets drøftinger, inngår de mulighetene som måtte ligge i ulike former for statlig styring.

I samforståelse med Generalistkommuneutvalgets sekretariat, vil notatet drøfte i hvilken grad det er sannsynlig at nyere styringsvirkemidler bidrar til mer likeverdige velferdstjenester, herunder i hvilken grad differensiert statlig styring kan bidra i så måte.

Som utgangspunkt for denne drøftingen redegjøres det først for de konkurrerende normene all statlig styring av kommunesektoren må forholde seg. Deretter problematiseres begrepet likeverdighet, og relasjonen mellom likeverdighet på den ene siden og kommunal autonomi og prioriteringseffektivitet på den andre siden blir diskutert. Endelig redegjøres det for utviklingen i styringsvirkemidler, herunder ulike former for differensiert statlig styring. På dette grunnlaget blir det drøftet i hvilken grad ulike typer av virkemidler vil kunne bidra til mer likeverdige velferdstjenester.

Statlig styring og lokal autonomi

Når statlig styring skal diskuteres som virkemiddel for økt likeverdighet i velferdstjenestene, bør styringsvirkemidlene som anbefales vurderes opp mot konkurrerende normer av betydning for styringssystemets organisering. Dette følger formelt sett av forholdsmessighetsprinsippet i kommunelovens §2-2. Det finnes som kjent legitime begrunnelser for at staten bør styre kommunesektoren,

men det finnes også legitime begrunnelser for at staten bør la kommunene bestå som et mest mulig autonomt styringsnivå.

Statlig styring begrunnes ut fra en rekke nasjonale hensyn. Det eksisterer ikke politisk vedtatte og «offisielle» nasjonale begrunnelser for statlig styring, men ifølge Kommunal- og distriktsdepartementets veileder er de målene som ble listet i Meld. St. 12 (2011–2012) fortsatt relevante (KDD 2020). Her nevnes følgende nasjonale mål som legitime begrunnelser for statlig styring: «likskap og likeverd, rettstryggleik, omsynet til nasjonaløkonomien, omsynet til liv og helse, effektiv og samordna bruk av ressursar, omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar, omsynet til miljøet og ei berekraftig utvikling og samfunnstryggleik.»

Av disse nasjonale målene vil diskusjonen av likeverdighet i velferdstjenestene primært omfatte det første, men i noen grad også det andre av disse: likhet, likeverd og rettssikkerhet. Når det gjelder *likhet og likeverdighet* i tjenestetilbudet, knyttes dette målet både til innbyggere og geografiske områder. Siden kommunene har en sentral rolle som velferdsprodusenter, er likhet og likeverdighet viktige argumenter for at staten styrer kommunene. Når det gjelder *rettssikkerhet* som nasjonalt mål, så handler det om å sikre rettsstatens prinsipper gjennom statlig styring. Innbyggerne skal vernes mot vilkårlig behandling av forvaltningen, og de skal motta de tjenester og ytelser de har krav på i henhold til lovverket. Staten har ansvar for at så vel statlige som kommunale organ gjør vedtak på en slik måte at innbyggernes rettssikkerhet blir ivaretatt. Et viktig styringsvirkemiddel her, som skal sikre «likhet for loven», er statlige tilsyn (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 13).

Det nasjonale behovet for å sikre likhet, likeverdighet og rettssikkerhet i tilbudet av velferdstjenester må imidlertid vurderes opp mot begrunnelsene for det lokale styringsnivåets eksistens. Lokal autonomi eller frihet blir sett på som grunnleggende for at det kommunale demokratiet skal

¹ Generalistkommuneutvalget – regjeringen.no, nedlastet 15.9.2022.

være reelt, og for at det lokale styringsnivået skal bidra til effektivitet i styringssystemet (Meld. St. 12 (2011–2012), s. 12). Dette er sentrale verdier i Norge, så vel som internasjonalt, hvor fordelene med desentralisering og «subsidiaritetsprinsippet» er fremmet i EU, så vel som av OECD, Verdensbanken og FN (Kuhlmann og Wayenberg 2016; Lago 2021).

Statlige styring bør altså ta hensyn til muligheten for lokalt demokrati, hvor selvbestemmelse og verdien av bred deltakelse har en verdi i seg selv. I tillegg har lokaldemokratiet en viktig rolle for å få til lokal tilpasning av den nasjonale velferdspolitikken. Det er gjennom nærheten til innbyggerne og nødvendigheten av å være lydhøre for å beholde tilliten og vinne stemmer ved neste valg, at det representative systemet lokalt kan være en effektiv mekanisme for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov, ønsker og preferanser. På den måten blir det demokratiske systemet sentralt for å sikre effektivitet i den offentlige tjenesteproduksjonen. Det såkalte «desentraliseringsteoremet» innebærer nettopp at desentralisering er effektivt fordi kommunene er bedre i stand til å tilpasse tjenestene til lokale behov og preferanser enn hva statlige organ vil være. Statlige organ er antatt i større grad å velge like løsninger på nasjonal basis, uavhengig av lokale behov, ønsker og preferanser. Samfunnsnyttens blir dermed større ved desentralisering – gitt fravær av stordriftsfordeler som overstiger disse fordelene, samt begrensede eksterne virkninger (Oates 1972, se også Meld. St. 12 (2011–2012), kapittel 2); Fiva mfl. 2021 eller Kyriacou og Roca-Sagales 2021). Såkalt *prioriteringseffektivitet* er altså en sentral begrunnelse for å desentralisere oppgaver til et politisk-administrativt lokalt styringsnivå.

I tillegg til prioriteringseffektivitet, antas desentralisering å bidra til *kostnadseffektivitet* og til såkalt *dynamisk effektivitet*. Selv om lave enhetskostnader forutsetter en viss størrelse på produksjonen og små kommuner vanskelig kan ta ut stordriftsfordeler, så er det gode grunner til å anta at kommuner som har mange konkurrerende oppgaver å ta seg av, vil ha sterke insentiver til å få så mye ut av pengene som mulig. Derfor vil kostnadene reduseres i så stor grad som mulig (kostnadseffektivitet) og kommunene vil ønske å være innovative og få til nye mindre kostnadskrevende løsninger (dynamisk effektivitet) (Meld. St. 12 (2011–2012), kapittel 2; Fiva mfl. 2021; Kyriacou og Roca-Sagales 2021).

Når jeg i det videre diskuterer avveining av konkurrerende hensyn i utformingen av statlig styring, er utgangspunktet *likeverdighet* som nasjo-

nalt mål – sett opp mot hvordan aktuelle statlige styringsvirkemidler legger til rette for *prioriteringseffektivitet* i kommunene.

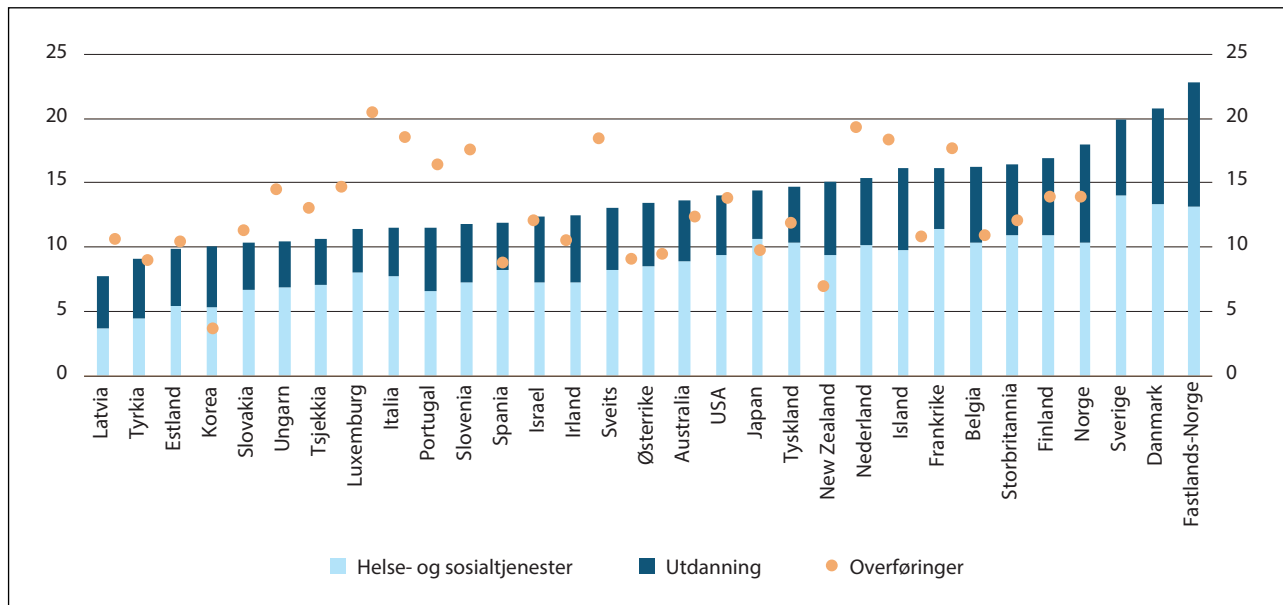
Likeverdige velferdstjenester

Kommunene som velferdsprodusenter

Diskusjonen i dette notatet er avgrenset til velferdstjenestene. Velferdstjenestene er dominerer imidlertid kommunens ansvarsområde, og utgjør omkring 75 % av kommunenes budsjett (Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen, s. 171). Ivaretakelsen av velferdstjenestene er åpenbart viktig for innbyggerne, og står derfor sentralt i diskusjonen av hvordan kommunesektoren bør organiseres. Mens spesialisthelsetjenesten jo ivaretas av statlige helseforetak i Norge, er det kommunene – på samme måten hos oss som i våre nordiske naboland – som i hovedsak står for leveransen av de øvrige velferdstjenestene; herunder barnehage og skole-tilbud, helse- og omsorgstjenester, og sosiale tjenester inkludert barnevern. Dette følger av prinsippet om at oppgaver skal legges til lavest mulig effektive forvaltningsnivå, som er vel etablert (også) i Norge (Meld. St. 12 (2011–2012), side 19, jfr. NOU 2002: 22, kapittel 5). Selv om det kan diskuteres hvor effektivt det alltid er, så innebærer dette at oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger, det vil si tjenesteytende oppgaver som velferdstjenestene jo er, for en stor del er lagt til kommunene.

Også sammenliknet med andre land er det ansvaret som skal ivaretas av den norske kommunesektoren omfattende. Som figur 1 viser, likner den rollen norske kommuner spiller i velferdsstaten på de andre nordiske landene. Omfanget av overføringer til helse og sosialtjenester er omtrent likt som omfanget av tjenester i Norge, målt i prosent av BNP. I tillegg kommer utdanning i lyseblått. Vi har omtrent samme fordeling som de andre nordiske landene, med unntak av Finland som i større grad enn de andre nordiske landene har et velferdssystem basert på pengestøtte.

Som det framkommer av figur 1, er et av de sentrale kjennetegnene ved den norske velferdsstaten at innbyggerne tilbys *tjenester* – angitt ved stolpenes størrelse. Punktene i figuren angir omfang av pengestøtte – overføringer eller kontantytelser – til innbyggerne. Som figuren illustrerer er velferdsstaten i en rekke andre land i stor grad basert på at det offentlige yter pengestøtte, og at innbyggerne selv skaffer seg nødvendige tjenester. Et konkret eksempel på dette er italiensk eldreomsorg, hvor de eldre mottar kontantytelser for selv å kjøpe hjemmehjelp, hjemmesykepleier



Figur 2.1 Offentlige utgifter til helse- og sosialtjenester, utdanning og overføring i OECD som andel av BNP. 2013

Offentlige utgifter til helse- og sosialtjenester samt overføringer dekker ytelser i forbindelse med alderdom, gjenlevende, uføre, helse, familie, barnehage, aktive arbeidsmarkedsprogrammer, arbeidsledighet, boligstøtte og andre sosiale områder. Utdanning omfatter grunnskole til høyere utdanning inkl. doktorgradsnivå (ISCED 1-8).

Kilde: Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen*, side 147.

eller sykehjemsplass. Her er det dessuten frivillige og private sektor som i stor grad leverer slike tjenester, ikke kommunene (Vabo 2010).

Omfanget og innretningen av den norske velferdsstaten gjør altså at det er avgjørende hvordan kommunene ivaretar velferdstjenestene. Dersom vi ser på utviklingen over tid, har kommunenes rolle i tillegg blitt stadig viktigere. På samme måte som i de øvrige nordiske landene, har det vært en vedvarende vekst i det kommunale ansvaret helt siden oppbyggingen av velferdsstaten startet etter den andre verdenskrig. Andelen ansatte i kommunesektoren utgjør i dag godt over halvparten av alle offentlige ansatte. Kommunene har fått ansvar for stadig flere grupper i befolkningen med behov for velferdstjenester, og tjenestene som skal tilbys forutsetter stadig større grad av spesialisering (Fiva mfl. 2021).

Begrepet «likeverdige velferdstjenester»

Likhetsnormen har historisk vært en sentral betingelse for velferdspolitikken i Norge. Tanken er at velferdssystemet skal gi likeverdige tjenestetilbud over hele landet, uansett bosted, sosial bakgrunn og økonomisk evne (NOU 2002: 22, s. 78). *Universalisme* har stått helt sentralt som velferdsstatsprinsipp i den nordiske velferdsstatsmodellen

(Esping-Andersen 1990; Halvorsen mfl. 2022). I litteraturen regnes en velferdsytelse, enten det gjelder en kontantytelse eller en tjeneste, som universell dersom alle er omfattet av de samme reglene og alle er berettiget til ytelsene, alle mottar de samme ytelsene og ytelsene er tilstrekkelige til at den som er avhengig av disse kan ta del i samfunnslivet (Albrekt Larsen og Goul-Andersen 2015). Dette i motsetning til land der sjenerøse velferdsordninger tradisjonelt har vært reservert mest for heltids lønnsarbeidere og offentlig ansatte, som har vært vanlig i enkelte kontinental-europeiske land (for eksempel Italia); eller land der mange ordninger er økonomisk behovsprøvd, som har vært situasjonen i noen anglo-amerikanske land (for eksempel Irland). Men, selv om prinsippet om universalisme står sterkt i Norge så har også vi noen ordninger som er vesentlig bedre for lønnsarbeidere (for eksempel sykkelønn), så vel som økonomisk behovsprøvd ordninger (for eksempel sosialhjelp) (Øverbye 2018).

Ideen om likhet står sentralt i norsk politikk også i dag, så vel på høyresiden som på venstresiden. På venstresiden finner vi kampen mot «forskjells-Norge» høyt på programmet, spesielt i Rødt og SV. Den innsatsen som foreslås retter seg i stor grad mot formues- og lønnsforskjeller, men

også mot å utvide velferdsstatens tjenester. Forslaget om utvidet rett til gratis tannbehandling er ett eksempel i så måte. Tilsvarende var ønsket om større likhet mellom kommunene viktig som bakgrunn for Solberg-regjeringens forsøksordning med statlig finansiering av kommunale pleie- og omsorgstjenester (2016–2021). Den overordnede målsettingen med denne forsøksordningen var «... å prøve ut om statlig finansiering og statlige kriterier for tildeling av omsorgstjenester ville gi økt likebehandling på tvers av kommunegrensene og riktige behovsdekning av tjenester til innbyggerne» (Agenda Kaupang 2021:10). Forsøket ble avsluttet av Støre-regjeringen.

Når ideen om likhet og likeverdighet er så grunnleggende i Norge og de øvrige nordiske landene, kan det framstå som et paradoks at akkurat disse landene har valgt å legge en så stor del av ansvaret for velferdstjenestene til kommunene (Powell and Boyne 2001). Den grunnleggende ideen med desentralisering er jo geografisk tilpassning, mens lokal oppgaveivaretagelse per definisjon gir betydelig grad av geografiske forskjeller. Spørsmålet, som blir diskutert i det videre, er om alle former for ulikhet bryter med ideen om likeverdighet.

Det er i utgangspunktet et poeng at likeverdighet ikke forutsetter at alle innbyggere tilbys akkurat like tjenester. For det første er det kun relevante innbyggere som tilbys en tjeneste, og for det andre er logikken at tjenestetilbudet skal tilpasses enkeltindividets behov – for å gi mest mulig likhet som resultat. Derfor vil likeverdighet i tjenestetilbudet forde aksept for forskjellighet, enten det er snakk om helsetjenester og skole, eller pleie- og omsorgstjenester (Thompson og Hoggett 1996:29-32). Det innebærer at for å være treffsikker, tilpasses tjenester brukere med særskilte behov. Den kommunale PP-tjenesten og støttetiltak i skolen til elever med for eksempel lese- eller skrivevansker er et godt eksempel. Slike tiltak ytes ikke til alle elever, men til dem som har særskilte behov – for at de skal oppnå den læring og utvikling som skolegangen forutsettes å gi alle barn og unge (Vabo 2014). Spørsmålet er hva slags forskjeller som kan, og bør, aksepteres innenfor rammene av det såkalte universalistiske prinsippet som over tid har preget norsk velferdspolitikken.

