



HOVEDDOKUMENT NOU 2023:9 GENERALISTKOMMUNESYSTEMET

Saksgang:

Utval	Saksnummer	Møtedato
Time formannskap	047/23	26.09.2023

Framlegg til vedtak:

- Time kommune mener at generalistkommunesystemet i Norge bør videreføres, og støtter de tolv anbefalingene for videreutviklingen av systemet som gis i NOU 2023:9.*
- Kommunen avgir høringsuttalelse i tråd med teksten under «vurderinger» i dette saksframlegget.*

Time formannskap

Endringsforslag frå **Beate Aasen Bøe (SV)** Stryke setninga:

"Time støtter også utvalgets anbefaling om at framtidens kommunestruktur bør vurderes grundig".

Forslaget frå Beate Aasen Bøe fekk 2 røyster og falt (SV, Bjarne Undheim Sp) (8 røyster). (Ragnhild S. Dyngeland var ute under røystinga).

Framlegget vart samrøystes vedtatt.

FSK-047/23 Vedtak:

- Time kommune mener at generalistkommunesystemet i Norge bør videreføres, og støtter de tolv anbefalingene for videreutviklingen av systemet som gis i NOU 2023:9.*
- Kommunen avgir høringsuttalelse i tråd med teksten under «vurderinger» i dette saksframlegget.*

HOVEDDOKUMENT NOU 2023:9

GENERALISTKOMMUNESYSTEMET

SAKA GJELD

I 2020 opprettet Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) et utvalg som skulle kartlegge og analysere generalistkommunesystemet i Norge. Generalistkommuneutvalget har vurdert rammene for å opprettholde systemet, alternativer til dagens system og tiltak for å tilpasse systemet til framtidige behov. Generalistkommuneutvalgets vurderinger er samlet i utredningen NOU 2023-9, som er på høring nå.

SAKSOPPLYSNINGAR

Norske kommuner har ansvar for et stort antall oppgaver og tjenester. Alle kommunene har det samme ansvaret, uavhengig av innbyggertall, geografi og økonomi. De globale og nasjonale utviklingstrekkene viser at kommunene står overfor store samfunnsmessige utfordringer framover. Det er på bakgrunn av dette at utvalget har vurdert dagens generalistkommunesystem og eventuelle alternativer.

Definisjoner:

- 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.

Om utredningen

Utredningen består av tre deler. I den første beskrives generalistkommunesystemet. I den andre står det hvordan systemet fungerer, og det vurderes hvordan dagens samfunn og utviklingstrekk påvirker kommunene i Norge. I den siste delen beskrives utfordringer i systemet, og utvalget drøfter alternativer til systemet og gir anbefalinger for hvordan kommunesystemet i Norge bør videreutvikles.

Hvordan fungerer generalistkommunesystemet?

Utvalget har undersøkt hvordan systemet fungerer ved å kartlegge hvordan landets kommuner ivaretar sine viktigste oppgaver og roller. Ved å undersøke hvordan kommunene oppfyller lovkravene på ulike områder har utvalget funnet at kommunene i Norge i gjennomsnitt oppfyller 83 % av lovkravene. Gjesdal kommune ligger på landsgjennomsnittet. Lovoppfyllelsen i de andre kommunene på Jæren, Hå, Klepp og Time, er henholdsvis 87 %, 91 % og 96 %. I utredningen vises det til en klar sammenheng mellom lovoppfyllelse og kommunens størrelse

og sentralitetsklasse.

Utvalget er tydelige på at generalistkommunesystemet bør opprettholdes, selv om mange kommuner opplever det som krevende å oppfylle alle krav og forventninger som stilles fra statlig nivå.

Utviklingstrekk som påvirker generalistkommunesystemet framover

Utvalget trekker fram stadig økende utfordringer med demografi, økonomisk handlingsrom og kompetansemangel som de viktigste faktorene som vil påvirke kommunene i Norge og det norske generalistkommunesystemet framover. I alle kommuner vil forholdet mellom eldre og antall personer i yrkesaktiv alder endre seg, noe som skaper et behov for omstilling. Klimaendringer, større krav til samfunnssikkerhet og beredskap og press på demokratiet vil også kreve økt utviklingskapasitet og kompetanse i kommunene. I utredningen kommer det fram at det vil bli mer krevende for kommunene å oppfylle stadig mer omfattende krav til areal- og samfunnsplanleggingen. Små kommuner, spesielt i distriktene, vil få det mest krevende med å møte disse utfordringene og kravene.

