

NOU

Norges offentlige utredninger **2026: 1**

En bærekraftig kommunesektor

Kommunekommisjonens første delutredning



Kapittel 1

Sammendrag

Denne delutredningen er den første av to delutredninger som Kommunekommisjonen skal levere. Den andre delutredningen vil leveres i løpet 2026.

I de første kapitlene av denne første delutredningen beskrives det norske kommunesystemet, kommunenes oppgaveløsning og statens styring av kommunesektoren. Det redegjøres for rammer for den statlige styringen, ulike styringsvirkemidler og utviklingstrekk i den statlige styringen.

Videre beskrives utviklingstrekk som påvirker kommunesektorens rammebetingelser, både i dag og i årene framover. Demografiske endringer i befolkningen, og det påfølgende økte behovet for arbeidskraft, trekkes fram som en særlig sentral del av utfordringsbildet. Kommisjonen presenterer også sin samlede forståelse av sentrale problemer kommunesektoren står overfor.

Med dette som bakteppe foreslår kommisjonen konkrete tiltak i kapittel 7. Avslutningsvis skisserer kommisjonen veien videre og gir noen foreløpige vurderinger av temaer som vil bli nærmere belyst i andre delutredning.

1.1 Kommunekommisjonen

Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for viktige samfunnsområder og tjenester som er en sentral del av velferdsstaten. For at kommunesektoren skal kunne fortsette å levere gode tjenester i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft og redusert økonomisk handlingsrom, må det vurderes hvordan både staten og kommunene selv kan legge til rette for at arbeidskraft og øvrige ressurser kan brukes best mulig.

Kommisjonen skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og

fylkeskommuner. Kommisjonen skal redegjøre for konsekvensene av de tiltakene som foreslås, herunder for kvalitet og likeverd i tjenestene.

Kommunekommisjonen ble satt ned av regjeringen Støre gjennom oppnevning av Kongen i statsråd den 9. mai 2025. Kommisjonen opplever at det er stor grad av tverrpolitisk enighet om behovet for omstilling i kommunesektoren og viktigheten av kommisjonens arbeid. Et flertall på Stortinget bestående av Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Miljøpartiet De Grønne, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet ba i vedtak 525, 25. mars 2025 regjeringen om å igangsette et arbeid med å gjennomgå kommunesektorens oppgaver, med sikte på at kommunene kan løse sine oppgaver mer effektivt, tiltrekke seg nødvendig kompetanse og øke det lokale handlingsrommet, slik at kommuner og fylkeskommuner får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet.

1.2 Dagens kommunesystem

Hvorfor har vi kommuner?

Et grunnleggende prinsipp i et demokrati er at innbyggerne skal ha mulighet til å påvirke hvordan samfunnet styres og utvikles. Lokaldemokratiet er en selvsagt del av dette.

Kommunene er bærebjelken i det norske velferdssamfunnet. De leverer tjenester til innbyggerne fra vugge til grav, og gjennom lokaldemokratiet får innbyggerne mulighet til å påvirke sitt eget lokalsamfunn. Det at oppgavene løses lokalt, gir også rom for å tilpasse tjenestene til lokale behov og forhold, noe som bidrar til effektiv oppgaveløsning. Med sitt brede ansvar forvalter kommunesektoren store ressurser og står for en betydelig del av den økonomiske aktiviteten i landet. Dette, i kombinasjon med prinsippet om økonomisk rammestyring, bidrar til at sektoren også spiller en viktig rolle i nasjonaløkonomisk styring. Stortinget fastsetter en total økonomisk ramme for kommunesektoren, og innenfor denne må

kommunene drive i balanse – altså tilpasse utgiftene til inntektene. Samtidig må staten tilpasse kommunenes oppgaver til de økonomiske rammene.

For at dette systemet skal fungere etter hensikten, er det viktig at kommunene har en bred oppgaveportefølje som gjør det mulig å prioritere mellom ulike tjenester ut fra lokale behov. Videre må kommunene ha tilstrekkelig frihet til å bestemme hvordan oppgavene skal løses innenfor overordnede nasjonale rammer og mål. Blir statens styring av kommunene for detaljert, kan ikke kommunene gjøre lokale prioriteringer og finne gode løsninger for hvordan tjenestene organiseres. Sterk statlig styring kan derfor undergrave lokaldemokratiet og redusere gevinstene rammestyring gir i form av effektiv oppgaveløsning og god nasjonaløkonomisk styring.

Slik kommisjonen vurderer det er tydelige nasjonale rammer, med en tydelig begrensning av statlig detaljstyring, en forutsetning for at dagens system med lokaldemokrati og desentralisert oppgaveløsning skal fungere etter intensjonen. De begrensninger som blant annet økonomi og demografi legger på framtidig ressursbruk, understreker behovet for at kommunesektorens fortrinn – lokal kunnskap om behov, ressurstilgang og kloke løsninger – får størst mulig spillerom. Kommisjonen legger derfor til grunn at kommunal oppgaveløsning er et sentralt virkemiddel for å bevare både velferdssamfunnet og tilliten til demokratiet som beslutningssystem.

Rettslig status og forutsetninger

Kommunene leverer viktige tjenester til innbyggerne, bidrar til utvikling av lokalsamfunn og utøver myndighet overfor både enkeltpersoner og andre aktører. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og ansvar for de samme lovpålagte oppgavene.

Forutsetningene for å løse oppgavene varierer imidlertid betydelig på tvers av kommuner. Norge har i dag 357 kommuner, med ulik geografisk størrelse og ulikt innbyggertall. De 20 prosent største kommunene i folketall har i overkant av 70 prosent av befolkningen. Rundt halvparten av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. Også andre faktorer, som demografi, kompetanse, topografi og bosettingsmønster, har betydning for kommunenes forutsetninger for å løse sine oppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er egne forvaltningsnivåer. De er offentlige organer som er selvstendige rettssubjekter og med demokratisk

valgt politisk ledelse. Det kommunale selvstyret er grunnlovfestet. Samtidig har kommunene en sentral rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk, og staten har derfor et legitimt behov for å styre kommunene. Stortinget fastsetter rammer for sektoren gjennom blant annet lover og budsjetter, og selvstyret må utøves innenfor disse nasjonale rammene.