Som antydning over, skilles det gjerne mellom to dimensjoner i universalisme som prinsipp: universell inkludering i velferdsordninger og universell allokering eller tildeling av økonomiske ytelser eller velferdstjenester (Thompson og Hoggett 1996:26; Kildal og Kuhnle 2005:13-14; Anttonen mfl. 2012:4,5). Forutsetningen om universell

inkludering i velferdsordninger ivaretar ideen om at en demokratisk stat garanterer likhet for loven og lik politisk status for alle innbyggere. Her er det snakk om absolutt likhet, altså at alle med definerte behov er inkludert i en velferdsordning. Grad av behovsprøving og kriterier for behovsprøving er til enhver tid politisk bestemt (Kildal og Kuhnle 2005:14; Anttonen mfl. 2012:4-6). Få vil imidlertid hevde at retten til velferdstjenester skal være forskjellig mellom folk og geografiske områder i landet, selv om det er en problematikk her knyttet til opphold, boplikt ol. også når det gjelder inkludering (Hatland mfl. 2018).

Det er imidlertid ved *tildeling* vi må akseptere forskjellighet for at tjenestene skal bli likeverdige. Forskjellighet knytter seg til at spesielle behov bør gi grunn for særskilt behandling. Det å være funksjonshemmet, etnisk minoritet eller kvinne behøver ikke bare ses på som en individuell egenskap, men noe som samfunnet strukturerer. Det kan derfor argumenteres for at likeverdighet også handler om å anerkjenne forskjellene i verdier og behov mellom grupper, lokalsamfunn, tradisjoner eller liknende (Thompson og Hoggett 1996; Anttonen mfl. 2012). At det er forskjeller mellom kommunene i tildeling av velferdsytelser, kan dermed være et uttrykk for likeverdighet. Det forutsetter imidlertid at forskjellene skyldes tilpassning til lokale behov, ønsker eller tradisjoner i lokalsamfunnet.

I tekstboksen under framkommer de betraktningene vi finner om dette i den siste stortingsmeldingen som eksplisitt drøfter stat-kommuneforholdet.

Når vi tar utgangspunkt i ideene om likhet og likeverdighet som ligger i velferdsstaten, så er det altså *ikke nødvendigvis* en konflikt mellom likeverdighet og det at kommunene løser oppgaver ulikt – slik at vi får geografisk ulikhet. Så lenge alle er inkludert i velferdsordningen på samme vis, behøver det ikke være problematisk at kommunene gis frihet til løse oppgavene slik at tjenestene tilpasses lokale behov og preferanser. Lokaldemokratiet kan oppfattes som vel egentlig til å ivareta forskjellighet mellom lokalsamfunn. Som argumentert for over, og i henhold til desentraliseringsteoremet, er jo den grunnleggende ideen med å legge ansvar for oppgaver til det lokale styringsnivået nettopp at tjenester og ordninger skal tilpasses lokale forhold.

En slik tankegang, om at velferdsstatens tjenester med fordel kan tilpasses lokale forhold for å bli likeverdige, framkommer også i Kommunal- og moderniseringsdepartementets omtale av lik-

Boks 2.1 Om likhet og likeverd i stortingsmeldingen «Stat og kommune – styring og samspel»

«Utjamning og likeverdige tenester mellom innbyggjarar og geografiske område har vore eit sentralt mål i oppbygginga av velferdsstaten. Sidan velferdstenestene i stor grad blir leverte av kommunar og fylkeskommunar, har likskapsverdien vore viktig i argumentasjonen for at staten skal styre kommunar gjennom bruk av verkemiddel av ulik styrke. Omgrepet likskap har fleire tydingar, og i velferdssamheng har likskapsidealet i stor grad vorte knytt til likeverd. I omgrepet likeverd ligg det at det ikkje treng å dreie seg om like tenester med same form, innhald og omfang i alle kommunar, men om mulegheiter til å kunne gje helsetenester, undervisningstenester og anna som best muleg kan tilpassast behova til den einskilde. I omgrepet likeverd ligg det òg at alle skal få det innhaldet i tenestene dei som eit minimum har krav på, same kvar dei bur i landet. For å kunne nå eit mål om likeverdige tenester, må kommunesektoren setjast i stand til dette gjennom tilstrekkeleg med økonomiske ressursar. Også ulikskap i kostnadsforhold, og til ein viss grad inntektsskilnader, mellom kommunar og fylkeskommunar må jamnast ut».

Kilde: Meld. St. 12 (2011–2012), side 13

het og likeverdighet i veilederen for statlig styring, hvor det blant annet heter: *«Begrepet likeverd innebærer ikke nødvendigvis like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men at kommunene og fylkeskommunene skal ha muligheter til å kunne gi helsetjenester, undervisningstjenester og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall har i Innst. 270 S (2011–2012) uttalt at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold»* (KMD 2020:30, se også NOU 2002: 22 og Meld. St. 12 (2011–2012)). For eksempel kan en lokal prioritering hvor den ene kommunen satser på institusjoner i helse- og omsorgstjenesten, mens den andre satser på at folk bør hjemme være uttrykk for lokale tradisjoner og forventninger i lokalsamfunnet, og noe politikerne derfor velger. Utgangspunktet for dis-

kusjonen i det videre er at denne typen av prioriteringer ikke nødvendigvis vil rokke ved prinsippet om likeverdige velferdstjenester.

Samtidig er det åpenbart at noen grad av likhet på tvers av lokalsamfunn og tradisjoner må være til stede, og det vil være en hårfin balansegang her før prinsippet om likeverdighet utfordres. Som nevnt innebærer prinsippet om at oppgaver skal legges til lavest mulig effektive forvaltningsnivå at tjenesteytende oppgaver i praksis legges til kommunene. Samtidig satte Oppgavefordelingsutvalget i sin tid opp to andre prinsipper, som utfordrer dette. For det første, het det at «Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer», og for det andre at «Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar» (NOU 2002: 22, kapittel 5). Logikken i de to prinsippene er at dersom staten likevel skal styre et område i detalj, så bør statlige organer overta ansvaret. Oppgavefordelingsutvalget pekte på at de to prinsippene kan forenes gjennom at lovverket fastsetter minimumsstandarder, og at kommuner og fylkeskommuner ut over disse foretar tilpasninger og prioriteringer ut fra lokale behov og forutsetninger (NOU 2002: 22, side 78). Hvor mye «lokalpolitisk skjønn og vurdering» som kan tillates, og hvor mye «standardisering, regelorientering og kontroll» som er nødvendig for et likeverdig velferdstilbud vil imidlertid alltid være en politisk og faglig diskusjon.

Problemet som skal løses

Generalistkommuneutvalgets mandat sier lite om hvilke problemer som forutsettes løst ved hjelp av strukturelle endringer i eller overfor kommunesektoren. Bakgrunnen for utvalget omtales i generelle ordelag, som at «... Kommunesektoren står overfor utfordringer i årene som kommer». For å diskutere spørsmålet om den statlige styringen kan bidra til økt likeverdighet, må det imidlertid defineres hvilke problemer eventuelle endringer i bruken av statlige styringsvirkemidler skal bidra til å løse.

Som jeg har argumentet for over så er det, prinsipielt sett, ikke nødvendigvis noe problem for likeverdighet i velferdsstaten at kommunenes tjenestetilbud er forskjellig. Dersom det er lokaldemokratiet som har talt, og forskjellene skyldes politiske vedtak som gjenspeiler lokale behov, ønsker og preferanser – så fungerer jo systemet

som det skal. Da har forskjellene sin bakgrunn i at kommunene ivaretar den funksjonen de er tiltenkt i styringssystemet: å tilpasse tjenestetilbudet.

Problemer oppstår når geografiske forskjeller skyldes kommunenes *evne* til å yte velferds-tjenester og ivareta den rettssikkerheten for innbyggerne som velferdsstatens lovgiving forutsetter. Det vil være problematisk dersom kommuner *ikke er i stand til* å levere likeverdige tjenester. For eksempel når det er mangel på kapasitet og kompetanse som er årsak til forskjeller mellom kommuner – og altså ikke lokale prioriteringer og tilpasninger til lokale forhold.

I pressen finner vi med jevne mellomrom oppslag som vitner om store forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. Vi kan eksempelvis lese om forskjeller innenfor det psykiske helsevernet², om forskjeller på skolens bidrag til elevenes læring³, og om forskjeller mellom eldreomsorgstjenestene kommunene tilbyr⁴. Denne typen av medieoppslag vitner åpenbart om at det finnes forskjeller i velferdstilbudet mellom kommuner, men lite om hvorfor det er forskjeller og hvilken kvalitet det er på de tjenestene som tilbys – sett opp mot lovens krav.

Det er ingen enkel oppgave å måle i hvilken grad kommunene ivaretar sine oppgaver innenfor velferdsområdet på en kvalitativt – eller lovmessig og faglig – tilfredsstillende måte. En indikator som gjerne er benyttet i den politiske debatten, er grad av fornøydhet hos innbyggerne. Her refereres tall fra innbyggerundersøkelsene gjennomført av DFØ (tidligere DIFI) over år. Disse viser at innbyggerne i små kommuner (med færre enn 5 000 innbyggere) er vel så fornøyde med kvaliteten på en del av velferdstjenestene – spesielt sykehjem, helse- og omsorgstjenester i hjemmet og helsestasjon – som innbyggerne i de større kommunene (med over 20 000 innbyggere).⁵ At innbyggerne er fornøyde med det offentlige tjenestetilbudet er åpenbart viktig – både for kommunen som tjenesteleverandør og for innbyggerne. Innbyggerundersøkelsene omfatter imidlertid kun et lite antall velferdstjenester, barnevern og sosiale tjenester er ikke inkludert og kun ett av de spesialiserte tilbudene (legevakten) er inkludert.⁶

At innbyggerne er fornøyde med kvaliteten på tjenestetilbudet er dessuten ikke det samme som at dette faglig sett er godt eller forsvarlig. Øverbyste (forth.) går systematisk igjennom flere feilkilder i tolkning av slike resultater, eller til å overvurdere hvor sikker kunnskap slike undersøkelser kan gi. Flere av disse er metodiske innvendinger som går på selektivt frafall, spørsmålsformulering og ja-siing. To av innvendingene er mer substansielle. For det første vil slike undersøkelser, uansett hvor metodisk gode de er, kun måle forskjellen mellom opplevd tilfredshet og hva brukerne forventer i utgangspunktet. Dessuten, så vil det ikke være mulig å skille tilfredshet med prosess fra tilfredshet med utfall. Det kan for eksempel være slik at en bruker er svært fornøyd med at en hjemmesykepleier eller lege er kjent, og vurderer dette som viktig når det svares på et spørsmål om tilfredshet. Dette er imidlertid ingen garanti for høy kvalitet i den tjenesten brukeren mottar.

Når kvalitet vurderes i sosial- og helsetjenester, inngår betydelig flere elementer enn brukertilfredshet. Ifølge Helsedirektoratet innebærer god kvalitet at tjenester er virkningsfulle, er trygge og sikre, involverer brukere og gir dem innflytelse, er samordnet og preget av kontinuitet, utnytter ressursene på en god måte og ikke bare er tilgjengelige, men også rettferdig fordelt.⁷ Det finnes dessuten en egen standard for kvalitet i helsetjenestene (ISO 9001:2000), hvor kvalitet defineres som «... i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav». Slike krav eller spesifikasjon av tjenester kan være gitt i lover, forskrifter, retningslinjer eller faglige standarder.⁸ Og på skoleområdet står nøkkeltall om læringsmiljø, elevresultater og frafall/gjennomføring sentralt i de kvalitetsmålingene som foretas, men også andre typer av data som observasjoner, intervjuer, logger, dialogmøter og annet vil inngå i kvalitetsvurderingen.⁹

Av systematisk kunnskap om forskjeller i kvalitet på tjenester mellom kommuner har vi to rapporter fra Nivi analyse (Vinsand 2018; 2019), basert på intervjuer i mange av kommunene i det

² Kommunal Rapport, 6.11.2018, «Ikke alle har lik tilgang til psykisk helsehjelp»

³ Aftenposten, 19.1.2017, «Mer enn ett skoleår skiller topp og bunn»

⁴ Kommunal Rapport, 20.11.2018, «Eldreomsorgen må følges opp bedre», se også Riksrevisjonen (2018).

⁵ Innbyggerundersøkelsen 2021 | DFØ (dfo.no), nedlastet 4.8.2022.

⁶ Innbyggerundersøkelsen omfatter følgende 12 kommunale og fylkeskommunale tjenester: barnehage, grunnskole, fastlege, legevakt, sykehjem, helsestasjon, helse- og omsorgstjenester i hjemmet, plan- og bygningskontoret, brannvesen, kommunens kollektivtransport, folkebiblioteket, videregående opplæring/skoler.

⁷ Hva er kvalitetsforbedring? – Helsebiblioteket.no, nedlastet 4.8.2022.

⁸ Kvalitet, kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet – Det medisinske fakultet (uio.no), nedlastet 4.8.2022.

⁹ Kvalitetsarbeid – hvordan gjøre opplæringen bedre (udir.no), nedlastet 4.8.2022.

som ble vårt nordligste fylke i 2020 – men som ved valget 2023 igjen vil bli våre to nordligste fylker. Undersøkelsene er gjennomført i 2018/2019 på oppdrag fra fylkesmennene/statsforvalterne, og det er et utvalg av ordførere og rådmenn/kommunedirektører i Finnmark og Nordland fylke som er intervjuet. Her framkommer det at til tross for at kommunene leverer gode velferdstjenester til innbyggerne, som stedvis omtales som langt over minimumsnivå i forhold til loven og bedre enn hva innbyggerne kan forvente i forhold til andre kommuner – så oppfattes manglende bærekraft i kommuneorganisasjonen som en alvorlig utfordring. Konkret, så påpekes det at det faglig sett er mangel på fagkompetanse og kapasitet for å løse lovpålagte velferdsoppgaver, men også plan- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet – både eksisterende og nye oppgaver (utfordringer med faglig bærekraft). Videre påpekes problemer med økte kostnader i kombinasjon med strammere økonomiske rammer (utfordringer med økonomisk bærekraft). Og når det gjelder det politiske styret beskrives manglende politisk stabilitet og styringsevne, der rekruttering til lokalpolitikken framstilles som stadig vanskeligere, samtidig som lokalpolitikernes styringskompetanse trekkes i tvil (utfordringer med politisk bærekraft).¹⁰

I rapporten fra Finnmark kan vi også lese at «Tilgang til nødvendig kapasitet og relevant kompetanse for å løse kommuneoppdraget er en hovedutfordring i alle kommunene» (Vinsand 2018:3). Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltningspraksis er i strid med loven og bryter med nasjonale hensyn.

Menon (2022) har, på oppdrag fra Generalistkommuneutvalget, foretatt en bred undersøkelse av kommunes utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver. Indikatorene i kartleggingen måler ikke kvalitet på tjenestene og oppgavene som kommunene har ansvar for direkte, men tilfredsstillende av lovkrav gir en pekepinn på god kvalitet. Analysen omfatter 40 indikatorer på lovpåfyllelse i perioden 2015–2020, samtaler med alle statsforvalterembetene og med kommunedirektører i fire kommuner. På velferdsområdet inngår så vel helse- og omsorgstjenester, som barnehage og grunnskole, barnevern og rus og psykiatri.

Den overordnede konklusjonen etter gjennomgang av 40 indikatorer som fanger opp kom-

munenes lovpåfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder er at jo mer perifere kommunene er, desto lavere er graden av lovpåfyllelse. Tilsvarende er graden av lovpåfyllelse lavere jo mindre kommunene er. Videre viser analysene at god økonomi til en viss grad, men ikke fullt ut, kan kompensere effektene av sentralitet og størrelse. Funnene indikerer at kommunene har størst utfordringer med å tilfredsstillende lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø, som for eksempel utredning av konsekvenser av kommuneplanens arealdel, barnevern og rus og psykiatri – hvor tjenesten krever en viss størrelse for at krav til kvalitet og avstand til enkeltsaker skal bli ivaretatt.

