



Lokalsamfunnsforeningen

Høringssvar NOU 2023:9

Generalistkommunesystemet - Likt ansvar – ulike forutsetninger

Lokalsamfunnsforeningen arbeider for et sterkt lokaldemokrati, desentralisert innflytelse og desentraliserte tjenester for innbyggerne. Foreningen er motstander av tvangssammenslåing av kommuner og er engasjert i samfunnsdebatten om forhold som styrker små- og mellomstore kommuners muligheter for videreutvikling basert på oppdatert kunnskap.

Lokalsamfunnsforeningen støtter utvalget om å videreføre generalistkommuneprinsippet. Foreningen støtter også en aktiv politikk med veiledning om gode måter kommuner kan samarbeide på, og at staten skal ha en aktiv rolle slik at kommuner kan ivareta rollen som tilrettelegger for en god lokal samfunnsutvikling og et godt næringsliv. Foreningen mener, blant annet ut fra dette, at det ikke er behov for å knytte generalistkommuneprinsippet til kommunestørrelse. Videreføring av dette krever en bredere tilnærming og samspill med andre departement enn det enkle svaret «større kommuner».

Generalistkommuneprinsippet og kommunestørrelse

Lokalsamfunnsforeningen støtter utvalget sin konklusjon om at generalistkommuneprinsippet videreføres. Lokalsamfunnsforeningen er fornøyd med at utvalgsrapporten i all hovedsak støtter at dagens generalistkommuner – fra distriktskommunen Utsira til storkommunen/fylkeskommunen Oslo, har greid utfordringene dette medfører. Det viser at generalistkommunen på nyskapende vis har maktet å ta inn over seg et mye større mangfold av oppgaver enn det en tenkte var mulig. Ifølge Professor Yngve Flo skyldes suksessen en «demokratisk forankring i den berørte befolkningen».¹

På linje med utvalget mener Lokalsamfunnsforeningen at generalistkommuneprinsippet er en nødvendig forutsetning for en styrket nasjonal beredskap og bærekraft i samfunnet.² Det er derfor viktig at alle områder i samfunnet fortsatt bygger opp om dette prinsippet, og at blant annet spørsmålene om oppgavefordeling og finansiering av kommuner og fylker også sees i en slik sammenheng – og helt uavhengig av kommunestørrelse. Forutsigbare rammebetingelser for kommuner er en forutsetning, men også bolig-, utdannings- og distriktpolitikk vil ha avgjørende betydning, noe som krever samarbeid mellom departementene. På denne bakgrunn er foreningen ikke enig med flertallet i utvalget om at

¹ NOU 2023:9 s. 30

² Prinsippet er godt forankret internasjonalt både gjennom Europa charteret som Norge ratifiserte i 1989 og FN sitt bærekraftsmål

generalistkommuneprinsippet framover nærmest vil kreve en aktiv politikk for større kommuner. Foreningen støtter derimot mindretallet i utvalget som påpeker at en slik konklusjon ikke har dekning i kunnskapsgrunlaget.³

Kommunestørrelse og folkestyre

Lokalsamfunnsforeningen mener det skjemmer utvalgsrapporten at den stedvis er preget av synet om at middelsstore og store kommuner er de egentlige kommunene, de som bør satses på for å skape økonomisk vekst i Norge, og at mindre og små kommuner nærmest ikke er «bra nok».⁴ Slik er for eksempel kommunene rangert ut fra størrelse når lovoppfyllelse i forhold til tjenester er analysert, mens det ikke er presentert slike rangeringer ut fra størrelse når det gjelder tillit.⁵ Unntaket er tabellen som viser valgdeltakelsen ved siste kommunevalg. I små kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere var valgdeltakelsen på nesten 72%, i kommuner med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere på 67%, mens større kommuner hadde lavere valgdeltakelse. Kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere hadde den laveste valgdeltakelsen på rundt 62%, mens 65 % brukte stemmeretten i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.⁶ Valgdeltakelsen er altså langt høyere i små og mindre kommuner enn i større. Det er et viktig argument for et sterkt lokaldemokrati.