Oppgaver og roller

Kommunenes ansvar omfatter sentrale velferdstjenester som barnehager, grunnskole, sosiale tjenester, barnevern og helse- og omsorgstjenester. I tillegg har kommunene ansvar for tjenester som bibliotek, kulturtiltak, kommunale veier, brannvern, vann og avløp og renovasjon. De har også viktige oppgaver knyttet til samfunnsutvikling og arealplanlegging, herunder for å ivareta klima- og miljøhensyn. Kommunene har også oppgaver knyttet til næringsutvikling og boligbygging og forvaltningsoppgaver innenfor blant annet landbruk. Kommunene har videre en viktig rolle i landets totalberedskap og i arbeidet med samfunnsikkerhet.

Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, regional kompetansepolitikk, lokal kollektivtransport og fylkesveier. I tillegg har fylkeskommunene oppgaver innen tannhelse, fagskoleutdanning, folkehelse, regional planlegging, kultur og miljøvern og ulike forvaltningsoppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner er ikke kun bosteder eller tjenestetilbydere, men også arbeidsgivere. De er også store innkjøpere av varer og tjenester, og har gjennom det påvirkningskraft på markedet og samfunnsutviklingen.

Lokalsamfunnet er et fellesskap hvor både kommunene, innbyggerne, ansatte og en rekke andre aktører spiller viktige roller. Tjenestetilbudet og lokalsamfunnet utvikles i dette fellesskapet. Blant annet har innsats fra frivillige og pårørende stor betydning både for enkeltpersoner og for lokalsamfunnet som helhet. Et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet er også sentralt, blant annet for å lykkes i arbeidet med utvikling og omstilling.

Finansiering

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Til sammen utgjør dette i overkant av 70 prosent av sektorens inntekter. Nivået på inntektsrammen følger i all hovedsak av Stortingets årlige budsjett-

vedtak, og kommunene har liten mulighet til å påvirke sine inntekter direkte.

Inntektsrammen fordeles gjennom inntekts-systemet. Dette gjøres på en måte som tar hensyn til at skatteinntekter er ulikt fordelt mellom kommunene, og at både behovet for tjenester og kostnadene ved å levere dem varierer. Slik skal kommunene settes i stand til å tilby likeverdige tjenester, uavhengig av kjennetegn som størrelse, bosettingsmønster eller levekår.

De fleste kommuner har også inntekter som ikke omfattes av inntektssystemet, blant annet eiendomsskatt, inntekter fra vann- og vindkraft og havbruksinntekter. I tillegg mottar sektoren øremerkede midler som må brukes til bestemte formål, samt inntekter fra brukerbetalinger og gebyrer.

Kommunenes oppgaveløsning

Kommunene løser de fleste av oppgavene i egen regi. På flere områder løses imidlertid oppgavene i et samspill med andre, enten i samarbeid med andre kommuner eller med private aktører. Innsats fra blant annet frivillige og pårørende utgjør også viktige bidrag.

På oppdrag fra Generalistkommuneutvalget utarbeidet Menon Economics i 2022 en rapport om lovoppfyllelsen i norske kommuner. Graden av lovoppfyllelse varierer mellom 50 og 99 prosent, med en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på i overkant av 80 prosent. Lavest gjennomsnittlig lovoppfyllelse er det innen rollen som *samfunnsutvikler*, med 64 prosent. Undersøkelsen viste klart at jo færre innbyggere en kommune har, og jo mindre sentral den er, desto lavere grad av lovoppfyllelse.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenterer hvert år beregninger for effektivitet i kommunale tjenester (barnehage, grunnskole og pleie og omsorg). Resultatene indikerer at dersom alle kommuner var like effektive som de mest effektive kommunene i 2024, kunne ressursbruken vært redusert med om lag 19 prosent uten at målt produksjon reduseres. Kommuner med lavt inntektsnivå er gjennomgående mer effektive enn kommuner med høyt inntektsnivå, og det er mindre variasjon blant kommunene med lavest inntekter. Selv om slike analyser har sine svakheter, blant annet fordi det kan være krevende å finne gode kvalitetsindikatorer, gir de indikasjoner på at det i mange kommuner er et potensial for bedre og mer effektiv drift og tjenesteproduksjon uavhengig av den statlige styringen.

1.3 Statlig styring av kommunene

Begrunnelser for statlig styring

Norge er en enhetsstat med en nasjonal politikk. Det lokale selvstyret må derfor operere innenfor rammene av nasjonale mål. Spørsmålet er altså ikke *om* staten skal styre, men *hvordan*. Om styringen er forholdsmessig, det vil si egnet og nødvendig, og balanserer godt mellom hensynet til lokalt handlingsrom og nasjonale mål, vil være det sentrale i denne vurderingen.

Gjennom oppbyggingen av velferdsstaten har *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og geografiske områder vært et sentralt nasjonalt mål. Et annet nasjonalt mål som kan begrunne statlig styring, er *rettssikkerhet*. Det samme gjelder *liv og helse*. *Nasjonaløkonomiske mål* knyttet til blant annet stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger vil også kunne begrunne statlig styring av kommunene. Både for *samfunnssikkerhet og beredskap* og for *miljø og bærekraftig utvikling* spiller kommunesektoren en sentral rolle for å nå nasjonale mål. Siden dette er områder der konsekvensene av kommunale beslutninger strekker seg ut over den enkelte kommune og også påvirker kommende generasjoner, kan det argumenteres for at hensynet til det lokale selvstyret her bør tillegges mindre vekt enn på velferdsområdene.

Statlige styringsvirkemidler

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring, både juridisk og økonomisk. Stor grad av rammestyring er en forutsetning for at det lokale selvstyret og lokaldemokratiet skal være reelt. Det kan også være effektivt å bruke kommunene som velferdsprodusenter. Dette forutsetter at kommunene kan innrette virksomheten ut fra lokale forhold og gjøre prioriteringer tilpasset lokale behov. Det ligger også i rammestyring at kommunene beholder gevinsten ved effektivisering. Dette gir lokale folkevalgte klare insentiver til effektiv ressursbruk.

Staten benytter tre hovedtyper virkemidler for styring: økonomiske, juridiske og pedagogiske. I tillegg utøver staten kontroll med kommunene gjennom flere ulike ordninger.