At kompetanse og kapasitet er en utfordring i mange små kommuner, spesielt i små distriktskommuner, er relativt utvetydige funn i NIVT's gjennomgang av kommunene i de nordligste fylkene og i Menon's landsdekkende undersøkelse. Det finnes flere unntak og eksempler på små distriktskommuner som klarer seg meget bra på ett eller flere områder – men det generelle bildet framstår rimelig tydelig: *disse forskjellene mellom kommunene skyldes ikke ulike politiske prioriteringer lokalt og tilpasning til lokale forhold*. Forskjellene handler om brudd på eksplisitte krav i lovgiving – som jo er gitt på nasjonalt nivå for å opprettholde likeverdighet i velferdsstatens tjenester.

Vi har med andre ord å gjøre med et skala-problem: det omfanget og den typen av oppgaver som er tillagt kommunene er for stort og/eller komplekst til å kunne håndteres av de minste kommunene, spesielt i distriktene. Disse kommunene har ikke tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta lovgivers krav. En tilstrekkelig faglig stab, som øker sannsynligheten for at kommunen klarer å ivareta sine oppdrag, forutsetter en viss størrelse på befolkningen.

I litteraturen finner vi ulike løsninger på skala-problematikken. I tillegg til kommunesammenslåinger som vil kunne gjøre de politisk-administrative systemene i kommunene mer bærekraftige, regnes gjerne interkommunale samarbeid, differensierte oppgaver – altså det å fravike generalistkommuneprinsippet, utflytting av oppgaver til andre styringsnivåer eller økt statlig styring som mulige alternativer (Baldersheim og Rose 2010; Askim, Klausen og Vabo 2016, se også Prop. 96 S (2016–2017) kapittel 7). I dette notatet diskuterer jeg kun *ulike typer av statlig styring*, som en måte å løse skala-problemet på.

Mer spesifikt vil notatet drøfte i hvilken grad eventuelt nye former for statlig styring kan bidra til å løfte de kommunene som ikke selv har kapasitet

¹⁰ Disse punktene er hentet fra Troms-rapporten, men gjelder også i Finnmark.

tet og kompetanse til å tilby tilfredsstillende kvalitet i velferdstjenestene – og imøtekomme alle lovkravene. Utgangspunktet er at uønskede forskjeller mellom kommunene – altså forskjeller som ikke skyldes lokale politiske prioriteringer og dermed en ønsket variasjon mellom kommunene – bør reduseres. *Konkret er spørsmålet om det er særskilte statlige styringsvirkemidler som kan bidra til at kommunene får likere muligheter til å levere velferdstjenester i tilfredsstillende omfang og av tilfredsstillende kvalitet.*

Statlige styringsvirkemidler og utviklingen i disse

Her redegjøres det for aktuelle rapporter, utredninger og andre kilder som viser fram ulike styringsvirkemidler og utviklingen i statens bruk av disse.

Den mest omfattende gjennomgangen av statlige styringsvirkemidler vi har, skriver seg fra 2015 og ble utarbeidet av DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT, nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ) (DIFI 2015a). Kartleggingen omfattet omfanget av og utviklingen i statens styring av kommunene i perioden 1999–2015 innenfor grunnskolen, på miljøområdet og på helse og omsorgsområdet. Kartleggingen omfattet dermed ikke de seinere årenes reformer, med Kunnskapsløftet 2020 og de nye læreplanene i grunnskolen fra høsten 2020, kompetanseløft 2025 for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten eller barnevernreformen og ny barnevernlov av 2021, iverksatt i disse dager. Beskrivelsen av virkemidlene og det overordnede bildet av utviklingen som gis i rapporten er imidlertid et godt utgangspunkt.

DIFI's (2015a) kartlegging viser at kommunene stadig pålegges nye eller endrede oppgaver som er hjemlet i *lov eller forskrift*. Mens det rundt år 2000 var en stor økning i omfanget av *rettighetslovgivning*, så hadde dette avtatt i perioden fram til 2015. Kartleggingen viser også at kravene til *prosedyrer og kompetanse* var økende i perioden 1999–2015. Eksempler på dette var krav til rapportering, tilrettelegging for forskning (dokumentasjon), internkontroll og kompetansekrav til personell i ambulansetjenesten. På skoleområdet hadde utviklingen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem økt kravene til dokumentasjon og rapportering, også her var det stilt krav til internkontroll, og kompetansekrav til lærerne hadde blitt betydelig innskjerpet i flere omganger. Eksempler er dokumentasjonskrav knyttet til innhenting av politiattest, innføring av prosedyrer for gjennomføring

av nasjonale og lokale eksamener og prosedyrer for arbeid med vurdering i skolen.

Når det gjelder utviklingen i *rapportering og dokumentasjon*, diskuteres denne spesielt i Meld. St. 12 (2011–2012), kapittel 7.2. Her peker departementet på viktigheten av Kommunalt rapporteringsregister (KOR) – som inngår i Brønnøysundregistrene. Dette skal inneholde en fullstendig oversikt over og informasjon om kommunesektorens rapporteringsplikter. På bakgrunn av dette registeret og annen dokumentasjon slår departementet fast at den rapporteringsbyrden staten pålegger kommunesektoren ikke isolert sett ser ut til å være for omfattende. Sammen med andre krav til prosedyrer og planer, arbeidskrevende søknadsprosesser for noen øremerkede midler og en jevn pågang av forespørsler fra annet hold kan imidlertid omfanget av rapportering oppfattes som stort.

Som prosedyrekrav nevner imidlertid DIFI (2015a) også *internkontroll*. Kravet om kontrollutvalg i kommunene ble innført med kommuneloven av 1993, og i løpet av 2000-tallet ble det vanlig med krav om internkontroll i særlovene. Kommunenes internkontroll oppfattes ikke bare som viktig for lokaldemokratiet og den rollen kommunepolitikere har som ansvarlige for egen forvaltning. Den antas også å ha betydning for statens tilsyn og kontroll, som kan tilpasses det kommunene selv er gitt ansvar for å kontrollere (Meld. St. 12 (2011–2012), kapittel 9). Eksempler på krav om internkontroll fra særlovgivningen på velferdsområdet er krav om at kommunen skal ha et internkontrollsystem med prosedyrekrav for håndtering av legemidler og skolenes lovfestede plikt til å ha et forsvarlig system for internkontroll, vurdering og oppfølging. Prosedyrekravene finnes altså både i den statlige lovgiving, og som krav om at kommunen må ha prosedyrekrav i sitt internkontrollsystem.

Nå det gjelder *individuelle rettigheter* var det retten til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen og andre rettigheter i pasient og brukerrettighetsloven som kom rundt år 2000 (Meld. St. 2011–2012, side 48,49). Seinere har vi fått, eksempelvis, rett til barnehageplass og rett til brukerstyrt personlig assistent. Det har ikke vært noen stor økning i omfanget av individuelle rettigheter, men bruk av rettighetslovgivning er fortsatt aktuelt. Som eksempel har dagens regjering annonsert ønsker om å innføre rett til barnehageplass i nærmiljøet og rett til hjemmebesøk fra kommunehelsetjenesten for eldre over 75 år.

I en NIBR-rapport bekrefter Harvold (2018) den trenden DIFI omtaler med innføring av *kom-*

petansekrav. Ett eksempel er innføringen av kompetansekrav for leger (2017/2018). En relativt ny trend er dessuten de mange *bemanningsnormene* innført på ulike velferdsområder, som bemanningsnormen i grunnskolen (2018), skjerpet pedagognorm i barnehager (2018), bemanningsnorm for barnehager (2018), krav om at alle kommuner skal ha ansatt lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesøster (fra 2018), og også ergoterapeut, psykolog og tannlege (fra 2020).

Et tydelig utviklingstrekk i den perioden som ble kartlagt av DIFI (2015a) var også økt vekt på *veiledning* som virkemiddel. Veiledere utarbeides ofte i forbindelse med lovendringer. Behovet antas å ha utgangspunkt i at lovene ofte er rammelover, med stort rom for skjønn som kan gi utfordringer når det gjelder hva som er gode løsninger i praksis. Men også på grunnskoleområdet, hvor lovgivningen er relativt detaljert, oppfattes behovet for veiledning stort – fordi regelverket er omfattende og komplisert.

DIFI (2015a) rapporterer videre om sterkere vekt på og mer systematisk *statlig tilsyn og kontroll* som følge av økt rettighetslovgivning. Fylkesmannen/statsforvalteren har ansvaret for de fleste av de kommunerrettede tilsynene. Selv om det rettes kritikk mot treffsikkerhet og kriteriene for tilsynene, viser undersøkelsen at de i stor grad ble oppfattet som nyttige innspill til hvordan kommunene kunne yte bedre tjenester og dialogen med Fylkesmannen om lukking av avvik hadde vært god. Det ble registrert en endring i retning av mer læringsbasert tilsyn, særlig på Utdanningsdirektoratets område – hvilket ble opplevd som positivt både av kommunene og fylkesmannsembetene. I en NIBR-rapport om tilsyn, konkluderes det også med at oppfølging av tilsyn i større grad bør innebære dialogbasert veiledning. Dette etterspørres av mange kommuner, og det gjøres et poeng ut av at kommunene ikke bør avskjæres fra å trekke på den betydelige kompetansen som de regionale tilsynsmyndighetene sitter på (Askim mfl. 2013).

Når det gjelder *øremerkede tilskudd* er hovedtendensen, ifølge DIFI (2015a), at staten i beskjeden grad har innført større tilskuddsordninger etter barnehagereformen (2002–2010). Staten synes å ha holdt seg til prinsippet om rammefinansiering av kommunene. I 2016 gjennomførte imidlertid DIFI en systematisk undersøkelse av øremerkede tilskudd, som grunnlag for en områdegjennomgang av tilskuddsordningene. Her kommer det fram at det var hele 244 tilskudd rettet mot kommunesektoren (KMD 2017). Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) hadde desidert flest med 66 ordninger. Selv om andelen øremer-

kede tilskudd de siste årene har vært nede i omkring 6% av kommunenes inntekter (NOU 2022: 10), så utgjorde de øremerkede tilskuddene ca. 44 mrd. kroner i 2016 (hvorav tilskuddene til kommuner utgjorde 38,9 mrd. og tilskuddene til fylkeskommuner utgjorde 5,5 mrd.) (KMD 2017). Ekspertgruppen som sto for områdegjennomgangen av tilskuddsordningene argumenterte for at omfanget av tilskudd var kontraproduktivt og administrasjonskostnadene store, og anbefalte derfor drastiske kutt i antallet ordninger.

DIFI (2015:7) peker også på *økt bruk av konsultasjoner, avtaler og dialog mellom statlig og kommunal sektor* som et nytt utviklingstrekk på 2000-tallet. Slike samarbeidstiltak, som har utviklet seg over tid, har ulike former. Konsultasjonsordningen mellom KS og regjeringen er den mest omfattende ordningen når det gjelder samhandling mellom stat og kommune, formalisert i 2001, og senere videreutviklet. Ett av formålene med denne ordningen er nå å redusere statens bruk av de mest inngripende styringsvirkemidlene, som lover og øremerking av midler. Forankret i konsultasjonsordningen er det inngått en rekke bilaterale samarbeidsavtaler mellom KS og de aktuelle departementene. Kvalitetsutvikling er et sentralt element i flere av avtalene – typisk på områder hvor staten ønsker utvikling av standarder som kan ivareta nasjonale mål. Også ulike partnerskap mellom forvaltningsnivåene og arbeidsgiverarbeidstakerorganisasjoner nevnes, etablert for utvikling og gjennomføring av større satsinger og strategier på utdanningsområdet (GNIST) og samhandling på helse- og omsorgsområdet (i forbindelse med samhandlingsreformen). I tillegg til slike partnerskap eller nettverk, nevnes lovpålegg om bindende juridiske avtaler i forbindelse med NAV-reformen og samhandlingsreformen.

Vi finner en utvikling i retning av økt samhandling mellom staten og kommunene også i tilsynsvirksomheten. DIFI/DFØ har i to undersøkelser, i 2015 (DIFI 2015b) med oppfølging i 2020 (DFØ 2020) kartlagt omfanget av fylkesmannens/statsforvalterens tilsyn med kommunepliktene. Her legges det vekt på at utviklingen av tilsyn har vært nært knyttet til de store endringene i sentralforvaltningen på 1990-tallet, hvor også kommunene fikk overført nye oppgaver. Rammebudsjettering og rammelovgivning skulle øke handlingsrommet lokalt, mens økt tilsyn og kontroll skulle sikre at kommunene oppfylte nasjonale forpliktelser. Når innbyggerne fikk individuelle rettigheter på flere velferdsområder rundt årtusenskiftet, økte behovet for tilsyn ytterligere. Hovedfunnene i 2020-undersøkelsen er at kommunene opplever

tilsynet som bedre og mer koordinert fra statens side enn tidligere – men fortsatt tidkrevende. Et stort flertall mener det er nyttig for å sikre at kommunen følger lover og regler. DFØ (2020) peker på at dette henger sammen med økt vekt på læring og lokale forhold, fylkesmennenes/statsforvalternes bruk av nye virkemidler som egenvurdering og brukerinvolvering og at tema for tilsyn i større grad velges ut ifra lokale behov.

En siste rapport som sier noe om utviklingen i statens bruk av styringsvirkemidler er DIFI-rapporten «Hva er god statlig styring?», skrevet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (DIFI 2019). Rapporten er i hovedsak basert på dokumentstudier og gjennomgang av en rekke forsknings- og utredningsrapporter, politiske dokumenter og rapporter. Når det gjelder utviklingen, trekkes det fram som et hovedfunn at det i løpet av det siste tiåret er introdusert mange ulike former for *dialog, involvering og samarbeid* med dem som blir berørt av styringen på Kunnskapsdepartementets område. Dialog, tidlig involvering og samarbeid er tatt i bruk for å løse problemer som ingen enkelt sektor eller enkelt virksomhet kan finne løsningen på alene, for eksempel i arbeidet med å hindre frafall fra videregående opplæring og integrering av flyktninger. Departementene samarbeider om felles oppdrag i tildelingsbrev til underliggende virksomheter, og stat og kommune inngår konkrete samarbeidsavtaler. For å oppnå større forståelse for regelverket er det, i tillegg til skriftlige veiledere og informasjonskampanjer, arbeidet med å gi de statsansatte mer kunnskap om den praktiske hverdagen til skoleledere og skoleeiere i den hensikt at disse i neste omgang skulle være i stand til å gi mer treffsikker veiledning. Også det statlige tilsynet har introdusert elementer av dialog og veiledning både i forkant og etterkant av tilsynene. Og dialog er benyttet mellom styringsnivåene for å få nye ideer og utvikle nye løsninger, for eksempel i arbeidet med utvikling av nye læreplaner for grunnskolen.

Et annet, og rimelig nytt eksempel på mer samarbeidsfokuset styring mellom nivåene tar utgangspunkt i Stortingets vedtak i desember 2020 om deling av det som da het Akson. Kommunene fikk ansvaret for å utrede elektronisk pasientjournal, mens Direktoratet for e-helse fikk ansvaret for digital kommunikasjon i Helse-Norge. Felles kommunal journal (FKJ) er etter dette etablert som et samarbeidsprosjekt mellom nasjonale myndigheter, KS og åtte samarbeidskommuner. Partene har skrevet en omfattende *samarbeidsavtale*, og på oppdrag fra Helse- og omsorgsdeparte-

mentet skal Norsk helsenett yte hjelpe til arbeidet.¹¹

I Menons (2022:121) rapport pekes det også på en del liknende eksempler der staten tar en mer tilretteleggende rolle overfor kommunene. Ett eksempel er Norges vassdrag- og energidirektorat som gjennom sine kartløsninger tilbyr kommunene kunnskap og informasjon som de ville hatt store utfordringer med å skaffe til veie på egenhånd. Et annet eksempel på at statlige virksomhet *utvikler tjenester* for å hjelpe kommunene med å løse oppgaver de ikke har forutsetninger for å løse selv, er Utdanningsdirektoratet tilbud om tospråklige lærere gjennom en digital læringsplattform. Andre eksempler på denne typen tilnærming fra Utdanningsdirektoratet er ekstern veiledning til skoler som sliter med mobbing¹² og tilbudet om eksterne veiledere i det såkalte læringsmiljøprosjektet, hvor kommuner og skoler som har behov for det får hjelp til å arbeide med å forbedre arbeidsmiljøet i barnehager og skoler.¹³ I Meld. St. 12 (2011–2012) (side 66) nevnes ytterligere konkrete eksempler på denne typen av tilrettelegging fra statens side, herunder kompetanseutviklingstiltak gjennom tilbud av opplæring til ansatte i kommuner med behov, og veilederkorps og Skole- og kommuneutviklingsprosjektet (SKUP) med tiltak for skoleutvikling rettet mot kommuner med svake elevresultat.