Antallet kommuner har betydning for antallet folkevalgte representanter. Hvis vi ser dette over tid, ser vi en kraftig reduksjon. Statistikken fra SSB viser at antallet folkevalgte til kommunestyre er redusert med 4 436 representanter i perioden 1979 til 2019. Ved kommunevalget i 2019 ble 9 336 valgt som kommunestyrerepresentanter, mot 13 772 i 1979. Sterkest reduksjon er det mellom 2015 og 2019-valget. Reduksjonen på 1 285 kommunestyrerepresentanter sammenfaller med at antallet kommuner ble redusert fra 426 til 356.

												Reduksjon 2003-2019	Reduksjon 1979-2019
01182: Kommunestyrevalget. Representanter, etter statistikkvariabel og fireårlig													
	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019		
Valgte representanter	13772	13806	13648	13073	12663	12253	11138	10952	10785	10621	9336	-1802	-4436

Antallet direkte valgte kommunestyrerepresentanter:

Kilde: SSB, Statistikkbanken 8.9.2022

Når vi samtidig vet at antallet innbyggere i Norge har økt fra 4,1 millioner i 1979 til 5,3 millioner i 2019, betyr det at *det representative demokratiet* er svekket også som følge av befolkningsvekst.⁷

³ Særmerknad i NOU 2023:9 Generalistkommuneprinsippet; s. 227

⁴ Dette forståelsen sammenfaller med en rapport fra 2014, hvor Professor Jørn Rattsø på oppdrag for NHO og Akademikerne, argumenterte for en byreform, og at de 20 største byregionene slik vil sikres en minstestørrelse på 70-80 000 innbyggere (SØF-rapport nr. 2/14).

⁵ NOU 2023:9 ss. 70, 79-)

⁶ NOU 2023:9, figur 5.1 s. 70

⁷ Antall innbyggere; 4 066 134 i 1979 og 5 328 212 i 2019, <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/tableViewLayout1/>

Lokalsamfunnsforeningen gjør dessuten oppmerksom på viktigheten av at begrepet «folkevalgt» ikke utvannes. I den opprinnelig vedtatte kommuneloven i 2018 var mange flere personer omfattet av definisjonen folkevalgt, fordi begrepet var knyttet til «folkevalgt organ». Dette ble det reagert på, blant annet fordi det ville innebære at ikke-valgte personer ville avgjøre om en sak skal holdes for lukkede dører.⁸ En slik adgang ville kunne svekke tilliten til folkevalgt styre. Loven ble endret i innskjerpende retning i 2019 og fikk et eget avsnitt hvor «folkevalgt» nå er konkret definert.⁹

Kommunestørrelse og tillit

Lokaldemokratiundersøkelsen fra KS fra 2013 viser tydelig at innbyggerne opplever at de har større innflytelse og bedre kontakt med de folkevalgte og ansatte i små kommuner, og at denne effekten avtar med kommunestørrelse. Dette er trolig en del av bakgrunnen for høyere valgdeltakelse i de mindre kommunene. En ferskere rapport fra 2020 viser en nedgang i tilliten til lokaldemokratiet.¹⁰ Det er urovekkende hvis dette er rett. OECD rapporter viser imidlertid at tilliten til myndighetene i Norge generelt er høy sammenlignet med andre land.