Økonomisk rammestyring innebærer at kommunesektoren i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. Detaljert økonomisk styring vil vanligvis være i form av øremerkede tilskudd som kommuner skal bruke til et bestemt formål. Øremerking kan være hensiktsmessig for å

bygge opp en tjeneste som står svakt nasjonalt, eller for å finansiere tjenester eller tiltak som ikke er aktuelle i alle kommuner. Øremerking tar imidlertid i liten grad høyde for at det er ulike behov i ulike kommuner. Man risikerer også at ulike ordninger kan motvirke eller nøytralisere hverandre. Krav til egenandeler for mange tilskudd gjør at det kan være vanskelig å benytte seg av et tilskudd i kommuner med lave inntekter, der behovet kanskje er størst. Et system med mange tilskuddsordninger, særlig søknadsbaserte, er også administrativt krevende for både staten og kommunene.

Juridisk rammestyring innebærer å gi kommunene en oppgave uten å gi for mange detaljerte regler knyttet til gjennomføring, slik at kommunen fortsatt har handlingsrom når det gjelder hvordan oppgaven skal utføres. Dersom staten ønsker å pålegge kommuner og fylkeskommuner en oppgave, eller bestemte måter å utføre oppgaven på, må dette gjøres gjennom lov og/eller forskrift. Reguleringsformen kan enten være å bare pålegge kommunene en plikt, eller i tillegg gi enkeltpersoner individuelle rettigheter. Begrunnelsen for detaljert juridisk styring er gjerne å sikre at plikter og rettigheter blir mest mulig likt ivare tatt uavhengig av hvilken kommune man bor i. For sterk regulering, særlig av hvordan en oppgave skal løses, gir imidlertid mindre fleksibilitet til å gjøre lokale prioriteringer og tilpasninger til lokale forhold, og kan dermed gi mindre effektivitet i oppgaveløsningen.

Pedagogiske virkemidler har som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til innovasjon eller gi utfyllende informasjon om regelverk. Slike virkemidler er ikke rettslig bindende. Skriftlige veiledere er det mest brukte av de pedagogiske virkemidlene. Veiledere brukt som informasjon og råd, vil normalt være til god hjelp for kommunene. I tillegg til skriftlig veiledning gir også ulike statlige instanser, som for eksempel statsforvalteren, muntlig veiledning og oppfølging til kommuner og fylkeskommuner.

Skillet mellom juridiske og pedagogiske virkemidler er ikke alltid like klart i praksis. Enkelte dokumenter er omtalt i lov som veiledere, retningslinjer, planer og lignende, uten at det alltid er helt klart om disse dokumentene skal vedtas som forskrifter og dermed være juridisk bindende, eller om de fortsatt er pedagogiske virkemidler. I tillegg kan innholdet i enkelte tilfeller legge føringer, eller oppfattes å legge føringer, som går lenger enn det som følger av lov og forskrift.

Staten har et legitimt behov for å *kontrollere* at kommunene utfører de lovpålagte oppgavene, og

at innbyggerne får oppfylt sine rettigheter. Tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelser (plan- og bygningsloven) og klageordninger er noen eksempler på ordninger som i praksis innebærer en statlig kontroll med kommunene. Staten kan gjennom behandling av klager på kommunale vedtak der rettighetslovgivningen bruker skjønnsmessige begreper og rettslige standarder, gi brukere av en tjeneste medhold i at den kommunale innsatsen må økes. Dette vil i praksis og i enkelte tilfeller kunne påføre kommuner store kostnader som det ikke er tatt høyde for i kommunebudsjettet. Samtidig er det viktig å understreke at kommunene har et krav til egenkontroll gjennom internkontroll, kontrollutvalg og revisjon.

Utviklingstrekk i den statlige styringen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har i ulike rapporter kartlagt og vurdert utviklingen i statlige styringsvirkemidler fra årtusenskiftet til i dag. Fram mot år 2000 fikk vi en stor økning i bruken av rettighetslovgivning innenfor særlig helse og omsorg. Veksten i nye rettigheter avtok fram mot 2015. I samme periode økte kravene til prosedyrer og kompetanse på flere områder. Nye virkemidler de senere årene er bruken av bemanningsnormer i både barnehagen og skolen. DFØ mener samlet at den juridiske styringen i for liten grad tar hensyn til at kommunene er forskjellige. Når det gjelder økonomisk styring, er detaljstyringen redusert de siste tiårene. Dette skyldes særlig at barnehagesektoren gikk fra å ha vært finansiert gjennom øremerkede tilskudd til å bli rammefinansiert i 2011. DFØs vurdering er at det samlede statlige styringstrykket er stort og økende.

Hvert enkelt inngrep i det lokale selvstyret er trolig godt begrunnet og skal ivareta helt legitime hensyn. Utvikling av reguleringer på ett område blir da av andre aktører brukt som argument for reguleringer på «sine» områder. Det argumenteres blant annet med at de andre samfunnsområdene blir lidende fordi reguleringer på det første området binder opp ressurser. Denne dynamikken har ført til at summen av begrensningene i det lokale selvstyret er stor, og utfordringene med dette vil trolig bli større i årene framover, særlig gitt den økende mangelen på arbeidskraft.

Et hovedprinsipp i den norske staten er ministerstyret, der hver statsråd er ansvarlig for sin egen sektor. Denne sektordelingen finner vi også igjen i Stortingets fagkomiteer. Dette sektoransvarsprinsippet innebærer klare ansvarslinjer og legger til rette for effektiv ressursbruk og målopp-

nåelse innenfor en sektor, men vil kunne vanskeliggjøre god samordning på tvers av sektorer. Også interessefellesskap mellom organisasjoner, profesjoner og politikere både på lokalt og nasjonalt nivå vil kunne bidra til at sektortenkningen dominerer.

1.4 Perspektiver på økonomi og demografi

Økonomi

I årene 2015–2022 var økonomien i kommunene god, noe som blant annet hadde sammenheng med betydelig merskattevekst. Driftsresultatene lå over TBUs anbefalte nivå og bidro til oppbygging av store disposisjonsfond. Etter 2022 har mange kommuner opplevd en mer krevende situasjon. Netto driftsresultat for sektoren endte under det anbefalte nivået fra TBU både i 2023 og 2024. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen vedtok Stortinget betydelig økte bevilgninger til kommunesektoren i 2024 og 2025. Dette har isolert sett bidratt til å styrke resultatene og til å bedre situasjonen i sektoren, men for mange kommuner er økonomien fortsatt krevende. Svake driftsresultater de siste par årene har bidratt til reduserte disposisjonsfond, men disposisjonsfondene (målt som andel av inntektene) er fortsatt høyere enn i 2015.