Bruk av *forsøk og prøveordninger* omtales ikke av DIFI i 2015-rapporten, og kan ikke beskrives som en trend. Forsøk og prøveordninger forekommer imidlertid med jevne mellomrom i den hensikt å teste ut nye tiltak og fornye offentlig politikk. Forsøk kan blant annet hjemles i forsøksloven (Meld. St. 12 (2011–2012), side 71). Frikommuneforsøkene (1986–1992) er ett kjent eksempel, hvor forsøkskommunene ble fritatt fra statlig styring på ulike områder for å prøve ut lokale løsninger. Forsøkene med differensiert oppgavefordeling (2004–2007) er et annet eksempel, hvor en del statlige og fylkeskommunale oppgaver ble desentralisert til kommuner og fylkeskommuner i forsøksperioden. Den nylig avsluttede forsøksordning med statlig finansiering av omsorgstjenester (2016–2021) er et tredje eksempel på at nye løsninger og styringsvirkemidler ble utviklet og testet ut i kommunesektoren gjennom en forsøksordning.

¹¹ Kommunal Rapport, 4.3.2022, «Staten skal hjelpe kommunene med ny pasientjournal»

¹² Kommunal Rapport, 1.11.2018, «Redusert mobbing ved 103 skoler»

¹³ Læringsmiljøprosjektet (udir.no), nedlastet 15.9.2022

Støre-regjeringens tillitsreform har aktualisert diskusjonen om forsøk og prøveordninger når det gjelder statens styring av kommunesektoren. Det er i skrivende stund uvisst om og hva slags forsøk det eventuelt vil bli snakk om. Men det hentes inspirasjon fra forsøkene med «frislipp» i Danmark, hvor syv kommuner har undertegnet tre-årige «velferdsavtaler» med regjeringen. I denne perioden får de danske forsøkskommunene styre ulike velferdsområder (dagtilbud, grunnskole og eldreområdet) slik de ønsker, nesten uavhengig av statlig regelverk.¹⁴

Med utgangspunkt i ovenstående beskrivelse av ulike typer statlig styring og den utviklingen som har funnet sted, er trendene i statlig styring på 2000-tallet oppsummert i tabell 1. Typologiseringen her tar utgangspunkt i den vanlige innde-

¹⁴ KDD, 1.3.22, Inspirert av dansk kommune-frislipp – regjeringen.no, nedlastet 15.9.2022

lingen mellom juridiske, økonomiske og informasjonsbaserte (ofte kalt pedagogiske) virkemidler (Howlett 2019), med tillegg av en kategori for andre typer av virkemidler som ikke lar seg klassifisere som en av disse tre.

Som det framkommer av tabell 1, rapporteres det om vekst i bruken av de aller fleste typene av statlige styringsvirkemidler på 2000-tallet, med øremerkede tilskudd som unntak. De aller fleste virkemidlene er etter hvert vel kjente, som for eksempel rettighetslovgivning og prosedyrekrav som ble aktualisert fra år 2000 og utover. Nyere typer av styringsvirkemidler er imidlertid samarbeid og avtaler mellom styringsnivåene, bruk av læringsbasert og dialogbasert styring, og tilbud av statlige tjenester som gir kommuner med behov for det hjelp og støtte til å løse oppgaver de ikke har forutsetninger for å løse selv. I DIFI-rapporten om hva som er god statlig styring, understrekes nettopp behovet for økt dialog, ikke bare i

Tabell 2.1 Trender i de statlige styringsvirkemidlene på 2000-tallet, oppsummert

Type styringsvirkemiddel	Utvikling
<i>Juridiske styringsvirkemidler</i>	
Lover og forskrifter	Økende
Rettighetslovgivning	Stor økning rundt år 2000, avtatt i perioden etter dette
Prosedyrekrav (rapportering, dokumentasjon og internkontroll)	Økende
Kompetansekrav	Økende
Bemanningsnormer	Relativt nytt og økende
Tilsyn	Økende, og i økende grad dialog- og læringsbasert
<i>Økonomiske styringsvirkemidler</i>	
Øremerkede tilskudd	Redusert, stabilisert på et relativt lavt nivå
<i>Informasjonsbaserte styringsvirkemidler</i>	
Veiledere	Økende, og i økende grad dialog- og læringsbasert veiledning
Informasjonstiltak	Økende, både digitalt og fysisk
<i>Andre styringsvirkemidler</i>	
Samarbeid mellom stat og kommune	Økende, og i økende grad samordning mellom departementer/ politikkområder og avtaler med kommunesektoren
Tilbud av statlige tjenester	Nytt, hjelper kommunene med å løse oppgaver de ikke har forutsetninger for å løse selv
Forsøk/prøveordninger	Enkelte tilfeller

tilknytning til tilsyn – men også i tilknytning til bruk av styringsvirkemidler generelt. DIFI skriver blant annet «... de ordinære styringsvirkemidlene må suppleres med mer dialog, mer samhandling og større forståelse for den konteksten styringen skal skje i» (DIFI 2019:40).

Statlige styringsvirkemidler og likeverdige tjenester

Spørsmålet er så i hvilken grad de ulike typene av statlige styringsvirkemidler som benyttes legger til rette for utligning mellom kommuner med forskjellig systemkapasitet – altså, legger til rette for å redusere «strekket i laget» og gjennom det bidra til likeverdighet i de velferdstjenestene som tilbys.

For å svare på dette spørsmålet er det logisk å ta utgangspunkt i antakelser om hvilke behov målgruppen har (se f.eks. Schneider og Ingram 1990). Styringsvirkemidler kan i utgangspunktet være generelle og gjelde likt for alle kommuner, eller tilpasses den enkelte kommunens behov. For å bøte på skala-problemet, som jo innebærer at noen kommuner ikke klarer å ivareta lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte, vil den statlige styringen måtte tilpasses den enkelte kommunes behov – og på ett eller annet vis kompensere

for manglende kapasitet og kompetanse gjennom å gi spesifikk hjelp eller støtte nettopp til de kommunene som har (stort) behov.

I tabell 2 er det på den ene siden skilt mellom styringsvirkemidler avhengig av om de er rettet mot alle kommuner eller enkeltkommuner. På den andre siden er det skilt mellom virkemidler som er henholdsvis avhengige eller uavhengige av kommunenes behov for støtte. Med dette som utgangspunkt er de ulike typene av styringsvirkemidler omtalt over (og oppsummert i tabell 1) kategorisert i tabell 2.

Som det framkommer av tabell 2, så er det ulike typer av statlige styringsvirkemidler som kan bidra til at kommuner med større behov får mer støtte enn andre. Slike virkemidler kan være rettet mot alle kommuner, eller de kan være rettet mot enkeltkommuner. For at styringsvirkemidlene skal imøtekomme spesielle behov i enkelte kommuner, er imidlertid logikken at de må ha ulikhet i kommunenes behov som utgangspunkt.

Under følger en systematisk drøfting av i hvilken grad og på hvilken måte de ulike typene av styringsvirkemidler kan løfte de kommunene som ikke selv har kapasitet og kompetanse til å tilby tilfredsstillende kvalitet og imøtekomme alle lovkravene – og gjennom det bidra til mer likeverdige

Tabell 2.2 Styringsvirkemidlenes ulike tilnærming til målgruppen

		Styringsvirkemidler rettet mot	
		Alle kommuner	Enkeltkommuner
			<i>(2) Virkemidler rettet mot enkeltkommuner, hvor kommuner med</i>
		<i>(1) Virkemidler rettet mot alle større behov får mer støtte enn kommuner, hvor kommuner med andre større behov får mer støtte enn andre</i>	Dialog- og læringsbasert tilsyn
		Økonomisk utjamning	Dialog- og læringsbasert veiledning
	Ja	Øremerkede tilskudd	Tilbud av statlige tjenester
		<i>(3) Virkemidler rettet mot alle kommuner, hvor ingen får mer støtte enn andre</i>	
		Lover, retningslinjer og tilsyn	
		Prosedyrekrav (rapportering, dokumentasjon, internkontroll)	
		Kompetansekrav	
		Bemanningsnormer	
		Veiledere	<i>Virkemidler rettet mot enkeltkommuner, hvor ingen får mer støtte enn andre</i>
Styringsvirkemidler avhengig av kommunenes behov	av	Informasjonstiltak	
	Nei	Samarbeidsbasert styring	<i>støtte enn andre</i>
		Forsøk/prøveordninger	–

velferdstjenester. Dette blir diskutert opp mot i hvilken grad de samme virkemidlene vil redusere prioriteringseffektivitet i kommunene.

(1) Styringsvirkemidler rettet mot alle kommuner, hvor kommuner med større behov får mer støtte enn andre: økonomiske styringsvirkemidler

Som det framkommer i tabell 2, så er økonomiske styringsvirkemidler plassert i den kategorien som tar høyde for enkeltkommuners behov. Mens inntektssystemet utlikner forskjeller mellom kommuner med basis i karakteristika ved den enkelte kommune, så søker kommunene selv øremerkede tilskudd – i prinsippet – etter behov. Samtidig som enkeltkommuners behov er utgangspunkt for disse styringsvirkemidlene, så har de karakter av å være generelle, i den forstand at de ikke innebærer at staten engasjerer seg i den enkelte kommune. I det videre diskuteres først inntektssystemets bidrag til likeverdighet i tjenestetilbudet, deretter i hvilken grad øremerkede tilskudd kan bidra til å løfte de kommunene som ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Inntektssystemet

Det overordnede målet med inntektssystemet er å legge til rette for at kommunene kan tilby et likeverdig tjenestetilbud. Med det menes at kommunene bør ha like forutsetninger for å kunne gi det samme tjenestetilbudet til innbyggerne (NOU 2022: 10, s. 77-82, se også Meld. St. 12 (2011–2012), s. 13). For å kunne oppnå likeverdighet i tjenestetilbudet utjevnes forskjeller i skatteinntekter gjennom inntektsutjevningen og forskjeller i utgiftsbehov gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Inntektssystemet, som omfordeler økonomiske ressurser mellom kommuner med ulike økonomiske forutsetninger, er dermed avgjørende for et likeverdig tjenestetilbud til befolkningen. Finansielle ressurser gir kommunene mulighet til å skaffe seg den kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å tilby velferdstjenester av tilfredsstillende kvalitet – og oppfylle lovkrav.

Når inntektssystemutvalget diskuterer avveilingen mellom økonomisk utjevning og det kommunale selvstyret tar de utgangspunkt i den logiske konsekvensen av denne typen styring: jo større utjevning, både på inntekts- og utgiftssiden, jo mindre overlates den økonomiske tilpasningen til kommunene (NOU 2022: 10, kapittel 5). Gjennom å overlata til kommunene å bestemme både inntekts- og utgiftssiden for den lokale virksomheten,

ville ansvaret for å tilpasse virksomheten til lokale forhold overlates til kommunene. En slik situasjon, helt uten mekanismer for utjevning, representerer et ytterpunkt der forskjellene i tjenestetilbud mellom kommunene kunne blitt veldig store. Det andre ytterpunktet er et rent overføringssystem som fullt ut kompensere for forskjeller i skattegrunnlag og for ufrivillige forskjeller i kostnads- og etterspørselsforhold. Dette ytterpunktet gir alle kommuner de samme mulighetene til å yte tjenester til innbyggerne, men det bryter med hensynet til lokal forankring av inntekter, dvs. ønsket om at kommunene i noen grad skal kunne påvirke nivået på egne inntekter. Et rent overføringssystem vil også gjøre kommunene helt avhengige av staten finansielt sett. Dette ville bryte med hensynet til det lokale selvstyret, som har en verdi i seg selv (NOU 2022: 10, s. 80).

Uten å gå inn i en diskusjon om i hvilken grad dagens inntektssystem bør justeres eller ikke, så er det i alle fall slik at inntektssystemet balanserer de to hensynene i praksis – utjevning på den ene siden og på den andre siden det kommunale selvstyret og muligheten for lokale prioritering. Det er åpenbart at kommunene kommer ut forskjellig avhengig av deres økonomiske situasjon i utgangspunktet. Samtidig innebærer inntektssystemet rammefinansiering av kommunale oppgaver, og gir kommunene mulighet til å tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov. Utstrakt grad av rammefinansiering bidrar på den måten til prioriteringseffektivitet i dagens styringssystem.

I tillegg til inntekts- og utgiftsutjevning, omfatter inntektssystemet et skjønnstilskudd, som ble innført med «det nye» inntektssystemet i 1996. Tilskuddet fordeles i hovedsak av statsforvalterne etter skjønn, og ble ved innføringen begrunnet med et behov for å kompensere kommuner som fikk en brå reduksjon i inntektene, ivareta lokale forhold som ikke i tilstrekkelig grad ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen, og fange opp overgangsproblemer ved innføringen av inntektssystemet (NOU 2022: 10, s. 224).

I den grad det er økonomiske utfordringer i den enkelte kommune som hindrer mulighetene for å gi et likeverdig tjenestetilbud til befolkningen, kan en tildeling av ekstra midler fra statsforvalteren – basert på behovene i den enkelte kommune – åpenbart finansiere nødvendig kapasitet og kompetanse. Tildeling av skjønnsmidler reduserer imidlertid forutsigbarheten i styringssystemet, og griper på samme måte som øremerkede tilskudd (omtalt under) inn i kommunens muligheter for å prioritere i tråd med lokale ønsker og behov. Prioriteringseffektiviteten blir dermed

svekket. Inntektssystemutvalget tar da også til orde for at midler prinsipielt sett bør tildeles etter faste kriterier, og at omfanget av skjønnsbaserte tilskudd bør reduseres og kun benyttes unntaksvis når det oppstår lokale situasjoner som kommunene selv ikke kan påvirke. Eksempler som nevnes er naturkatastrofer som ras, skogbrann eller flom – eller ekstraordinære hendelser som det er vanskelig å kompensere kommunene for gjennom faste kriterier, eksempelvis koronapandemien (NOU 2022: 10, kapittel 12.2).

Øremerkede tilskudd

Det gjentas i offentlige dokumenter at hovedregelen for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Det er imidlertid, jfr. tekstboks 2, laget kriterier for når øremerkede tilskudd likevel kan tilbys. En områdegjennomgang av tilskuddsordningene viste at omkring 90 av de 250 ordningene kartlagt i 2016 var etablert i tråd med disse kriteriene (KMD 2019:78).

De to største tilskuddene overfor kommunesektoren finner vi på velferdsområdet, nemlig «Integreringstilskuddet» som er sentralt for finansiering av introduksjonsprogrammet for flyktninger og innvandrere og «Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester» som dekker

ekstraordinære kostander for et fåtall brukere av kommunenes helse- og omsorgstjenester. I 2016 utgjorde disse 9 mrd. kroner hver. Inntektssystemutvalget tar til orde for at integreringstilskuddet bør bestå (NOU 2022: 10, side 194), mens noen deler av toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester bør innlemmes i inntektssystemet og andre deler bør bestå (NOU 2022: 10, kapittel 14.3). Dette er en type utgifter som det er vanskelig fullt ut å ta hensyn til i kostnadsnøklerne i inntektssystemet, fordi de varierer over tid og i omfang avhengig av hvor enkeltpersoner er bosatt. Slike øremerkede tilskudd legger til rette for at alle kommuner kan skaffe seg nødvendig kapasitet og kompetanse – og er en forutsetning for at alle kommuner skal være i stand til å levere likeverdige velferdstjenester.