Størrelse på kommunen har imidlertid betydning for tilliten til lokaldemokratiet, noe som bekreftes av forskning. Danmark gjennomførte en storslått strukturreform i 2007 som endte med bare 98 kommuner og fem regioner. I ettertid viser undersøkelser i Danmark at tilliten til lokalpolitikere ble sterkt svekket, det skjedde en betydelig sentralisering av tjenestene og tilfredsheten hos innbyggerne ble kraftig redusert.¹¹

Vi har vist hvordan antallet folkevalgte blir redusert ved kommunesammenslåing. Hvor mange folkevalgte det er i en kommune, har betydning for hvordan kommunen kan ivareta både de lovpålagte oppgavene, men også de generelle oppgavene som er knyttet til samfunns- og næringsutvikling.¹² Konsekvensene av reduksjon i antallet lokale folkevalgte var lite debattert da Regjeringen Solberg gjennomførte kommunereformen i 2014. Solbergs oppmerksomhet var rettet mot å redusere antallet kommuner fra 428 til nærmere 100 «robuste» kommuner.¹³ Mange fryktet både lengre avstand til viktige tjenester og avfolkning av distriktene. Resultatet ble da heller ikke en reduksjon til 100 kommuner, men til 356. I alt 11 kommuner ble tvangssammenslått, altså mot innbyggernes vilje.

Det trengs tillit for at kommuner som institusjon skal ha legitimitet i befolkningen. Kommuner styres av lokale folkevalgte for å fremme utviklingen av de respektive områdene. Lokale politikere er de som kjenner kommunen og er nær befolkningen som har valgt dem. Når kommuner slås sammen med tvang, enten direkte eller ved at rammebetingelsene svekkes på en måte som reduseres kommunenes handlefrihet vesentlig, svekkes tilliten til det folkevalgte systemet. Dette er sannsynligvis erkjent av de som har vært sterke tilhengere av større kommuner, siden det nå bare snakkes om frivillig sammenslåing. Men dersom «frivillig» sammenslåing ikke bygger på fakta eller objektive vurderinger, vil det ganske

⁸ https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_3-1#§5-1 - § 5-1, se også innvendingene i Fagforbundets hørings svar til NOU 2016:4 Ny kommunelov; <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet.pdf?uid=Fagforbundet>

⁹ <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2019-06-21-55> – Lov om endringer i kommuneloven 2018 (retting av inkurier m.m.)

¹⁰ NOU 2023:9 s. 75-75

¹¹ NOU 2023:9 tabell 8.1 s. 161 og ss. 166, 187 og 190

¹² Nils Aarsæther; «Kommunereform og innsats for lokal samfunnsutvikling» i *Folkestyre eller elitestyre*, Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (red) 2016

¹³ Se flere artikler i Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (red); *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*, Res Publica 2016

sikkert komme krav om oppløsning av både tvangssammenslåtte og frivillig sammenslåtte kommuner framover.

Kommunestørrelse og tjenester

Det har vært stilt spørsmål ved små kommuners evne til å «levere» på vitale tjeneste- og forvaltningsområder. Utvalget har undersøkt flere lovpålagte tjenester og i hvilken grad kommuner oppfyller lovkravene. Her kommer mange små kommuner dårligere ut enn flere større. Én viktig forklaring som gis er at det er vanskelig å få fatt i nok kompetent personell, som er særlig aktuelt når det gjelder dette pleie og omsorg. Imidlertid er dette en nasjonal utfordring, hvor også større kommuner har utfordringer. Med en aldrende befolkning og økt konsentrasjon av befolkningen i sentrale strøk, må det gjøres flere politiske tiltak, hvorav noen ikke bare er spesielle for de små og mindre kommunene. De demografiske framskrivningene som SSB har gjort,¹⁴ er ikke en fasit, men et verktøy som politikerne kan bruke for å påvirke utviklingen i ønsket retning.

En liten digresjon fra en kommune som Oslo er at det også her snakkes om ønske om mer desentraliserte tjenester. Bakgrunnen er at det kan oppleves som langt å reise for pårørende som vil besøke sine eldre på sykehjem, som er organisert slik at de kan ligge langt unna hjemadresse.