Beregninger i nasjonalbudsjettet for 2026 viser at statens inntekter, som andel av BNP for fastlands-Norge, om få år ventes å avta. Samtidig ventes statens utgifter å tilta i årene framover, særlig som følge av en eldre befolkning. I løpet av neste stortingsperiode ventes veksten i offentlige utgifter å bli høyere enn inntektsveksten. Handlingsrommet i budsjettene vil derfor avta. Dette vil påvirke kommuneøkonomien, også fordi kommunene må konkurrere med blant annet forsvar og sykehus om knappe rammer. Utsiktene til en strammere kommuneøkonomi, sammen med den demografiske utviklingen, vil dermed kunne forsterke behovet for omstillinger i de kommunale tjenestene.

Demografi

Ifølge befolkningsframskrivninger fra SSB ventes det å være 340 000 flere personer i aldersgruppene over 66 år om 15 år. Over halvparten av denne oppgangen vil komme blant personer eldre enn 80 år. I 2040 ventes det å være om lag 40 000 færre personer i aldersgruppen 6–15 år enn i 2025, mens det vil være om lag tilsvarende flere barn under seks år. Disse utviklingstrekkene vil isolert sett øke behovet for arbeidskraft i barne-

hagesektoren, mens lavere folketall i skolealder vil trekke arbeidskraftbehovet ned i barne- og ungdomsskolesektoren.

Ifølge befolkningsframskrivingene vil befolkningen i aldersgruppen 20–66 år i gjennomsnitt øke med om lag 10 000 personer årlig de neste ti årene. Det er en halvering i forhold til den foregående tiårsperioden. Fra midten av det neste tiåret tilsier befolkningsframskrivingene at befolkningen i denne aldersgruppen etter hvert avtar. De demografiske utviklingstrekkene kan tilsi at det er de mest sentrale kommunene som vil oppleve vekst i arbeidsstyrken de nærmeste ti årene, men også i disse kommunene vil veksten i arbeidsstyrken bli klart lavere etter hvert. I de mindre sentrale kommunene ventes derimot arbeidsstyrken å bli redusert i hele perioden fram til 2040. Samtidig ventes behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren å øke betydelig framover som følge av sterk vekst blant eldre.

Det er allerede i dag knapphet på flere typer arbeidskraft. Navs bedriftsundersøkelse for 2025 viser at virksomhetene har særlige utfordringer med å rekruttere arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. I fylkene i Nord-Norge var andelen virksomheter som rapporterte om mangel på arbeidskraft, langt høyere enn landsgjennomsnittet. Med utsikter til lavere tilgang på arbeidskraft og økende behov for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren, vil knappheten på arbeidskraft kunne øke betydelig i flere distriktskommuner. I lys av disse utfordringene vil det være behov for betydelige omstillinger, og arbeidskraft må også mobiliseres slik at flere kan delta i arbeidsmarkedet.

1.5 Kommisjonens problemforståelse

I dag er det om lag 3,7 personer i aldersgruppen 20–66 år per person i aldersgruppen over 66 år. I 2040 vil dette forholdstallet være 2,8. I de minst sentrale kommunene vil det være 1,9. Samtidig vil aldringen av befolkningen øke behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren. Det er derfor behov for tiltak som kan øke effektiviteten i kommunenes bruk av arbeidskraft.

Det er godt dokumentert at summen av den statlige styringen av kommunene er stor og økende. Detaljerte bestemmelser knyttet til for eksempel bemanning legger gjennomgående stramme føringer for ressursbruk. Isolert sett kan hver enkelt innskrenkning i den kommunale handlefriheten ha en god begrunnelse. Effekten har også vært håndterbar for kommunesektoren i

perioden vi har bak oss med god tilgang på arbeidskraft og vekst i kommunesektorens inntekter. Nå er situasjonen en annen, og summen av den statlige styringen er blitt for krevende for kommunesektoren. Dette vil forsterkes over tid. Det er derfor nødvendig med en betydelig reduksjon i den statlige styringen, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

Det vil alltid være spenninger knyttet til å ha lokalt selvstyre innenfor rammene av en nasjonal enhetsstat. Staten har et legitimt behov for – og når det dreier seg om menneskerettigheter også en plikt til – å styre kommunene slik at grunnleggende rettigheter ivaretas. Dette må imidlertid gjøres på en måte som gjør det mulig for kommunene å gi et likeverdig tilbud til alle grupper.

En utfordring er at staten er sektorisert, der hver statsråd primært er ansvarlig for sitt eget lovverk. Tilsvarende sektorisering finner vi på Stortinget gjennom fagkomiteene. Kommunestyret har på den andre siden ansvar for helheten i tjenestetilbudet, og må gjøre prioriteringer på tvers av sektorer. Det må det statlige styrings-systemet legge til rette for. Den sektoriserte staten har i dag svake samordningsfunksjoner, og det er langt på vei kommunene som må samordne den statlige politikken og håndtere målkonflikter i den statlige styringen.

Når det gjelder økonomisk styring er det lagt til rette for en mer helhetlig tilnærming til finansieringen av kommunesektoren, der frie inntekter og øremerkede tilskudd på ulike områder kan ses i sammenheng gjennom budsjettbehandlingen. Dette gjelder både i regjeringens budsjettbehandling og i Stortingets finanskomite. Likevel kan det stilles spørsmål ved om budsjettbehandlingen i praksis fungerer som en arena for samordning.

Når det gjelder den juridiske styringen finnes ingen tilsvarende koordinerende mekanisme. Den enkelte regel fastsettes løpende og enkeltvis innenfor hver sektor, uten en samlet vurdering av om summen kan dekkes innenfor en helhetlig og ansvarlig økonomisk ramme. I årene framover, med økende knapphet på arbeidskraft, vil en slik fragmentert rettsliggjøring kunne gi økte kostnader fordi den samlede etterspørselen etter arbeidskraft blir for høy. Stram styring av den samlede økonomiske rammen for kommunesektoren vil kunne dempe etterspørselen og dermed begrense kostnadspresset. Dersom ett tjenesteområde innenfor en slik strammere ramme likevel er underlagt omfattende rettsliggjøring, vil dette kunne svekke lovoppfyllelsen på andre områder.