Svært mange tilskudd tilbys imidlertid til prosjekt eller tiltak som kommuner inviteres til å søke om hel eller delvis finansiering av (KMD 2017:36). For denne typen av øremerkede tilskudd viser flere undersøkelser at andelen kommuner som søker øker med kommunistørrelse (Riksrevisjonen 2015; Brantzæg mfl. 2020). Mekanismen er dels at rikere kommuner har råd til egenandelen. Men større kommuner/enkelte kommuner kan også ha større kapasitet og dermed bedre muligheter til å søke om tilskudd. Det er begrenset i hvor stor grad små kommuneorganisasjoner kan engasjere seg i mange ulike ordninger, manglende kapasitet gir mindre kunnskap om ordningene og mangel på prosjekterfaring bidrar til at det blir krevende å levere gode søknader og å gjennomføre de omsøkte prosjektene eller tiltakene. Dette bidrar til ulikhet i muligheter, og det kan godt skje at de kommunene tilskuddene er rettet mot ikke nås med tilskuddsordningene. Et sitat fra en NIBR-rapport som undersøker den statlige styringen i praksis på ulike områder illustrerer ytterligere utfordringer med øremerkede tilskudd for en liten distriktskommune:

Ofte er det en del kortsiktige satsninger, slik som tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats for å forebygge utenforskap, hvor det gis midler for 2-3 år, men for 1 år av gangen. Dette er lite forutsigbart for en liten kommune. Det bør være mer attraktivt for de personene man ønsker å rekruttere. Det er ingen som flytter fra byen for en 40-60 % stilling for et halvår. Når det kommer midler fra staten bør det derfor være basert på en mer langsiktig tenkning slik at vi kan trekke til oss personale. Vi har ikke

Boks 2.2 Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Hovedregelen for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Øremerking skal forbeholdes følgende tilfeller:

1. Der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør i slike tilfeller kun benyttes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode.
2. For tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, som kun skal gis til noen kommuner eller fylkeskommuner, eller som kun gjelder visse grupper av innbyggere, kan øremerking vurderes.
3. Finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Kilde: KMD 2020:24

nok i systemet til at vi bare kan omprioritere, så vi må hente folk eksternt

Kilde: Danielsen mfl. 2019:59

Øremerkede tilskudd representerer dessuten en betydelig svekkelse av kommunenes muligheter for å tilpasse tjenestene til preferanser og behov i befolkningen som helhet. Dermed reduseres prioriteringseffektiviteten i styringssystemet. Fordi det finnes få alternativer kan denne prisen i noen tilfeller være verd å betale, eksempelvis når det gjelder «Integreringstilskuddet» og «Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester». Den største delen av tilskuddene etableres imidlertid ikke i tråd med foreliggende retningslinjer. Som kjent etableres tilskuddsordninger i mange tilfeller som politiske markeringer. Et illustrativt eksempel er Støre-regjeringens grunnskoletilskudd på kr. 500 000 per skole, som gis i den hensikt å støtte eksistensen av grendeskoler i distriktene¹⁵. Denne typen tilskudd bidrar neppe til likeverdighet i kvaliteten på velferdstjenestene, kanskje det motsatte kan være tilfellet. Det som er sikkert, er at hensikten fra regjeringens side er å påvirke lokale prioriteringer – hvilket reduserer prioriteringseffektivitet i kommunene.

(2) Styringsvirkemidler rettet mot enkeltkommuner, hvor kommuner med større behov får mer støtte enn andre: differensierte styringsvirkemidler

Som det framkommer i tabell 2, er det noen styringsvirkemidler som gir mer støtte til kommuner med store behov – og som i tillegg retter seg direkte mot enkelte kommuner. I tabellen nevnes lærings- og dialogbasert tilsyn og veiledning, samt tilbud av statlige tjenester. Utdanningsdirektoratet synes å ha vært spesielt aktive når det gjelder å gi kommuner tilbud om statlige tjenester – konkrete eksempler på det er tilbud om tospråklige lærere gjennom en digital læringsplattform og ekstern veiledning til skoler som sliter med mobbing.

Slike virkemidler er kapasitetsbyggende. Med kapasitetsbyggende virkemidler tilbyr statlige myndigheter informasjon, opptrening, utdanning og/eller ressurser for å sette en kommune (eller andre offentlige myndigheter) i stand til å ivareta en oppgave. Ved bruk av denne typen styring oppfattes ikke mangel på insentiver som en utfordring, men det kan være mangel på informasjon, ferdigheter eller andre ressurser som gjør at oppgaver ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte

¹⁵ Kommunal Rapport, 25.11.21, «Misforstått detaljstyring av skolen»

(Schneider og Ingram 1990:517 ff.). Det er flere typer av styringsvirkemidler som kan oppfattes som kapasitetsbyggende, eksempelvis veiledere og informasjonstiltak (omtales under). Det som er spesielt med de virkemidlene som rettes mot enkeltkommuner, hvor kommuner med større behov får mer støtte enn andre, er imidlertid at de i tillegg til å være kapasitetsbyggende også er *differensierte*. Den veiledningen og informasjonen som tilbys er ikke lik til alle kommuner, eller alle de kommunene som deltar på et opplæringstiltak eller en serie med informasjonsmøter. Differensiert kapasitetsbygging innebærer at veiledning og informasjon blir knyttet til den enkelte kommunes spesifikke utfordringer og behov. På samme måte tilbys de statlige tjenestene til den enkelte kommune, og inngår som en del av tjenestetilbudet her. Denne typen styringsvirkemidler vil kunne bidra til å løfte de kommunene som ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å kunne tilby tilfredsstillende kvalitet på velferdstjenester.

Lærings- og dialogbaserte virkemidler vil i begrenset grad påvirke prioriteringseffektivitet i kommunene. Når staten tilbyr tjenester, derimot, benyttes egen organisasjon og egne ressurser, ekspertise og kapasitet for å sikre at tjenester blir levert i kommunene. Staten tar altså over tjenesteproduksjonen og ansvaret, og slik sett kan dette være et svært inngripende virkemiddel (Hood og Margetts 2007). Dersom det pålegges kommunene å ta imot tilbudet av bestemte statlige tjenester, utfordres prioriteringseffektiviteten fordi kommunene da ikke lengre kan tilpasse tilbudet til lokale forhold. I den grad det er frivillig for kommunene å gjøre seg nytte av tilbudet, vil det imidlertid ikke være særlig inngripende – og prioriteringseffektiviteten vil i liten grad bli påvirket. Et tilbud av gratis statlige tjenester kan supplere lokale behov, og dersom det er ønskelig lokalt inngå som en del av det samlede tjenestetilbudet i kommunene.

(3) Styringsvirkemidler rettet mot alle kommuner, hvor ingen kommuner får mer støtte enn andre: juridiske, informasjonsbaserte og andre styringsvirkemidler

Denne gruppen av styringsvirkemidler tar ikke hensyn til behov i den enkelte kommune, men er rettet mot kommunesektoren som helhet. De juridiske styringsvirkemidlene er klassiske i så måte, men det gjelder også informasjonsbaserte og andre styringsvirkemidler som samarbeidsbasert styring og forsøk/prøveordninger som vil bli omtalt i det videre.

Juridiske styringsvirkemidler

Som det framkommer av diskusjonen om likeverdige velferdstjenester over, så er det lovgivingen som sikrer at vi som innbyggere inkluderes i velferdsordninger og som angir standarden på de tjenestene som skal tilbys. Det er lov, forskrift, retningslinjer, tilsyn (og klagemuligheter) som sikrer at folk får de tjenestene og den kvaliteten de har krav på. Lovgivning som gir innbyggerne krav på og rett til velferdstjenester er altså grunnleggende i en velferdsstat, og representerer en type statlig styring av kommunesektoren som åpent bidrar til likeverdighet. Selv om denne styringen fratrukk kommunene frihet, og selv om den griper direkte inn i kommunenes muligheter for å gjøre lokale prioriteringer – så er vel det å sikre velferdsstaten gjennom lovgiving lite kontroversielt. Det som er kontroversielt, er spørsmålet om hvor stramt staten skal styre velferdstilbudene – når kommunene nå er gitt ansvaret for å levere de fleste av dem.

Oversikten i tabell 1 viser at omfanget av regler har økt betydelig over år. Lovbestemmelsene konkretiseres av underliggende etater, hvor vi finner faglig kompetente fagmiljøer som produserer forskrifter og retningslinjer og som utfører profesjonelt tilsyn. Hensikten er å sikre likeverdighet – og rettssikkerhet. Men spørsmålet er om det å stadig introduserer flere lover, forskrifter og retningslinjer, og det å stadig utvide tilsyn og kontrollordninger, er formålstjenlig. Blir likeverdighet dermed sikret, eller bidrar dette til å redusere «strekket i laget» og løfte de kommunene som selv ikke har kapasitet og kompetanse til å imøtekomme alle kravene?

Det er flere rapporter som peker på at omfanget av lover, forskrifter og retningslinjer er så omfattende at kommunene ikke klarer å forholde seg til dem alle sammen. For eksempel rapporterer Riksrevisjonen (2013:72), i en undersøkelse av effektivitet og resultatoppgjør i Helsedirektoratet, om at flere av fylkesmannsembetene/statsforvalterembetene mener at kommunene ikke har nok ressurser til å følge opp anbefalingene i alle retningslinjene og veilederne, og at antallet retningslinjer og veiledere er så stort at det særlig for små kommuner er utfordrende å forholde seg til dem. De fleste fylkesmannsembetene mener at mange kommuner i praksis forholder seg til minimumskravene i loven og ikke til Helsedirektoratets retningslinjer og veiledere.

I tråd med dette er en av anbefalingene i den relativt nye Menon-rapporten, som tar for seg kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver

på ulike politikkområder, å redusere omfanget av lover, forskrifter og retningslinjer. Det Menon (2022:121) skriver er betegnende:

Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det oppleves som umulig for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på kommunene stilles overfor et for stort omfang av krav. I seg selv er det et argument for å gjøre de lovpålagte oppgavene lettere å løse. Økt samlet realisme kan i seg selv også bidra til at kommunene tar oppgavene mer på alvor.

På samme måte, når det gjelder omfanget av tilsyn, så var anbefalingene etter de undersøkelsene NIBR gjorde at omfanget burde reduseres. Askim (mfl. 2013:15) skriver blant annet:

Omfanget av prosedurale bestemmelser er for høyt, noe som blant annet framkommer i de høye tallene for avvik. Etter NIBRs oppfatning er systemkravene for ambisiøse til at det er realistisk å ivareta alle. Det må iverksettes konkrete tiltak for å redusere omfanget. Kontroll- og korreksjonsaktivitet bør reduseres for å gjøre ressurser tilgjengelige for mer langsiktig og grunnleggende lærings- og utviklingsaktiviteter.

Det er dessuten et poeng i rapporten at kommunene tviler på om det å etterfølge alle de lovpålagte prosedyrene i det hele tatt gir best resultat.

Juridiske styringsvirkemidler som lov, forskrift, retningslinjer og tilsyn er altså grunnleggende for å sikre likeverdighet i velferdsstaten. Uten nasjonal lovgiving ville vi ikke kunne ha snakket om likeverdighet i tjenestetilbudet. Men for å løfte de kommuner som mangler kapasitet og kompetanse – så er antakelig ikke stadig mer detaljerte regler, flere retningslinjer og mer tilsyn en effektiv måte å styre på.

Individuelle rettigheter

Som det framkommer i tabell 1, så ble mange rettighetslover vedtatt rundt år 2000 og noen flere har kommet til utover på 2000-tallet. Styring ved hjelp av individuelle rettigheter gir den enkelte

innbygger et krav på velferdstjenester som jo sikrer likeverdighet i tjenestetilbudet. Individuelle rettigheter gjelder uavhengig av bosted. Denne typen styring tillater ingen lokal tilpasning – i den grad det er forskjell mellom kommuner i hva som er ønskede løsninger, så tillater ikke rettighetslovgivning at slike hensyn tas. Fordi det ikke gis rom for lokale prioriteringer, bidrar rettighetslovgivning til å redusere prioriteringseffektivitet.

Prosedyrekrav (rapportering, dokumentasjon, internkontroll)

Som vist i tabell 1 er det en tendens til flere prosedyrekrav i pleie- og omsorgstjenestene, men også på grunnskoleområdet er det innført en rekke prosedyre- og dokumentasjonskrav. Selv om hensikten med denne formen for styring er likeverdighet i tjenestetilbudet, har jeg over argumentert for at det er sannsynlig at det store omfanget reduserer effekten av dem samlet sett. Slike krav rettes dessuten mot alle kommuner, og vil i liten grad bidra til å løfte de kommunene som ikke selv har kapasitet og kompetanse til å imøtekomme alle lovkravene – og derigjennom tilby tilfredsstillende kvalitet på tjenestene. Prosedyrekrav griper i liten grad inn i kommunens prioriteringer, og er derfor i liten grad en utfordring for prioriteringseffektivitet.

Kompetansekrav og bemanningsnormer

Som det framkommer i tabell 1, så har det vært en betydelig økning i kompetansekrav og bemanningsnormer de siste årene. Eksempler er kompetansekrav for leger, kompetansekrav for å undervise i enkelte fag, bemanningsnormer i barnehage og grunnskole, samt krav om at alle kommuner må ha lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesøster, ergoterapeut, psykolog og tannlege. Innføringen av kompetansekrav og bemanningsnormer var en bevisst politikk fra Solberg-regjeringens side, og ble annonsert som en måte å få på plass kapasitet og kompetanse i kommunene – for å sikre tjenestetilbudet til befolkningen.¹⁶ Spørsmålet er om kompetansekrav og bemanningsnormer bidrar til større grad av likeverdighet i velferdstjenestene, og om det bidrar til å løfte de kommunene som ikke har tilfredsstillende kapasitet og kompetanse.

I utgangspunktet er det å sette krav til kompetente fagfolk en logisk måte å sikre profesjonalitet

og kvalitet i velferdstjenester på. Dersom alle kommuner har mulighet til å få disse fagfolkene på plass, så vil det jo sikre kapasitet og kompetanse og bidra til større grad av likeverdighet. En av utfordringene for de kommunene som i utgangspunktet ikke har kapasitet og kompetanse til å tilby tilfredsstillende kvalitet på tjenestene – i hovedsak små distriktskommuner – er imidlertid å få ansatt de nødvendige og ønskede fagfolkene. Denne typen lovgivning løser ikke rekrutteringsproblemene verken i de mange små kommunene, i distriktskommunene, eller i andre kommuner. Kompetansekrav og bemanningsnormer kan derfor bare bidra til å «reduserer strekket i laget» i den grad det finnes tilgjengelige fagfolk, og disse lar seg rekruttere til de spesifikke stillingene i de kommunene hvor det er behov.

Kompetansekrav og bemanningsnormer er dessuten en betydelig utfordring for prioriteringseffektivitet i kommunene. Undersøkelser viser hvordan denne formen for styring både griper inn i kommunenes mulighet til å prioritere økonomisk, og til å se velferdstilbudet i sin helhet til beste for innbyggerne (Harvold 2018; Danielsen mfl. 2019). For eksempel kan en nasjonalt fastsatt norm som pålegger kommunene å ansette flere lærere føre til at omfanget av helsesøster- og sosialarbeidertjenester i skolen må nedprioriteres. Det kan i neste omgang bety at de elevene som har mest behov for hjelp til å mestre skolen, ikke får slik hjelp. I verste fall kan denne typen nasjonal prioritering gi en situasjon hvor likeverdigheten i velferdsstatens tjenestetilbud reelt sett blir redusert.

Informasjonsbaserte styringsvirkemidler

Som vist i figur 1, så har det over tid vært en betydelig vekst i omfanget av både av veiledere og informasjonstiltak som blir tilbudt kommunene. Fagdirektoratene sitter på en omfattende fagkompetanse, og produksjonen av veiledere er uttrykk for et ønske om å oppnå god faglig praksis – altså kvalitet i velferdstjenestene. Det samme er rekken av informasjonstiltak, digitale og fysiske, som tilbys både fra direktoratene, statsforvalterne og andre fagmiljøer.

Som det er argumentert for over, er det sannsynlig at det store omfanget av slike virkemidler reduserer effekten. Slike informasjonsbaserte tiltak rettes dessuten mot alle kommuner, og vil i liten grad bidra til å løfte de kommunene som ikke selv har kapasitet og kompetanse til å imøtekomme alle lovkravene. Veiledere og informasjonstiltak griper i liten grad inn i kommunens pri-

¹⁶ KMD, Pressemelding nr. 19/2016, 6.6.2016 «Lovfester krav til kompetanse i kommunene»

oriteringer, og er i utgangspunktet ingen utfordring for prioriteringseffektivitet. I den grad veiledere anses som faglige standarder, som det føres tilsyn og kontroll opp imot, fungere de imidlertid på samme måte som forskrifter og retningslinjer – som er omtalt over.

Andre styringsvirkemidler

Som det framkommer av tabell 1, så er forsøk og prøveordninger fortsatt en aktuell måte for staten å prøve ut nye tiltak og ordninger på i samarbeid med kommunene. Det er blitt mer og mer vanlig at staten samarbeider med, og inngår avtaler med kommuner og kommunesektoren (KS) for å løse oppgaver. Dette er imidlertid styringsvirkemidler som ikke direkte angår diskusjonen om likeverdighet i velferdstjenestene. De vil derfor ikke bli ytterligere omtalt.

Konklusjon

Hensikten med notatet er å drøfte i hvilken grad eventuelt nye former for statlig styring kan bidra til å løfte de kommunene som ikke selv har kapasitet og kompetanse til å tilby tilfredsstillende kvalitet i velferdstjenestene, slik at uønskede forskjeller mellom kommunene blir mindre. Med uønskede forskjeller forstås forskjeller i det kommunale tjenestetilbudet som ikke skyldes lokale politiske prioriteringer – og som derfor ikke er en ønsket variasjon mellom kommunene. *Det konkrete spørsmålet er altså om det er særskilte statlige styringsvirkemidler som kan bidra til at kommunene får likere muligheter til å levere velferdstjenester i tilfredsstillende omfang og av tilfredsstillende kvalitet.*

Jeg har argumentert for at juridiske og økonomiske styringsvirkemidler – lovgivingen og det økonomiske opplegget i inntektssystemet for kommunene – har en grunnleggende og særdeles viktig funksjon for å gi kommunene like vilkår, slik at innbyggerne kan tilbys likeverdige velferdstjenester. Likeverdighet i tjenestetilbudet forutsetter åpenbart nasjonale rammelover og tilstrekkelige økonomiske midler.