Kommunestørrelse og samarbeid

Solbergregjeringens kommunereform tok det nærmest for gitt at problemer knyttet til rekruttering og kompetansebygging ikke kunne la seg løse med en desentralisert kommunestruktur. Nyere forsknings- og utredningsarbeider peker imidlertid på viktigheten av å forstå mindre kommuners særegne arbeidsformer, og muligheten for å bygge på disse i en videreutvikling av mindre, men mer robuste, kommunale enheter. Ut fra blant annet dette må det tas høyde for at mindre kommuner som kan ha utfordringer med å oppfylle enkelte lovpålagte krav, i virkeligheten kan levere tjenester som reelt sett ikke er dårligere (eller reelt sett kan være bedre) enn i større kommuner som har mer omfattende systemer for dokumentasjon, rapportering og lignende.

Telemarksforskningens rapport «De gode hjelperne» (TF 9/2019) viser den evnen småkommuner har utviklet til samarbeid, både på tvers og oppover i systemene. NORCE-rapporter om distriktskommunens rolle som næringsutvikler (8/2020) og i utviklingen av arealstrategier i kommunal planlegging (9/2021) viser det samme: Små kommuner kan ikke bygge store fagmiljøer, men kan oppnå gode resultater ved sin kompetanse på å utnytte ulike typer samarbeidsløsninger. I den nye kommuneloven er det ryddet opp i de ulike paragrafene om kommunenes samarbeidsformer. Med disse presiseringene er det gjort lettere for kommuner å inngå samarbeid der det er hensiktsmessig.

Det har også vært stilt spørsmål ved om interkommunalt samarbeid er et demokratisk problem. Kommunelovutvalget understrekte imidlertid at kommunene i utgangspunktet kan samarbeide etter sine egne behov og behovene i den enkelte region. Kommunene kan også velge å samarbeide om én og én funksjon, og samarbeidet kan avsluttes når kommunene selv ønsker det, innenfor de rammer de gjensidig har forpliktet seg til. Interkommunalt samarbeid innebærer også at kommuner lærer av hverandre og får et bedre potensial til å finne helhetlige

¹⁴ NOU 2020:15 Det handler om Norge, s. 32-33

løsninger som gagnar alle. På denne bakgrunn understreket Kommunelovutvalget at «*Slike samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene, men det synes ikke å være grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til en svekkelse av legitimiteten til kommunene*». Et annet poeng er at utvalgsrapporten viser at det er de store kommunene som har flest interkommunale samarbeid, ikke de små og mindre.¹⁵ Mange av de oppgavene det samarbeides om, er i mindre grad gjenstand for direkte politiske beslutninger, slik som for eksempel en del tekniske tjenester, administrative støttefunksjoner og barnevern. En del av fellesoppgavene kan også bli mer synlige for det politiske nivået når de løftes fra administrativ styring internt i den enkelte kommunen til sammensatte organer mellom flere kommuner. Lokalsamfunnsforeningen kan alt i alt ikke se at det foreligger noen grundig forskningsmessig evidens for at de interkommunale ordningene reelt sett og i sum skaper demokratisk underskudd.

Lokalsamfunnsforeningen støtter utvalgets forslag om at staten kan bidra aktivt og veilede for å få til gode interkommunale samarbeid. Alt skulle ligge til rette for det.

Folkevalgt styring i tre-nivå modellen

Den norske kommunestrukturen bygger på tre forvaltningsnivåer og en omfattende omfordeling av ressurser for at innbyggerne i velferdsstaten skal kunne motta likeverdige tjenestetilbud over hele landet. Norge har et bosettingsmønster som gjør at det vil være nødvendig med en variert kommunestruktur.

Regionreformen, med sammenslåing av fylker, ble iverksatt av et politisk stortingsflertall og uten særlig debatt på forhånd. 19 fylker ble til 11 fra 1. januar 2020, blant annet som følge av at ni fylker ble slått sammen til fire på tvers av fylkestingenes egne vedtak. I tida etter har det blitt større fokus på viktigheten av fylker, geografi og oppgavefordeling. Resultatet er at tre storfylker oppløses fra 2024 og at antallet fylker øker fra 11 til 15, etter at Troms/Finnmark, Vestfold og Telemark og Viken da vil være formelt oppløst.