Kommisjonen mener at utredninger av tiltak som treffer kommunene, i mange tilfeller er for lite opptatt av hvordan tiltakene skal gjennomføres i kommuner med svært ulike forutsetninger. Dette gjelder ikke minst med tanke på tilgangen på arbeidskraft. Det er også for lite oppmerksomhet om konsekvenser på tvers av tjenesteområder. Drøftingen av hvorvidt en regulering er et forholdsmessig inngrep i den lokale handlefriheten, er i en del tilfeller mangelfull. At det politiske systemet ofte har løsningen klar på forhånd, slik at hensikten med en utredning i praksis blir å begrunne et valg som allerede er truffet, bidrar også til disse problemene. Effekten av tiltak evalueres også i for liten grad. Når det skjer, gjøres det ofte ut fra en snever målforståelse innenfor det enkelte tjenesteområdet, og uten å se på hva et tiltak foretrekker av annen aktivitet.

Det er i all hovedsak staten gjennom rammer fastsatt av Stortinget som bestemmer hvor mye penger den enkelte kommune kan bruke. Gjennom relativt stram styring av kommuneøkonomien, kan utgiftsveksten i offentlig sektor holdes nede. For at dette systemet skal fungere etter hensikten, med kommunesektoren som et viktig element i den makroøkonomiske styringen, er det nødvendig at kommunene har en bred oppgaveportefølje, og at summen av krav og oppgaver lar seg løse innenfor den fastsatte økonomiske rammen.

Kommisjonen viser til at mange kommuner nå står i en utfordrende økonomisk situasjon. Kommisjonen mener det må tas høyde for at det økonomiske handlingsrommet vil bli ytterligere redusert i årene som kommer. Flere eldre i forhold til sysselsatte og avtakende inntekter fra petroleumsvirksomheten utfordrer bærekraften i offentlige finanser framover. Om få år ventes veksten i offentlige utgifter å bli høyere enn inntektsveksten.

Om kommunesektoren vil lykkes med de store omstillingene den står overfor, vil i tillegg til redusert statlig styring avhenge av hva kommunene selv gjør. For kommunene handler dette dels om å omprioritere ressurser mellom sektorer – først og fremst for å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i demografien – og dels om å utnytte ressursene innenfor hver sektor mest mulig kostnadseffektivt.

Analysene av forskjeller i effektivitet mellom kommuner viser at det er et relativt stort potensial for effektivisering også innenfor dagens statlige styringsregime. Dette handler blant annet om kommunestruktur, særlig fordi det er de små og mindre sentrale kommunene som jevnt over står

foran de største utfordringene. Mens geografien ligger fast, kan størrelse påvirkes både gjennom ulike typer samarbeid og kommunesammenheng. Større organisasjoner vil jevnt over ha bedre forutsetninger for å drive både godt omstillingsarbeid og ivareta en effektiv drift. Digitalisering vil også kunne bidra til mer effektiv ressursbruk. God utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften vil være helt sentralt, særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene.

Dersom staten ikke tar grep som gir kommunene større frihet til å drive effektivt innenfor stadig strammere økonomiske rammer og benytte knappe personellressurser på en måte som gir mer velferd per krone og per ansatt, og kommunene ikke selv driver et godt omstillingsarbeid, vil tjenestetilbudet gradvis bli svekket. Vi vil da ikke kunne forvente det samme gode barnehage-tilbudet og den samme gode skolen som vi kjenner i dag. Konsekvensene av å ikke gjøre noe vil antagelig bli aller størst innenfor helse og omsorg, der behovet vil øke mest. Det vil alle tape på, ikke minst sårbare grupper med stort behov for tjenester. Det hjelper lite å ha en rettighet om det ikke er folk til å oppfylle den.

1.6 Kommisjonens forslag

Den enkelte regulering av kommunesektoren vil i de fleste tilfeller være godt begrunnet, isolert sett. Men summen er allerede i dag problematisk, og vil bli enda mer krevende framover. Innenfor tidsrammene for levering av NOU 2026: 1 legger kommisjonen fram enkeltstående forslag til endringer i statens styring som flertallet mener ikke krever større nye utredninger.

Forslagene dreier seg i hovedsak om norm for lærertetthet, kompetansekrav og ulike øremerkede tilskuddsordninger.

Avvikle lærernormen

Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland og Vabo) foreslår at lærernormen i grunnskolen avvikles. Subsidiært mener det samme flertallet at lærernormen bør endres til å gjelde på kommunenivå og ikke per hovedtrinn på skolenivå som i dag. Å legge normen på kommunenivå foreslås også av medlemmene Nord, Ottervik, Prestbakmo og Rudi. Medlemmet Røsvoll deler ikke flertallets forslag om å fjerne minstenorm for lærertetthet helt. Røsvoll deler heller ikke forslaget til mindretallet om å flytte normen opp på kommunenivå.

Da normen ble innført på skolenivå, var det skolene som i utgangspunktet hadde størst gruppestørrelse som fikk tilført ekstra lærerressurser. Dette var imidlertid skoler med relativt gode skoleresultater, som lå i boligstrøk med lav minoritetsandel og generelt høyt utdanningsnivå. Skoler med motsatte kjennetegn, som ofte ble tildeelt mest ressurser ut fra den enkelte kommunes egen modell for ressursfordeling, fikk derimot en lavere andel av midlene til lærernorm. Normen, slik den er utformet, har altså gitt en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men den bidrar ikke nødvendigvis der behovene er størst. Ved å avvikle eller endre lærernormen, vil kommunene få større frihet til å fordele ressurser mellom ulike sektorer og fordele lærerressursene på en måte som i større grad tar høyde for ulike behov mellom skoler.

Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Helse- og omsorgstjenesteloven inneholder krav om hvilke profesjoner kommunene som et minimum må ha knyttet til seg for å oppfylle det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester (jf. § 3-2 annet ledd). Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland, Nord, Ottervik, Prestbakmo og Vabo) foreslår at disse kravene oppheves, slik at loven i større grad blir profesjonsnøytral. Medlemmet Røsvoll støtter ikke forslaget om å fjerne de lovfestede kompetansekravene. Medlemmet Rudi mener at en eventuell fjerning av kravene må avvenne en bredere drøfting av andre virkemidler i kommisjonens andre delutredning.

Kompetansekrav kan ha gode begrunnelser isolert sett, og er i mange tilfeller nødvendige for å sikre likeverdige tjenester av god kvalitet. Samtidig svekker lovfesting av kompetansekrav det lokale handlingsrommet, og gjør det vanskeligere for kommunene å utnytte den tilgjengelige kompetansen og arbeidskraften på en mest mulig effektiv måte. Det er behov for et bredt spekter av kompetanse innen helse- og omsorgssektoren, også ut over de profesjonene som det er stilt krav om i loven. Kommisjonens flertall mener at en fjerning av kompetansekravene vil gi kommunene økt fleksibilitet til å utnytte de ressursene som er tilgjengelig lokalt, til det beste for innbyggerne som er avhengige av gode helse- og omsorgstjenester.

Kommunene må uansett oppfylle kravet om forsvarlige tjenester, og vurdere hvilken kompe-

tanse de behøver ut fra lokale behov og forutsetninger. Kommisjonens flertall vil også påpeke at kompetansekrav ikke hjelper dersom problemet er en generell knapphet på den aktuelle arbeidskraften. En lovfesting av et krav som mange kommuner i praksis ikke har mulighet til å oppfylle, har liten verdi. Kompetansekrav vil på generelt grunnlag øke etterspørselen etter den aktuelle kompetansen, og kan dermed bidra til å forsterke rekrutteringsutfordringene og øke kostnadene for kommunene.

Innlemme, slå sammen og forenkle øremerkede tilskudd

Rammefinansiering er hovedregelen for finansiering av kommunesektoren. Det finnes likevel et betydelig antall øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd innebærer en statlig styring av kommunal ressursbruk, som innskrenker lokalt handlingsrom, svekker lokaldemokratiet, reduserer prioriteringseffektiviteten, har uheldige fordelingsvirkninger og påfører både staten og kommunene administrative kostnader.

Samlet foreslår kommisjonens flertall (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) at 22 øremerkede tilskudd avvikles og at midlene legges inn i kommunesektorens rammetilskudd (innlemming). Bevilgningene til ordningene utgjorde om lag 4,3 mrd. kroner i regjeringens budsjettforslag for 2026. Tilskuddene oppfyller etter flertallets vurdering ingen av kriteriene for unntak fra rammestyring; nasjonalt ønske om å bygge opp en tjeneste med lav dekningsgrad, tjenester som kun gjelder visse kommuner, visse innbyggere eller er avgrenset i tid, eller finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter. Medlemmet Prestbakmo støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til veterinærdekning og tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning. Medlemmene Nord og Rudi støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning. Medlemmet Ottervik støtter flertallets vurdering og forslag, med unntak for tilskuddet til veterinærdekning. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets vurdering eller omfattende innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Flertallets anbefaling er basert på regjeringens budsjettforslag for 2026. Flere av tilskuddene flertallet foreslår å innlemme, er nå innlemmet som resultat av budsjettbehandlingen på Stortinget.

Tilskuddene som foreslås innlemmet er i hovedsak landsdekkende tilskudd som finansierer ordinære kommunale oppgaver, der tilskuddet

kommer i tillegg til hovedfinansieringen fra frie inntekter. Slike tilskudd baserer seg i prinsippet på at staten har informasjon om hva som er den beste bruken av den siste krona i kommunene, og at dette behovet er likt i alle kommuner. Dette vil ikke være tilfelle, og øremerking svekker dermed prioriteringseffektiviteten sammenlignet med om kommunene kan fordele midlene tilpasset lokale behov. Flere av ordningene har bestått over relativt lang tid. Mange av tilskuddene er små og søknadsbaserte, og medfører dermed høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse.

Forslaget vil i gjennomsnitt gi en omfordeling av inntekter fra kommuner med relativt høye inntekter til kommuner med lavere inntekter. Selv om virkningen er relativt liten, legger dette isolert sett til rette for et mer likeverdig tjenestetilbud på tvers av kommunene, da forskjeller i inntekt er en av flere faktorer som forklarer forskjeller i tjenestetilbudet.

På natur- og klimaområdet vil kommunale beslutninger kunne ha betydelige eksterne og langsiktige virkninger. Samtidig er området i mindre grad underlagt styring gjennom juridiske virkemidler enn det eksempelvis de store velferdsområdene er. Dette kan begrunne at staten fortsatt bør øremerke tilskudd til denne typen formål. Dette tilskuddsområdet kan imidlertid forenkles, ved at flere tilskudd slås sammen til et større programtilskudd. En slik sammenslåing understøttes ved at det er en nær sammenheng mellom natur- og klimatiltak.

Kommisjonen foreslår også å forenkle forvaltningen av øremerkede tilskudd og redusere administrasjonskostnadene både for staten og kommunene, ved å heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd fra 100 000 til 500 000 kroner.

Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet

En viktig egenskap ved inntektssystemet er at det ikke skal gi insentiver til kommunene om å innrette seg på en bestemt måte. Kommunene skal derfor få midler uavhengig av hvordan de velger å organisere tjenestetilbudet.

I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet, der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen. Denne typen tilskudd kan svekke kommunenes insentiver til effektiv drift og organisering av tjenestetilbudet. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen, legger uheldige føringer for hvordan kommunene bør organisere skolestrukturen. Kommisjonen foreslår å avvikle

tilskuddet, og at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringstilskuddet er et søknadsbasert tilskudd, som ble opprettet i 2008. Formålet med tilskuddet er å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet.

Tilskuddet delfinansierer ordinære kommunale oppgaver. Etter kommisjonens vurdering er dette et klart brudd på prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Det kan også gi uheldige fordelingsvirkninger. Kommuner med høy institusjonsdekning og kommuner med høye frie inntekter før tilskuddsordningen ble innført, har i størst grad benyttet seg av ordningen. Heldøgns omsorgsplasser er også mer kostnads-krevende enn tiltak som legger til rette for at brukerne kan bo hjemme. Det betyr at staten, gjennom investeringstilskuddet, subsidierer den boformen som er dyrest for det offentlige.