Jeg har vist at rettighetslovgivning er et svært inngripende styringsvirkemiddel, som åpenbart bidrar til økt likeverdighet i tjenestetilbudet – men som tar bort alle prioriteringsmuligheter lokalt. På samme måte bidrar bemanningsnormer og kompetansekrav i utgangspunktet til økt likeverdighet i tjenestetilbudet. Men fordi denne typen styring også griper direkte inn i kommunenes muligheter til å se tjenester i sammenheng, kan

den virke mot sin hensikt. Jeg har i tillegg argumentert for at de mange reglene og retningslinjene som kommunene må forholde seg til ikke nødvendigvis støtter de kommunene som i utgangspunktet mangler tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Det er videre åpenbart at inntektssystemet, som omfordeler økonomiske ressurser mellom kommuner med ulike økonomiske forutsetninger, er avgjørende for et likeverdig tjenestetilbud til befolkningen. Det er imidlertid ikke like åpenbart at øremerkede tilskudd fungerer etter hensikten. Øremerkede tilskudd løfter ikke nødvendigvis de som «ligger etter», de som fagmyndighetene ønsker å inspirere til å yte mer eller endre praksis. Det er fordi disse kommunene ikke nødvendigvis søker på og blir en del av ordningene.

Finnes det noen former for styringsvirkemidler med potensiale for å redusere «strekket i laget», da? Ja, det ser slik ut. Gjennomgangen viser at styringsvirkemidler som dialog- og læringsbasert tilsyn og veiledning, samt tilbud av statlige tjenester kan bidra i så måte. Denne typen styringsvirkemidler er *differensierte*. De tar utgangspunkt i kommunenes behov og de gis til enkeltkommuner. Når en del kommunene ikke selv har kapasitet og kompetanse, er det logisk at «strekket i laget» reduseres dersom statens styring bidrar til at disse kommunene tilføres nødvendig kapasitet og kompetanse. Juridiske og økonomiske styringsvirkemidler er rettet mot alle kommuner – og er ikke i samme grad egnet til å fange opp de kommunene som har størst behov for støtte. Det vitner jo det samlede resultatet av dagens styringssystem om, idet vi til tross for omfattende bruk av denne typen styringsvirkemidler har problemer med overholdelse av lovkrav og kvalitet på velferdstjenestene.

Differensiert tilsyn og veiledning, som er dialog- og læringsbasert, gir støtte i de kommunene som har behov for det. Med den profesjonaliseringen vi har hatt de seinere årene, når det gjelder de tjenestene som kommunene leverer, så er det åpenbart at ikke alle kommuner kan være faglig sterke på alle felt. Det er helt nødvendig med nasjonale kunnskapsmiljøer, som gir kommunene bidrag til egen faglig utvikling og som setter kommunene i stand til å ivareta akseptable tilbud og faglige standarder. Virkemidler som er tilpasset konteksten kan løfte de kommunene som har særskilte behov for faglig støtte. Differensierte statlige tjenester i form av ekstern veiledningskompetanse og andre tilbud kan også gi støtte i de kommunene som har behov for det. Også i denne tilnærmingen ligger det et potensiale for å løfte de

kommunene som i utgangspunktet ikke har kapasitet og kompetanse til å tilby tilfredsstillende tjenester.

Så er spørsmålet om økt bruk av denne typen styringsvirkemidler er måten å løse skala-problemet på? Altså, om det er smart å sikre økt likeverdighet i velferdstjenestene gjennom at statlige myndigheter engasjerer seg i enkeltkommuner for å kompensere for mangel på kapasitet og kompetanse? Det er fullt mulig å se for seg statlige «kompetansekontorer» rundt om i landet, for eksempel, som jobber sammen med de kommunene som har behov for å bedre velferdstilbudet. Menon (2022:123) beskriver dette som spesialisert kompetanse fra staten til kommunene som har størst utfordringer, og ser for seg en mulig løsning på skala-problemet som er at

... spesialisert kompetanse ansettes og lønnes av staten/fylkeskommunene og tilbys til kommunene i det omfang som kreves for at kommunene skal følge loven. Det kan bidra til å sikre tilgang på knappe ressurser på en kostnadseffektiv måte i distriktsområder, og samtidig legge til rette for utvikling av fagmiljøer i distriktsområder som oppleves som attraktive. Et slikt grep egner seg kanskje best til kompetanse som ikke er avgjørende for normal drift av små kommuner, men som er avgjørende for lovoppfyllelsen. Eksempler kan være plankompetanse, juridisk kompetanse, digitaliseringskompetanse, ergoterapeuter mv.

Menon (2022:123) peker på at denne formen for statlig styring ikke behøver å utfordre det lokale selvstyret og prioriteringseffektivitet i kommunene, dersom leie av personell fra stat eller fylkeskommune er en lokal beslutning og betales av kommunen. Med det forutsettes at det er frivillig for kommunene å gjøre seg nytte av det statlige tilbudet. Alternativet, dersom staten ønsker å sikre større likeverdighet i velferdstilbudet, er å pålegge bruk av statlig kompetanse i de kommunene hvor det er behov for det. Det innebærer at statlige fagmyndigheter må holde rede på kvaliteten i velferdstilbudet på ulike områder, og «rykke inn» ved behov. Slik differensiert statlig styring vil kreve betydelige ressurser og kan bli vesentlig dyrere i drift enn styringsvirkemidler som rulles ut likt i alle kommuner. Når staten pålegger bruk av statlig kompetanse, kan det neppe kreves egenbetaling. Pålagt bruk av statlig kompetanse vil dessuten være svært inngripende og frata kommunene muligheten for å prioritere ut fra lokale

ønsker og behov, og slik redusere prioriteringseffektiviteten.

Referanser

- Agenda Kaupang. 2021. Evaluering av forsøksordning med statlig finansiering av kommunale pleie- og omsorgstjenester. Oslo: Helsedirektoratet, R-1020799-03.
- Albrekt Larsen, C. og J. Goul-Andersen. 2015. Hva er universalisme? I C. Albrekt Larsen og J. Goul Andersen (red.) *Den universelle velfærdsstat: Funktionsmåde, folkelig oppbakning og forandring*. Fredriksberg, Danmark: Frydenlund Academic.
- Anttonen, A., L. Häikiö, K. Stefánsson og J. Sipilä. 2011. Universalism and the challenge of diversity. I A. Anttonen, L. Häikiö og K. Stefánsson (red.) *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Askim, J., H. Baldersheim, J. E. Klausen, H. Renå, E. Smith og H. Zeiner. 2013. Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyret? NIBR-rapport: 2013:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Askim, J., J. E. Klausen og S. I. Vabo. 2016. Kommunereformen og dens alternativer. I J. E. Klausen, J. Askim og S. I. Vabo (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. og L. E. Rose. 2010a. Territorial Choice: Rescaling Governance in European States. I H. Baldersheim og L. E. Rose (red.) *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brantzæg, B. A., T. E. Lunder, A. Aastvdt og G. K. Aasen Leikvoll. 2020. *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. TF-rapport nr. 540. Bø i Telemark: Telemarkforskning.
- Danielsen, O. A., J. E. Klausen og S. Stokstad. 2019. Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis. NIBR-rapport 2019:12. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Difi. 2015a. Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015. Difi-Rapport 2015:19.
- Difi. 2015b. Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging. Difi-Notat 2015:03.
- Fiva, T. P. Hagen og R. Sørensen. 2021. *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K., S. Stjernø og E. Øverbye. 2022. *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Harvold, Kjell. 2018. *Kompetansekrav og bemanningsnormer*. NIBR-rapport 2018:5. Oslo: NIBR/Oslomet.
- Hatland, A., S. Kuhnle og T. I. Romøren. 2018. *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, C.C. og H.Z. Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. 2019. *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. London and New York: Routledge.
- Kildal, N. og S. Kuhnle. 2005. The Nordic welfare model and the idea of universalism. I N. Kildal og S. Kuhnle (red.) *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic experience*. London: Routledge.
- KMD 2017. Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe.
- KMD 2020. Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer.
- Kuhlmann, S. og E. Wayenberg. 2016. Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2): 233–254.
- Kyriacou, A. P. og O. Roca-Sagales. 2021. Fiscal decentralisation and governance quality: a review of the literature and additional evidence. I I. Lago (red.) *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*. Cheltenham UK, Northampton US: Edward Elgar Publishing.
- Lago, I. 2021. Introduction to the Handbook on Decentralization, Devolution and the State. I I. Lago (red.) *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*. Cheltenham UK, Northampton US: Edward Elgar Publishing.
- Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Menon. 2022. Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. MENON-publikasjon nr. 46/2022.
- NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York.
- Powell, M. og G. Boyne. 2001. The Spatial Strategy of Equality and the Spatial Division of Welfare. *Social Policy & Administration* 35(2): 181–194.
- Prop. 96 S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kapittel 7.
- Riksrevisjonen. 2014. Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet. Dokument 3:3 (2013–2014).
- Riksrevisjonen. 2018. Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen. Dokument 3:5 (2018–2019).
- Schneider, A. og H. Ingram. 1990. Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2): 510–529.
- Stokstad, S. og K-A. Harvold. 2017. *Statlig tilsyn. Vurdering av klarhetsprinsipp og terskel for dokumentasjon*. NIBR-rapport 2017:9. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Thompson, S. og P. Hoggett. 1996. Universalism, selectivism and particularism. Towards a post-modern social policy. *Critical Social Policy*, 46(16): 21–43.
- Vabo, S. I. 2010. Actors and Governance Arrangements in Long-Term Care for Older People. I Y. Kazepov (red.) *Rescaling Social Policies: Towards multi-level governance in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Vabo, S. I. 2014. Flernivåorganisering – lokal skreddersøm og nasjonale standarder. I M. Vabø og S. I. Vabo (red.) *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vinsand, G. 2018. Gode grep i Finnmark. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Finnmark NIVI Rapport 2018:4.
- Vinsand, G. 2019. Gode grep i Troms. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Troms. NIVI Rapport 2019:2.
- Øverbye, E. 2018. Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken? *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 2(1): 41–57.
- Øverbye, E. forth. *Erfaring, evidens og faglig skjønn*. Oslo: Abstrakt forlag.

Vedlegg 3

Oversikt over kommunenes lovfestede plikter og oppgaver

Oversikten er utarbeidet av studenter høsten 2021 på oppdrag fra utvalget.

Innledning

Å lage en oversikt som viser det totale omfanget av kommunenes lovfestede oppgaver og plikter er ikke helt enkelt. Det er et stort spenn mellom store og små oppgaver, og man kan mene ulikt om noe er en egen «oppgave» eller bare en presisering av en annen oppgave. Noen ganger ligger det reelt sett andre oppgaver skjult i en oppgave – for eksempel innebærer kravene til planer etter plan- og bygningsloven at kommunen må ta hensyn til barn og unges behov, miljøet osv.

En opptelling av kommunale oppgaver viser minst om lag 450 oppgaver som følger av lov og minst 550 oppgaver i forskrift, men en slik opptelling er som nevnt ikke veldig nøyaktig. Det varierer også hvor utfyllende en oppgave er regulert, noe som gjør en ren opptelling av antall plikter og oppgaver mindre relevant.

Oppgavene er systematisert etter ulike tjenestoområder slik de er inndelt i «KOSTRA-grupper». Også andre inndelinger kunne vært brukt. I oversikten er det ikke tatt med oppgaver som oppfattes som helt marginale, og blant annet derfor er oversikten ikke helt uttømmende. Oversikten er fra høsten 2021.

Ved siden av oppgaver og myndighet kommunene har i kraft av å være kommuner (såkalte «kommuneplikter»), kommer oppgaver og forpliktelser kommunene har fordi de er offentlige organer, arbeidsgivere, osv. (såkalte «aktørplikter»). Dette er omfattende forpliktelser, som følger av forvaltningsloven, offentleglova, anskaffelsesloven og arbeidsmiljøloven m.v. Disse forpliktelsene/oppgavene er ikke med i oversikten under.

Barnehage

Kommunen plikter å tilby plass i barnehage til alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, samt tilrettelegge for at samiske barn i kommunen kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen, og

sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, de skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven, blant annet gjennom tilsyn med private barnehager (økonomisk tilsyn med private barnehager utføres av staten). Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess og behandle private og kommunale barnehager likeverdige.

Barnevern

Kommunene har et bredt oppgaveansvar for barnevernet. Kommunen plikter å følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Videre har de en rekke ansvarsområder for barn i fosterhjem, og er pliktet til å føre tilsyn med fosterhjemmene. Oppgavene omfatter blant annet å gjennomgå bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser, utredninger og kartlegging, gi råd og veiledning, treffe vedtak, forberede tvangssaker for behandling, godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem i kommunen, og iverksette tiltak og følge opp barn.

Grunnskole

Kommunen har hovedansvar for at alle som bor i kommunen får grunnskoleopplæring, dette omfatter også grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringsloven pålegger kommunen som skoleeier ansvar for at mange krav i lov og forskrift blir oppfylt. Et viktig prinsipp i loven er at opplæringen skal være tilpasset det enkelte individs forutsetninger og evne, dette innebærer spesialundervisning, rett til særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter og særskilte retter for barn med funksjonshemming. Videre har kommunene ansvar for skoleskyss, skolefritidsordning og plikter å tilby musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge.

Kommunen skal sørge for at personalet i skolen har tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse, og ansatte som skal undervise må ha riktig faglig kompetanse i de fagene de skal undervise i. Dette gjelder også undervisningspersonell i leirskoler. Når det gjelder bemanning i grunnskolen er det angitt et maksimalt antall elever per lærer på de ulike skolenivåene. For å sikre kvaliteten på skolen og undervisningen, plikter kommunen å arbeide med kvalitetsutvikling og de skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Som del av dette ansvaret skal kommunen årlige utarbeide en rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen som skal drøftes i kommunestyret.

Alle elever har rett til et trygt skolemiljø som omfatter både fysisk og psykososiale miljø, derfor skal skolen ha nulltoleranse for krenking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider på skolen skal jobbe for et trygt og godt skolemiljø, der rektor er tillagt hovedansvaret for forebygging og systematisk arbeid for å fremme helse, miljø og sikkerhet for elevene. Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole som skal inneholde regler om elevenes rettigheter og plikter. Denne forskriften skal bidra til å sikre et trygt og godt læringsmiljø.

Gjennom friskolelova har kommunen ansvar for elever på frittstående skoler når det gjelder skolebytte, oppstart, skyss og helsetjeneste. Kommunen skal gjøre vedtak og dekke utgifter for spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Helse og omsorgstjenester

Helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunene å tilby innbyggerne nødvendige helse og omsorgstjenester. Dette spenner vidt og omfatter å forebygge, behandle og tilrettelegge tilbud til alle pasientgrupper uansett alder.

Kommunens ansvar er blant annet å forebygge sykdom, skade, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. De har et helhetlig ansvar for alle pasient og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunene pålegges å utarbeide individuelle planer for pasient og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven. I tillegg har de ansvar for å samarbeide med andre tjenesteytere. De er ansvarlig for planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerings.

Kommunen er pliktig til å opprette ulike tjenester som helsestasjon, legevaktordning, kommunelege etc., og det stiller krav til ulike tjenester som kommunelege, psykolog, jordmor, fastlege etc. Kommunen skal også tilby helsetjeneste i skoler, helsestasjoner, legevakt, heldøgns medisinske akuttberedskap og medisinsk nødmeldetjeneste.

Kommunen plikter å tilby nødvendig støtte til pårørende, de plikter å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet å gi tilbud innenfor helse og omsorg til innsatte i fengsler.

Smittevernloven gir kommunene myndighet til å iverksette smitteverntiltak. Kommunen kan fatte vedtak for å hindre smittespredning, dette kan være blant annet forbud mot sammenkomster, stenging av virksomheter, isolering av personer, pålegg til private eller offentlig om rengjøring eller desinfeksjon. Kommunen kan lokalt innføre forbud mot å arbeide for personer som er smittet med alvorlig sykdom.

Kommunen har plikt til å tilby befolkningen vaksiner mot smittsomme sykdommer, og skal organisere vaksineringsen så man får høyest mulig vaksinasjonsdekning.