Anbefalte tiltak for å løse utfordringer i generalistsystemet

Utvalget mener at generalistkommunesystemet bør opprettholdes. De samfunnsmessige endringene legger imidlertid et såpass stort press på kommunene og systemet at utvalget mener det er nødvendig å gjennomføre tiltak for at alle kommuner kan være generalistkommuner også i framtiden.

Utvalget anbefaler flere ulike tiltak. Økt interkommunalt samarbeid trekkes fram som en hensiktsmessig og nødvendig del av systemet. Spesielt innenfor planområdet, men også når det gjelder tjenesteproduksjon som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Videre mener utvalget at statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner, og at denne styringen bør reduseres. Et flertall av utvalget mener at det bør føres en aktiv politikk for å få større kommuner, og mener det er det beste tiltaket for å opprettholde generalistkommunesystemet og styrke kommunene.

Utvalget har også vurdert om det er hensiktsmessig å flytte oppgaver bort fra kommunene til fylkeskommunen eller staten, og om oppgavedifferensiering basert på kommunestørrelse og -sentralitet kan være en løsning for å styrke systemet. Utvalget fraråder dette, fordi de mener at disse grepene vil svekke systemet som helhet.

Utvalgets anbefalinger redegjøres for i utredningen, men gjentas kort her:

1. Det bør føres en aktiv politikk for å få større kommuner.
2. Det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid.
3. Statlig detaljstyring bør reduseres.
4. Staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver.
5. Det bør utredes en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer.
6. Tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende.
7. Det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging.

- Fylkeskommunens veiledningsrolle bør tydeliggjøres.
8. Kommunene skal ha hovedansvar for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging. Fylkeskommunens regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer.
 9. Det må jobbes videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse.
 10. Innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes.
 11. Det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskapning i hele landet.
 12. Staten bør ha et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord.

For øvrig vises det til utfyllende informasjon i selve NOUen som ligger vedlagt.

VURDERING

Kommunedirektøren mener at Generalistkommuneutvalget har laget en grundig utredning. Utfordringsbildet er gjenkjennelig, og anbefalingene virker fornuftige.

Kommunene kommer til å oppleve at antall eldre øker mer enn antall personer i arbeidsdyktig alder. Samtidig vil en også få større vanskeligheter med å få tak i nok ansatte med rett kompetanse. I tillegg står Jærkommunene overfor lignende natur- og samfunnsutfordringer som resten av landet. Time kommune er greit rustet til å håndtere dagens utfordringsbilde, men det er ikke uten utfordringer å kunne møte framtiden på en forsvarlig måte. Derfor ønskes denne utredningen velkommen, da den inneholder viktige anbefalinger som bør bli vurdert.

Forslag til hørings svar

Utvalget påpeker at det til tross for sterke politiske signaler om at det skal legges til rette for større grad av lokalt selvstyre så har bruken av særlover økt, som for eksempel bemanningsnormer i skoler og barnehager. Utvalget trekker også fram at forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven ikke synes å ha vært tilstrekkelig vektlagt i utformingen statlige føringer. Det finnes for tiden ingen oppdatert oversikt over lover, forskrifter og andre statlige føringer for kommunene. En slik oversikt bør komme på plass for at kommunene skal være rustet til å møte statlige føringer. Kommunen mener at en slik oversikt også vil være et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere om noe av den statlige styringen av kommunene er overflødig og kan fjernes.