Kravet til innhold i søknaden er omfattende, herunder med omfattende plankrav. Kommisjonens vurdering er at de administrative kostnadene til søknad og forvaltning av tilskuddet, ikke står i rimelig forhold til størrelsen på tilskuddet den enkelte kommunen mottar. Retningslinjene for tilskuddet stiller også krav til utforming av tilbudet, blant annet at omsorgsboliger ikke skal ha institusjonsliknende preg, bør plasseres i ordinære og gode bomiljø, ikke bør være for mange, og at brukergrupper ikke må bli samlokalisert på en uheldig måte. Slike krav bidrar til å øke bemanningsbehovet, og begrenser dermed kommunenes mulighet for fleksibel og effektiv bruk av knappe personellressurser.

Flere hensyn tilsier at tilskuddet til heldøgns helse- og omsorgsplasser bør innlemmes i rammetilskuddet. Tilskuddet finansierer ordinære kommunale oppgaver som bør finansieres gjennom rammetilskuddet på vanlig måte. Kommisjonen vil vurdere spørsmålet om innlemming nærmere i den andre delutredningen, som del av en prinsipiell vurdering av øremerkede investeringstilskudd.

Kommisjonen vil likevel allerede nå anbefale forenklinger i krav knyttet til tilskuddet. Krav til utforming av tilbudet av heldøgns omsorgsplasser, som ikke følger direkte av annet lovverk, bør fjernes, slik at kommunene får større handlingsrom til effektiv bruk av midlene. Plan-, doku-

mentasjons- og rapporteringskrav bør også reduseres, slik at de i mindre grad binder administrative ressurser i kommunene.

1.7 Rammer for andre delutredning

Kommunesektoren er i en kontinuerlig omstilling for å kunne tilby gode tjenester. Sektoren står likevel overfor økte omstillingsbehov i møte med blant annet knapphet på arbeidskraft og økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester. Utsiktene til mindre økonomisk handlingsrom forsterker omstillingsbehovet.

Sektoren møter samtidig statlig styring som legger begrensninger for effektiv ressursbruk og fleksibel bruk av personell. Det er likevel relativt store forskjeller i effektivitet mellom kommunene allerede i dag. Dette indikerer at det i mange kommuner er et potensial for mer effektiv drift også uavhengig av den statlige styringen.

Med utgangspunkt i dette utfordringsbildet er kommisjonen blant annet bedt om å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren. I det videre arbeidet vil kommisjonen vurdere flere endringer i dagens styring av kommunesektoren enn det som er foreslått i foreliggende utredning. Kommisjonen vil også vurdere og foreslå tiltak om andre forhold som bidrar til lite effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Dette kan gjelde både statlige og kommunale tiltak.

Utgangspunktet for kommisjonens vurderinger vil være at vi fortsatt skal ha dagens forvaltningsnivåer (kommuner, fylkeskommuner og stat), at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ligger fast, og at alle kommuner skal ha det samme ansvaret (generalistkommuneprinsippet). Kommisjonen vil i liten grad drøfte fastsettelsen av de totale økonomiske rammene for kommunesektoren, eller hvordan disse fordeles gjennom inntektssystemet. Oppmerksomheten vil være rettet mot tiltak for mest mulig effektiv bruk av den økonomiske rammen som den enkelte kommune til enhver tid disponerer.

Statlig styring

Kommisjonen vil i det videre arbeidet vurdere flere endringer i den juridiske styringen av kommunesektoren, herunder bemanningsnormene i barnehagesektoren og kompetansekrav i helse- og omsorgssektoren. Det kan også være aktuelt å vurdere enkelte sider ved rettighetslovgivningen, som for eksempel krav til saksbehandling og enkeltvedtak samt krav til rapportering og doku-

mentasjon, andre krav i sektorlovgivningen og forenklinger i plan- og bygningsloven. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler, og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen.

For de økonomiske virkemidlene er det blant annet aktuelt å vurdere ytterligere tilskudd for innlemming, herunder ulike investeringstilskudd. Kommisjonen vil også vurdere det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester nærmere. Det er også aktuelt å vurdere andre forhold knyttet til forvaltning av øremerkede tilskudd, for eksempel tilskudd som utbetales etter-skuddsvis.

En sentral del av utfordringsbildet og bakgrunnen for at kommisjonen ble satt ned, er de ventede utfordringene som følger av knapphet på arbeidskraft. Kommisjonen vil derfor legge hovedvekt på kommunenes rolle som tjenesteyter, der arbeidskraftbehovet er størst. Detaljert statlig styring får konsekvenser for det berørte tjenestoområdet, men også for andre områder som ikke er underlagt tilsvarende stram styring. Dette hensynet tilsier at det bør være en balanse mellom de store velferdstjenestene når det gjøres lettelsener i den statlige styringen. Selv om også fylkeskommunene opplever utfordringer innenfor blant annet videregående opplæring, berøres fylkeskommunenes øvrige tjenestetilbud i mindre grad av befolkningsendringene. Styringen av kommunene vil derfor være hovedfokus for kommisjonens videre arbeid.

Kommunenes rolle innenfor samfunnsutvikling, som blant annet omfatter arealforvaltning og samfunnssikkerhet, er mindre arbeidsintensiv enn tjenesteproduksjonen. Disse oppgavene kjennetegnes også av at konsekvensene av beslutningene kommunen tar, strekker seg utover den enkelte kommune og også påvirker kommende generasjoner. Slike eksterne virkninger vektlegges ikke alltid tilstrekkelig av den enkelte kommune. Samtidig er dette et område som i mindre grad enn de store velferdstjenestene er regulert og styrt gjennom lovgivning i dag. Det vil likevel være behov for å se på hvordan kommunenes evne til å utøve sitt ansvar som samfunnsutvikler kan styrkes ved at statens styring innrettes på en annen måte. Også på dette området er det utfordringer med mangel på kapasitet i kommunesektoren, som vil kunne øke i årene framover. I arbeidet med andre delutredninger vil derfor kommisjonen kunne vurdere forenklinger i regelverk som kan resultere i mer effektiv ressursbruk også her.