Helseberedskapsloven har som formål å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen i krig og ved kriser. Kommunen har ansvar for å utarbeide en beredskapsplan innen akuttmedisin og drikkevannsforsyning.

Kommunen skal forebygge og fremme folkehelse. Kommunen har som oppgave å iverksette nødvendige tiltak i møte med utfordringer samt gi råd og veilede for å fremme helse og forebygge sykdommer. Kommunen skal utarbeide en beredskapsplan.

Kommunen har et ansvar for å begrense helse-skader ved bruk av tobakkvarer. De er også lovpålagt å føre tilsyn med at registrerte salgssteder overholder lov og forskrifter som er gitt.

Kommunen har ansvar for å begrense helse-skader som alkohol kan forårsake. Kommunen innvilger søknader om skjenkebevilling. Kommunen skal opprette en alkoholpolitisk handlingsplan, og de har ansvar for å føre kontroll og tilsyn ulike private virksomheter samt gi råd og veiledning til de ulike virksomhetene.

Psykisk helsearbeid og rusarbeid

Gjennom psykisk helsevernloven er kommunen pliktig til å hjelpe pasienter som har behov for det, de skal ivareta pasientens medvirkning for å gjen-

nomføre habilitering og rehabiliteringstilbud. Kommunen skal planlegge, tilrettelegge og evaluerer slik at pasienten eller brukeren får en god oppfølging og den nødvendige utredningen som trengs. Videre skal kommunen sørge for nødvendige hjelpemidler, tilrettelegge miljøet rundt og utarbeide en individuell plan for brukeren eller pasienten.

Kommunen skal legge til rette for etablering av ordning med bruker-rom for inntak av narkotika.

Sosialtjeneste

I henhold til sosialtjenesteloven plikter kommunen å gi økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold, dette gjelder også i særlige tilfeller der noen er i en vanskelig livssituasjon, men ikke oppfyller vilkårene for økonomisk stønad. Kommunen skal finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv. For å tilby et helhetlig tilbud må sosialtjenesten samarbeide med andre tjenester for å lage en individuell plan for brukerne. Planen skal tilpasses brukerens behov, der det skal tas hensyn til etnisitet, kultur og språk. Kommunen skal også tilrettelegge og iverksette kvalifikasjonsprogram med kvalifiseringsstønad.

Ifølge arbeids- og velferdsforvaltningsloven har enhver som henvender seg rett til informasjon, tjenester eller ytelser. Det skal også her avklares brukerens helhetlige behov og utarbeides en individuell plan.

Kommunene skal sørge for et krisesentertilbud, som skal kunne brukes av personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner og som har behov for rådgivning eller et trygt og midlertidig botilbud. Tilbudet skal være gratis, åpent hele året og av god kvalitet. Personalet skal ha kompetanse til å kartlegge behov og gi brukerne en helhetlig oppfølging, og bygningen skal være fysisk sikker slik at uvedkommende hindres adgang.

Kommunen skal bosette og integrere flyktninger. Etter integreringsloven har kommunen ansvar for å tilby forsvarlig og nødvendig opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt sørge for introduksjonsprogram så snart som mulig og senest tre måneder etter bosetting. Kommune skal utarbeide en integreringsplan med en integreringskontrakt for hver enkelt, og gjøre en kompetansekartlegging før bosetting i kommunen. Etter integreringsforskriften gis kommunen ansvar for tilrettelegging og gjennomføring samt

fravær, permisjon og fri for asylsøkere i forbindelse med kurs/opplæring.

Kommunen skal utlevere opplysninger uten hinder av taushetsplikt dersom det er nødvendig i behandling av søknad om statsborgerskap. I forbindelse med tap og erverv av norsk statsborgerskap skal kommunen etter anmodning fra politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gi opplysninger om søkeren har gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, resultat av statsborgerprøven og av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven. Kommunen skal etter anmodning også gi andre relevante opplysninger om søkeren.

Samferdsel

Kommunen har ansvar for fremkommelighet, herunder brøyting og fjerning av gjenstander som er til fare for ferdselen i kommunens sjøområde. Kommunen er tillatelsesmyndighet for en rekke søknadspliktige tiltak i sjøområdet og kan gi forskrifter om flere forhold som blant annet regulering av ferdsel med fritidsfartøy.

Vegloven fastsetter at kommunen er veistyremakt for kommunale veier i kommunen, og at kommunen har et selvstendig ansvar for samfunnstrygghet og beredskap for kommunal vei.

Der ansvar for kollektivtransport er overført til kommunen i samsvar med lov om overføring av ansvar for kollektivtransport, gir kommunen løyver innenfor kommunegrensen etter yrkestransportlova.

Kultur og barne- og ungdomstiltak

Folkebibliotekloven pålegger kommunen ansvar for de lokale folkebibliotekene. Alle kommuner skal ha et folkebibliotek. Alle kommuner må ha en fagutdannet biblioteksjef og de må utarbeide og sende inn statistikk for folke- og skolebibliotekene i kommunen til fylkesbiblioteket.

Det følger av kulturloven at kommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemiddel og tiltak som fremmer og legge til rette for et bredt spekter av kultur lokalt.

Plan, byggesak og miljø (PBM)

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge. Loven med forskrifter pålegger kommunen å sørge for at det foreligger oppdatert kartgrunnlag og planregis-

ter. De må også sørge for at det er en kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan, samt at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Den kommunale planleggingen skal ivareta kommunens egne mål og utviklingsstrategier. I tillegg skal den kommunale planleggingen ivareta nasjonale og regionale mål og legge til rette for gjennomføring av regional, statlig og privat virksomhet. Kommunen har ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den selv finner mest hensiktsmessig.

Kommunen behandler søknader om en rekke tiltak som er søknadspliktige etter loven, for eksempel oppføring, påbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.

Kommunen skal sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som ikke dekkes av privat beredskap. For å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker skal kommunen fastsette nærmere grenser for geografisk virkeområdet. Kommunen skal delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning.

Kommunale organer som kommer i berøring med tiltak som omfattes av kulturminneloven, har plikt til å sende melding til departementet eller til vedkommende myndighet etter denne loven. Kommunen skal sende søknad om rivning eller vesentlig endring av ikke fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850 til vedkommende myndighet senest fire uker før søknaden avgjøres.

Motorferdsel i utmark og vassdrag er i utgangspunktet forbudt, men dersom departementet gir forskrift om fastsetting av løyper, kan kommunen fastsette lokale løyreforskrifter.

Før fastsetting skal kommunen utrede virkningene løypene vil ha og vurdere området løypene planlegges i. Kommunen skal ta særlig hensyn til naturmangfold, bolig- og hytteområder, landskap, kulturminner og kulturmiljø og sikkerheten for dem som kjører og andre.

Eierseksjonsloven skal være med på å sikre interessene til de ulike aktørene når et eierseksjonssameie opprettes og senere skal driftes. Kommunen skal behandle søknader om seksjonering innen 12 uker, skal sende seksjoneringsvedtaket til tinglysning og skal fullføre matrikkelføringen og utstede matrikkelbrev.

Kommunen er ifølge loven et viltorgan som skal arbeide for å fremme formålet med loven og gir råd, bistand og veiledning i saker om viltforvaltning. De skal sørge for en forsvarlig utnyttelse av mulighetene for småviltjakt. Når det gjelder storviltjakt skal kommunen jobbe for sammenslå-

ing av felles viltområder der de finner at flere eierdommer bør slås sammen.

Det er kommunen som utsteder fellingstillatelse på hjortevilt og bever i samsvar med areal eller kvotefastsettelsen. Kommunen skal vedta målsetting for utvikling av bestandene av bever i samsvar med forskrift. Kommunen skal også vedta målsetting for forvaltning av elg, hjort og rådyr der det er åpent for jakt på arten, samt fastsette forskrift om minsteareal for dyrene. For å tildele fellingstillatelse av hjortedyr skal kommunen benytte hjorteviltregisteret. Ved stor skade på storvilt utenom jakttid skal kommunen sørge for avlaving dersom dyret ikke kan bli friskt.

I henhold til naturmangfoldloven skal kommunen rapportere forekomst av utvalgte naturtyper til statlige myndigheter.

Kommunen skal opprette et fjellstyre, der jakt, fiske- og friluftinteresserte skal være representert, til å administrere bruken av statsallmenningene.

Matrikkellova utnevner kommunen til lokal matrikkelstyresmakt, og pålegger kommunen ansvaret for å utføre oppmålingsforretninger og føre matrikkelen i kommunen, det offisielle registret over fast eiendom i Norge.

Geodataloven pålegger kommunale organer som produserer, bruker eller forvalter spesifiserte geodata om å delta i infrastruktur for geografisk informasjon.

Som plan- og bygningsmyndighet plikter kommunen å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling til akvakultur.

Vannressursloven pålegger kommunen å treffe vedtak om konsesjon til mindre vannkraftverk og å føre tilsyn med at utbyggingen skjer i samsvar med konsesjonen.

Etter lov om sikring mot naturskade plikter kommunen å treffe forhåndsregler mot naturskader slik som bestemt i plan og bygningsloven, samt ved nødvendige sikringstiltak.

Vann, avløp og renovasjon (VAR)

Kommunene har ansvar for å samle inn og behandle husholdningsavfall. Kommunene har ansvar for at det eksisterer et tilbud for levering av farlig avfall i kommunen. Kommunen skal også ha anlegg for opplag eller behandling av forbruksavfall og avløpsslam og plikter å ta imot avfall og slam. Det skal utarbeides en avfallsplan for reduksjon og håndtering av avfall i kommunen som også innebærer fastsettelse av gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren.

Kommunen har en sentral rolle i utviklingen av et mer bærekraftig samfunn ettersom nasjonale og lokale miljøutfordringer henger sammen. Kommunen har ansvar for drift og vedlikehold av avløpsanleggene kommunen eier helt eller delvis.

Brann og ulykkesvern

Kommunen har ansvar for etablering og drift av brannvesen og skal sørge for at brannvesenet søker samarbeid med andre etater. Kommunen skal kartlegge sannsynligheten for brann og konsekvensene brann kan ha for liv, helse, miljø og materielle verdier i kommune. Dette innebærer kartlegging av utsatte grupper som har særlig risiko for å omkomme i eller bli skadet i brann. Det samme gjelder brannobjekter som kan føre til tap av mange liv. For best mulig utnyttelse av samlede ressurser skal kommune samarbeide om regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

Kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier. Det innebærer at kommunen skal gjøre en risiko- og sårbarhetsanalyse og kartlegge uønskede hendelser og vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan kommunen eventuelt kan påvirkes. Med utgangspunkt i denne kartleggingen skal de utarbeide en beredskapsplan som skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Arbeidet med samfunnssikkerhet krever at kommunen arbeider systematisk og helhetlig på tvers av sektorer for å redusere risiko. Videre skal kommunen (i de områdene det er fastsatt plikt til å ha tilfluktsrom) planlegge, bygge og utstyre samt vedlikeholde tilfluktsrommene. Kommunen plikter å bistå Sivilforsvarets oppgaver og plikter samt lagre og vedlikeholde Sivilforsvarets materiell.

Kirke

Kommunene skal gi tilskudd til bygging, vedlikeholde og drift av kirkebygg, samt at de skal sørge for tilstrekkelig med gravplasser til kommunens befolkning. De har også et ansvar for å sørge for gravferd dersom ingen andre sørger for dette.

Landbruk

Kommunen har ansvar for å føre kontroll med vilkår som er satt for konsesjon blir overholdt. Kommunen har ansvar for å motta søknader om konse-

sjon og kommunen skal gi uttalelse til vedtaksmyndighet.

Kommunen har ansvar for tilfredsstillende tilgang på veterinærhelsetjenester fra dyrehelsepersonell. I tillegg skal kommunen organisere en klinisk veterinærvakt.

Etter jordlova skal kommunen utarbeide planer for hvordan jordbruksareal i kommunen skal nyttes, kommunen er vedtaksmyndighet på enkelte saksområder og skal føre tilsyn med at vilkår som er satt holdes.

Beitelova inneholder bestemmelser om ansvaret for husdyr på beite. Kommunen skal føre tilsyn og kontroll med lovens bestemmelse overholdes.

Etter skogbrukslova skal kommunen føre tilsyn og kontroll av gjennomførte investeringer og utførte tiltak før det blir gjort utbetaling av skogfondsmidler.

Næring

Serveringsloven gir kommunen ansvaret for å vurdere og dele ut serveringsbevilling. Kommunens plikter her er innhenting av uttalelser fra politiet, og ta stilling til bevillingssøknad innenfor gitte frister. De har også ansvar for å avholde og rette etablererprøven for daglig leder som søker serveringsbevilling, samt utstede bevis for dette.

Næringsberedskapslovens formål er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Denne loven legger til grunn at kommuner skal bistå med planlegging, forberedelse og gjennomføring av beredskapsoppgavene.

Annet

Kommuneloven er den sentrale loven for virksomheten i kommunene. Loven fastsetter en hel rekke plikter for kommunene, blant annet til å konstituere kommunestyret, velge ordfører og andre posisjoner og utvalg, ansette leder for administrasjonen i kommunen (kommunedirektør) og drive egenkontroll.

Etter valgloven er kommunene den hovedansvarlige for gjennomføring av valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Valgloven pålegger kommunene å opprette et valgstyre, fastsette tidspunktet for når det kan avgis stemme og plikter å ta imot akkrediterte valgobservatører og tilrettelegge for valgobservasjon.

Kommunen velger medlemmer til forliksråd og meddommere tingrett og lagmannsrett.

Mållova angir at bokmål og nynorsk er likeverdige målformer og skal være likestilte skriftspråk i kommunen.

Stadsnamnlova fastsetter at kommunen velger navn og skrivemåter på tettsteder, grender, kommunale gater, veier, torg, bydeler, bostedsfelt, kommunale anlegg og vedtar skrivemåten til offisielle adresser.

Sameloven forplikter kommuner til å konsultere representanter for berørte samiske interesser i saker eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Med hjemmel i same-

loven fastsetter Kongen hvilke kommuner som skal inngå i forvaltningsområdet for samisk språk. Disse kommunen har plikt til å kommunisere med innbyggerne både på norsk og samisk.

En av de nyeste oppgavene kommunene har, som de fikk som del av kommunereformen i 2020, er at kommunen skal ha et tilbud om vigsel for kommunens innbyggere og personer som ikke er bosatt i Norge.

Kommunene avgjør selv om de ønsker å kreve inn eiendomsskatt. Der kommunen benytter seg av denne retten, må en rekke forpliktelser etter loven oppfylles.

Vedlegg 4**Kommunene som inngår i totalindikatoren for lovoppfyllelse**

Totalindikatoren er utarbeidet av Menon Economics som en del av kartleggingen av lovoppfyllelse. Utvalget har lagt til kjennetegn ved kommunene.