Under debatten om kommunereformen har partiene Høyre og Fremskrittspartiet vært tydelige på at de ønsker en grunnleggende endring av dagens struktur. De vil også primært fjerne fylkeskommunene og overføre oppgavene til primærkommunene. Argumentet er fremmet på nytt på Høyre sitt landsmøte i mars 2023.

En omorganisering av Norge til en «to-nivå modell» vil være en særdeles radikal reform. En omfattende omorganisering i form av to folkevalgte nivå i stedet for tre vil være svært kostbart og sentraliserende, og vil svekke tilliten til institusjonene. En slik endring av det etablerte norske systemet er ikke utredet, og vil høyst sannsynlig utløse behov for en svært omfattende kommunesammenslåing.

Ingen land som det er naturlig å sammenligne seg med har organisert seg på en slik måte. Lokalsamfunnsforeningen mener det ikke er behov for en slik reform, og vil advare mot den.

Opprettholdelse av distriktene – og sikkerhet og beredskap

En desentralisert kommunestruktur er helt avgjørende for opprettholdelse av bosetting og næringsliv i hele landet. Det krever samarbeid mellom flere departementet og vil omfatte alle samfunnsområder, men spesielt viktig for kommuner er bolig- og utdannings- og ulike

¹⁵ NOU 2023:9 s. 58

distriktpolitiske virkemidler. I den sammenheng har Lokalsamfunnsforeningen merket seg at det nå skjer politiske innstramminger som gjør at det ikke blir så enkelt å legge ned høyskoleutdanninger i distriktene. Det er også varslet flere tiltak i Distriktsmeldingen som nylig ble lagt fram.¹⁶ Foreningen ser at potensialet for en desentralisert utvikling av ressursbaserte næringer er stort, men det krever samfunnsstrukturer som kan sikre både velferdstilbud, trivsel og opplevelser for alle som direkte eller indirekte er knyttet til disse næringene.

Demografiutvalget (NOU 2020:15) peker på store utfordringer knyttet til en aldrende befolkning i distriktskommunene. Samtidig viser Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12) at veksten i mange distriktskommuners næringsliv er betydelig, med et stort behov for import av utenlandsk arbeidskraft. Lokalsamfunnsforeningens vurdering er at denne samfunnsbyggingen best kan drives og styres av befolkningen selv, gjennom en folkevalgt kommuneinstitusjon – en generalistkommune som evner å ivareta bredden i det potensiale og de utfordringer som framtidens distriktssamfunn står overfor. Fratas distriktskommunene ansvar på ett eller flere vitale tjenesteområder, innebærer det ingen avlastning, men et større koordineringsproblem.

Den nye verdenssituasjonen, med krig og usikkerhet, gjør også at lokal beredskap blir viktig.

Kommuner og «handlingsrom»

Et viktig moment i utredningen som Lokalsamfunnsforeningen er positiv til, er en mer planbasert styring i norske kommuner. Siden 2008 har det vært et obligatorisk krav om at kommuner skal utarbeide en kommunal planstrategi for funksjonstida til de folkevalgte som er 4 år. Muligheten til å kunne grunngi og forklare politiske vedtak ved å vise til et slikt styringsgrunnlag er ikke godt nok utnyttet, og det er tatt til orde for å bruke dette styringsgrunnlaget mer aktivt. En slik styringsplattform vil både videreføre, konkretisere og ta inn valgløftene i den lokalpolitiske hverdagen, og vil være nyttig for både lokalpolitikere og innbyggere.¹⁷

