



Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår referanse: 23/02586-31

Arkivkode: 024

Saksbehandler: Dag-Henrik  
Sandbakken

Deres referanse:

Dato: 30.06.2023

## Høring – NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger

Vi viser til departementets høringsbrev datert 24. april i år om NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger. KS har følgende hovedsynspunkter, som utdypes videre i høringssvaret:

- KS støtter utvalgets vurderinger av at generalistkommunesystemet er under økende press og at det er behov for *flere* tiltak for å løse utfordringene, og at det kan være behov for ulike tiltak ulike steder i landet.
- KS støtter utvalgets anbefaling om å beholde generalistkommunesystemet.
- KS støtter særlig opp om utvalgets anbefalinger om endret statlig styring, med redusert detaljstyring og en mer aktiv tilretteleggerrolle for at alle kommuner skal kunne ivareta det lovpålagte oppgaveansvaret. KS støtter samtidig flertallets anbefaling om å utrede en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer.
- KS deler utvalgets vurdering om at både større kommuner og mer omfattende og langsiktige interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner vil bidra til å opprettholde generalistkommunesystemet, men tar ikke stilling til hvorvidt større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene.
- KS anmoder regjeringen om å utrede nærmere om det er hensiktsmessig å endre kommunelovens bestemmelser om kommunedelsutvalg for å gjøre det mer attraktivt å benytte mulighetene til desentralisert oppgaveløsning i den enkelte kommune.
- KS støtter de øvrige anbefalingene fra utvalget, herunder behovet for å styrke rammevilkårene for god styring og ledelse, styrket innsats for omstilling og digitalisering og at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord.

### Nærmere om KS vurderinger

KS støtter utvalgets vektlegging av lovoppfyllelse når en skal vurdere dagens generalistkommunesystem og hvilke forutsetninger og rammer kommunene har for å være generalistkommuner i dagens og framtidens velferdssamfunn. Oppgaver og kvalitet utover det lovpålagte ansvaret ligger til det lokale selvstyret. Undersøkelser som viser innbyggernes tilfredshet med ulike offentlige tjenester er viktige for kommunen og innbyggerne, men gir mindre relevant informasjon til å vurdere graden av lovoppfyllelse.

Etter KS' vurdering, er det grundig dokumentert at det er stor variasjon i lovoppgjøret. KS legger til grunn utvalgets funn om at jo mindre sentralt beliggende kommuner er, desto lavere grad av lovoppgjøret, og jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppgjøret, og at god økonomi bare til en viss grad kompenserer for effektene av at kommunen ligger usentralt eller er liten. Videre er variasjonen i lovoppgjøret innen de ulike kommunegruppene aller størst blant små distriktskommuner, samtidig som det også her er eksempler på kommuner med høy grad av lovoppgjøret.

KS støtter utvalgets anbefaling om å beholde generalistkommunesystemet, og ikke innføre et system med differensiert oppgaveansvar. KS deler utvalgets vurdering om at 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. KS deler utvalgets vurdering om at oppgavedifferensiering i form av at små distriktskommuner avlastes for oppgaver som overføres til en annen kommune, fylkeskommune eller stat, er uheldig av to grunner:

- 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 ansvarsutkraving.

KS registrerer at utvalget ikke har vurdert å gi flere oppgaver til større kommuner, da dette ikke vil løse den viktigste utfordringen med dagens generalistkommunesystem, som er mangel på tilgang til kapasitet og kompetanse.

KS støtter utvalget i at det er behov for tiltak innenfor generalistkommunesystemet. Videre er KS enig i at det ikke er *ett* virkemiddel, men flere som kan være aktuelle, at det er ulike tiltak som er mer egnet enn andre ulike steder i landet, og at flere av tiltakene bør utredes nærmere.

KS deler utvalgets vurdering om å ikke flytte oppgaveansvar bort fra alle kommuner over til fylkeskommunene eller staten.