Nye statlige føringer har som oftest en kostnad som ikke blir fullt kompensert, og kan dermed utgjøre en økonomisk og administrativ belastning for kommunene. Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen) stiller krav om samfunnsøkonomisk analyse for tiltak som gir vesentlige budsjettmessige konsekvenser for staten. Slike samfunnsøkonomiske analyser fanger ikke opp økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner. For at dette skal bli vurdert på statlig nivå på et tidlig tidspunkt i arbeidet med nye føringer, mener kommunen at det bør inkluderes et eget punkt i Utredningsinstruksen om at det må gjøres en analyse av hvordan tiltak som forventes å gi vesentlige budsjettmessige

konsekvenser for staten vil påvirke kommuner av forskjellige størrelser.

Utvalget viser til at det er flere ulike aspekt som påvirker kommunenes evne til å oppfylle alle lovkrav, og at de er sammensatte. Økonomisk handlingsrom spiller selvsagt en stor rolle. Inntektssystemet vi har i dag sikrer en relativt stor grad av forutsigbarhet for kommunene. Inntektssystemet består i dag av tre hovedelementer; utgifts utjevning, ulike regionalpolitiske begrunnede tilskudd og omfordeling av skatteinntekter. For at den enkelte kommune skal kunne være generalistkommune og ivareta det omfattende ansvaret som er tillagt dem, er de avhengige av nettopp å ha et forutsigbart og tilstrekkelig økonomisk handlingsrom. I løpet av de siste tjue årene, har andelen av frie midler til kommunene økt, noe som har vært med på å kunne gjøre det mulig for kommunene å ivareta sitt ansvar.

Ved en oppgavedifferensiering er det naturlig at inntektssystemet til kommunene endres, slik at midlene følger oppgavene. Det er ikke skissert noen finansieringsmodell ved en endring av generalistkommunemodellen, men det er klart at det vil være behov for en omfattende endring av hvordan kommunesektoren finansieres.

Kommunen stiller seg bak utvalgets anbefaling om å videreføre generalistkommunemodellen, og at det viktigste for å sikre at kommunene kan oppfylle lovkrav og tilby innbyggerne gode tjenester, er en forutsigbar finansieringsmodell.

Utvalgets anbefalinger om å føre en aktiv politikk for større kommuner og aktiv politikk for interkommunale samarbeid må sees i sammenheng. Punktet om større kommuner er rettet mot kommuner som har store utfordringer med fraflytting, oppfylging av lovkrav, kvalitet i tjenestene, økonomi og rekruttering. Økt interkommunalt samarbeid er det anbefalte tiltaket som kommunene i størst grad kan ta initiativ til selv, uavhengig av hvordan utredningen blir fulgt opp av regjeringen. I vår region er det gode erfaringer med samarbeid om flere typer oppgaver. Kommunen mener likevel at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder samarbeid, og støtter utvalget i anbefalingen om at det bør føres en aktiv politikk for dette. Time støtter også utvalgets anbefaling om at framtidens kommunestruktur bør vurderes grundig.

Kommunen støtter utvalgets anbefaling om tydeliggjøring av fylkeskommunens veilederrolle og om mer praktisk bistand til kommunene i planarbeid. Likeså støttes anbefalingen om at hovedansvaret for lokal samfunnsutvikling og arealplanlegging bør ligge hos kommunene. Kommunen er opptatt av at det kommunale selvstyret skal tillegges stor vekt i areal- og samfunnsplanlegging. Kommunene på Jæren er i et felles regionalt bo- og arbeidsmarked, og det er derfor viktig at arealbruken og transportløsningene er planlagt på en helhetlig måte. De regionale areal- og transportplanene er viktige for å sikre at arealene benyttes på best mulig måte med minimal konsekvens for natur og matjord. Med utgangspunkt i gode regionale planer, og et enda bedre interkommunalt samarbeid, bør arealbruken planlegges på en måte som bygger opp om kommunens ulike komparative fortrinn framfor at kommunene konkurrerer med hverandre ved å ha størst mulig arealreserver til bolig- og næringsformål.

KONKLUSJON

Kommunedirektøren slutter seg til utvalgets anbefaling om at generalistkommuneprinsippet i Norge bør videreføres, og tilråder formannskapet å avgi høringsuttalelse i tråd med saksutredningen.

Kommunedirektøren i Time, den 07.09.2023

Trygve Apeland

Vedlegg:

NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger

Dette dokumentet er elektronisk godkjent i systemet og krev derfor ikke signatur