Lokalsamfunnsforeningen har også merket seg at utvalget peker på en bekymringsfull utvikling. Det vises til en rapport fra 2022 hvor nesten halvparten av de spurte folkevalgte mener at det er administrasjonen og ikke politikerne som utformer politikken. Lokalpolitikere mener videre at administrasjonen i kommunene ikke er flinke nok til å synliggjøre lokalt handlingsrom.¹⁸ Dette kan dreie seg om flere handlingsrom. Men ett av dem er i hvert fall et stort ubrukt handlingsrom innenfor EØS-avtalen når det gjelder kommuners muligheter til å unngå anbud for å drifte egne tjenester og egne oppgaver selv.¹⁹ Tidligere sjefsøkonom i LO Stein Reegård har uttalt at både angsten for å gjøre feil og feilaktig bruk av regler for politiske formål kan føre til at politikere ikke tør å velge offentlig egenregi eller inngå langsiktig samarbeid med ideelle aktører.²⁰ I den sammenheng minner foreningen om at NHO, som støttet Høyres målsetting om at 100 kommuner er nok i Norge, argumenterte med at bare store

¹⁶ Meld.St. 27(2022-2023)

¹⁷ Karoline Jacobsen Kvalvik og Nils Aarsæther; *Planstrategi 4.0. Mot et planstyrt lokaldemokrati*, Samfunn og Økonomi1-2023

¹⁸ NOU 2023:9 s. 75

¹⁹ Nei til EU; Norsk folkestyre innenfor EØS, juni 2023

²⁰ Tidligere sjefsøkonomi LO Stein Reegård til Khrono 19.12.2020; <https://khrono.no/reegard-feil-bruk-av-eos-avtalen-om-anbud-i-staten/540947> og Fanny Voldnes; *Ikke-kommersiell velferd*, Kommunekonsult 2022

kommuner har markedsgrunnlag for at kommersielle aktører kan konkurrere med det offentlige.

Oppsummering

Lokalsamfunnsforeningen støtter utvalgets konklusjon om at generalistkommuneprinsippet videreføres. Lokalsamfunnsforeningen er fornøyd med at utvalgsrapporten i all hovedsak bekrefter at dagens generalistkommuner – fra distriktskommunen Utsira til storkommunen/fylkeskommunen Oslo, har greid utfordringene dette medfører.

Generalistkommuneprinsippet styrker nasjonens beredskap og bærekraft. Det er derfor viktig at alle områder i samfunnet bygger opp om dette prinsippet. For kommuner og fylker må struktur, oppgavefordeling og inntektssystem sees i sammenheng. Lokalsamfunnsforeningen mener at en desentralisert kommunestruktur, med opprettholdelse av bosetting og næringsliv i hele landet, er helt avgjørende i denne sammenheng. Dette er også prinsipper som er godt forankret internasjonalt, både gjennom Europa charteret som Norge ratifiserte i 1989 og FN sitt bærekraftsmål.

Kommunene vil være ulike i folketall, utstrekning, klima, topografi og sosialt og økonomisk. Dette mangfoldet er verdifullt og stiller krav til fleksibilitet og frihet til å velge organisering og tilpasning i den enkelte kommunes oppgaveløsning. Lovgivningen må være tilpasset dette mangfoldet, men alle kommuner må være underlagt den samme lovgivningen. Det er ikke hensiktsmessig å gjøre oppgavefordelingen mer uoversiktlig eller komplisert.

Den norske generalistkommunen utgjør grunnmuren i vårt demokratiske styringssystem. Kommuner og fylkeskommuner er institusjoner styrt av lokale folkevalgte for å fremme utviklingen av sine respektive områder.²¹ En vesentlig forutsetning for at slike institusjoner skal fungere godt er at de har legitimitet og bygger på tillit og er tilstrekkelig finansiert til å kunne ivareta oppgavene sine.

Oslo, 29. juni 2023

Svein Olav Agnalt /s.

Leder

Harald Lie /s.

Nestleder

²¹ Gunnar Gussgard; *Hva er en kommune? Hvordan utvikle kommunene framover?* Publiseres i Samfunn og Økonomi 2/2023