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3026 Aurskog- Høland	99 %	17 754	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3003 Sarpsborg	97 %	58 182	Østfold	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3801 Horten	96 %	27 502	Vestfold	20 000 – 49 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
1121 Time	96 %	19 353	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4204 Kristiansand	95 %	113 737	Agder	Flere enn 50 000 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1108 Sandnes	95 %	81 305	Rogaland	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3020 Nordre Follo	95 %	61 032	Akershus	Flere enn 50 000 innbyggere	1: Mest sentrale kommuner
1149 Karmøy	95 %	42 541	Rogaland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3411 Ringsaker	95 %	35 073	Innlandet	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1103 Stavanger	94 %	144 699	Rogaland	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3007 Ringerike	94 %	31 011	Buskerud	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3806 Porsgrunn	94 %	36 624	Telemark	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3022 Frogn	93 %	16 084	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3025 Asker	93 %	96 088	Akershus	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3011 Hvaler	92 %	4 741	Østfold	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
4203 Arendal	92 %	45 509	Agder	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3447 Søndre Land	92 %	5 535	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3420 Elverum	91 %	21 435	Innlandet	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5444 Sør-Varanger	91 %	9 925	Finnmark	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1120 Klepp	91 %	20 163	Rogaland	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3048 Øvre Eiker	91 %	20 044	Buskerud	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4227 Kvinesdal	91 %	5 883	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3030 Lillestrøm	91 %	89 095	Akershus	Flere enn 50 000 innbyggere	1: Mest sentrale kommuner
5056 Hitra	91 %	5 156	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3802 Holmestrand	91 %	25 681	Vestfold	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3005 Drammen	90 %	102 273	Buskerud	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
1560 Tingvoll	90 %	2 960	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3405 Lillehammer	90 %	28 425	Innlandet	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5038 Verdal	90 %	14 955	Trøndelag	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3024 Bærum	90 %	128 982	Akershus	Flere enn 50 000 innbyggere	1: Mest sentrale kommuner
4631 Alver	90 %	29 593	Vestland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4621 Voss	90 %	15 875	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3036 Nannestad	90 %	15 074	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1833 Rana	89 %	26 092	Nordland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4651 Stryn	89 %	7 207	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3052 Nore og Uvdal	89 %	2 455	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5029 Skaun	89 %	8 360	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3804 Sandefjord	89 %	64 943	Vestfold	Flere enn 50 000 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5059 Orkland	89 %	18 502	Trøndelag	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3029 Lørenskog	89 %	44 693	Akershus	20 000 – 49 999 innbyggere	1: Mest sentrale kommuner
1579 Hustadvika	89 %	13 287	Møre og Romsdal	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5055 Heim	89 %	5 884	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3054 Lunner	89 %	9 144	Akershus	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5025 Røros	89 %	5 572	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1124 Sola	89 %	27 568	Rogaland	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3033 Ullensaker	89 %	41 565	Akershus	20 000 – 49 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3023 Nesodden	88 %	19 939	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4635 Gulen	88 %	2 230	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3807 Skien	88 %	55 513	Telemark	Flere enn 50 000 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1133 Hjelmeland	88 %	2 534	Rogaland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3031 Nittedal	88 %	24 947	Akershus	20 000 – 49 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3433 Skjåk	88 %	2 151	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3825 Vinje	88 %	3 755	Telemark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5426 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	88 %	2 012	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4632 Austrheim	88 %	2 889	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
5037 Levanger	88 %	20 171	Trøndelag	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4214 Froland	88 %	6 098	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5060 Nærøysund	88 %	9 732	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1577 Volda	88 %	10 809	Møre og Romsdal	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5045 Grong	88 %	2 287	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5403 Alta	87 %	21 144	Finnmark	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1505 Kristiansund	87 %	24 013	Møre og Romsdal	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4601 Bergen	87 %	286 930	Vestland	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
5402 Harstad	87 %	24 804	Troms	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1101 Eigersund	87 %	14 860	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4202 Grimstad	87 %	24 017	Agder	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3805 Larvik	87 %	47 777	Vestfold	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1119 Hå	87 %	19 296	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4611 Etne	87 %	4 043	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
0301 Oslo	87 %	699 827	Oslo	Flere enn 50 000 innbyggere	1: Mest sentrale kommuner
3035 Eidsvoll	87 %	26 716	Akershus	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1106 Haugesund	86 %	37 444	Rogaland	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3440 Øyer	86 %	5 082	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3002 Moss	86 %	50 290	Østfold	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3811 Færder	86 %	27 165	Vestfold	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3808 Notodden	86 %	13 029	Telemark	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5427 Skjervøy	86 %	2 804	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4649 Stad	86 %	9 527	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3041 Gol	86 %	4 667	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3017 Råde	86 %	7 633	Østfold	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3049 Lier	86 %	27 584	Buskerud	20 000 – 49 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
1806 Narvik	86 %	21 530	Nordland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4618 Ullensvang	86 %	10 881	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4602 Kinn	86 %	17 131	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3453 Øystre Slidre	85 %	3 252	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5007 Namsos	85 %	15 001	Trøndelag	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3816 Nome	85 %	6 494	Telemark	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1160 Vindafjord	85 %	8 775	Rogaland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5416 Bardu	85 %	3 993	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3019 Vestby	85 %	18 699	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3006 Kongsberg	85 %	27 879	Buskerud	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1539 Rauma	85 %	7 019	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3434 Lom	85 %	2 211	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1557 Gjemnes	85 %	2 669	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1146 Tysvær	85 %	11 283	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3818 Tinn	85 %	5 512	Telemark	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1804 Bodø	84 %	52 803	Nordland	Flere enn 50 000 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4224 Åseral	84 %	912	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3051 Rollag	84 %	1 370	Buskerud	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3014 Indre Østfold	84 %	45 608	Østfold	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5406 Hammerfest	84 %	11 274	Finnmark	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4640 Sogndal	84 %	12 097	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1134 Suldal	84 %	3 784	Rogaland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5028 Melhus	84 %	17 123	Trøndelag	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3422 Åmot	84 %	4 195	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1554 Averøy	84 %	5 828	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3046 Krødsherad	84 %	2 189	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4624 Bjørnafjorden	84 %	25 213	Vestland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1130 Strand	84 %	13 268	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3803 Tønsberg	83 %	57 794	Vestfold	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3027 Rælingen	83 %	19 024	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	1: Mest sentrale kommuner
3043 Ål	83 %	4 650	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1528 Sykkylven	83 %	7 558	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1114 Bjerkreim	83 %	2 789	Rogaland	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4630 Osterøy	83 %	8 131	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
5428 Nordreisa	83 %	4 746	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3443 Vestre Toten	83 %	13 572	Innlandet	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5034 Meråker	83 %	2 399	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5058 Åfjord	83 %	4 252	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3053 Jevnaker	83 %	6 908	Akershus	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1563 Sunndal	83 %	6 932	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1826 Hattfjelldal	83 %	1 273	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1122 Gjesdal	83 %	12 131	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4222 Bykle	83 %	935	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3428 Alvdal	83 %	2 445	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4613 Bømlo	83 %	12 061	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5026 Holtålen	82 %	1 953	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3435 Vågå	82 %	3 591	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1837 Meløy	82 %	6 214	Nordland	5 000 – 9 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5438 Lebesby	82 %	1 221	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4612 Sveio	82 %	5 775	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4641 Aurland	82 %	1 766	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3441 Gausdal	82 %	6 079	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3438 Sør-Fron	82 %	3 064	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1576 Aure	82 %	3 384	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
4617 Kvinnherad	82 %	13 017	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3004 Fredrikstad	82 %	83 892	Østfold	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3050 Flesberg	82 %	2 720	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4212 Vegårshei	81 %	2 131	Agder	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3418 Åsnes	81 %	7 211	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3013 Marker	81 %	3 578	Østfold	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1841 Fauske – Fuosko	81 %	9 603	Nordland	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1520 Ørsta	81 %	10 833	Møre og Romsdal	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3044 Hol	81 %	4 504	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3047 Modum	81 %	14 273	Buskerud	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5021 Oppdal	81 %	7 066	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4215 Lillesand	81 %	11 279	Agder	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4211 Gjerstad	81 %	2 427	Agder	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3817 Midt-Tele- mark	81 %	10 539	Telemark	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3819 Hjartdal	80 %	1 562	Telemark	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1839 Beiarn	80 %	1 012	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3038 Hole	80 %	6 859	Buskerud	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3416 Eidskog	80 %	6 032	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5401 Tromsø	80 %	77 544	Troms	Flere enn 50 000 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3448 Nordre Land	80 %	6 577	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
1848 Steigen	80 %	2 591	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3451 Nord-Aurdal	80 %	6 354	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5405 Vadsø	80 %	5 568	Finnmark	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5014 Frøya	80 %	5 265	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1135 Sauda	80 %	4 525	Rogaland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1111 Sokndal	80 %	3 281	Rogaland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3815 Drangedal	80 %	4 093	Telemark	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3812 Siljan	80 %	2 349	Telemark	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5027 Midtre Gauldal	80 %	6 120	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1127 Randaberg	80 %	11 454	Rogaland	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
4626 Øygarden	80 %	39 032	Vestland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3016 Rakkestad	80 %	8 312	Østfold	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3814 Kragerø	80 %	10 351	Telemark	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3427 Tynset	80 %	5 581	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5418 Målselv	80 %	6 599	Troms	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4216 Birkenes	79 %	5 342	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1506 Molde	79 %	32 002	Møre og Romsdal	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3015 Skiptvet	79 %	3 846	Østfold	2 000 – 4 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1517 Hareid	79 %	5 126	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5001 Trondheim	79 %	210 496	Trøndelag	Flere enn 50 000 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppgjørelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
1820 Alstahaug	79 %	7 333	Nordland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3813 Bamble	79 %	14 056	Telemark	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5032 Selbu	79 %	4 090	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3021 Ås	79 %	20 780	Akershus	20 000 – 49 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
1144 Kvitsøy	78 %	523	Rogaland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4221 Valle	78 %	1 169	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3042 Hemsedal	78 %	2 611	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5022 Rennebu	78 %	2 443	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4217 Åmli	78 %	1 801	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4201 Risør	78 %	6 735	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3429 Folldal	78 %	1 530	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3454 Vang	78 %	1 587	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4634 Masfjorden	78 %	1 629	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5424 Lyngen	77 %	2 729	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5422 Balsfjord	77 %	5 576	Troms	5 000 – 9 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4648 Bremanger	77 %	3 521	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1824 Vefsn	77 %	13 233	Nordland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1532 Giske	77 %	8 597	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3432 Lesja	77 %	1 986	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4639 Vik	77 %	2 560	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3424 Rendalen	77 %	1 722	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1112 Lund	77 %	3 178	Rogaland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4627 Askøy	77 %	29 816	Vestland	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5430 Guovdage- aidnu – Kautokeino	77 %	2 877	Finnmark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1547 Aukra	77 %	3 518	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3437 Sel	77 %	5 531	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1853 Evenes – Evenássi	77 %	1 334	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1813 Brønnøy	76 %	7 777	Nordland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3039 Flå	76 %	1 057	Buskerud	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5420 Dyrøy	76 %	1 068	Troms	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3452 Vestre Slidre	76 %	2 111	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4218 Iveland	76 %	1 323	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3045 Sigdal	75 %	3 492	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3821 Kviteseid	75 %	2 452	Telemark	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4647 Sunnfjord	75 %	22 116	Vestland	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1145 Bokn	75 %	855	Rogaland	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4636 Solund	75 %	768	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5423 Karlsøy	74 %	2 179	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3426 Tolga	74 %	1 551	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5414 Gratangen	74 %	1 070	Troms	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3450 Etnedal	74 %	1 256	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4225 Lyngdal	74 %	10 480	Agder	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1573 Smøla	74 %	2 120	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3421 Trysil	73 %	6 603	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4642 Lærdal	73 %	2 117	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3823 Fyresdal	73 %	1 198	Telemark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5421 Senja	73 %	14 738	Troms	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4226 Hægebostad	73 %	1 704	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1875 Hamarøy	72 %	2 708	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3431 Dovre	72 %	2 498	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4615 Fitjar	72 %	3 117	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4616 Tysnes	72 %	2 883	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4207 Flekkefjord	71 %	9 048	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1868 Øksnes	71 %	4 458	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5412 Tjeldsund	71 %	4 201	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3824 Tokke	71 %	2 140	Telemark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5053 Inderøy	71 %	6 794	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5020 Osen	71 %	904	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	71 %	1 836	Troms	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1836 Rødøy	71 %	1 153	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppgjørelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
4220 Bygland	71 %	1 134	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4633 Fedje	70 %	502	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1834 Lurøy	70 %	1 869	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5419 Sørreisa	70 %	3 414	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1860 Vestvågøy	70 %	11 566	Nordland	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3436 Nord-Fron	70 %	5 628	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1815 Vega	69 %	1 175	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5042 Lierne	69 %	1 309	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1870 Sortland – Suortá	68 %	10 468	Nordland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3820 Seljord	67 %	2 889	Telemark	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5415 Loabák – Lavangen	67 %	970	Troms	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3822 Nissedal	67 %	1 414	Telemark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4637 Hyllestad	65 %	1 290	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5413 Ibestad	65 %	1 289	Troms	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3425 Engerdal	65 %	1 253	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5434 Måsøy	64 %	1 162	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1832 Hemnes	64 %	4 420	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3419 Våler (Innlandet)	64 %	3 597	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1835 Træna	63 %	450	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5043 Raarvihke – Røyrvik	62 %	441	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
5411 Kvæfjord	61 %	2 789	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5432 Loppa	61 %	859	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1525 Stranda	61 %	4 467	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5436 Porsanger – Porsångu – Porsanki	60 %	3 904	Finnmark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5041 Snåase – Snåsa	58 %	2 033	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5437 Kárásjohka – Karasjok	56 %	2 584	Finnmark	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1857 Værøy	50 %	678	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1151 Utsira		188	Rogaland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1507 Ålesund		67 114	Møre og Romsdal	Flere enn 50 000 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
1511 Vanylven		3 045	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1514 Sande		2 422	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1515 Herøy (Møre og Romsdal)		8 765	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1516 Ulstein		8 557	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1531 Sula		9 547	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
1535 Vestnes		6 936	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1566 Surnadal		5 849	Møre og Romsdal	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1578 Fjord		2 491	Møre og Romsdal	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1811 Bindal		1 406	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1812 Sømna		1 981	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1816 Vevelstad		462	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppgjørelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
1818 Herøy (Nordland)		1 825	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1822 Leirfjord		2 257	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1825 Grane		1 461	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1827 Dønna		1 369	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1828 Nesna		1 698	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1838 Gildeskål		1 894	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1840 Saltdal		4 617	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1845 Sørfold		1 869	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1851 Lødingen		1 976	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1856 Røst		469	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1859 Flakstad		1 216	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1865 Vågan		9 724	Nordland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1866 Hadsel		8 107	Nordland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
1867 Bø		2 565	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1871 Andøy		4 572	Nordland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
1874 Moskenes		982	Nordland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3001 Halden		31 444	Østfold	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3012 Aremark		1 315	Østfold	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3018 Våler (Viken)		5 913	Østfold	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3028 Enebakk		11 249	Akershus	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
3032 Gjerdrum		6 989	Akershus	5 000 – 9 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3034 Nes		23 898	Akershus	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3037 Hurdal		2 905	Akershus	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3040 Nesbyen		3 273	Buskerud	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3401 Kongsvinger		17 949	Innlandet	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3403 Hamar		31 999	Innlandet	20 000 – 49 999 innbyggere	2: Nest-mest sentrale kommuner
3407 Gjøvik		30 267	Innlandet	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3412 Løten		7 715	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3413 Stange		21 156	Innlandet	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3414 Nord-Odal		5 016	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3415 Sør-Odal		7 978	Innlandet	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3417 Grue		4 548	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3423 Stor-Elvdal		2 318	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
3430 Os		1 855	Innlandet	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3439 Ringebu		4 385	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
3442 Østre Toten		14 827	Innlandet	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
3446 Gran		13 633	Innlandet	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
3449 Sør-Aurdal		2 889	Innlandet	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4205 Lindesnes		23 147	Agder	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4206 Farsund		9 622	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
4213 Tvedestrand		6 115	Agder	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4219 Evje og Hornnes		3 653	Agder	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4223 Vennesla		15 123	Agder	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4228 Sirdal		1 810	Agder	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4614 Stord		18 919	Vestland	10 000 – 19 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4619 Eidfjord		937	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4620 Ulvik		1 051	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4622 Kvam		8 497	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4623 Samnanger		2 501	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
4625 Austevoll		5 283	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4628 Vaksdal		3 867	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4629 Modalen		378	Vestland	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4638 Høyanger		3 965	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4643 Årdal		5 204	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
4644 Luster		5 246	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4645 Askvoll		2 951	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4646 Fjaler		2 901	Vestland	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
4650 Gloppen		5 875	Vestland	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5006 Steinkjer		24 004	Trøndelag	20 000 – 49 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5031 Malvik		14 425	Trøndelag	10 000 – 19 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppfyllelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
5033 Tydal		750	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5035 Stjørdal		24 287	Trøndelag	20 000 – 49 999 innbyggere	3: Mellomsentrale kommuner 1
5036 Frosta		2 608	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	4: Mellomsentrale kommuner 2
5044 Namsskogan		818	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5046 Høylandet		1 193	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5047 Overhalla		3 817	Trøndelag	2 000 – 4 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5049 Flatanger		1 101	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5052 Leka		570	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5054 Indre Fosen		9 899	Trøndelag	5 000 – 9 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5057 Ørland		10 371	Trøndelag	10 000 – 19 999 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5061 Rindal		1 980	Trøndelag	Færre enn 2 000 innbyggere	5: Nest-minst sentrale kommuner
5404 Vardø		1 897	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5417 Salangen		2 087	Troms	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5429 Kvænangen		1 159	Troms	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5433 Hasvik		964	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5435 Nordkapp		2 947	Finnmark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Tabell 4.1 Kommunenes samlede lovoppgjørelse, og utvalgte kjennetegn ved kommunene

Kommune	Total- indikator	Innbyggere pr. 1.1.2022	Fylke pr. 1.1.2024	Størrelse	Sentralitet
5439 Gamvik		1 057	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5440 Berlevåg		906	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5441 Deatnu – Tana		2 821	Finnmark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5442 Unjárga – Nesseby		854	Finnmark	Færre enn 2 000 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner
5443 Båtsfjord		2 165	Finnmark	2 000 – 4 999 innbyggere	6: Minst sentrale kommuner

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk yringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Gjerholm

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2023