#### *Endret statlig styring*

KS støtter tiltak knyttet til endret statlig styring, som gir mindre detaljert styring, mer dialog, veiledning og samarbeid og sikrer tilstrekkelige og forutsigbare rammer i form av frie inntekter og et omfordelende inntektssystem. Når ingen kommuner oppfyller alle lovkrav fullt ut, er det grunn til å hevde at det samlede omfanget og detaljeringsgraden av statlige lovkrav er for stort. Dersom utvalgets anbefaling på dette punktet følges opp, vil det innebære et trendbrudd på statlig styring. Historisk har nasjonale myndigheters reaksjon overfor manglende lovoppgjøret vært mer statlig styring.

For å få aksept for et slikt trendbrudd i statlig styring, kan det være nødvendig at nasjonale myndigheter har sikkerhetsmekanismer som sikrer de nasjonale hensynene som loven skal ivareta. Spørsmålet er om nasjonale myndigheter har tilstrekkelig med slike sikkerhetsmekanismer i dag.

KS ser det kan anføres gode grunner for og mot å utrede en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer nærmere, som en ny sikkerhetsmekanisme. En særskilt oppfølgingsordning er en sterk inngripen i det kommunale selvstyret, men kanskje et nødvendig virkemiddel for at lovgiver skal redusere den sterke statlige detaljstyringen og samtidig være trygg på at kommunene ivaretar det lovpålagte ansvaret. En nærmere utredning, basert på forholdsmessighetsprinsippet, vil kunne gi et bedre vurderingsgrunnlag enn det som foreligger i NOU-en.

#### *Større kommuner*

Etter KS' vurdering er både større kommuner og mer interkommunalt samarbeid effektive metoder for å opprettholde generalistkommuneprinsippet og samtidig styrke generalistkommunene. KS ser det ikke som hensiktsmessig å gå nærmere inn på hvilket av disse tiltakene som på *best* måte vil ivareta generalistkommuneprinsippet. Det vesentlige, etter KS' vurdering, er at staten har en aktiv politikk som støtter opp om de valg kommunene gjør på selvstendig grunnlag.

Større kommuner vil føre til større enheter og fagmiljøer, og vil kunne bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og spesialisert kompetanse. Større kommuner vil dermed styrke generalistkommunene og styrke grunnlaget for å opprettholde et generalistkommunesystem der alle kommuner har samme status og ansvar. KS støtter utvalgets vurdering om at større kommuner kan kombineres med mer bruk av kommunedelsutvalg. Det er, som utvalget peker på, store muligheter i dagens lovverk til å delegerer beslutningsmyndighet fra kommunestyret til et kommunedelsutvalg, og at det kan gjennomføres direktevalg til kommunedelsutvalgene. Deleget 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. Samtidig kan tjenester som krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet ligge sentralt i den nye kommunen.

KS deler ikke uten videre utvalgets syn på om at dagens regelverk om kommunedelsutvalg er tilstrekkelig. Det er få kommuner som benytter mulighetene knyttet til kommunedelsutvalg. En mulig grunn kan være selve betegnelsen «kommunedelsutvalg». Det bør vurderes om benevnelsen bør endres til «lokalstyre» a la Longyearbyen lokalstyre, eller lignende. En annen mulig grunn kan være uforutsigbarheten i hvilke oppgaver som kan ligge i kommunedelsutvalget over tid. Dette er, etter KS' vurdering, forhold som bør utredes nærmere. For eksempel at det i kommuneloven kreves simpelt flertall for å delegerer beslutningsmyndighet, men kvalifisert flertall for å trekke den delegete myndigheten tilbake.

#### *Interkommunalt samarbeid*

Interkommunalt samarbeid gir blant annet bedre tilgang til økt kompetanse og kapasitet og mulighet til å etablere større fagmiljøer, også for mindre kommuner. Gjennom interkommunalt samarbeid kan det etableres fagmiljøer for tjenester som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse. 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.

Interkommunalt samarbeid gir gode muligheter for eierstyring og kontroll, særlig etter overgangsperioden med nytt regelverk etter ny kommunelov, 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. KS viser også i denne sammenhengen til rapporten [Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår](#), hvor folkevalgte i mindre kommuner i større grad enn i de store, vurderer at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet.

Med hilsen

Lasse Hansen  
Administrerende direktør

Helge Eide  
Områdedirektør samfunn, velferd og demokrati

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*