Staten har mange ordninger for kontroll av kommunesektoren. Behovet for slik kontroll er

legitim. Det er imidlertid viktig at kontrollvirksomheten utformes og gjennomføres på en hensiktsmessig måte, som både tar hensyn til behovene for den enkelte bruker og samtidig ivaretar det lokale selvstyret. Den må også ses i sammenheng med kommunenes egne kontrollordninger samt innbyggernes kontroll gjennom valg – og gjennom den løpende mediedekningen som de fleste kommuner er omfattet av.

Bedre og mer målrettet oppfølging av kommuner med utfordringer kan legge til rette for økt rammestyring for sektoren samlet sett. Generalistkommuneutvalget anbefalte i sin rapport utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Regjeringen har i Kommuneproposisjonen 2026 varslet at det skal utredes en slik særskilt oppfølgingsordning.

Kommisjonen vil konsentrere arbeidet om såkalte *kommuneplikter*, altså der regelverket primært gjelder kommunene. Mye annet regelverk berører både kommunesektoren og private samt statlige virksomheter. Eksempler på dette er blant annet arbeidsmiljøloven, offentlighetsloven, innkjøpsbestemmelser og lovverk knyttet til personvern. Det ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse å vurdere slike generelle *aktørplikter*. Dersom det er enkelte bestemmelser i slikt regelverk som rammer kommunesektoren særskilt hardt, kan det imidlertid være aktuelt å drøfte dette.

Enkeltendringer i dagens virkemiddelbruk vil kunne gi noe økt handlingsrom på kort sikt. Men det vil i liten grad bote på systemutfordringene på nasjonalt nivå som har bidratt og vil bidra til å øke den statlige styringen igjen. Styringen av kommunesektoren preges av sektoransvarsprinsippet, og er fragmentert og lite samordnet. Dette fører til manglende oversikt over og oppmerksomhet om den samlede styringen. Dette gjelder særlig juridisk styring, men også på det økonomiske området tyder dagens store omfang av øremerkede tilskudd på et behov for mer helhetlig styring. Kommisjonen mener det er behov for et institusjonelt rammeverk som bidrar til at statens styring framover i større grad er samordnet og utøves i tråd med rammestyringsprinsippet, både i regjering og Storting, og der summen av styringstiltak ses i sammenheng med de fastsatte økonomiske rammene.

Den statlige styringen er etter kommisjonens vurdering preget av at sektorinteresser ønsker best mulig kvalitet og mest mulig ressurser til sitt tjenestoområde. Med økende knapphet på ressurser og arbeidskraft kan det bli aktuelt både å gi

tjenester på en annen måte og å redusere nivået, og det kan være tjenester kommunene ikke lengre skal gi. I lys av dette er det behov for å vri fokus bort fra å kun styre med mål om best mulig kvalitet på det enkelte tjenesteområdet, og over til hvordan det kan legges til rette for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud hvor tjenesteområdene ses mer i sammenheng. Det er et grunnleggende premiss at kommunene kan prioritere behovene til de gruppene i samfunnet som trenger det mest, slik at de mest sårbare gruppene i samfunnet ivaretas.

Andre forhold

Første delutredning er avgrenset til å se på statens styring av kommunesektoren. I andre delutredning vil kommisjonen også se nærmere på andre forhold som har betydning for effektiviteten i sektorens oppgaveløsning. Kommisjonen vil både se på forhold som staten kan påvirke, og på hva kommunesektoren selv kan gjøre for å utnytte sine ressurser på en god måte. Mange slike forhold vil også avhenge av et samspill mellom forvaltningsnivåene.

Ett slikt forhold er kommunestruktur og bruk av interkommunale samarbeid. Dagens politiske flertall på Stortinget legger til grunn at kommunesammenslutninger skal være frivillige. Staten har likevel en rolle i å sette rammer og legge til rette for strukturendringer og samarbeid. Innenfor disse rammene har kommunene et ansvar for selv å vurdere hvordan de skal møte utfordringer knyttet til kommunestruktur.

Kommunesektoren har også selv et viktig ansvar for å drive innovasjon og utnytte potensialet som ligger i teknologi og digitale løsninger. Staten har imidlertid en rolle som samordner og tilrettelegger. Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt og i hvilken grad arbeidet med digitalisering bør baseres på fellesløsninger for sektoren som helhet – eventuelt utviklet i et

samspill mellom staten og kommunesektoren – eller løses lokalt i hver enkelt kommune eller i et samarbeid mellom grupper av kommuner.

Kommuner benytter seg i ulik grad av og samarbeider i ulik grad med private aktører, herunder så vel bedrifter som frivillig sektor. Kommisjonen legger til grunn at beslutninger om bruk av og samarbeid med private fortsatt skal være den enkelte kommunes ansvar. Det kan likevel være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på forhold som kommunene må ivareta dersom de ønsker å benytte seg av eller samarbeide med slike eksterne aktører.

Det er en rekke faktorer som vil påvirke tilgangen på arbeidskraft i årene framover. Tiltak for å øke den samlede nasjonale tilgangen på arbeidskraft ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse. Å vurdere forhold som kan være til hinder for fleksibel bruk av arbeidskraften i kommunesektoren allerede forvalter, er imidlertid en sentral del av kommisjonens arbeid. I tillegg kan kommunene selv også i noen grad påvirke etterspørsel etter og tilbud av arbeidskraft.

Etterspørselen etter kommunale helse- og omsorgstjenester avhenger blant annet av forebyggende arbeid. Hvor godt kommunene tilrettelegger for innsats fra frivillige og pårørende, kan også ha stor betydning. Tilbudet av arbeidskraft påvirkes av blant annet integrering og inkludering, sykefravær, seniorpolitikk, hensiktsmessige ordninger for arbeidstid/turnus, arbeidsfordeling mellom ulike profesjoner, kompetanseutvikling og ledelse. Hvorvidt kommunene klarer å legge til rette for blant annet gode arbeids- og fagmiljøer, har også betydning for kommunenes evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft.

Og for alt kommunalt omstillingsarbeid handler det om godt samarbeid mellom staten og kommunene, mellom kommunens politiske og administrative ledelse og mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.